



Tribunal de Contas

CAPÍTULO V

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



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

5.1 – Considerações gerais

5.1.1 – Concessão de apoios não reembolsáveis

De acordo com o classificador em vigor, os apoios financeiros não reembolsáveis a entidades não pertencentes ao sector público administrativo distribuem-se pelas classificações económicas 05 – Subsídios, 04 – Transferências correntes e 08 – Transferências de capital, desagregadas por 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 famílias². Note-se que, conforme foi referido no ponto 3.3.2., o rigor dos valores constantes dos quadros seguintes depende da correcta classificação económica das despesas, o que nem sempre se tem verificado.

a) Serviços integrados

Relativamente aos serviços integrados, os apoios financeiros não reembolsáveis pagos, em 2004, ascenderam a €1.637,9 milhões (menos €8,5 milhões do que no ano anterior), evidenciando-se no quadro seguinte a sua distribuição 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	338 748 909	14 659 657	83 559 042	436 967 608	26,7
Empresas privadas	26 423 177	329 967 339	132 465 989	488 856 505	29,8
Bancos e outras instituições financeiras	339 651 693	100	-	339 651 793	20,7
Instituições sem fins lucrativos	690 213	163 492 377	46 743 586	210 926 176	12,9
Famílias(*)	6 647 447	153 845 791	1 020 436	161 513 674	9,9
Total	712 161 440	661 965 264	263 789 053	1 637 915 757	100,0
Percentagem	43,5	40,4	16,1	100,0	

(*) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Volume I da CGE/2004, Mapa IV – “Despesas 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 €712,2 milhões (43,5% dos apoios concedidos directamente pelos serviços integrados). Da importância registada como *subsídios*, €339,7 milhões (47,7%) respeita a *bancos e outras instituições financeiras* (que o actual classificador não distingue entre públicas e privadas¹) e refere-se a bonificação de juros (€330,7 milhões, essencialmente do crédito bonificado à habitação própria) e a compensação de juros (€9,0 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	25 289 528	3,6	22 289 446	3,4	22 263 219	8,4
Actividades Económicas e Trabalho	179 811	0,0	8 957 973	1,4	563 495	0,2
Defesa Nacional	-	-	9 104 073	1,4	0	0,0
Finanças e Administração Pública	676 664 265	95,0	66 602 046	10,1	30 140 158	11,4
Negócios Estrangeiros	-	-	1 125 076	0,2	0	0,0
Administração Interna	-	-	59 819 903	9,0	13 806 949	5,2
Justiça	-	-	3 321 911	0,5	0	0,0
Cidades, Administração Local, Habitação e Desenv. Regional	-	-	4 664 051	0,7	10 987 104	4,2
Agricultura, Pescas e Florestas	7 205 144	1,0	12 380 431	1,9	763 974	0,3
Educação	-	-	391 507 524	59,1	47 341	0,0
Ciência, Inovação e Ensino Superior	-	-	36 006 742	5,4	0	0,0
Saúde	133 826	0,0	7 243 154	1,1	0	0,0
Segurança Social, Família e Criança	-	-	2 012 939	0,3	0	0,0
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	-	-	8 542 875	1,3	177 181 711	67,2
Cultura	1 141 302	0,2	28 155 188	4,3	1 491 361	0,6
Ambiente e Ordenamento do Território	-	-	231 931	0,0	6 543 742	2,5
Turismo	1 547 563	0,2	0	0,0	0	0,0
Total	712 161 440	100,0	661 965 264	100,0	263 789 053	100,0

Fonte: Mapa 17 – “Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados” do Volume II da CGE/2004 (Tomos IV e V).

Como se observa no quadro anterior, relativamente aos *subsídios* salientam-se:

- ♦ o Ministério das Finanças e Administração Pública com €676,7 milhões (95,0% dos *subsídios*), montante respeitante às referidas bonificações de juros (€330,7 milhões) e compensação de juros (€9,0 milhões), bem como a *subsídios* concedidos a empresas públicas de vários sectores (€318,4 milhões) e a empresas privadas (€18,6 milhões). As referidas verbas foram processadas por conta do Cap. 60 – “Despesas Excepcionais”;
- ♦ os Encargos Gerais do Estado representam com €25,3 milhões (3,6%), correspondendo essencialmente a apoios concedidos pelo Instituto da Comunicação Social, dos quais se destacam os relativos ao porte pago (€23,0 milhões) e a outros apoios à comunicação social (€2,3 milhões);

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



- ♦ o Ministério da Agricultura, Pescas e Florestas com €7,2 milhões (1,0%), destinando-se €5,3 milhões a *famílias*, pagos pela Direcção-Geral dos Recursos Florestais ao nível da actividade “Desenvolvimento do património florestal”, e €1,9 milhões a *empresas privadas* concedidos pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura no âmbito do Programa “Pescas”.

Relativamente às *transferências correntes* destacam-se:

- ♦ o Ministério da Educação, totalizando €391,5 milhões (59,1%), montante que se refere sobretudo a *transferências* efectuadas pelas Direcções Regionais da Educação (€374,9 milhões) essencialmente para “Apoio a estabelecimentos de ensino particular e cooperativo” (€298,9 milhões, onde se destacam o ensino básico e secundário com €262,1 milhões e o ensino profissional com €25,4 milhões), para as *famílias* (€43,9 milhões, principalmente ao nível da actividade “Apoio sócio-educativo” com €43,6 milhões) e *instituições sem fins lucrativos* (€22,7 milhões, onde se salientam as *transferências* para associações e cooperativas de educação especial com €12,5 milhões e para instituições particulares de solidariedade social com €6,0 milhões);
- ♦ o Ministério das Finanças e Administração Pública com €66,6 milhões (10,1%), dos quais €60,8 milhões respeitam ao Incentivo ao Arrendamento por Jovens (IAJ) e 5,5 milhões a indemnizações pagas pela Secretaria-Geral;
- ♦ o Ministério da Administração Interna, ascendendo a €59,8 milhões (9,0%), dos quais €51,9 milhões se referem a *transferências* dos serviços de protecção civil para *instituições sem fins lucrativos* (onde se destacam as actividades “Gestão administrativa, financeira e de recursos humanos” com €24,1 milhões, “Gestão de emergências – combate a incêndios” com €16,3 milhões e “Protecção social do bombeiro” com €11,1 milhões) e €5,7 milhões a *transferências* dos governos civis essencialmente para *instituições sem fins lucrativos*;
- ♦ o Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior com €36,0 milhões (5,4%), onde se evidenciam as *transferências* do Fundo de Acção Social (€31,2 milhões, dos quais €23,7 milhões para as *famílias* e o restante para *instituições sem fins lucrativos*).

Quanto às *transferências de capital*, como se verifica pelo quadro, merecem destaque:

- ♦ o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações com €177,2 milhões (67,2%), correspondendo €76,4 milhões a *transferências* para empresas públicas e €100,8 milhões para empresas privadas. Estes apoios foram pagos através de dotações orçamentais geridas pelo Gabinete de Estudos e Planeamento (€165,4 milhões) e pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (€11,7 milhões), inscritas no Cap. 50 – “Investimentos do Plano”, em vários programas relativos ao sector dos transportes;
- ♦ o Ministério das Finanças e Administração Pública com €30,1 milhões (11,4%), correspondendo a *transferências* para empresas privadas, processadas pelo Cap. 60 – “Despesas Excepcionais”, pela actividade “Transportes rodoviários – sector privado”;
- ♦ os Encargos Gerais do Estado com €22,3 milhões (8,4%), verbas processadas pelo Cap. 50 – “Investimentos do Plano”, nos Programas “Sociedade de Informação” (€20,0 milhões, dos quais €19,6 milhões pagos pela Secretaria-Geral, destinando-se €17,1 milhões a *instituições sem fins lucrativos*) e “Desporto, recreio, lazer e apoio ao associativismo juvenil” (€2,3 milhões, pagos pelo Instituto Português da Juventude a *instituições sem fins lucrativos*).

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 € 1.266,5 milhões¹.

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

EMPRESAS PÚBLICAS NÃO FINANCEIRAS		436 967 608	EMPRESAS PRIVADAS NÃO FINANCEIRAS		488 856 505
05 – Subsídios		338 748 909	05 – Subsídios		26 423 177
Ministério das Finanças e Administração Pública			Ministério das Finanças e Administração Pública		
DGT – Comunicação social	157 232 000		DGT – Construção rodoviária	8 411 143	
DGT – Transportes ferroviários	80 997 255		DGT – Transportes aéreos	7 911 007	
DGT – Transportes rodoviários	56 603 411		DGT – Siderurgia e Carvão – CECA	2 275 174	18 597 324
DGT – Transportes aéreos	14 810 670		Encargos Gerais do Estado		
DGT – Transportes marítimos e fluviais	8 771 912	318 415 248	ICS – Apoios à Comunicação Social	2 272 228	
Encargos Gerais do Estado			ICS – Porte Pago	2 640 605	
ICS – Porte pago	20 333 661	20 333 661	Diversos	43 034	4 955 867
04 – Transferências correntes		14 659 657	Ministério da Agricultura, Pescas e Florestas		
Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho			DGPA – Melhoria e Qualidade prod. pesca	1 447 117	
SG – Gestão centralizada de serviços partilhados	6 000 000	6 000 000	DGPA – Desenvolvimento da aquíicultura	365 221	
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações			DGPA – Criação condições competitiv. pescas	51 883	1 864 221
GEP – Redes de Metropolitano	1 896 726		Ministério do Turismo		
GEP – Transporte Ferroviário	5 732 482	7 629 208	IFT – Form. prof. hotelaria, turismo e restauração	696 755	696 755
Ministério da Cultura			Ministério da Cultura		
GMC – Casa da Música Porto 2001	409 847		IPLB – Bibliotecas e intercâmbio cultural	162 829	
IA – Divulgação promoção artes espectáculo	74 820	484 667	IPLB – Outros	99 995	
Ministério das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenv. Reg.			IPA – Divulgação e valorização do património	31 500	
DGAL – Planeamento, gestão, orçam. e conta	(a) 445 782	445 782	CPF – Divulgação e valorização do património	14 686	309 011
Encargos Gerais do Estado			04 – Transferências correntes		
SNRPD – Regulação mec. valoriz. igualdade oport.	100 000	100 000	Ministério da Educação		
08 – Transferências de capital		83 559 042	DRE – Apoio estabelec. ensino particular e cooperativo	298 888 543	
Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação			DRE – Educação especial	9 372 462	
GEP – Transporte Ferroviário	36 484 861		DGFV – Formação e qualificação de jovens	10 741 586	
GEP – Redes de Metropolitano	28 496 250		DGIDC – Exames e provas	177 687	
GEP – Transporte marítimo	8 334 708		DGIDC – Desporto escolar	112 555	319 292 814
GEP – Transporte multimodal	1 828 622		Ministério das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenv. Reg.		
GEP – Transporte aéreo	694 771		DGAL – Planeamento, gestão, orçam. e conta	1 045 854	1 045 854
DGTT – Transporte rodoviário	549 722	76 388 934	Ministério da Agricultura, Pescas e Florestas		
Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território			DGV – Acções de melhora. bem estar animal	837 738	
DGOTDU – Informação geográfica de base	3 186 097		Outras	194 773	1 032 511
IR – Apoio constr. sist. intermun. gestão resíduos	587 797		Ministério da Cultura		
IA – Medidas de minimiz. Incidências ambientais	160 253	3 934 147	IA – Divulgação promoção artes espectáculo	7 483 645	
Encargos Gerais do Estado			IA – Diversos	429 066	
SGPCM – Programa sociedade de informação	2 136 555	2 136 555	DRAIt – Promoção do livro e das bibliotecas	40 000	7 952 711
Ministério da Cultura			Ministério da Justiça		
Gabinete do Ministro da Cultura	500 000	500 000	DGAE – Prestação serv. informáticos ao MJ	387 900	387 900
Ministério das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenv. Reg.			Outros ministérios		
DGAL – Planeamento, gestão, orçam. e conta	(a) 464 615	464 615	255 550		
Ministério da Agricultura, Pescas e Florestas			08 – Transferências de capital		
DGPA – Melhoria e Qualidade Prod. Pesca	134 791	134 791	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação		
SOCIEDADES FINANCEIRAS		339 651 793	GEP – Redes de Metropolitano	89 604 276	
Bancos e outras instituições financeiras		339 651 793	DGTT – Transporte rodoviário	11 188 500	100 792 776
05 – Subsídios		339 651 693	Ministério das Finanças e Administração Pública		
Ministério das Finanças e Administração Pública			DGT – Transportes rodoviários	30 140 158	30 140 158
Bonificação de juros	330 676 157		Ministério da Cultura		
Habitação Própria	326 746 292		GM – Fundação Centro Cultural de Belém	700 000	
Outras Bonificações	1 843 034		IA – Diversos	132 500	832 500
Euro 2004	2 086 830		Encargos Gerais do Estado		
Compensação de Juros	8 975 537	339 651 693	SGPCM – Programa sociedade de informação	352 340	352 340
04 – Transferências correntes		100	Outros ministérios		
Ministério da Justiça			348 215		
DGAE – Prestação serv. informáticos ao MJ	100	100	EMPRESÁRIOS EM NOME INDIVIDUAL		
			04 – Transferências correntes		
			Ministério da Agricultura, Pescas e Florestas		
			SG – Apoio a Agric. Afectados pelos Incêndios – 2004	400 000	400 000
			Outros ministérios		
			119 131		
			08 – Transferências de capital		
			495 585		
			Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas		
			DGPA – Racionalização da Explora. Pesqueira	474 651	
			DGPA – Desenvolvimento da Aquíicultura	18 119	492 770
			Outros ministérios		
			2 815		
			TOTAL (empresas privadas, empres. nome individual)		
			489 871 222		

(a) Respeita a transferências para entidades não pertencentes ao SPE (cfr. ponto 10.2.1.1).

Fonte: Mapa 17 – "Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados" do Volume II da CGE (Tomos IV e V) e base de dados da execução orçamental remetida ao Tribunal.

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



Relativamente aos apoios directos dos serviços integrados concedidos a *instituições sem fins lucrativos e famílias*, excepto *empresários em nome individual*, que totalizaram €371,4 milhões, resumem-se, no quadro seguinte, por ministério e serviço processador, os valores mais significativos especificados na Conta, apenas ao nível das *transferências correntes e de capital* dado o valor diminuto dos *subsídios*¹:

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

04 – Transferências correntes	08 – Transferências de capital
Ministério da Educação	
€72,1 milhões Direcções Regionais de Educação: €66,6 milhões, essencialmente no âmbito das actividades “Apoio sócio-educativo” (€47,9 milhões) e “Educação especial” €18,3 milhões Serviços Sociais do Ministério da Educação: €2,9 milhões, essencialmente no âmbito da actividade “Apoio à criança” Gabinete dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais: €1,2 milhões, essencialmente no âmbito da actividade “Ensino do português no estrangeiro”	
Ministério das Finanças	
€66,6 milhões Direcção-Geral do Tesouro: €60,8 milhões, no âmbito da actividade “IAJ - Incentivo ao Arrendamento Jovem” Secretaria-Geral: €5,7 milhões, dos quais €5,5 milhões para pagamento de indemnizações (essencialmente ao abrigo do D.L. n.º 74/70, de 2 de Março)	
Ministério da Administração Interna	
€59,7 milhões Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil: €51,9 milhões, essencialmente no âmbito das actividades “Gestão administrativa financeira e de recursos humanos” (€24,1 milhões), “Gestão de emergências – combate a incêndios” (€16,3 milhões) e “Protecção social do bombeiro” (€11,1 milhões) Apoios concedidos pelos Governos Civis: €5,7 milhões, essencialmente no âmbito da actividade “Apoio financeiro às associações” Secretaria-Geral: €1,4 milhões, relativos à actividade “Policimento desportivo”	€13,8 milhões Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil: €9,1 milhões, dos quais €8,5 milhões no âmbito da actividade “Gestão de emergências – combate a incêndios” Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações: €4,2 milhões (Programa “Protecção civil”)
Ministério da Ciência e do Ensino Superior	
€35,9 milhões Fundo de Acção Social: €31,2 milhões, relativos às actividades “Apoio à acção social escolar” (€28,1 milhões) e “Apoio ao ensino superior” (€3,0 milhões) Gabinete de Relações Internacionais: €2,0 milhões, dos quais €1,1 milhões no Programa “Cooperação portuguesa no estrangeiro” Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial: €1,4 milhões, essencialmente no âmbito da actividade “Investigação e desenvolvimento”	

(...)

¹ Apenas €7,3 milhões, como se constata no Quadro V.I. Deste montante €5,3 milhões foram processados pela Direcção-Geral dos Recursos Florestais, no âmbito da actividade “Desenvolvimento do património florestal”.

(...)

Encargos Gerais do Estado	
<p>€22,2 milhões</p> <p>Instituto Português da Juventude: € 11,9 milhões, essencialmente no âmbito das actividades "Apoio ao associativismo juvenil" (€ 5,5 milhões) e "Programas ocupacionais – informação – divulgação" (€ 3,5 milhões) e também no programa "Desporto, recreio, lazer e apoio ao associativismo juvenil" (€ 2,6 milhões)</p> <p>Secretariado Nacional para a Integração de Pessoas com Deficiência: € 3,1 milhões, essencialmente no âmbito da actividade " Gestão da prevenção, integração e ac. social das pessoas com deficiência")</p> <p>Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros: € 2,6 milhões, dos quais € 2,2 milhões no Programa "Sociedade de informação"</p> <p>Comissão para a Igualdade dos Direitos das Mulheres: € 2,1 milhões, dos quais € 1,9 milhões no Programa "Formação profissional e emprego"</p> <p>Alto Comissariado para a Imigração e Minorias étnicas: € 1,6 milhões</p>	<p>€19,8 milhões</p> <p>Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros: € 17,1 milhões relativos ao Programa "Sociedade de Informação"</p> <p>Instituto Português da Juventude: € 2,6 milhões, dos quais € 2,3 milhões relativos ao Programa "Desporto, recreio, lazer e apoio ao associativismo juvenil"</p>
Ministério da Cultura	
<p>€19,7 milhões</p> <p>Instituto das Artes: € 10,7 milhões, dos quais € 9,7 milhões no Programa "Divulgação e promoção das artes de espectáculo"</p> <p>Gabinete do Ministro: € 7,8 milhões, dos quais € 7,6 milhões para a Fundação do Centro Cultural de Belém</p>	
Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	
<p>€10,9 milhões</p> <p>Instituto do Desenvolvimento Rural e Hidráulica: € 7,8 milhões, dos quais € 7,6 milhões no Programa "Agricultura e desenvolvimento rural"</p> <p>Instituto de Investigação Agrária e das Pescas: € 1,8 milhões</p>	
Ministério da Defesa Nacional	
<p>€9,1 milhões</p> <p>Lei de Programação Militar: € 2,6 milhões</p> <p>Gabinete dos Membros do Governo: € 3,6 milhões, dos quais 2,2 milhões para a Cruz Vermelha Portuguesa</p> <p>Exército: € 2,5 milhões, essencialmente no âmbito da actividade "Gestão administrativa"</p>	
Ministério da Saúde	
<p>€7,2 milhões</p> <p>Instituto da Droga e Toxicoddependência: € 7,2 milhões, essencialmente no âmbito da actividade "Prevenção e tratamento"</p>	
Ministério das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional	
<p>€3,2 milhões</p> <p>Direcção-Geral das Autarquias Locais: € 3,1 milhões</p>	<p>€10,3 milhões</p> <p>Direcção-Geral das Autarquias Locais: € 10,3 milhões, dos quais € 9,5 milhões no âmbito do Programa "Desenvolvimento e dinamização do potencial endógeno das comunidades regionais e locais"</p>

Fonte: Mapa 17 – "Desenvolvimento das despesas dos serviços integrados" do Volume II da CGE (Tomos IV e V) e base de dados da execução orçamental remetida ao Tribunal.



b) Serviços e fundos autónomos

No que se refere aos apoios pagos pelos serviços e fundos autónomos (SFA), em 2004, totalizaram €3.001,8 milhões (menos €1.298,0 milhões que no ano anterior¹), como evidencia o quadro seguinte, por sectores institucionais².

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

(em euros)

Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes	08 – Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	3 173 394	9 583 234	81 038 619	93 795 247	3,1
Empresas privadas	509 348 028	38 066 390	366 084 458	913 498 876	30,4
Bancos e outras instituições financeiras	908 395	10	418 997	1 327 402	0,0
Companhias de seguros e fundos de pensões	125 640	103 036 971	0	103 162 611	3,4
Instituições sem fins lucrativos	280 980 557	180 602 461	217 331 375	678 914 393	22,6
Famílias (*)	721 287 962	296 885 597	192 953 222	1 211 126 781	40,3
Total	1 515 823 977	628 174 663	857 826 671	3 001 825 310	100,0
Percentagem	50,5	20,9	28,6	100,0	

(*) Inclui empresários em nome individual.

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

Os apoios concedidos pelos SFA foram financiados por:

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

No quadro seguinte, indicam-se os apoios concedidos por cada SFA, de acordo com as suas “contas de gerência” registadas na base de dados SIGO/SFA da qual foram extraídos os mapas da Conta³.

¹ Esta variação é justificada essencialmente pela reclassificação das transferências do IGIF para os Hospitais, SA, que em 2003 se encontravam registadas em *transferências correntes para sociedades e quase-sociedades não financeiras públicas* (€1.238.903.704 – ano 2003) e que em 2004 passaram a ser classificadas como *aquisição de serviços de saúde* (€1.474.097.464 – ano 2004).

² Foram excluídos os valores relativos à Caixa Geral de Aposentações, no montante de €6.026.546.993 destinados a pensões de aposentação, sobrevivência, outros subsídios e prestações familiares.

³ Conforme se referiu no Capítulo III, em 2004, não foram registadas as contas do Instituto da Conservação da Natureza, da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra e da Assembleia da República.

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

(em euros)

Ministério/Serviço e Fundo Autónomo	Subsídios		Transferências correntes (1)		Transferências de capital		Total Geral	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Encargos Gerais do Estado	-	-	40 831 016	6,5	16 942 274	2,0	57 773 290	1,9
Instituto do Desporto de Portugal	-	-	39 782 318	6,3	14 442 274	1,7	54 224 593	1,8
Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos	-	-	1 034 079	0,2	2 500 000	0,3	3 534 079	0,1
Presidência da República	-	-	14 619	0,0	-	-	14 619	0,0
Actividades Económicas e Trabalho	580 889 578	38,3	6 511 388	1,0	283 413 128	33,0	870 814 094	29,0
Centros De Formação Profissional	16 661 859	1,1	1 119 036	0,2	3 466	0,0	17 784 361	0,6
INATEL	-	-	730 420	0,1	-	-	730 420	0,0
IAPMEI	-	-	1 518 314	0,2	251 805 553	29,4	253 323 867	8,4
Instituto do Emprego e Formação Profissional	564 227 719	37,2	375 000	0,1	-	-	564 602 719	18,8
Instituto Português da Qualidade	-	-	49 127	0,0	-	-	49 127	0,0
Investimentos Comercio e Turismo de Portugal	-	-	2 719 492	0,4	31 604 109	3,7	34 323 601	1,1
Defesa Nacional	-	-	2 624 669	0,4	-	-	2 624 669	0,1
Arsenal do Alfeite	-	-	327 340	0,1	-	-	327 340	0,0
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	-	-	2 248 097	0,4	-	-	2 248 097	0,1
Outros	-	-	49 232	0,0	-	-	49 232	0,0
Finanças e Administração Pública	-	-	132 112 169	21,0	-	-	132 112 169	4,4
Fundo de Acidentes de Trabalho	-	-	102 420 654	16,3	-	-	102 420 654	3,4
Instituto de Seguros de Portugal	-	-	29 632 169	4,7	-	-	29 632 169	1,0
Outros	-	-	59 345	0,0	-	-	59 345	0,0
Negócios Estrangeiros	-	-	1 933 509	0,3	-	-	1 933 509	0,1
Fundo para as Relações Internacionais	-	-	1 933 509	0,3	-	-	1 933 509	0,1
Administração Interna	-	-	4 023 706	0,6	-	-	4 023 706	0,1
Cofre de Previdência da P.S.P.	-	-	35 492	0,0	-	-	35 492	0,0
Direcção Geral de Viação	-	-	1 801 953	0,3	-	-	1 801 953	0,1
Serviços Sociais da G.N.R.	-	-	1 400 502	0,2	-	-	1 400 502	0,0
Serviços Sociais da P.S.P.	-	-	785 759	0,1	-	-	785 759	0,0
Justiça	-	-	936 802	0,1	-	-	936 802	0,0
Cofre Geral dos Tribunais	-	-	888 953	0,1	-	-	888 953	0,0
Outros	-	-	47 848	0,0	-	-	47 848	0,0
Cidades, Admi. Local, Habita. e Desenvolvi. Regional	797 145	0,1	302 831	0,0	9 225 219	1,1	10 325 196	0,3
Comissões de Coordenação e Desenvolvi. Regional	786 645	0,1	267 083	0,0	20 080	0,0	1 073 808	0,0
Fundo Remanescente da Reconstrução do Chiado	10 500	0,0	5 000	0,0	2 086 071	0,2	2 101 571	0,1
IGAPHE	-	-	30 748	0,0	-	-	30 748	0,0
Instituto Nacional de Habitação	-	-	-	-	7 119 068	0,8	7 119 068	0,2
Agricultura, Pescas e Florestas	922 762 070	60,9	155 891 881	24,8	395 304 967	46,1	1 473 958 918	49,1
Instituto da Vinha e do Vinho	-	-	3 516 398	0,6	-	-	3 516 398	0,1
IFADAP	-	-	152 375 483	24,3	395 304 967	46,1	547 680 450	18,2
Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola	922 762 070	60,9	-	-	-	-	922 762 070	30,7
Educação	117 542	0,0	63	0,0	-	-	117 606	0,0
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	117 542	0,0	63	0,0	-	-	117 606	0,0
Ciência, Inovação e Ensino Superior	-	-	190 645 497	30,3	46 756 666	5,5	237 402 163	7,9
Escolas superiores	-	-	8 005 767	1,3	-	-	8 005 767	0,3
Fundação para a Ciência e Tecnologia	-	-	75 472 726	12,0	46 756 666	5,5	122 229 392	4,1
Institutos politécnicos	-	-	5 284 971	0,8	-	-	5 284 971	0,2
Serviços de acção social dos institutos politécnicos	-	-	23 041 407	3,7	-	-	23 041 407	0,8
Serviços de acção social das universidades	-	-	43 187 870	6,9	-	-	43 187 870	1,4
Universidades	-	-	35 652 756	5,7	-	-	35 652 756	1,2
Saúde	10 285	0,0	74 147 366	11,8	4 530 132	0,5	78 687 782	2,6
Administrações regionais de saúde	-	-	814 132	0,1	529 336	0,1	1 343 468	0,0
Instituto da Qualidade em Saúde	-	-	101 497	0,0	313 560	0,0	415 056	0,0
Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde	-	-	68 820 816	11,0	3 687 236	0,4	72 508 052	2,4
Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento	10 285	0,0	13 450	0,0	-	-	23 735	0,0
Instituto Nacional de Emergência Médica	-	-	3 754 420	0,6	-	-	3 754 420	0,1
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	-	-	643 051	0,1	-	-	643 051	0,0
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	290 007	0,0	4 906 435	0,8	50 231 478	5,9	55 427 920	1,8
Instituto das Estradas de Portugal	-	-	995 570	0,2	50 231 478	5,9	51 227 048	1,7
Instituto Nacional de Aviação Civil	-	-	3 835 961	0,6	-	-	3 835 961	0,1
Obra Social do MOPHT	290 007	0,0	-	-	-	-	290 007	0,0
Outros	-	-	74 904	0,0	-	-	74 904	0,0
Cultura	10 902 374	0,7	13 161 070	2,1	1 006 447	0,1	25 069 891	0,8
Fundo de Fomento Cultural	20 615	0,0	9 662 574	1,5	542 665	0,1	10 225 855	0,3
Instituto do Cinema Audiovisual e Multimédia	10 876 559	0,7	639 778	0,1	184 740	0,0	11 701 077	0,4
Instituto Português de Museus	-	-	1 163 278	0,2	-	-	1 163 278	0,0
Instituto Português do Património Arquitectónico	5 200	0,0	1 695 439	0,3	279 042	0,0	1 979 681	0,1
Turismo	54 975	0,0	146 261	0,0	50 416 360	5,9	50 617 596	1,7
Instituto de Turismo de Portugal	54 975	0,0	146 261	0,0	50 416 360	5,9	50 617 596	1,7
Total	1 515 823 977	100,0	628 174 663	100,0	857 826 671	100,0	3 001 825 310	100,0

(1) Não inclui a Caixa Geral de Aposentações.

Fonte: Mapa 32 – “Discriminação das receitas e das despesas dos SFA” (Tomos VI e VII do Volume II da CGE/2004)..



Como evidencia o quadro anterior, os apoios estão concentrados nos SFA tutelados pelo Ministério da Agricultura, Pescas e Florestas (€1.474,0 milhões, representando 49,1% do total dos apoios), pelo Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho (€870,8 milhões, representando 29,0% dos apoios) e Ciência, Inovação e Ensino Superior (€237,4 milhões, representando 7,9% do total dos apoios).

O INGA (€922,8 milhões), o IEFP (€564,6 milhões), o IFADAP (€547,7 milhões), o IAPMEI (€253,3 milhões), a FCT (€122,2 milhões) e o FAT (€102,4 milhões) constituem os serviços e fundos autónomos com maior montante de apoios pagos, representando no seu conjunto 83,7%.

Adicionando os apoios concedidos directamente pelo Estado e os concedidos através dos SFA, o total eleva-se a €4 639,7 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	341 922 303	24 242 891	164 597 661	530 762 855	11,4
Empresas privadas	535 771 206	368 033 729	498 550 447	1 402 355 381	30,2
Bancos e outras instituições financeiras	340 560 089	110	418 997	340 979 196	7,3
Companhias de seguros e fundos de pensões	125 640	103 036 971	0	103 162 611	2,2
Instituições sem fins lucrativos	281 670 770	344 094 838	264 074 961	889 840 568	19,2
Famílias (**)	727 935 409	450 731 388	193 973 658	1 372 640 455	29,6
Total	2 227 985 416	1 290 139 927	1 121 615 724	4 639 741 067	100,0
Percentagem	48,0	27,8	24,2	100,0	

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

(**) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Volume 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 76.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 2004, no Volume II, Tomo 1, integra 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 parte¹ 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 despesas² (Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro). Admitindo que por "particulares" se entende apenas o subagrupamento *famílias*, com

¹ Esses dois mapas, no conjunto, apresentam pagamentos a particulares que ascendem a €535.221.448, isto é, menos €3.052.583,93 que as despesas registadas naquelas classificações económicas.

² 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*.

exclusão dos *empresários em nome individual*¹, os Mapas n.º 2 e n.º 3, em apreço, não incluem €8,2 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 €535.221.448 (€496.265.438 e €38.956.010 respectivamente), com o total registado em *transferências correntes* e *subsídios* para *famílias/outras* (€538.274.032), verifica-se uma diferença de cerca de €3,1 milhões.

Não está assim a ser dado cumprimento ao estabelecido nesta matéria na LEO.

Quadro V.8 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e pelos SFA a famílias

(em euros)

Rubricas de Cl. Económica	05 – Subsídios	04 – Transferências correntes (**)	08 – Transferências de capital	Total	%
Empresário em nome individual	608 800 544	26 470 074	87 231 341	722 501 959	52,6
Outras	(***)119 134 817	(***)419 139 215	106 742 318	645 016 350	47,0
Subsistema de protecção social de cidadania – acção social (*)	48	2 644 848	-	2 644 895	0,2
Subsistema de protecção à família – dependência (*)	-	25 263	-	25 263	0,0
Subsistema de protecção à família e políticas activas de emprego e formação profissional (*)	-	2 131 856	-	2 131 856	0,2
Regimes especiais (*)	-	243 369	-	243 369	0,0
Regimes complementares (*)	-	76 763	-	76 763	0,0
Total	727 935 409	450 731 388	193 973 658	1 372 640 455	100,0
Percentagem	53,0	32,8	14,1	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 Março do ano seguinte, 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, refere que:

“(…) estamos na presença de informação que, na sua forma de apresentação, é nova na Conta Geral do Estado, surgida após a produção de efeitos da também nova lei de enquadramento orçamental, situação que conjugada com a publicação de um novo classificador económico das despesas públicas, é susceptível de conduzir, em nosso entendimento, a alguns desfasamentos na produção de alguma informação (...)

Assim sendo, e porque o nosso objectivo último, também passa pelo máximo rigor e transparência nas contas públicas e porque também partilhamos da preocupação do

¹ O que é bastante limitativo, face ao seu peso no total dos apoios concedidos pelos serviços integrados e SFA (apenas 11,6%, em 2004).



Tribunal quanto a esta questão, vamos tentar sensibilizar os serviços para um maior empenhamento na correcta catalogação destas despesas e, paralelamente, avaliar da eventual necessidade de ajustar o classificador económico da despesa pública, por forma a atingir-se uma perfeita sintonia com as exigências expressas na lei de enquadramento orçamental.”

5.1.2 – Âmbito da verificação

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

- ◆ Apoios concedidos pela Direcção-Geral de Pescas e Aquicultura (DGPA).
- ◆ Apoios concedidos pelo Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia (ICAM).
- ◆ Apoios concedidos pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD).

Estas áreas foram seleccionadas tendo por base os apoios financiados exclusivamente com recursos nacionais, bem como a sua expressão financeira, o risco inerente à sua concessão e o alargamento a domínios ainda não auditados.

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 – Apoios financeiros concedidos pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura no âmbito das medidas “Racionalização da Exploração Pesqueira” e “Desenvolvimento da Aquicultura”

5.2.1 – Enquadramento

A Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (DGPA), nos termos da sua legislação orgânica, é “o serviço central operativo e autoridade nacional de pesca na área da inspecção do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (MADRP), dotado de autonomia administrativa, que executa as políticas de pesca, da aquicultura, da indústria transformadora e outras com elas conexas ou situadas no mesmo sector de actividade económica e coordena, programa e executa, em colaboração com outros organismos e instituições, a fiscalização e controlo” nessas áreas.

Foram objecto de exame os apoios concedidos no âmbito dos projectos integrados nas medidas “Racionalização da Exploração Pesqueira” e “Desenvolvimento da Aquicultura”, do programa “Pescas”:

¹ As respostas encontram-se reproduzidas no Volume III.

- ◆ SIPESCA – Sistema de Incentivos à Pesca¹;
- ◆ Sistema de Incentivo à Utilização de Alevins Não Selvagens;
- ◆ Estruturas para a Aquicultura/Outras Medidas de Apoio a Estabelecimentos Aquícolas;
- ◆ Regime de Apoio à Salicultura.

Com excepção do projecto “Estruturas para a Aquicultura/Outras Medidas de Apoio a Estabelecimentos Aquícolas”, os restantes projectos dispõem de regulamento, para vigorar no período 2002-2006, aprovado por despacho normativo. Os diversos regulamentos estabelecem a entrega das candidaturas até 15 de Maio de cada ano e a sua decisão até 15 de Outubro, sendo o apoio financeiro pago após a conclusão material do projecto, mediante vistoria pela DGPA² e a apresentação dos documentos de despesa definitivos que comprovam o investimento, ou em alternativa, o adiantamento do seu valor contra garantia bancária ou seguro-caução. Em todos os projectos os promotores suportam uma comissão para despesas inerentes ao seu acompanhamento no valor de 1% do subsídio atribuído, que constitui receita da Direcção-Geral.

Estes apoios são financiados exclusivamente através de recursos orçamentais.

5.2.2 – Execução orçamental

As dotações orçamentais inscritas no Capítulo 50 – “Investimentos do Plano” do orçamento da DGPA para pagamento dos diferentes tipos de apoio no âmbito das medidas “Racionalização da Exploração Pesqueira” e “Desenvolvimento da Aquicultura” ascenderam a €1.810.000, tendo, no decurso da execução orçamental o seu montante global sido reduzido em 46,6%; os pagamentos totalizaram €898.050, conforme evidencia o quadro seguinte, por rubrica de classificação económica e por medida e projecto:

¹ Projecto por vezes com a mesma designação da medida “Racionalização da Exploração Pesqueira”.

² Dado o tipo de apoios e a realização dessas vistorias, devidamente documentadas, considerou-se não ser necessária a realização, pela equipa de auditoria, de acções de verificação junto dos beneficiários.



Quadro V.9 – Apoios concedidos pela DGPA – Execução orçamental

(em euros)

Medida/Projecto e Classificação Económica	Orçamento	Alterações orçamentais	Dotação final	Pagamentos
Medida: 002 - Racionalização da Exploração Pesqueira	1 250 000	-683 625	566 375	514 710
<i>Projecto: Imobilizações Temporárias</i>				
Cl.Ec. 04.08.01 - Transf. Correntes/Famílias/Empresário Nome Individual	300 000	-300 000	-	-
<i>Projecto: Sistema de Incentivos à Pesca (SIPESCA)</i>				
Cl.Ec. 08.01.02 - Transf. Capital/Soc. e Quase Soc. Não Financeiras/Privadas	-	40 882	40 882	(a) 40 058
Cl.Ec. 08.08.01 - Transf. Capital/Famílias/Empresário em Nome Individual	950 000	-424 507	525 493	(b) 474 652
Medida: 004 - Desenvolvimento da Aquicultura	560 000	-160 450	399 550	383 340
<i>Projecto: Incentivo à Utilização de Alevins Não Selvagens</i>				
Cl.Ec. 05.01.03 - Subsídios/Soc. e Quase Soc. Não Financeiras/Privadas	400 000	-21 852	378 148	365 221
<i>Projecto: Repovoamento de Viveiros</i>				
Cl.Ec. 05.01.03 - Subsídios/Soc. e Quase Soc. Não Financeiras/Privadas	10 000	-10 000	-	-
<i>Projecto: Estruturas Aquícolas/Outras Medidas Apoio Estabelec. Aquícolas</i>				
Cl.Ec. 05.01.03 - Subsídios/Soc. e Quase Soc. Não Financeiras/Privadas	10 000	-10 000	-	-
Cl.Ec. 08.08.01 - Transf. Capital/Famílias/Empresário em Nome Individual	-	7 230	7 230	3 948
<i>Projecto: Salicultura</i>				
Cl.Ec. 08.01.02 - Transf. Capital/Soc. e Quase Soc. Não Financeiras/Privadas	140 000	-139 999	1	-
Cl.Ec. 08.08.01 - Transf. Capital/Famílias/Empresário em Nome Individual	-	14 171	14 171	14 171
Total	1 810 000	-844 075	965 925	898 050

(a) Respeita somente a subsídios à modernização de embarcações.

(b) Engloba subsídios à modernização de € 135.052 e à construção de € 339.600.

Como evidencia o quadro acima, foi anulada a totalidade da dotação do projecto “Imobilizações Temporárias”¹, por contrapartida no reforço de outro programa² do Ministério da Agricultura, Pescas e Florestas, bem como a do projecto “Repovoamento de Viveiros”³.

De modo idêntico, foi anulada cerca de 40% da dotação inicial do “SIPESCA”, utilizada sobretudo no reforço de outras medidas do programa “Pescas”, com destaque para a medida “Integração no Sistema

¹ Prevê a concessão de apoio financeiro a “comunidades piscatórias que, por razões relacionadas com o estado dos recursos, com a utilização de práticas menos selectivas ou razões de força maior imprevisíveis e não repetitivas, restrinjam as possibilidades de pesca”; devido ao carácter excepcional que reveste esta forma de apoio, não se verificaram situações que justificassem a sua concessão em 2004.

² Programa “Agricultura e Desenvolvimento Rural”, medida “Sistema Integrado de Protecção contra as Aleatoriedades Climáticas”, projecto “Seguro de Colheitas”.

³ Tem por objectivo apoiar a produção de bivalves; face às restrições orçamentais tem sido mantido com uma dotação simbólica, na eventualidade de ter que ser accionado por causas não previsíveis e que possam ter reflexos negativos a nível do sector.

de Controlo da Actividade da Pesca–Reg. (CEE)”¹, sob a gestão do IFADAP, que absorveu cerca de 74% (€284.000) do total da verba transferida (€383.625).

A relativa “folga” orçamental verificada em 2004 no âmbito das medidas em apreço, em particular, no SIPESCA, resultou, para além do acréscimo das respectivas dotações relativamente ao ano anterior², do facto de 2004 constituir um ano de transição relativamente à metodologia seguida em matéria de aprovação e pagamento dos subsídios. Com efeito, até então, o membro do Governo responsável pelo sector das pescas aprovava as candidaturas e simultaneamente autorizava o pagamento dos apoios atribuídos, procedendo a DGPA ao depósito do correspondente montante global em conta própria na Caixa Geral de Depósitos (CGD), sendo depois transferidos os valores de subsídio aprovados (com dedução da respectiva comissão de 1%) para as contas particulares dos promotores, ficando, no entanto, as verbas caucionadas até a Direcção-Geral confirmar a conclusão dos respectivos projectos, conforme declaração entregue ao banco pelo promotor que também autorizava, em caso de incumprimento (total ou parcial), a devolução do correspondente valor do apoio, constituindo essas verbas receita do Estado.

A partir de 2004, passou a ser dado cumprimento ao regime da tesouraria do Estado instituído pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, não sendo, portanto, permitida a existência de contas bancárias em instituições de crédito (excepto para fundo de maneiio). Assim, actualmente, o competente membro do Governo, ao aprovar as candidaturas, atribui o subsídio e assume o correspondente compromisso de despesa para o ano em curso e seguintes, delegando no Director-Geral a competência para autorizar o pagamento, por despesa orçamental, quando o promotor comprovar a realização do projecto apoiado.

Pelo facto de, correctamente, em 2004, se ter tornado impossível continuar a processar verbas orçamentais para as mencionadas contas caucionadas, destinadas a projectos que apenas reuniam condições para pagamento do subsídio um ou dois anos após a data da sua aprovação, resultou um excedente de dotação que foi utilizado no reforço de outras medidas.

Pelas dotações orçamentais de 2004 foram pagos os subsídios referentes a parte das candidaturas entradas em 2002 no âmbito do SIPESCA e a parte das candidaturas de 2003 do “incentivo à utilização de alevins não selvagens”, que, por insuficiência de dotação nos orçamentos desses anos, não foram submetidas à aprovação do membro do Governo responsável pelo sector. De qualquer modo, de acordo com os respectivos regulamentos, seriam os apoios relativos a essas candidaturas que estariam em condições de ser pagos no decurso da presente execução orçamental, tendo em conta o tempo médio de execução dos diferentes tipos de projecto e a necessária verificação material e financeira pelos serviços.

¹ Integra um projecto com a mesma denominação.

² De €250.000 para €400.000 relativamente ao “incentivo à utilização de alevins” e de €650.000 para €950.000 no “SIPESCA”.



5.2.3 – Concessão, pagamento e controlo dos apoios

5.2.3.1 – Processos examinados

O quadro seguinte evidencia, por tipo de projecto, o universo objecto de exame (número de beneficiários e subsídios pagos por conta do OE/2004) e a correspondente amostra e o seu peso.

Quadro V.10 – Processos analisados e pagamentos efectuados

(em euros)

Projecto	N.º de Beneficiários			Subsídios pagos (a)		
	Universo	Amostra	%	Universo	Amostra	%
SIPESCA – Sistema de Incentivos à Pesca						
Construção, por substituição, de embarcações	47	(b) 12	25,5	339 600	154 414	45,5
Modernização de embarcações	43	8	18,6	175 110	63 918	36,5
Desenvolvimento da Aquicultura						
Incentivo à Aquisição de Alevins Não Selvagens	15	6	40,0	365 221	295 237	80,8
Apoio à Salicultura	1	1	100,0	14 171	14 171	100,0
Estruturas p/ Aquicultura/Outras Medidas de Apoio a Estabelecimentos Aquícolas	1	1	100,0	3 948	3 948	100,0
Total	107	28	26,2	898 050	531 688	59,2

(a) Inclui o processamento a favor da DGPA do valor de 1% do subsídio atribuído.

(b) Inclui um processo cujo pagamento transitou para o ano seguinte.

Nos projectos com diversos beneficiários, foram seleccionados os processos que envolveram maiores montantes de subsídio. Foi também examinado um processo de construção de embarcações cujo pagamento do subsídio transitou para o ano seguinte para se averiguar dos motivos que levaram a essa situação. Os processos examinados representaram 26,2% do total dos beneficiários, correspondendo a 59,2% dos subsídios pagos por conta do OE/2004.

5.2.3.2 – Medida “Racionalização da Exploração Pesqueira”

5.2.3.2.1 – Projecto “SIPESCA”

Através deste projecto são concedidos os apoios à modernização e à construção, por substituição, de embarcações de pesca no quadro do Sistema de Incentivos à Pesca (SIPESCA), regulado pelo Despacho Normativo n.º 42/2002, de 30 de Julho. Os apoios do SIPESCA, dirigidos à pequena pesca local e costeira, complementam os atribuídos no âmbito do MARE¹ (Programa para o Desenvolvimento Sustentável do Sector das Pescas), do QCA III, co-financiado por verbas comunitárias.

O SIPESCA comparticipa em 40% as despesas elegíveis com a modernização ou a construção, por substituição, de embarcações de pesca, não podendo, no primeiro caso, o respectivo montante total ser inferior a €500 nem exceder €27.500, e no segundo, ser superior a €50.000.

¹ Regulado pelo Decreto-Lei n.º 224/2000, de 9/09/2000, e alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 117/2002, de 20/04/2002 e 109/2003, de 4/06/2003.

Relativamente à atribuição dos apoios, nos processos examinados, concluiu-se que a DGPA procedeu adequadamente à verificação do cumprimento das condições de acesso previstas no regulamento e à análise das candidaturas.

De salientar, no entanto, que essas candidaturas, apoiadas através do OE/2004, aprovadas por Despacho do Secretário de Estado Adjunto e das Pescas, de 02/04/2004, haviam dado entrada na DGPA até 31/12/2002. Trata-se de candidaturas de 2002, sendo duas ainda de 2001, ou seja, foram objecto de aprovação cerca de quinze meses (em alguns casos, mais de dois anos), após a sua apresentação. Estabelecia o regulamento do SIPESCA, aprovado pelo Despacho Normativo n.º 42/2002, de 30 de Julho, um prazo de cinco meses e meio para a aprovação das candidaturas¹, “*salvo se não estiverem disponíveis as necessárias dotações orçamentais*”². Considerando a natureza dos apoios em causa, destinados “*à construção, por substituição, de pequenas embarcações, mais seguras e mais bem equipadas*” ou de pequenos projectos que visam a “*melhoria das condições de segurança, trabalho, acondicionamento e conservação de pescado a bordo*” e considerando a realidade sócio-económica dos destinatários destes apoios, recomenda-se ao Governo que proceda a uma reapreciação da situação, designadamente do ponto de vista orçamental, para permitir o cumprimento dos prazos previstos.

Na sua resposta, a DGPA julga estar essa situação ultrapassada face à nova metodologia em matéria de aprovação e pagamento dos subsídios, a que se aludiu no ponto 5.2.2. No entanto, a questão do atraso na aprovação dos projectos apresenta uma relação mais directa com as disponibilidades orçamentais do que com o modo de pagamento dos apoios, pelo que será necessária uma efectiva programação orçamental plurianual desses encargos, de forma a garantir o pagamento dos apoios nos anos seguintes ao da aprovação das candidaturas.

Verificou-se, nos processos examinados, que foi dado cumprimento ao previsto no regulamento relativamente ao controlo da execução material e financeira dos diversos projectos, que precede o pagamento do respectivo subsídio, ou seja, mediante a apresentação de documentos de despesa definitivos (facturas e recibos) e após a realização de vistoria pelos serviços de âmbito local da DGPA (direcções regionais e postos de atendimento), cujos autos relacionam os equipamentos adquiridos e/ou obras realizadas com as facturas que comprovam o respectivo encargo. Os documentos de despesa foram devolvidos aos promotores com carimbo referindo a sua comparticipação financeira pelo PIDDAC/2004.

Relativamente aos valores pagos a título de subsídio e nas situações em que não foram adquiridos alguns itens do investimento aprovado ou o foram por preço inferior ao previsto, ao valor do subsídio a pagar ao promotor foi deduzida a diferença correspondente no total das despesas na proporção da percentagem de apoio. Independentemente do nível de execução do investimento aprovado, é mantida a comissão devida à DGPA pelo acompanhamento dos projectos, fixada, de acordo com o regulamento, com base no valor líquido do subsídio atribuído.

No que respeita aos projectos objecto de exame verificaram-se vários casos em que, na altura do pagamento dos apoios financeiros aos beneficiários, as respectivas certidões de situação regularizada perante a administração fiscal e a segurança social já se encontravam fora do período de validade, devendo a DGPA zelar para que futuramente o pagamento dos apoios seja condicionado à apresentação pelos beneficiários de certidões que se encontrem válidas nessa data.

¹ As candidaturas deverão ser apresentadas até 15 de Maio e a decisão tomada até 31 de Outubro. Refira-se que o regulamento anterior, aprovado pelo Despacho Normativo n.º 8-A/2000, de 30 de Julho, estabelecia um prazo inferior, de dois meses após o fim do período de candidatura, para a tomada de decisão.

² Situação que se confirmou ter ocorrido em 2003, tendo sido utilizada a totalidade da dotação afectada ao SIPESCA.



Relativamente a essas situações, verificadas também no “Incentivo à Aquisição de Alevins Não Selvagens”, que se descreve no ponto seguinte, a DGPA, na sua resposta, refere que *“irá observar uma maior atenção”, acrescentando que “No entanto, julgamos ser de referir que de um modo geral, temos tido a preocupação de assegurar que os beneficiários estão regularizados perante o fisco e a segurança social aquando da análise, homologação e da entrega dos documentos para pagamento. Contudo, por razões processuais pode acontecer que as certidões caduquem e em particular, no final do ano aquando do pagamento, seja difícil a obtenção atempada de novas certidões, ocasionando a ocorrência do tipo de situações descritas.”*

5.2.3.3 – Medida “Desenvolvimento da Aquicultura”

5.2.3.3.1 – Projecto “Incentivo à Aquisição de Alevins Não Selvagens”

De acordo com o Despacho Normativo n.º 41/2002, de 30 de Julho, este projecto tem por fim promover o repovoamento de culturas marinhas com alevins (peixes muito jovens) oriundos de unidades de reprodução, de modo a reduzir os impactos negativos provocados pela captura de alevins selvagens na natureza. O incentivo consiste na comparticipação de 25% do custo dos alevins a adquirir.

Verificou-se, nos processos examinados, que foi dado cumprimento ao previsto no regulamento relativamente ao modo de pagamento dos subsídios, ou seja, mediante a apresentação de documentos de despesa definitivos (facturas e recibos ou documentos equivalentes, como ordens de pagamento e extractos bancários, quando as aquisições foram efectuadas a fornecedores estrangeiros), e considerando apenas os repovoamentos que tiveram o acompanhamento dos serviços de âmbito local da Direcção-Geral, cujos autos de vistoria mencionam a factura, e em alguns casos, as guias de transporte relativas à entrega dos alevins no estabelecimento. Os originais dos documentos de despesa foram devolvidos com carimbo referindo a sua comparticipação financeira.

Nas situações em que foi realizado um nível de investimento inferior ao que havia sido aprovado, procedeu-se ao reajustamento dos valores do subsídio pago aos promotores, à semelhança do referido em relação ao SIPESCA.

No momento do pagamento dos subsídios, à semelhança do referido no ponto anterior, verificaram-se casos em que as certidões da administração fiscal e da Segurança Social se encontravam fora do prazo de validade, devendo a DGPA futuramente zelar pela não ocorrência dessa situação.

Relativamente a essas situações, verificadas também no âmbito do SIPESCA, a DGPA pronunciou-se nos termos referidos no ponto anterior.

5.2.3.3.2 – Projectos “Estruturas para a Aquicultura/Outras Medidas de Apoio a Estabelecimentos Aquícolas” e “Salicultura”

As candidaturas no âmbito destes projectos têm expressão residual no conjunto dos apoios atribuídos. Não existe regulamento específico para as candidaturas enquadráveis no projecto “Estruturas para a Aquicultura/Outras Medidas de Apoio a Estabelecimentos Aquícolas”, que se destina a apoiar os aquicultores cujos estabelecimentos necessitam de investimentos de carácter estrutural, que sofreram prejuízos com intempéries ou acidentes resultantes de acções não expectáveis e que não são da responsabilidade dos agentes económicos.

Relativamente ao projecto “Salicultura”, que tem por fim a melhoria das condições de produção e o aumento da rentabilidade no sector, os apoios encontram-se regulados pelo Despacho Normativo n.º 44/2002, de 30 de Julho.

Foram examinados os processos relativos a cada área de apoio, tendo-se verificado, relativamente ao processo enquadrado no projecto “Salicultura”, que foi dado cumprimento ao previsto no regulamento, correspondendo o valor pago à comparticipação de 60% dos encargos elegíveis, após a conclusão do projecto e correspondente verificação material e financeira pela DGPA.

No que respeita ao processo relativo a “Estruturas de Apoio à Aquicultura/Outras Medidas de Apoio a Estabelecimentos Aquícolas”, foi também atribuída uma comparticipação de 60% dos encargos aprovados, verificando-se a aplicação de procedimentos idênticos aos demais regimes de apoio. O montante pago, inferior ao subsídio aprovado, resultou da dedução das despesas não realizadas na proporção da percentagem de comparticipação.

Em ambos os pagamentos foram deduzidas comissões no valor de 1% do valor dos respectivos montantes de subsídio aprovados, devidas pelo acompanhamento dos projectos.

Embora se reconheça que este tipo de apoio financeiro possa ter uma expressão reduzida, o que poderá justificar a sua atribuição relativamente casuística no contexto dos apoios atribuídos pela DGPA, recomenda-se que seja objecto de regulamentação, de acordo com o princípio de que os auxílios do Estado devem ser criados por acto legislativo, em nome da transparência da actividade do Estado, assegurando assim condições de igualdade aos potenciais beneficiários desses apoios.

Na sua resposta, a DGPA refere que “... irá estudar a situação e eventualmente nos próximos regulamentos irá ponderar a hipótese de à semelhança do “SIPESCA”, incluir nos regulamentos respeitantes ao Projecto “Desenvolvimento da Aquicultura” um artigo para tratar das “Acções Especiais”.

5.2.4 Publicitação dos apoios

Nos termos do art.º 1.º da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, é obrigatória a publicitação das transferências correntes e de capital que os ministérios, as instituições de segurança social, os fundos e serviços autónomos e os executivos municipais efectuam a favor de pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo ou donativo e outras formas. Nos termos do art.º 3.º da mesma lei, a publicitação desses benefícios deve ser efectuada, sem prejuízo de outros requisitos que forem legalmente exigíveis, através da publicação semestral no *Diário da República*, com indicação da entidade decisora, do beneficiário e do montante.

De notar que nos termos do n.º 1 do art.º 2.º da referida lei, a obrigatoriedade dessa publicação “(...) só é aplicável quando os montantes em questão excederem o valor equivalente a três anualizações do salário mínimo nacional” (o que, em 2004, correspondia a €13.161,60).

Verificou-se que a DGPA deu cumprimento ao disposto na referida lei, tendo sido publicitados os apoios referentes ao 1.º e 2.º semestre de 2004.



5.3 – Apoios concedidos pelo Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia (ICAM)

5.3.1 – Enquadramento

Nos termos da sua lei orgânica (Decreto-Lei n.º 408/98, de 21 de Dezembro), o Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia (ICAM) tem como atribuições, nomeadamente, “*apoiar o desenvolvimento, a produção e a promoção do cinema, do audiovisual e do multimédia enquanto formas de arte e instrumentos de cultura, tendo em vista a modernização e a internacionalização da respectiva indústria*”.

Em 2004, os apoios financeiros pagos pelo ICAM distribuíram-se por várias áreas: escrita e produção cinematográfica de longas metragens de ficção (que concentrou a maior parte das verbas) ou de curtas metragens de ficção; pesquisa, desenvolvimento e produção de documentários; desenvolvimento e produção de projectos de animação; desenvolvimento e produção de obras de multimédia; festivais de cinema; promoção e divulgação de obras em competição internacional; e outros.

Esses apoios financeiros encontravam-se, na maior parte dos casos, regulamentados por Portarias aprovadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 350/93, de 7 de Outubro (estabelece as normas relativas à actividade cinematográfica e à produção audiovisual)¹, sendo atribuídos sob a forma de subsídios a fundo perdido através de concursos públicos. Por conta da classificação económica 09.06.01–“*Activos financeiros/Empréstimos a médio e longo prazo/Sociedades e quase sociedades não financeiras – Privadas*” foram também concedidos apoios financeiros a produtores de filmes de longa metragem de ficção a título de adiantamentos sobre receitas de bilheteira, que deveriam posteriormente dar origem a reembolsos ao ICAM; esta forma de apoio não se encontra regulamentada.

Com carácter residual foram também concedidos outros apoios financeiros pelo ICAM, designadamente para a “rede alternativa à exibição comercial” ou para a realização de obras em salas de exibição.

Os apoios e as restantes despesas do ICAM foram financiados maioritariamente por receitas próprias², a que acresceram transferências do Orçamento do Estado (verbas do PIDDAC) e receitas provenientes de outras fontes, designadamente da RTP no âmbito de um protocolo entre as duas entidades.

5.3.2 – Execução financeira

Em 2004, num total de despesas de €17.570.489, o apoio financeiro do ICAM a entidades privadas nacionais ascendeu a €13.849.873 (78,8%), conforme se evidencia no quadro seguinte por classificação económica e fonte de financiamento. De notar que nas rubricas de classificação económica 04.07.01 e 05.01.03 as despesas pagas por conta da fonte de financiamento “Estado” (i.é, por transferências do Orçamento do Estado) não foram objecto de discriminação por alíneas, apesar de terem a mesma natureza das efectuadas por conta da fonte de financiamento “receitas próprias”, o que não se compreende.

¹ Este diploma, que fora revogado pelo Decreto-Lei n.º 15/99, de 15 de Janeiro, e reprecinado pela Resolução da Assembleia da República n.º 41/99, de 29 de Abril, foi revogado pela Lei n.º 42/2004, de 18 de Agosto (lei da arte cinematográfica e do audiovisual) a qual não foi objecto de regulamentação no ano em apreço.

² Provenientes essencialmente da “taxa de exibição” a que está sujeita a projecção de filmes publicitários através da televisão ou em salas de cinema.

Quadro V.11 – Execução do orçamento privativo do ICAM – pagamentos efectuados

(em euros)

Rubricas de classificação económica	Fontes de financiamento		Total	
	Receitas próprias	Estado	Valor	Estrutura (%)
04.07.00 -Transf. Correntes/Instituições sem fins lucrativos	422 203	217 575	639 778	4,6
04.07.01 - Instituições sem fins lucrativos (*)		217 575	217 575	1,6
04.07.01 - Instituições sem fins lucrativos	422 203		422 203	3,0
A - Participação em Festivais Nacionais (*)	348 739		348 739	2,5
B - Participação em Programas Nacionais (OBERCOM)	14 964		14 964	0,1
C - Associações e Federações	58 500		58 500	0,4
05.01.00 Subsídios/Soc. ou quase soc. não financeiras	8 869 605	1 854 687	10 724 292	77,4
05.01.03 - Privadas (*)		1 854 687	1 854 687	13,4
05.01.03 - Privadas	8 869 605		8 869 605	64,0
A- Apoio à criação e produção de cinema (*)	7 129 985		7 129 985	51,5
B - Apoio ao multimédia (*)	306 036		306 036	2,2
C - Apoio à promoção e divulgação (*)	1 004 395		1 004 395	7,3
D - Apoio à formação	290 103		290 103	2,1
E - Apoio à produção cinematográfica - Bonificação de Juros	41 585		41 585	0,3
F - Apoio à produção - Protocolo RTP (*)	97 500		97 500	0,7
05.07.00 - Subsídios/Instituições s/ fins lucrativos	31 301	120 966	152 267	1,1
05.07.01 - Instituições sem fins lucrativos (a)	31 301	120 966	152 267	1,1
08.01.00 Transf. de Capital/Soc. ou quase soc. não financeiras	184 740		184 740	1,3
08.01.02 – Privadas (b)	184 740		184 740	1,3
Total dos apoios a fundo perdido	9 507 849	2 193 228	11 701 077	84,5
09.06.00 - Activos Financeiros/Empréstimos a m.l. prazos	2 045 790	103 007	2 148 796	15,5
09.06.01 - Soc. ou quase. soc. não financeiras - Privadas (**)	2 045 790	103 007	2 148 796	15,5
TOTAL	11 553 639	2 296 234	13 849 873	100,0

Obs: (*) Apoios a fundo perdido objecto de exame.

(**) Foram objecto de exame os "adiantamentos por conta de receitas de bilheteira" integrados em processos seleccionados referentes a apoios a fundo perdido.

(a) Apoios à "rede alternativa à exibição comercial".

(b) Apoios a obras de remodelação de salas de exibição.

Fonte: Conta de gerência do ICAM (segundo o modelo de acordo com a Instrução n.º 1/2004 do Tribunal de Contas, para os organismos que aplicam o POCP) e listagens dos pagamentos por classificação económica e fonte de financiamento.

Conforme se evidenciou no quadro anterior, no total dos apoios financeiros, €11.701.077 (84,5%) refere-se a subsídios a fundo perdido e apenas €2.148.796 (15,5%) revestiu a forma reembolsável.

De notar que o n.º 3 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 350/93, de 7 de Outubro, estabelecia que: "Sempre que o apoio financeiro tiver como objecto obras ou actividades susceptíveis de gerarem receitas, deverá ser preferencialmente atribuído na modalidade de empréstimos, a liquidar a partir das receitas obtidas com a exploração da obra"; essa preferência pelos apoios financeiros sob a forma de empréstimos foi abandonada na Lei n.º 42/2004, de 18 de Agosto (Lei da Arte Cinematográfica e do Audiovisual), a qual menciona apenas que: "Os apoios financeiros a atribuir no âmbito dos programas de apoio estabelecidos na presente lei têm a natureza de empréstimos ou de apoio financeiro não reembolsável".

Sobre essa forma de apoio financeiro, a Comissão de Fiscalização do ICAM, no seu parecer sobre a gerência de 2004, destaca que: "Relativamente aos empréstimos à produção de filmes, estes, no final



de 2004, ascendem a €21.661.567, encontrando-se constituídas provisões no valor de €21.584.553¹. Igualmente de referir que a regularização destes empréstimos não se vislumbra, com o actual quadro legal”, questão que deve merecer do Governo a necessária resolução.

Refere também a Comissão de Fiscalização, no mesmo documento, “que não estão sendo reembolsados os empréstimos mais recentes, sob a forma de avanço sobre receitas, suscitando portanto dúvidas sobre a eficácia desta fórmula de apoio”. Conforme foi já referido, os empréstimos sob a forma de “avanço sobre receitas” não se encontram regulamentados, o que se considera indispensável, uma vez que têm constituído, na prática, um meio adicional de atribuição de subsídios a fundo perdido, à margem dos respectivos regulamentos. Como princípio geral, o Tribunal recomenda que os apoios do Estado sejam criados e regulamentados por acto legislativo, em nome da transparência da actividade do Estado, assegurando assim condições de igualdade aos potenciais beneficiários desses apoios.

Conforme também se evidenciou no quadro anterior, como fontes de financiamento dos apoios financeiros, foram utilizados €11.553.639 de “receitas próprias” (83,4%) e €2.296.234 de “transferências do Estado” (16,6%)².

Como foi já referido, nas receitas próprias assume especial relevância as provenientes da taxa de exibição que, em 2004, ascenderam a €14.507.936, representando 82,5% do total das receitas³, o que evidencia a dependência do funcionamento e atribuição dos apoios financeiros do ICAM da cobrança e entrega dessas verbas ao Instituto.

Relativamente a essas verbas, a Comissão de Fiscalização do Instituto no seu parecer sobre a gerência de 2004 salienta “mais uma vez que continua a não ser possível verificar o valor global anual das taxas de exibição cobradas pelas estações de televisão e outros operadores, estando o ICAM unicamente baseado na informação por aqueles prestada. Conforme já apontado em anos anteriores só se vislumbra possível ultrapassar esta situação caso se proceda a uma reformulação da legislação que regulamenta esta taxa e a modalidade da sua cobrança”⁴.

Por último, relativamente à execução financeira dos apoios do ICAM, refira-se que se trata na maior parte de casos de encargos plurianuais – por exemplo, constatou-se que foram pagos subsídios em 2004 que haviam sido aprovados através de concursos realizados em 2001 e mesmo em anos anteriores – , embora a Lei n.º 42/2004, de 18 de Agosto, já estabeleça que: “*Os programas de apoio previstos na presente lei têm a natureza de planos plurianuais legalmente aprovados, nos termos do artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho*”.

¹ Ou seja, prevê-se que 99,6% do valor dos empréstimos possa não ser reembolsado.

² Verbas que constituíram despesa dos serviços integrados, com a classificação orgânica: Ministério da Cultura, Cap.º 50-“Investimentos do Plano”, Divisão 22 – ICAM, referentes à Medida 001 – “*Apoio ao Cinema, Audiovisual e Multimédia*”, do Programa 035 – “*Divulgação e Promoção das Artes do Espectáculo*” que também abrangem todas as despesas do orçamento privativo do ICAM.

³ Segundo a conta de gerência do Instituto, o total das receitas ascendeu a €17.580.383, do qual €2.304.271 do “Estado (transferências dos serviços integrados)” e €15.167.802 de “receitas próprias”. A esse valor acresce o “saldo da gerência anterior” (€1.333.884), que o ICAM foi autorizado a integrar no seu orçamento privativo mas não foi autorizado a utilizar, não tendo sido dispensado do cumprimento da “regra do equilíbrio” a que se refere o art.º 25.º da Lei n.º 91/2001, de 28 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

⁴ Refira-se que a Lei n.º 42/2004, de 18 de Agosto, manteve em vigor, até à aprovação das normas para a sua execução, os art.ºs 53.º a 65.º do Decreto-Lei n.º 184/73, de 25 de Abril, referentes à taxa de exibição e à taxa de distribuição.

5.3.3 – Concessão, pagamento e controlo dos apoios

5.3.3.1 – Processos examinados

No quadro do ponto anterior assinalaram-se as rubricas de classificação económica por conta das quais foram efectuados os pagamentos, em 2004, referentes aos processos objecto de exame, que abrangeram a maior parte das mencionadas áreas de apoio do ICAM, com incidência nas que envolviam maiores montantes, especialmente a da produção de filmes de longa metragem de ficção, bem como os vários processos de atribuição¹.

Sendo os apoios em regra de natureza plurianual, para permitir examinar os procedimentos de aprovação, pagamento e controlo dos mesmos, a selecção dos processos teve também em conta o seguinte critério adicional: privilegiar projectos concluídos financeiramente em 2004 (ou seja, cuja última parcela do apoio financeiro foi paga neste ano) e aprovados no ano mais recente. Assim, por exemplo, no apoio automático à produção cinematográfica foram objecto de exame processos em que os apoios foram atribuídos e pagos em 2004, enquanto relativamente aos apoios directos e selectivos à produção cinematográfica (com uma excepção) foram examinados os projectos concluídos em 2004 que tinham sido aprovados, através de concursos, em 2002. Quando a mesma obra ou o mesmo produtor figuravam como beneficiários de diferentes apoios, foram todos seleccionados, afim de verificar a inexistência de duplicação de apoios.

Foram examinados 24 processos, de 17 beneficiários, totalizando os respectivos pagamentos €903.529, o que representa 7,7% dos apoios a fundo perdido pagos em 2004².

5.3.3.2 – Apoios financeiros à produção cinematográfica de longas metragens de ficção

Nos apoios financeiros à produção de filmes de longa metragem de ficção distingue-se o apoio automático, o directo e o selectivo.

a) Apoio automático

Esta forma de apoio a fundo perdido, acumulável com outros tipos de apoio, “*atende aos rendimentos obtidos com a exploração da obra anterior do mesmo produtor, nomeadamente à venda de bilhetes, durante o período de exibição em sala*”. A receita de bilheteira das obras anteriores confere ao respectivo produtor um crédito que, a partir de um dado valor acumulado fixado anualmente por Portaria (em 2004, de €25.000), poderá solicitar para aplicação na escrita de argumentos cinematográficos, no desenvolvimento de projectos de longas metragens ou para financiamento de produções cinematográficas.

Para 2004, a Portaria n.º 572/2004, de 26 de Maio estabeleceu em €200.000 a verba global para a atribuição de apoios automáticos; uma vez que o montante dos créditos que os respectivos produtores solicitaram para aplicação totalizava €209.053, aquela verba foi rateada (correspondendo a 95,7% do valor do crédito solicitado pelo respectivo produtor), para aplicação em doze projectos.

¹ Distinguindo-se apoios automáticos (à escrita e produção cinematográfica de filmes de longa metragem de ficção), os directos e os selectivos, bem como os concedidos pontualmente.

² Tratando-se de apoios pagos em prestações, foi também examinada a documentação referente aos pagamentos em anos anteriores e a sua correspondência com o inicialmente aprovado e com as despesas realizadas.



Nos processos objecto de exame constava a documentação de candidatura prevista no Regulamento.

Quanto à comprovação da aplicação do subsídio atribuído foi apresentado pelo respectivo beneficiário relatório das despesas por rubricas, visado por um técnico de contas (TOC) e a discriminação das fontes de financiamento das despesas. Dado que relativamente à maior parte dos apoios que concede o ICAM não exige a apresentação dos documentos de despesa (facturas, recibos e comprovativos de pagamento), mas sim uma listagem das despesas por rubricas do orçamento apresentado na candidatura, visada por um TOC, deverá criar procedimentos para, por amostragem, proceder à validação das contas que lhe são prestadas.

b) Apoio directo e selectivo

Nos termos dos respectivos regulamentos, o apoio directo é atribuído “com o fim de completar os contributos financeiros directamente obtidos pelo produtor para a montagem financeira do projecto”, enquanto o selectivo se destina a apoiar projectos “atendendo ao conteúdo da produção e às suas propostas estéticas, técnicas e artísticas como incentivo à criação e à renovação da arte cinematográfica”.

Quer o apoio directo, quer o apoio selectivo, reveste a forma de subsídio a fundo perdido, atribuído mediante concurso público, sendo fixado, por despacho do Ministro da Cultura, a quantia global para os apoios a conceder, bem como o limite máximo por projecto, tanto em valor absoluto como em percentagem do respectivo custo total.

Relativamente aos apoios directos, em 2002, foi fixado que o financiamento do ICAM não podia ultrapassar 50% do custo total da produção, enquanto para os apoios selectivos a percentagem foi fixada em 80%, constituindo este aspecto o que distingue estes dois tipos de apoio em termos financeiros. Quanto ao limite em valor absoluto, em 2002, para os dois tipos de apoio foi fixado o mesmo valor, de €648.500 para a produção de cada filme¹, como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro V.12 – Apoios directos e selectivos aprovados em 2002

(em euros)

Tipo de apoio	Montante global (1)	Limite máximo por projecto (2)	N.º de projectos apoiados (1) / (2)
Apoios directos			
- 1.º Concurso	1 297 000	648 500	2
- 2.º Concurso	1 945 000	648 500	3
Total	3 242 000		5
Apoios selectivos			
- 1.º Concurso	2 594 000	648 500	4
- 2.º Concurso	1 945 500	648 500	3
Total	4 539 500		7
TOTAL	7 781 500		12

Nesse ano, constituindo uma situação comum a outros apoios concedidos pelo ICAM, esse valor absoluto (€648.500) revelou-se inferior ao resultante da aplicação das referidas percentagens ao custo total de cada produção, pelo que foi esse valor o montante do subsídio aprovado para cada projecto.

¹ Em 2003 esse valor passou para €650.000, ou seja, foi actualizado em 2,31%.

Deste facto resultou que o número de produções apoiadas foi igual ao quociente entre a quantia global fixada para o concurso e o limite em valor absoluto do apoio financeiro por projecto.

Nos apoios financeiros (selectivos ou directos) concedidos pelo ICAM noutras áreas observou-se, geralmente, a mesma situação, ou seja, não foi relevante, em termos práticos, a percentagem de apoio (valor do apoio aprovado e pago em relação ao custo total), por daí resultar um valor superior ao limite máximo do apoio a conceder a cada projecto, anualmente actualizado segundo a taxa de inflação.

Conforme foi mencionado, estes apoios são atribuídos por concurso público, estipulando o regulamento designadamente as regras sobre a publicitação do concurso, o prazo e a documentação de candidatura, a nomeação, por despacho do Ministro da Cultura, de uma comissão técnica (ou júri) composta por personalidades de reconhecido mérito, bem como os critérios de selecção e de ordenação das candidaturas.

Após a audiência prévia dos concorrentes, através do envio de acta do respectivo júri que anexa lista ordenada das candidaturas e a pontuação atribuída aos critérios de selecção, as respostas recebidas foram apreciadas pelo júri, tendo a sua classificação final sido homologada por despacho do Secretário de Estado da Cultura, por proposta do ICAM.

Após essa homologação foi celebrado entre o ICAM e o respectivo beneficiário o correspondente “acordo de apoio financeiro” (ou acordo de produção) que discrimina as obrigações das partes e a calendarização do pagamento do apoio.

Conforme evidencia o quadro V.11, em 2004, foi paga a importância de €97.500 com a classificação económica 05.01.03 F – “Subsídios/Soc. ou quase soc. não financeiras/Privadas – Apoio à Produção - Protocolo RTP”, no quadro de um protocolo celebrado entre esta empresa e o ICAM para a produção cinematográfica, segundo o qual as obras apoiadas pelo Instituto podem beneficiar de um reforço financeiro a ser financiado pela RTP, a qual transferirá a respectiva verba para o Instituto¹. Como contrapartida, a RTP deterá os direitos de transmissão a título exclusivo.

Dos processos examinados constava a documentação de candidatura prevista no regulamento e, de acordo com os respectivos relatórios das despesas, visadas por um TOC como foi já referido, o valor do incentivo atribuído e pago respeitou os limites, em valor absoluto e relativo, das despesas realizadas.

Nos dois processos examinados de apoios directos referentes ao mesmo produtor², além dos apoios financeiros a fundo perdido, foram pagas outras verbas pelo ICAM a título de “avanço sobre receitas” por conta da referida rubrica de classificação económica 09.06.01 – “Activos financeiros/Empréstimos a médio e longo prazos/sociedades e quase sociedades não financeiras privadas”³. Nos termos dos contratos celebrados entre o ICAM e o produtor/distribuidor, o ICAM, a partir de um dado montante de receitas, receberá uma percentagem das receitas líquidas igual à proporção do valor desse “avanço sobre receitas” no volume total dos financiamentos da parte portuguesa nos custos da produção⁴.

¹ O mencionado valor, pago para a produção de um filme objecto de exame, resulta da repartição por 4 filmes da verba total (€390.000) prevista no protocolo celebrado entre o ICAM e a RTP, em 8/8/2003.

² Madragoa Produção de Filmes, SA, referente aos filmes “Lá fora” (concurso de 2002) e “O Quinto Império” (concurso de 2003).

³ Para a produção dos filmes mencionados na nota anterior, respectivamente, €50.000 e €250.000.

⁴ Relativamente a cada um dos filmes referidos nas notas anteriores, o ICAM terá direito a receber, respectivamente, 5,4% e 21,2% das receitas líquidas, a partir de receitas no valor de €150.000 e €500.000.



No ponto 5.3.2 foi já mencionado o parecer da Comissão de Fiscalização do ICAM sobre a gerência de 2004, no qual refere não estarem a ser reembolsados os empréstimos sobre a forma de avanço sobre receitas, o que suscita dúvidas sobre a eficácia desta forma de apoio, que deverá ser regulamentado uma vez que tem constituído, na prática, um meio adicional de atribuição de subsídios a fundo perdido, de montante significativo, à margem dos respectivos regulamentos.

Além disso verificou-se que o ICAM não procedeu ao controlo dos valores que foram apresentados pelo produtor.

Com efeito, em 30/05/2005, a empresa produtora enviou ao ICAM uma listagem, assinada pela administração e pelo seu TOC “das receitas brutas geradas pela comercialização dos filmes no período de 1 de Janeiro a 31 de Dezembro de 2004” abrangidos pelo protocolo entre o Ministério da Cultura e a Atalanta Filmes, celebrado em 27/4/1998. Essa listagem, que abrange filmes com ano de contrato de 1998 a 2003 e especifica as receitas, no referido período, provenientes de “salas de cinema”, “aluguer/venda de cópias”, “vídeo/dvd”, “TV” e “exploração internacional”, não apresenta qualquer valor de receita relativa ao filme “Lá fora”, o que não se compreende uma vez que estreou nas salas de cinema em Abril de 2004. O mesmo se verifica relativamente a outro filme da mesma produtora, “O Milagre Segundo Salomé”, que estreou em salas de cinema em Maio de 2004.

O ICAM, na sua resposta, a duas das questões suscitadas neste ponto e que são comuns a outras áreas de apoio do Instituto – falta de controlo no apuramento de receitas provenientes dos apoios a título de “avanço sobre as receitas” e ausência de acompanhamento dos apoios entregues aos beneficiários, nomeadamente da verificação através de documentos de despesa das quantias entregues como subsídio, menciona que:

“(…) este Instituto encontra-se a fazer um esforço, no sentido de colmatar este tipo de falhas. Assim, tem vindo a desenvolver uma aplicação informática para a gestão da sua actividade, que acompanha um projecto, ou melhor, de qualquer apoio desde o momento em que se inicia o pedido ou a candidatura até à entrega de toda a documentação ou outro tipo de material exigido (cópias, material promocional, etc.).

Quanto ao controlo dos subsídios concedidos, principalmente a verificação de uma correcta aplicação das verbas atribuídas, o ICAM, durante o corrente ano, contratou uma empresa que tem estado a efectuar acções de auditoria junto de alguns beneficiários, escolhidos por amostragem em concursos diferentes. Empresa esta que já desenvolveu diversas acções, tendo mesmo entregue os respectivos relatórios preliminares”.

As acções mencionadas na resposta foram realizadas por uma empresa de auditoria contratada pelo Instituto, em 15/04/2005, para, nos termos do respectivo contrato, a realização de auditorias financeiras a nove projectos: 2 projectos na área da produção de longas metragens e 1 projecto em cada uma das áreas da produção de curtas metragens, da produção de documentários, da produção de animação, da promoções de filmes no estrangeiro e festivais nacionais nacional, da rede alternativa de exibição e da formação.

Eventualmente pelo seu custo trata-se de uma amostra de reduzida dimensão, pelo que, embora se trate de uma iniciativa relevante, não permitirá por si só colmatar as insuficiências de controlo da aplicação dos subsídios mencionadas ao longo do presente relatório.

5.3.3.3 – Apoio financeiro (directo e selectivo) à produção de documentários

À semelhança do referido no ponto anterior, o Regulamento de Apoio Financeiro Directo à Produção Cinematográfica de Documentários de criação define esse apoio como complementar de outros financiamentos já garantidos e comprovados e condicionado à existência de uma percentagem mínima de financiamento exterior ao ICAM, com o objectivo incentivar a produção de documentários de criação.

Para o concurso realizado em 2002, para atribuição de apoio directo, foi fixado o montante global de €200.000 e o limite máximo de apoio por projecto em €50.000, não podendo esse apoio ultrapassar 50% do custo orçamentado para cada produção. Foram concedidos apoios financeiros a 4 candidaturas, nos montantes solicitados que, em alguns casos eram inferiores a €50.000, pelo que o remanescente (perfazendo os €200.000) foi atribuído à candidatura classificada em 5.º lugar.

Quanto ao apoio selectivo, para o concurso realizado em 2002 foi aprovado o quantitativo global de €728.500; o limite de apoio em valor absoluto por projecto variou, conforme previsto no regulamento, segundo a percentagem que representava o financiamento exterior ao ICAM no total das despesas¹. Foram aprovadas 19 candidaturas, tendo-lhes sido atribuído o apoio financeiro solicitado na candidatura, dentro dos referidos limites, à excepção da candidatura que ficou em 19.º, cujo montante atribuído correspondeu à verba remanescente.

Dos processos examinados constava a documentação de candidatura prevista no regulamento, bem como a que se encontra estipulada para comprovar a aplicação da verba atribuída. Quanto à comprovação das despesas, tal como relativamente à produção de filmes de longa metragem, o ICAM exige apenas a apresentação de relatório visado por um TOC. De acordo com os respectivos relatórios, o valor do incentivo atribuído e pago respeitou os limites, em valor absoluto e relativo, das despesas realizadas.

5.3.3.4 – Apoio financeiro (selectivo) à escrita de argumentos cinematográficos para longas metragens de ficção, à pesquisa e desenvolvimento de documentários e ao desenvolvimento de projectos de média metragem de animação

Em 2004 foram também efectuados pagamentos finais, referentes a concursos de 2002, de apoios financeiros nas áreas referidas em epígrafe, que se distinguem dos apoios financeiros à produção anteriormente mencionados.

Nestes casos é fixado o montante global do apoio financeiro e o limite em valor absoluto por projecto, mas não um limite em percentagem do custo total². No quadro seguinte quantificam-se estes apoios e o número de projectos aprovados.

¹ Por exemplo, €20.000 para projectos financiados inteiramente pelo ICAM e €65.000 para projectos em que o financiamento exterior era superior a 60%.

² No caso do apoio à escrita de argumentos cinematográficos para longas metragens de ficção o respectivo regulamento já não prevê a apresentação de orçamento das despesas.



Áreas	Montante global (€)	Limite por projecto (€)	N.º de projectos aprovados
Escrita de argumentos para longas metragens	150 000	15 000	10
Pesquisa e desenvolvimento de documentários	50 000	5 000	10
Desenvolvimento de projectos de média metragem de ficção	37 500	6 250	6

Dos processos examinados constava a documentação de candidatura prevista no respectivo regulamento. No que se refere à comprovação da aplicação do incentivo verificaram-se situações diversas, ou seja casos em que o respectivo beneficiário: a) apresentou documentos comprovativos (facturas/recibos) da aplicação da totalidade, ou de parte da verba recebida; b) apresentou listagens das despesas validadas por um TOC; ou c) apresentou listagens não validadas. Tratando-se de despesas que podem ser comprovadas e dado o seu pequeno montante, deverá o Instituto exigir a apresentação dos documentos comprovativos das despesas realizadas.

5.3.3.5 – Apoio financeiro à produção de projectos de multimédia

Os pagamentos efectuados em 2004 na área dos apoios à produção de obras multimédia referem-se a um concurso de 2001, para o qual foi atribuído o quantitativo global de €748.196,85, a 16 projectos aprovados. A cada projecto foi atribuído o valor solicitado, até ao valor limite de €49.879,79, não podendo esse apoio ultrapassar 75% do custo orçamentado para cada obra.

A comprovação das despesas realizadas foi efectuada através da apresentação de relatório e contas assinado por um TOC, à semelhança do verificado noutras áreas, não tendo o incentivo atribuído e pago ultrapassado a referida percentagem.

5.3.3.6 – Apoio financeiro à promoção de actividades culturais nos domínios do cinema, audiovisual e da multimédia e à realização de festivais nacionais

Ao contrário dos apoios financeiros nas restantes áreas referidas, que se encontram regulamentados por Portaria¹, o apoio à Promoção nos Domínios do Cinema, Audiovisual e Multimédia, consta de Regulamento Interno, do ICAM, não publicado em Diário da República. Conforme se referiu no ponto 5.3.2, o Tribunal recomenda que, como princípio geral, os apoios do Estado sejam criados e regulamentados por acto legislativo.

Esse regulamento, para vigorar em 2004, previa o apoio para: promoção de obras em festivais internacionais, dependendo da selecção e inscrição dos filmes nos festivais de Berlim, Cannes ou Veneza, não podendo o apoio a conceder por filme ser superior a 50% do orçamento apresentado para a respectiva promoção, com o limite de €10.000; promoção e divulgação de obras em competição, abrangendo a tiragem de cópias (2 cópias por filme por ano), a feitura de material promocional (€1.250 por filme), e a tradução e legendagem.

Pela sua natureza trata-se de apoios pontuais, aprovados caso a caso pelo ICAM, segundo esse regulamento interno.

¹ Com excepção das verbas pagas a título de “adiantamentos sobre receitas”, que não se encontram regulamentadas.

Por sua vez, os apoios financeiros à realização de festivais nacionais, de acordo com regulamentos publicados em Diário da República, são atribuídos por concurso público, sendo as candidaturas apreciadas por uma comissão de análise e selecção, nomeada pela Direcção do ICAM.

Para o concurso de 2004 foi disponibilizado o montante de €550.000, tendo sido aprovados 18 projectos.

Relativamente aos dois tipos de apoio, nos processos examinados, foi apresentada pelos beneficiários a documentação que se encontra prevista, designadamente o relatório de contas visado por um TOC.

5.3.4 – Publicitação dos apoios

Nos termos da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, o ICAM encontra-se obrigado a publicar no *Diário da República* listagens, semestrais, dos apoios financeiros concedidos, de valor superior a €13.161,60.

As listagens dos apoios pagos pelo ICAM em 2004, as quais incluem os pagamentos referentes aos processos seleccionados para exame, foram remetidas para publicação no *Diário da República* apenas em 29/07/2005, não tendo sido cumprida a disposição que determina que essa publicitação seja feita semestralmente.

Além dos aspectos mencionados no ponto 5.3.3.2.b), o ICAM, na sua resposta não se pronunciou sobre as restantes questões suscitadas, considerando no entanto “(...) *ser de referir que se aguarda desde há dois anos uma nova regulamentação do sector, que se prevê estar em vigor no decurso do próximo ano e que irá prevenir e acautelar algumas das situações referidas no relatório*”.

5.4 – Apoios concedidos pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD)

5.4.1 – Enquadramento

O Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD), resultando da fusão do Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP) com a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD), foi criado pelo Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro, como instituto público, dotado de personalidade jurídica, de autonomia administrativa e de património próprio, sob a superintendência e tutela do Ministro dos Negócios Estrangeiros.

Para a preparação do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004 foi determinada a realização de uma auditoria aos apoios concedidos pelo IPAD, suportados por “dotações orçamentais afectas a despesas de cooperação” com a seguinte classificação económica:

06.02.03 – Outras despesas correntes/Diversas/Outras, alíneas

G – Ajuda de emergência

H – Financiamento de projectos de cooperação

I – Acompanhamento da cooperação

J – Instituições multilaterais.



No exercício do princípio do contraditório, o relato de auditoria foi enviado ao IPAD, aos seus responsáveis durante o ano 2004 (membros do Conselho Directivo), à tutela e ao Ministro de Estado e das Finanças. Foram recebidas respostas do IPAD, da Dra. Teresa Seixas Nunes (Vogal do Conselho Directivo que cessou funções em 15/09/2004) e do Dr. Diogo Ribeiro Santos (Vogal do Conselho Directivo que iniciou funções a partir daquela data). Foi também recebida resposta do Ministério das Finanças através da DGO, não se tendo pronunciado a tutela do Instituto.

Tendo sido solicitado ao Instituto listagens dos beneficiários dos apoios pagos em 2004 (por tipo de apoio, identificação do beneficiário, montante atribuído e pago e outros elementos relevantes) foi recebido em tempo útil apenas uma listagem dos apoios a projectos de iniciativa de Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD), também designados por “apoios à sociedade civil”, atribuídos por concursos realizados em 2003 e 2004. Trata-se de uma pequena parte (9,9%) dos apoios financeiros pagos em 2004 por conta da alínea de Cl. Ec. 06.02.03 H – *Financiamento de Projectos de Cooperação*, sendo os restantes designados por apoios a “outros projectos de cooperação” (ou “projectos de desenvolvimento”) ¹.

A auditoria foi, por esse motivo, circunscrita aos apoios financeiros a ONGD.

Considera-se inaceitável essa situação, uma vez que, ultrapassados todos os prazos razoáveis para eventuais conciliações de valores, a contabilidade do IPAD não permitiu responder a um requisito essencial – o que foi pago e a quem –, traduzindo um elevado grau de desorganização dos serviços do Instituto.

O IPAD, através do seu actual Presidente do Conselho Directivo, refere na sua resposta nomeadamente, que:

“(…) contabilidade do IPAD, permitia responder com exactidão “o que foi pago e a quem”, apenas com a particularidade de não fornecer essa informação por projecto e simultaneamente por beneficiário, por limitações dos referidos sistemas” contabilísticos.

O ex-Vogal do Conselho Directivo que iniciou funções em 16/09/2004, na sua resposta, refere que considera inaceitável a consideração de que:

“(…) o atraso na entrega dos elementos solicitados traduziria um elevado grau de desorganização dos serviços do Instituto [e que a mesma está] errada por não ligar correctamente as causas aos efeitos [dado que] a equipa de auditoria foi informada de que os dirigentes do IPAD não dispunham dos elementos solicitados e atribuíam grande prioridade à sua elaboração (...) foi também profusamente referido o estado de desorganização generalizada em que se encontrava o IPAD, evidenciado, nomeadamente, na inexistência de registos sistemáticos, exaustivos e fíaveis dos projectos em curso e da respectiva execução física e financeira (...).

Confunde-se a demora na prestação de informação que devia ter sido tratada e sistematizada durante o ano 2004 com a desorganização dos serviços em 2005 (...). Se a contabilidade do IPAD não permite responder a um requisito essencial – o que foi pago e a

¹ As listagens em falta, referentes às restantes áreas (ajuda de emergência, “outros projectos de cooperação”, acompanhamento da cooperação e instituições multilaterais), após sucessivas insistências junto do IPAD, foram recebidas apenas em Julho de 2005, mais de quatro meses após a conclusão da auditoria. Por terem sido apresentadas extemporaneamente não puderam ser validadas; assinala-se, contudo, que tais listagens suscitaram reservas, desde logo por relativamente a um beneficiário (ONGD), do qual se haviam examinado processos, incluírem o pagamento de uma verba que aquele não recebera; comunicada essa situação ao Instituto, este, em Setembro/2005, remeteu nova listagem, segunda a qual essa verba terá sido paga a outra entidade.

quem – não é por os serviços estarem desorganizados em 2005 e sim por terem estado desorganizados em 2004.”

Por sua vez, o ex-Vogal do Conselho Directivo anterior, que cessou funções em 15/09/2004, refere, na sua resposta:

“Desconheço os motivos porque o IPAD não conseguiu responder à solicitação de informar e remeter listagens dos beneficiários dos apoios pagos em 2004 porquanto para além do registo contabilístico histórico propriamente dito, caso o sistema de informação de gestão iniciado em 2003 (embora manual) se mantivesse em execução/actualização, seria possível dispor dessa informação.

(...) logo no arranque do IPAD foi efectuado um diagnóstico da situação em termos operacionais e de sistemas de informação. De entre as conclusões ressaltaram desde logo:

1. uma manifesta insuficiência ao nível do reporting possível com o sistema informático existente (...) de que resultava a inviabilidade prática de instalação de uma contabilidade analítica;

2. a inevitabilidade de um certo compasso de espera [para que o IPAD se pudesse] enquadrar na própria reestruturação do sistema informático em curso ou estudo no Ministério dos Negócios Estrangeiros.

3. para suprir as carências detectadas foi implementado um sistema de registo e controlo manuais (extra contabilístico) através do qual se conseguia obter informação de gestão com um mínimo de análise: por País beneficiário, por linha de apoio, por projecto e em termos de montantes orçamentados, aprovados, cabimentados e pagos.

4. foi assim possível passar a dispor de uma folha de cálculo que embora manual já permitia obter informação quase permanente sobre a actividade dos projectos em curso (integrados no PAC e outros) e verbas por afectar em função das dotações orçamentais (...).”

Reitera-se a opinião quanto à desorganização dos serviços (sem que tal ponha em causa a indicação de que relativamente a 2005 a situação possa ter sido ultrapassada) evidenciada pelas dificuldades reconhecidas na prestação da informação solicitada (o que foi pago e a quem, por projecto e beneficiário), dado que esta constitui informação de gestão essencial para o acompanhamento dos projectos e dos próprios compromissos financeiros do Instituto.

Refira-se ainda que a Comissão de Fiscalização, órgão do IPAD responsável pelo controlo da legalidade e adequação da gestão financeira e patrimonial aos fins do Instituto, à data da auditoria, ainda não tinha sido nomeada, o que se considera uma situação anómala que prejudica o regular funcionamento do Instituto.

Na sua resposta, o ex-Vogal que cessou funções em 15/09/2004 refere que:

“embora o IPAD não dispusesse de Comissão de Fiscalização – por não ter sido formalmente designada – pelo menos para o fecho de contas do exercício de 2003 e foi decidido pelo CD contratar os serviços de revisão de contas à BDO (cujo relatório deverá constar dos respectivos documentos de prestação de contas)”

“A necessidade de nomear a Comissão de Fiscalização foi representada, por escrito, à tutela, em Março. Desconhece-se o despacho que terá merecido.”

Observe-se que, conforme chama a atenção da DGO na sua resposta, as referências acima à Comissão de Fiscalização devem ser entendidas como feitas ao Fiscal único, nos termos da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.



5.4.2 – Execução financeira

5.4.2.1 – Dotações orçamentais e pagamentos efectuados

O orçamento da Cooperação do IPAD para 2004, classificado na rubrica 06.02.03 – *Outras despesas correntes/Diversas/Outras*, bem como a sua execução encontra-se evidenciado no quadro seguinte, por alíneas de classificação económica e fontes de financiamento:

Quadro V.13 – Apoios concedidos pelo IPAD – Dotações e execução orçamental (CGE)

(em euros)

Fonte de Financiamento	Alíneas de classificação económica 06.02.03	Dotação inicial	Alterações orçamentais	Dotação final	“Pagamentos efectuados (CGE)”		Saldo
					Valor	%	
110 - Receitas Gerais	G - Ajuda de emergência	2 300 000	- 500 000	1 800 000	1 569 854	87,2	230 146
	H - Financiamento de projectos de cooperação ⁽¹⁾	28 852 280	-5 615 268	23 237 012	23 223 548	99,9	13 464
	I - Acompanhamento da cooperação ⁽²⁾	11 700 000	-1 320 000	10 380 000	10 297 681	99,2	82 319
	J - Instituições multilaterais	4 941 756	- 233 770	4 707 986	4 372 313	92,8	335 673
	Subtotal	47 794 036	-7 669 038	40 124 998	39 463 396	98,4	(3) 661 602
123 - Receitas com transição de saldos	G - Ajuda de emergência	-	-	-	-	-	-
	H - Financiamento de projectos de cooperação ⁽¹⁾	-	51 261 490	51 261 490	15 807 253	30,8	35 454 237
	I - Acompanhamento da cooperação ⁽²⁾	-	4 640 755	4 640 755	209 002	4,5	4 431 753
	J - Instituições multilaterais	-	2 857 132	2 857 132	1 658 502	58,0	1 198 630
	Subtotal	-	58 759 377	58 759 377	17 674 757	30,1	41 084 620
TOTAL	47 794 036	51 090 339	98 884 375	(4) 57 138 154	(4) 57,8	41 746 221	

(1) Engloba os apoios à sociedade civil (apoios a ONGD por concurso) e os Projectos de Desenvolvimento.

(2) Engloba a programação e avaliação, o apoio logístico e os apoios a bolseiros e a cooperantes.

(3) No final da execução orçamental encontrava-se congelado o valor de €557.406, pelo que o saldo efectivamente disponível ascendia a €104.196.

(4) A CGE não distingue os pagamentos efectivos (a terceiros) das requisições de verbas em excesso. Assim, para obter a taxa de execução real, que foi de 43%, haverá que deduzir o montante de €14.954.534, reposto em 2005 (cfr. Quadro II.3, conforme alude o IPAD, na sua resposta).

Saliente-se que a rubrica 06.02.03, de acordo com as notas ao classificador económico das receitas e despesas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, tem “(...) uma função meramente residual”, englobando “(...) as despesas originadas pela diferença de câmbio desfavorável, relacionadas com a actividade corrente da entidade” e “(...) as despesas relacionadas com serviços bancários”. No caso do IPAD, em 2004, o montante dos “pagamentos efectuados” por conta dessa inadequada rubrica, de natureza residual, ascendeu a €57.138.154, o que representa 91,8% do total da sua despesa orçamental (€62.271.449)¹. Não foi, assim, cumprido o princípio da especificação, estabelecido no art.º 8.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (lei de enquadramento orçamental), determinando que as despesas sejam fixadas de acordo, designadamente, com o classificador económico².

¹ Além das “dotações para despesas da cooperação”, com a referida classificação económica 06.02.03 – *Outras despesas correntes/Diversas/Outras*, o orçamento do IPAD incluiu dotações com as classificações económicas 01 – *Despesas com o pessoal*, 02 – *Aquisição de bens e serviços*, 04 – *Transferências correntes* e 07 – *Aquisição de bens de capital*, inscritas no orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros nos Capítulos 03 – “Cooperação e relações externas” e 50 – “Investimentos do plano”, por conta das quais foi processada despesa orçamental que ascendeu a €5.133.295. Não se exclui que por conta da rubrica 06.02.03 tenham sido processadas também despesas que deveriam ter sido suportadas pelas restantes rubricas do orçamento de funcionamento e de investimento do Instituto.

² O actual classificador, em vigor a partir de 2003, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, estabelece que as despesas sejam especificadas por agrupamento económico que, no caso das referidas “despesas de cooperação” seriam 04 –

A DGO, na sua resposta, menciona que:

“(...) a situação foi sanada no decurso da execução orçamental de 2005, tendo sido elaborado o projecto de orçamento para 2006, de acordo com os respectivos normativos legais (...)”

Por sua vez, o IPAD informa que o seu orçamento:

“(...) deixou, desde o início de 2005, de estar classificado, quase na sua totalidade, na rubrica económica '06.02.03 – Outras despesas correntes/Diversas/Outras', estando em curso o processo de contabilização da despesa por natureza (...)”

Na sua resposta o ex-Vogal que iniciou funções em 16/09/2004 considera que *“É inteiramente pertinente a crítica efectuada.”* e descreve as medidas tomadas para inverter a situação em 2005.

Nesta matéria cumpre referir que os elementos constantes da base de dados da execução orçamental remetida pela DGO ao Tribunal, relativa à execução acumulada de Setembro de 2005, evidenciam alguma melhoria quanto à especificação das despesas do IPAD por classificação económica; contudo, constata-se que 35,3% das despesas (€1,4 milhões) continuaram a ser processadas por conta da rubrica 06.02.03 e, relativamente ao projecto de orçamento para 2006, esta rubrica representa 35,5% do orçamento do IPAD (€16,6 milhões), pelo que a questão não se encontra completamente solucionada.

Conforme se evidencia no quadro anterior, o orçamento inicial (€47.794.036) foi reforçado em €58.759.377 ao nível da fonte de financiamento 123 – Receitas com transição de saldos¹, através da abertura de créditos especiais, o que representa um acréscimo de 122,9%². Esta situação, anómala em termos orçamentais visto que indica que o orçamento inicial do IPAD estava subavaliado, é consequência da aplicação do disposto no n.º 3 do art.º 18.º dos Estatutos do IPAD que estabelece que *“Os saldos das dotações afectos a despesas de cooperação transitam para o ano económico seguinte por meio da abertura de créditos especiais, a autorizar por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros”*.

Por se tratar de um mecanismo muito específico evidencia-se no quadro seguinte, para 2004, a contrapartida em receita desses créditos especiais:

Transferências correntes, 05 – Subsídios e 08 – Transferências de capital. Segundo aquele classificador, em relação a este tipo de despesas devem ainda ser especificados os sectores institucionais beneficiários das transferências (correspondentes aos subagrupamentos sociedades, administrações públicas, instituições sem fins lucrativos, famílias, e resto do mundo), o que não se verificou.

¹ No Mapa 17 – Desenvolvimento das Despesas (cfr. Volume 2, Tomos 4 e 5 da CGE/2004) essa fonte de financiamento está integrada na coluna “autofinanciamento”, que abrange as despesas com cobertura nas fontes de financiamento 121 – Receita a converter, 122 – Receita sem transição de saldos e 123 – Receita com transição de saldos.

² Em sentido contrário, o orçamento da cooperação do IPAD relativamente à fonte de financiamento 110 – Receitas Gerais foi reduzido em €7.669.038 (do qual, €1.966.040 para reforçar dotações do Ministério da Educação também integradas no Programa 005 – Cooperação portuguesa no estrangeiro, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do art.º 54.º da LEO) pelo que o total dos reforços daquele orçamento ascendeu a €51.090.339.



Quadro V. 14 – Contrapartida em receita dos créditos especiais abertos em 2004

Montante (€)	Observações	Classificação económica em receita
32 977 502	Verbas requisitadas em excesso, em 2003, por conta da fonte de financiamento 110 – Receitas Gerais (i. é, saldo entre as verbas requisitadas por conta dessas dotações e as verbas efectivamente utilizadas para pagamentos)	Cap. 15, Grupo 01, Art. 01 – Reposições não abatidas nos pagamentos
25 781 875	Saldo, em 2003, da fonte de financiamento 123 – Receitas com Transição de Saldos, entre o orçamento final (€ 34.914.977) e os pagamentos efectuados por conta dessas dotações (€ 9.133.102)	Cap. 16, Grupo 01, Art. 04 – Saldo orçamental – na posse do Tesouro
58 759 377	Total	

Observe-se que os saldos referentes à fonte de financiamento 110 – Receitas Gerais se diluem, no ano seguinte, com os saldos referentes à fonte de financiamento 123 – Receitas com Transição de Saldos, ou seja, em 2004, os €58.759.377 são classificados, na despesa, apenas como provenientes desta última fonte de financiamento (cfr. quadro V.13).

Contudo, em termos de contas públicas, o processamento dos dois tipos de saldos tem consequências distintas, uma vez que a requisição de verbas¹ em excesso por conta das dotações da fonte de financiamento 110 – Receitas Gerais (correspondentes às dotações inicialmente inscritas no Orçamento do Estado – cfr. quadro V.13) significa uma sobrevalorização da despesa orçamental nesse ano, que irá corresponder no ano seguinte a uma sobrevalorização da receita orçamental de “reposições não abatidas nos pagamentos”. Assim, conforme evidencia o quadro anterior, em 2003 verificou-se uma sobrevalorização da despesa orçamental desse ano, em €32.977.502, que foi acrescer a receita de 2004, uma vez que o IPAD procedeu à reposição dessa verba nos cofres do Estado como contrapartida da abertura dos créditos especiais².

Relativamente à transição de saldos das duas fontes de financiamento, de 2004 para 2005, a situação é idêntica, tendo o IPAD solicitado, em 1/02/2005, a abertura de créditos especiais, no montante de €56.039.154, com a seguinte contrapartida em receita:

Quadro V. 15 – Contrapartida em receita dos créditos especiais solicitados em 2005

Montante (€)	Observações
14 954 534	Verbas requisitadas em excesso, em 2004, por conta da fonte de financiamento 110 – Receitas Gerais (saldo entre as verbas requisitadas por conta dessas dotações e as verbas efectivamente utilizadas para pagamentos). O IPAD procedeu à entrega dessas verbas nos cofres do Estado, em Janeiro/2005, através de guias de reposição não abatidas nos pagamentos.
41 084 620	Saldo, em 2004, da fonte de financiamento 123 – Receitas com Transição de Saldos, entre o orçamento final (€ 58.759.377) e os pagamentos efectuados por conta dessas dotações (€ 17.674.757) – cfr. Quadro V.13
56 039 154	Total

¹ Uma vez que o IPAD processa a sua despesa orçamental através do SIC (Sistema de informação contabilística) a expressão requisição de fundos deve entender-se como o processamento das verbas orçamentais para as suas próprias contas bancárias, à semelhança das requisições de fundos do sistema tradicional.

² O saldo das dotações da fonte de financiamento 123 – Receitas com transição de saldos transita extra-orçamentalmente para o ano seguinte (até 2003 através da conta “Operações de Regularização de Escrita Orçamental” e, posteriormente, através do mecanismo das restituições – cfr. ponto 8.3.2.2.2 do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003), não se recorrendo ao mecanismo de requisição de verbas orçamentais em excesso (despesa orçamental) e reposição como receita no ano seguinte.

Assim, a CGE/2004, que regista como despesa do orçamento da cooperação do IPAD o montante de €57.138.154, encontra-se sobreavaliada em €14.954.534 (26,2%), conforme se evidencia no quadro anterior referente à requisição de verbas orçamentais¹, que foram acrescer à receita do OE/2005 (“reposições não abatidas nos pagamentos”).

Conforme se tem recomendado em sucessivos Pareceres sobre a CGE, dados os efeitos descritos em termos de transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também o efeito sobre a tesouraria do Estado², a requisição de verbas em excesso para integração nas dotações do ano seguinte através da abertura de créditos especiais, deverá ser utilizada apenas quando estritamente indispensável, devendo o Ministério das Finanças dedicar especial atenção a essas situações.

Os referidos procedimentos, de requisição de verbas orçamentais em excesso da fonte de financiamento 110 e de transição extra-orçamental dos saldos das dotações da fonte de financiamento 123, visam encontrar uma solução para a questão da assunção plurianual de tais encargos, isto é, da atribuição em cada ano de incentivos que serão pagos nos anos seguintes, situação que é comum a outros programas que envolvem apoios para a realização de projectos plurianuais de agentes económicos privados, o que dificulta, em particular, a previsão da data dos pagamentos. Torna-se, assim, necessária uma efectiva programação orçamental plurianual desses encargos que, sem afectar a transparência das contas públicas, permita garantir o pagamento dos apoios nos anos seguintes ao da aprovação dos projectos, sem necessidade de recurso a estes mecanismos que comprometem a fidedignidade dos registos da Conta Geral do Estado.

A DGO, na sua resposta, refere:

“Corrobora-se a solução preconizada no presente relatório que aponta para a necessidade da criação de uma efectiva programação orçamental plurianual que garanta o pagamento dos apoios nos anos seguintes ao da aprovação dos projectos, sem pôr em causa a transparência das contas públicas.

Para esse efeito a D.G.O. poderá, no futuro, ter em conta a solução preconizada pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas.”

5.4.2.2 – Fundo de maneiio do IPAD

As receitas do IPAD encontram-se previstas no n.º 1 do art.º 18.º dos Estatutos, permitindo o n.º 2 que as dotações atribuídas ao IPAD no Orçamento do Estado lhe sejam “*entregues por antecipação, de harmonia com o plano de actividades e o orçamento aprovados, em duodécimos trimestrais*”.

Por outro lado, o n.º 2 do art.º 19.º dos mesmos Estatutos prevê que para “*fazer face a despesas exclusivamente de cooperação, será constituído um fundo de maneiio permanente, de montante nunca inferior a 15% daquelas despesas, por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros*”. Para 2004 o Despacho conjunto n.º 48/2004, de 30 de Janeiro, determinou a sua constituição no montante de €7.169.105, correspondente a 15% das dotações iniciais da rubrica 06.02.03 (cfr. quadro V.13).

Relativamente ao saldo desse fundo de maneiio, nas “guias de reposição não abatidas nos pagamentos” referidas no quadro V.15 (totalizando €14.954.534), correspondentes à entrega nos cofres do Estado

¹ Conforme decorre deste mecanismo e se evidencia no Quadro V.13, o IPAD requisitou a quase totalidade das dotações disponíveis (deduzidas dos congelamentos) da fonte de financiamento 110, tendo utilizado por conta de “saldos transitados” (fonte de financiamento 123) apenas 30,1% do seu valor.

² Note-se que o fundo de maneiio do IPAD, de valor significativo, não se encontrava depositado no Tesouro.



pelo IPAD, em Janeiro/2005, das verbas orçamentais de 2004 requisitadas em excesso, está incluída a “reposição do fundo de maneiio” no montante de €3.776.435. Trata-se de montantes muito elevados para um fundo de maneiio, habitualmente constituído para pequenas despesas de funcionamento, devendo o Ministério das Finanças acompanhar a situação e avaliar as razões para a sua manutenção, face ao disposto nos sucessivos decretos-leis de execução orçamental, determinando que o valor dos fundos de maneiio deverá ter “(...) em conta o princípio da unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços” (cfr., para 2004, o n.º do art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março).

A DGO, na sua resposta, refere que:

“A constituição do fundo de maneiio por valor excessivo, apesar de ter cobertura legal, foi objecto de crítica por parte desta Direcção-Geral, na última auditoria efectuada ao IPAD.”

Além disso, uma vez que a verba correspondente a esse fundo de maneiio se encontrava fora do Tesouro, por as verbas orçamentais destinadas à sua constituição e reforço terem sido transferidas para contas bancárias do Instituto na CGD, não foi cumprido o princípio da unidade de tesouraria instituído pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho. Tal como tem recomendado o Tribunal, os serviços integrados no RAFE, quando estejam em causa verbas significativas, como é o caso do IPAD e não seja possível aplicar o SIC (Sistema de informação contabilística), deverão dispor de contas abertas no Tesouro para pagamento das suas despesas (tal como acontece actualmente com os serviços e fundos autónomos), como forma de dar cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria.

A DGO, na sua resposta, veio informar que:

“(...) o Secretário de Estado do Orçamento, em despacho exarado sobre o projecto de Despacho conjunto que autorizou a constituição do fundo de maneiio para o ano em curso, determinou que o mesmo deveria ser depositado numa conta da DGT, instrução que o Instituto não cumpriu.

Aceitam-se, assim, as conclusões emitidas por essa Direcção-Geral sobre esta matéria. No entanto, não dispondo esta Direcção-Geral de mecanismos que impeçam a constituição do fundo de maneiio, nos moldes em que está a ser efectuado, promove, no exercício do controlo sucessivo e sistemático sobre a gestão, um acompanhamento da execução do mesmo.”

Por seu turno, o IPAD, na sua resposta, refere ter contactado a Direcção-Geral do Tesouro, em Maio e em Julho de 2005, solicitando informação quanto aos procedimentos necessários para a transição do fundo de maneiio da cooperação para conta junto da DGT, “(...) não tendo, até à data, obtido qualquer resposta.”.

Dado estar em causa verbas significativas, deverão ser accionados todos os esforços no sentido de, com a maior brevidade, ser dado cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria.

5.4.3 – Concessão, pagamento e controlo dos apoios

5.4.3.1 – Processos examinados

Conforme se referiu no ponto 5.4.1, na presente auditoria apenas foram objecto de exame os apoios concedidos a Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD), com pagamentos

por conta da alínea de classificação económica 06.02.03 H - *Financiamento de projectos de cooperação*. A maioria desses apoios, também designados por “apoios à sociedade civil”, são atribuídos por concurso, que se regem por regulamentos aprovados pelo IPAD e que são do conhecimento dessas Organizações.

Na selecção da amostra atendeu-se ao volume financeiro dos pagamentos efectuados a cada ONGD e ao grau de execução dos respectivos projectos, seleccionando-se preferencialmente as que apresentavam projectos concluídos, para permitir o exame do processo de candidatura, decisão, pagamento e controlo.

Foram objecto de exame os processos referentes a cinco ONGD¹ com pagamento de apoios em 2004, referentes a candidaturas aprovados nas duas fases do concurso de 2003 e na 1.ª fase de 2004. Esses pagamentos foram efectuados a 23 ONGD, representando a amostra 21,7% dos beneficiários; em termos financeiros, os pagamentos a ONGD em 2004 ascenderam a €2.424.085, representando a amostra 60,2% (€1.459.055), conforme se evidencia no quadro seguinte:

Quadro V.16 – Projectos seleccionados (apoios por concurso) – Apoio aprovado e pagamentos em 2004

(em euros)

ONGD	Candidatura	Projectos seleccionados	País	Apoio aprovado	Pagamentos em 2004	Saldo
IMVF	1.ª fase de 2003	Apoio à capacitação funcional dos serviços sanitários de Mocuba e Lugela	Moçambique	56 815,07	56 815,07	0,00
		Desenvolvimento Apicula Wolombe	Moçambique	14 662,02	14 662,02	0,00
		Projecto de desenvolvimento sustentado da Ilha do Maio	Cabo Verde	32 792,58	32 792,58	0,00
		Reposição das infra-estruturas sociais básicas	Moçambique	60 233,27	60 233,27	0,00
		Programa de desenvolvimento comunitário de S. Domingos - Kassumai	Guiné-Bissau	38 701,10	38 701,10	0,00
	2.ª fase de 2003	Assistência técnica, apoio institucional e capacitação da adm. Municipal de Ekunha	Angola	28 383,00	28 383,00	0,00
		Desenvolvimento agropecuário de Magude	Moçambique	21 032,80	21 032,80	0,00
		Desenvolvimento sustentado dos cuidados primários e preventivos de saúde	São Tomé e Príncipe	46 362,00	46 362,00	0,00
	1.ª fase de 2004	Assistência Técnica, Apoio Institucional e Capacitação da Administração Municipal da Ekunha	Angola	20 309,00	20 309,00	0,00
		Desenvolvimento Sustentado da Ilha do Maio	Cabo Verde	23 339,61	23 339,61	0,00
		Desenvolvimento Sustentado dos Cuidados Primários e Preventivos de Saúde de São Tomé e Príncipe	São Tomé e Príncipe	113 791,05	113 791,05	0,00
		Projecto de Desenvolvimento Comunitário de São Domingos- Kasumai	Guiné-Bissau	25 231,00	25 231,00	0,00
	Sub Total				481 652,50	481 652,50
AMI	1.ª fase de 2003	Assistência médica à pop. do Dist. do Caué e formação de quadros de saúde e educação	São Tomé e Príncipe	85 992,10	66 001,27	19 990,83
		Assistência médica e de enfermagem aos deslocados do Município da Matala	Angola	100 415,00	92 928,02	7 486,98
		Assistência médica e medicamentosa às populações do enclave de Oe-cusse	Timor Leste	116 565,00	79 199,57	37 365,43
		Continuação da assistência médica à pop. de Bolama e formação de quadros	Guiné-Bissau	79 727,00	62 469,32	17 257,68
	2.ª fase de 2003	Reabilitação de estruturas de saúde e cont. da formação dos quadros locais de saúde	Timor Leste	134 734,50	68 191,54	66 542,96
	1.ª fase de 2004	Reabilitação/ Educação/ Formação - Bolama	Guiné-Bissau	155 000,00	38 750,00	116 250,00
		Reabilitação/ formação/ Assistência - Caué	São Tomé e Príncipe	113 762,00	28 440,50	85 321,50
Sub Total				786 195,60	435 980,22	350 215,38

¹ Instituto Marquês de Valle Flôr (IMVF), Fundação AMI – Assistência Médica Internacional (AMI), Fundação Evangelização e Culturas (FEC), OIKOS – Cooperação e Desenvolvimento (OIKOS) e VIDA – Voluntariado Internacional para o Desenvolvimento Africano (VIDA).



Tribunal de Contas

(em euros)

ONGD	Candidatura	Projectos seleccionados	País	Apoio aprovado	Pagamentos em 2004	Saldo
FEC	1.ª fase de 2003	PAEBA - Projecto de apoio à educação básica em Angola	Angola	110 808,95	101 235,33	9 573,62
	2.ª fase de 2003	PAEBA - Projecto de apoio à educação básica em Angola	Angola	199 084,00	144 256,78	54 827,22
	Sub Total			309 892,95	245 492,11	64 400,84
OIKOS	1.ª fase de 2003	Incremento da produção familiar no Distrito de Mandimba	Moçambique	154 305,08	141 429,43	12 875,65
		PROSAM - Programa de Segurança Alimentar de Malanje	Angola	44 987,25	44 987,25	0,00
	1.ª fase de 2004	Projecto de Segurança Alimentar de Zavala, Inharrime e Jangamo (Inhambane)	Moçambique	130 737,00	32 684,25	98 052,75
	Subtotal			330 029,33	218 775,80	111 253,53
VIDA	2.ª fase de 2003	Projecto Desenvolvimento do sector agro-pecuário a nível do sector familiar, Djavula	Moçambique	40 880,00	(a)22 009,52	(b)1 034,47
	1.ª fase de 2004	Escola Viva em Ncassani- Educação Básica no Meio Rural do Sul de Moçambique	Moçambique	33 759,00	13 104,09	20 654,91
	1.ª fase de 2004	Projecto para a Saúde e a Luta contra a SIDA na Guiné-Bissau	Guiné-Bissau	50 186,00	41 715,36	8 470,64
	Subtotal			124 825,00	76 828,97	47 996,03
Total dos projectos seleccionados				2 032 595,38	1 459 054,73	(b) 555 704,64
Total dos projectos aprovados em 2003 e 2004				6 420 721,48	2 424 085,29	3 978 800,18
Amostra (em percentagem do apoio concedido)				31,7	60,2	

(a) Em 31/12/2003 foi pago o montante de € 17.836,01.

(b) Já está deduzido o pagamento referido na nota (a).

Além desses apoios, os serviços do IPAD, tendo por base as listagens referentes a “outros projectos de cooperação”, indicaram à equipa três projectos de ONGD, dois dos quais com pagamentos em 2004, que foram também objecto de exame¹.

Quadro V.17 – Projectos de desenvolvimento (apoios pontuais) – Apoio aprovado e pagamentos em 2004

(em euros)

ONGD	Projecto	País	Apoio	Pagamentos em 2004
FEC	Projecto de Apoio à Educação no Interior da Guiné-Bissau	Guiné-Bissau	161 165,00	122 140,79
Leigos para o Desenvolvimento	Apoio ao Instituto Diocesano João Paulo II	São Tomé e Príncipe	65 000,00	65 000,00
-	Capacitação Institucional das ONGD Portuguesas	-	78 382,65	0,00
Total			304 547,65	187 140,79

Para efeitos da realização da acção de verificação documental e contabilística junto de promotores, foram seleccionados, com base nos respectivos processos examinados junto do IPAD, 6 projectos de 3 ONGD², tendo em conta o volume financeiro do apoio pago por ONGD e os respectivos projectos com maior apoio financeiro.

¹ Conforme se referiu no ponto 5.4.1, a listagem de “outros projectos de cooperação”, recebida em 2/02/2005, não identifica os beneficiários/promotores dos projectos, pelo que poderão existir outros apoios a ONGD com esta classificação.

² Instituto Marquês de Valle Flôr (IMVF), Fundação AMI – Assistência Médica Internacional (AMI) e Fundação Evangelização e Culturas (FEC).

5.4.3.2 – Apoios a ONGD atribuídos por concurso (“apoios à sociedade civil”)

5.4.3.2.1 – Concessão dos apoios

Os apoios concedidos pelo IPAD às ONGD têm carácter anual. No entanto, face à natureza dos projectos de apoio ao desenvolvimento, que têm geralmente uma dimensão plurianual, verificou-se que as ONGD apresentam sucessivamente o mesmo projecto ao IPAD, subdividindo-o em acções anuais, para a obtenção de apoio.

Esta situação envolve custos adicionais para as ONGD, que precisam de sucessivamente elaborar dossiers de candidatura praticamente idênticos, e para o IPAD, que tem de analisar repetidamente o mérito do mesmo projecto, facto que representa uma sobrecarga dos seus serviços. Deverá ser estudada forma do IPAD poder conceder subsídios plurianuais, de modo a que um projecto plurianual possa ser alvo de uma única decisão sobre a concessão do apoio¹, abrangendo as suas várias acções anuais.

O IPAD definiu um conjunto de regras de co-financiamento a projectos (reflectidas em 3 documentos). Relativamente à apresentação dos projectos, foi estabelecido que a candidatura devia conter os seguintes elementos:

- ◆ *dados sobre a ONGD proponente* (identificação, detalhes bancários, pessoal remunerado e voluntário e informações sobre a gestão);
- ◆ *dados sobre os parceiros locais do projecto e sobre outros membros do consórcio* (identificação, morada oficial, outros contactos, estatuto jurídico, ano da constituição, áreas de intervenção, principais doadores, número de efectivos e voluntários, historial da relação com a ONGD proponente, relatório de actividades e contas do ano anterior);
- ◆ *identificação sumária do projecto e resumo do mesmo*;
- ◆ *apresentação detalhada do projecto* (contexto, descrição do projecto, meios para a execução do projecto, calendário de execução do projecto, factores externos, factores que garantem a viabilidade e sustentabilidade do projecto, acompanhamento e avaliação);
- ◆ *orçamento do projecto* (descrição detalhada das despesas totais e das solicitadas para co-financiamento do IPAD organizadas por rubrica, resumo de ambas e plano de financiamento total da acção).

Nos processos examinados, verificou-se que as candidaturas respeitavam a estrutura definida pelo IPAD. Já no que respeita aos anexos à candidatura, constatou-se a ausência de alguns elementos sobre o parceiro local do projecto ou os membros do consórcio, por as ONGD não disporem dos mesmos, designadamente o relatório de actividades e contas do ano anterior ou informação quanto ao número de efectivos a trabalhar na entidade.

Relativamente aos elementos a anexar à candidatura, uma vez que a análise das mesmas se encontra centralizada num único serviço parece desnecessário que uma ONGD, que apresente várias candidaturas, tenha que anexar em cada uma delas o seu relatório de actividades e contas do ano

¹ Sem prejuízo de nova apreciação, caso o motivo de recusa seja a insuficiente dotação orçamental e a ONGD decida em fase de candidatura posterior submetê-lo novamente ao IPAD.



anterior, o mesmo sucedendo relativamente aos parceiros locais, quando o documento exigível tenha já sido apresentado.

As regras de co-financiamento do IPAD definem também um conjunto de critérios de elegibilidade. No que respeita às ONGD é necessário que: estejam registadas junto do IPAD; tenham uma experiência mínima de três anos na execução de projectos de Cooperação para o Desenvolvimento ou apresentem elementos susceptíveis de facilitar a avaliação da sua capacidade de os implementar; tenham os compromissos regularizados com o IPAD (no que respeita à apresentação de relatórios e à prestação de contas relativos a apoios anteriores) e com a Segurança Social.

Da análise das candidaturas constatou-se que, na maioria dos casos, não constava do processo de candidatura a declaração da situação contributiva regularizada perante a Segurança Social, o que inviabilizou a verificação desse requisito. Considera-se que, ao abrigo das normas do IPAD, esta verificação deverá ser efectuada na fase da candidatura, sob pena de poderem ser aprovados projectos de ONGD que deveriam ser excluídas do procedimento em detrimento de projectos de outras ONGD que venham a ser recusados por insuficiente dotação orçamental.

Refira-se, por outro lado, que nos termos do disposto no Decreto-Lei nº 236/95, de 13 de Setembro, deveria também ser analisada a situação da ONGD perante a administração fiscal, aspecto que não está previsto nas normas, o que constitui uma lacuna.

Na sua resposta, o ex-Vogal que iniciou funções em 16/09/2004 manifestou a sua concordância.

No que respeita à elegibilidade das despesas, o IPAD definiu que eram elegíveis todas as despesas consideradas essenciais para a realização do projecto ao nível das seguintes rubricas: *identificação e concepção; recursos humanos; obras e infra-estruturas; materiais, equipamentos e fornecimentos; serviços externos; produção e distribuição de material; funcionamento; acompanhamento; avaliação* (com o limite de 1% do total do projecto); *inflação* (com o limite de 5% do total do projecto); *imprevistos* (com o limite de 5% do total do projecto) e *despesas administrativas* (com o limite de 10% do total do projecto).

O IPAD não definiu, no entanto, quaisquer orientações nesta matéria, o que se considera necessário, para que o enquadramento das despesas nas diversas rubricas não fique sujeito à discricionariedade da ONGD, nem do técnico que analisa o processo. Trata-se de uma questão com particular importância no que respeita às despesas administrativas, cujo valor está limitado a 10% do projecto/acção (a inclusão de despesas nesta rubrica poderá determinar a sua não elegibilidade, por ultrapassar aquele limite), bem como para efeitos de análise da execução face à prevista na candidatura.

Quanto ao cumprimento daqueles limites constatou-se que os mesmos foram respeitados. Contudo, em termos do valor financiado pelo IPAD, no caso do Projecto de Apoio à Educação Básica em Angola (PAEBA) da FEC (1.ª fase de 2003), verificou-se que esses limites foram ultrapassados: imprevistos (7,6%), avaliação (1,5%) e despesas administrativas (14,9%). Ora, se se impõem limites para determinadas despesas, na fase de candidatura, eles deverão também ser observados em termos de financiamento pelo IPAD, o que no caso concreto não se verificou.

Os contratos dos processos analisados obedeceram a um modelo tipo, com excepção das disposições constantes da cláusula obrigações gerais, em que foram estabelecidos diferentes graus de exigência quanto à apresentação de relatórios intercalares e finais: apenas 6 projectos previam a entrega de relatórios intercalares; em 3 casos os contratos não previam a apresentação de relatórios finais (apenas estavam previstos os intercalares, um dos quais deveria ser apresentado após a data prevista para o fim da acção financiada).

Esta diversidade de situações, que tem implicações ao nível da função de controlo do IPAD sobre a execução dos projectos por si apoiados, deverá ser revista.

Por outro lado, as cláusulas contratuais são omissas em relação à acção objecto de apoio, quando em regra se está perante projectos plurianuais, com várias acções anuais, sendo o apoio concedido anualmente com base na previsão financeira da execução dessas acções. Assim, não faz sentido que a cláusula relativa à duração da execução se refira apenas ao projecto como um todo, não fazendo qualquer menção à data de início e fim da acção anual objecto do contrato de apoio. O mesmo sucede ao nível da cláusula relativa aos custos em que não são referidos os custos da acção que é apoiada, sendo mencionado apenas o custo global do projecto.

Assim, nos casos em que os projectos se prolonguem por vários anos, com várias acções que poderão ser objecto de vários co-financiamentos pelo IPAD, o Instituto deverá providenciar no sentido de no contrato ser incluído o custo da acção objecto do co-financiamento, bem como a sua duração.

Refira-se, ainda, que no contrato também não é feita qualquer menção aos custos considerados elegíveis pelo IPAD. Considera-se que este elemento devia ser parte integrante do contrato e, que o montante elegível por rubrica devia ser dado a conhecer ao promotor no momento da comunicação da decisão, por forma a que a ONGD tenha conhecimento do que é objecto de financiamento, tornando mais claro o processo, em particular no domínio do seu controlo.

De acordo com as regras de co-financiamento do IPAD, foram definidos prazos a observar em diferentes fases do processo até à contratação: apresentação das candidaturas; solicitação e envio de elementos adicionais; comunicação pelo IPAD da decisão; celebração do contrato.

Relativamente ao cumprimento desses prazos, verificou-se, na maioria dos casos, que eles foram observados, embora nalgumas situações não tivesse sido possível avaliar esse facto, por insuficiência de elementos ou inexistência de informação fidedigna¹.

Refira-se que, no que respeita à contagem dos prazos, o art. 72.º do Código do Procedimento Administrativo estabelece que “*O prazo começa a correr independentemente de quaisquer formalidades e suspende-se nos sábados, domingos e feriados*” excepto quando os prazos legalmente fixados excedam os seis meses. No entanto, dado que nas normas e nos contratos nem sempre é feita referência à contagem dos prazos em dias úteis, recomenda-se a revisão dos referidos documentos para efeitos da sua uniformização e clareza.

5.4.3.2.2 – Controlo das despesas dos projectos

Relativamente à verificação dos justificativos de despesa, constatou-se que os pagamentos foram efectuados com base no valor da despesa apresentada e não considerando a parte correspondente ao apoio percentual concedido, ou seja, não foi analisada a totalidade da despesa do projecto/acção, sendo apresentados apenas os documentos de despesa que perfaziam o valor do apoio concedido. Esta situação não permite avaliar a execução financeira global da acção apoiada, pelo que no caso da execução ter ficado aquém do previsto, a taxa de apoio efectiva é superior à aprovada, podendo mesmo exceder a percentagem máxima de apoio prevista nas normas para concessão dos apoios. Assim, o IPAD deverá rever a sua actuação em sede de controlo da execução dos projectos, de forma a assegurar que a taxa de co-financiamento atribuída foi respeitada.

¹ Nalguns contratos, relativos a acções apoiadas na 1.ª fase de 2003, a data original foi apagada e substituída, manualmente, por data igual à da adenda ao contrato.



Refira-se ainda que o apoio do IPAD às ONGD deve ser anotado nos originais dos documentos de despesa, de modo a impedir que a mesma despesa seja duplamente financiada. Da análise dos processos, verificou-se que, em regra, foi colocado o carimbo mencionando que as despesas apresentadas tinham sido objecto de co-financiamento pelo IPAD. No entanto, dada a forma como é justificada a despesa, estamos perante despesas financiadas a 100% pelo IPAD e não co-financiadas, pelo que o carimbo deverá mencionar esse facto, não referindo apenas “*Co-financiado pelo IPAD*”.

No que respeita à apresentação dos documentos de despesa, foi estabelecido o prazo de 60 dias para a comprovação das despesas financiadas com o adiantamento concedido, tendo-se verificado que em relação aos 23 adiantamentos dos projectos analisados¹, em 4 aquele prazo não foi cumprido² e em 2 a data de informação do técnico a propor o segundo pagamento indicia o incumprimento, desconhecendo-se, no entanto, a data em que foram apresentados os documentos.

Os pontos seguintes evidenciam as deficiências detectadas no controlo efectuado pelos serviços do IPAD sobre os documentos de despesa apresentados pelas ONGD, sendo uma das principais causas para a sua ocorrência a ausência de directrizes claras nas matérias abordadas. Assim, considera-se indispensável que as *Normas* em vigor sejam complementadas ou, pelo menos, que os serviços do IPAD disponham de um manual de procedimentos que norteiem o trabalho de análise dos técnicos e onde estes se possam basear para fundamentar as suas propostas de pagamento.

Na sua resposta, o IPAD refere que:

“(...) está a ser elaborado um Manual de Procedimentos, que responderá às questões identificadas pelo Tribunal de Contas, no que diz respeito ao controlo e pagamento dos apoios. Foram entretanto aprovados normas de apresentação de documentos de despesa(...).

(...) relativamente aos projectos das ONGD aprovados em 2003 e 2004, as tarefas de conferência e verificação documental, para efeitos de pagamento eram realizadas unicamente por duas técnicas, sendo que a partir do primeiro trimestre do corrente ano essas tarefas passaram a ser feitas por uma única técnica. Daí a susceptibilidade de erros/lapso face à natureza e excessivo volume de documentos sujeitos à conferência e verificação. Esta situação foi entretanto alterada, tendo essa função sido adjudicada, no passado mês de Outubro, a uma empresa de auditoria (...)”

Na sua resposta o ex-Vogal que iniciou funções em 16/09/2004 refere, também, as dificuldades face ao “(...) reduzido pessoal disponível (...) que explica algumas das situações evidenciadas no *Relato de Auditoria* (...)” e que, “*Por outro lado, era patente a ausência de directrizes e de um manual de procedimentos que orientassem os técnicos no controlo documental das despesas dos projectos.*”. A sua resposta indica ainda um conjunto de medidas decididas pelo Conselho Directivo para melhorar o acompanhamento dos projectos, designadamente a Ordem de Serviço n.º 4/2005, de 15 de Junho, que “*Aprova as normas de processamento e liquidação de apoios concedidos pelo IPAD*”, ou seja, de data posterior à finalização do trabalho de campo, desconhecendo-se o seu teor.

¹ Não foi possível analisar este aspecto para 2 adiantamentos pois, à data da auditoria, o prazo para a entrega dos documentos ainda estava a decorrer.

² Observe-se que num destes projectos 78,4% do adiantamento (€33.683,33) foi justificado dentro do prazo (foi entregue ao IPAD um relatório financeiro com documentos de despesa no montante de €26.396,87), sendo o remanescente apresentado com o pedido de pagamento seguinte.

5.4.3.2.2.1 – Justificação das despesas

Da análise dos processos verificou-se que, perante uma mesma situação, existiam diferentes critérios de aceitação de documentos comprovativos da despesa, cujos aspectos mais relevantes se apontam de seguida, tendo-se tido em atenção a situação particular destes projectos e a dificuldade de apresentação de justificativos, com os requisitos exigidos em Portugal, em relação a determinadas despesas realizadas nos países beneficiários das acções desenvolvidas pelas ONGD.

Observe-se que só após o envio do Relato de Auditoria para audição, o IPAD remeteu um conjunto de documentos solicitados na reunião de encerramento do trabalho de campo, relativos aos projectos analisados, dos quais se fará menção, sempre que relevante.

- ◆ No que respeita às despesas com pessoal afecto ao projecto considera-se que para uma maior transparência devia figurar nos processos uma listagem com a identificação do pessoal afecto ao projecto, da duração da sua afectação e das responsabilidades cometidas, acompanhada de cópia dos contratos, de forma a permitir avaliar a imputação deste tipo de custos. Em diversos projectos verificaram-se situações em que essas despesas foram justificadas com meras declarações de recebimento de verbas ou ordens de transferência remetidas para instituições bancárias, sem que o IPAD tenha exigido a apresentação do correspondente comprovativo do pagamento.

Dos elementos remetidos pelo IPAD, após o exercício do contraditório, constavam cópias não carimbadas dos documentos bancários comprovativos do cumprimento das ordens de transferência.

- ◆ Relativamente à imputação de custos com a afectação de equipamentos e materiais das ONGD, será necessária a definição de regras quanto à sua elegibilidade e à sua inclusão na parte a financiar pelo IPAD, bem como quanto ao tipo de documento a exigir para a sua justificação.
- ◆ Por regra, a aquisição de bens e serviços externos, especialmente em território nacional, deve ser comprovada pelos respectivos documentos de despesa (factura, recibo ou outro comprovativos do seu pagamento), o que nem sempre se verificou. Refira-se contudo, que relativamente aos projectos de 2004, o IPAD passou a solicitar, com carácter de permanência, esses elementos.

Verificou-se que, por vezes, os custos do projecto foram justificados por meras declarações do promotor ou documentos internos. Considera-se que esses justificativos de despesa só deveriam ser aceites em situações muito especiais, para despesas que, pela sua natureza, seja comprovadamente difícil ao promotor obter tais comprovativos como, por exemplo, as despesas com a alimentação em alguns países destinatários da cooperação ou com deslocações. Já no que respeita à justificação das despesas administrativas não deverá ser aceite este tipo de documento.

- ◆ Necessidade da aplicação de critérios uniformes sobre a aceitação de determinadas despesas como custo do projecto, o que nem sempre se verificou:
 - ◇ No projecto analisado da FEC, da 2.^a fase de 2003, no que respeita às despesas com a remuneração da coordenadora do projecto em Portugal, verificou-se que, em dois dos meses em que a mesma esteve afecto ao projecto, contrariamente aos restantes, não foram aceites pelo IPAD, como custos do projecto, os subsídios auferidos pela mesma a título de subsídio de alimentação e telemóvel.



- ◇ Nos três projectos da ONGD VIDA, que foram analisados, e em que as *despesas administrativas* foram justificadas por mera declaração da ONGD (na qual imputava a esta rubrica 10% do total da despesa apresentada nas restantes rubricas), o IPAD aceitou-as na íntegra em relação a um projecto, só parcialmente, em relação a outro projecto, e não as aceitou relativamente ao terceiro projecto analisado.

Dos elementos remetidos pelo IPAD, após o exercício do contraditório, constavam listagens dos justificativos de despesa que totalizavam o valor das 3 declarações aceites¹ e pelas cópias desses justificativos (não carimbadas) foi possível confirmar cerca de 94% desses montantes.
- ◆ Duplicação de documentos de despesa, lapsos na sua imputação ao projecto e troca de documentos. Concretamente:
 - ◇ No projecto “*Assistência médica e de enfermagem aos deslocados do Município da Matala*” (1.^a fase de 2003) verificou-se a troca de documentos e a sua duplicação, do que resultou o pagamento de €199,33 não justificados.
 - ◇ Entre as duas fases do projecto “*PAEBA - Projecto de apoio à educação básica em Angola*” (1.^a fase de 2003 e 2.^a fase de 2003), de acordo com os mapas de despesa fornecidos e elaborados pelos serviços do IPAD, existia duplicação da mesma despesa em €520. Relativamente ao projecto da 2.^a fase de 2003 também se verificou que o IPAD considerou para efeitos de despesa apresentada duas vezes o mesmo documento (uma na despesa apurada para efeitos do primeiro pagamento e outra do segundo) relativamente a um *seguro*, no montante de €146,72. Refira-se ainda que, no decurso da acção realizada junto da ONGD, se constatou, pela listagem do pessoal afecto ao projecto, que este seguro respeitava a uma técnica não afecta a este projecto.
 - ◇ No projecto “*PAEBA - Projecto de apoio à educação básica em Angola*” (1.^a fase de 2003) detectou-se que o IPAD imputou incorrectamente ao projecto a totalidade de dois documentos, não observando as taxas de imputação neles indicadas pela ONGD, aumentando os custos em €351,05. No projecto da 2.^a fase de 2003, nos mapas elaborados pelo IPAD, constatou-se a existência de lapsos ao nível da imputação dos custos ao projecto, envolvendo 15 documentos de despesa, de que resultou uma imputação em excesso de €1.952,70.
 - ◇ Para além dos lapsos de imputação de documentos de despesa, já referidos, no projecto “*PAEBA - Projecto de apoio à educação básica em Angola*” (2.^a fase de 2003) verificou-se que, ao nível das *despesas de funcionamento*, nos mapas de despesa elaborados pelo IPAD, foram englobados €1.596,58 relativos a *seguros* de técnicos não afectos a este projecto².
- ◆ Constatou-se também que alguns documentos de despesa foram emitidos em nome de entidades terceiras (o parceiro local do projecto, na maioria dos casos, mas também de outras não relacionadas com o projecto), não tendo o IPAD exigido documento que comprovasse ter a ONGD suportado os respectivos encargos.
- ◆ Casos em que não foram apresentados os documentos de despesa ou os originais, o que impediu o seu carimbo, podendo essas despesas serem apresentadas junto de outros financiadores do projecto.

¹ Excepto num caso em que a declaração foi substituída por outra de montante inferior em €20.

² Neste montante está englobado o seguro anteriormente mencionado.

- ◆ Em alguns processos analisados os respectivos comprovativos de despesas estavam apresentados de forma desorganizada, tornando difícil e demorada a sua conferência, pelo que o IPAD deve definir como devem ser apresentados e listados os justificativos de despesa, designadamente a organização do dossier dos documentos de despesa e a obrigatoriedade das ONGD listarem esses mesmos documentos por rubrica, devendo constar dessa lista o número interno do documento (referente à contabilidade da entidade ou contabilidade do projecto, se autónoma), o nome do fornecedor (prestador do serviço ou funcionário), o tipo de documento (factura, venda a dinheiro, recibo, declaração, com indicação do seu número e data), o meio de pagamento (dinheiro, cheque, transferência, com indicação do seu número e data), a moeda, o câmbio e o valor em euros. Esta lista deverá ser fornecida em papel e suporte informático, a fim de facilitar o trabalho de análise do IPAD.
- ◆ Em relação a 5 projectos, verificou-se a inclusão de despesas anteriores à data prevista de início do projecto e/ou da acção apoiada, não constando dos processos qualquer justificação para a sua imputação ao projecto/acção objecto de apoio. Relativamente a este tipo de despesas não estão definidos critérios para a sua elegibilidade, o que constitui uma lacuna das normas regulamentares, e que deverá ser revista.
- ◆ Para além do referido, verificou-se que em dois processos os pagamentos efectuados excediam o valor dos documentos de despesa aceites pelo IPAD:
 - ◇ Projecto “*Incremento da produção familiar no Distrito de Mandimba*” (1.ª fase de 2003), – o IPAD efectuou pagamentos no valor global de €141.429,43, dos quais €38.576,27 a título de adiantamento (25% do apoio aprovado) e €102.853,16 após a apresentação de justificativos de despesa. Estes pagamentos excedem em €325,13 a despesa que o IPAD considerou justificada (€141.104,30), dado que para calcular o valor do segundo pagamento foi deduzido à despesa justificada o montante de €38.251,14 e não o valor do adiantamento pago, situação que deverá ser corrigida.
 - ◇ “*PAEBA - Projecto de apoio à educação básica em Angola*” (2.ª fase de 2003) – Em 2004 foram efectuados dois pagamentos (um primeiro de €49.771 e o segundo no montante de €94.545,78). Este segundo pagamento terá sido feito com base no valor referido pela ONGD no seu pedido de pagamento datado de 23/11/04 (€144.316,78).

Contudo, de acordo com os elementos disponibilizados à equipa, a despesa, conforme mencionado pela ONGD, ascenderia a €142.101¹. Só posteriormente ao pagamento é que o IPAD procedeu à análise dos documentos justificativos e à reformulação dos mapas enviados pela ONGD, tendo concluído que apenas tinham sido enviados “(...) *documentos no valor de €141.765,68*” e que da análise dos mesmos “(...) *chegou ao valor global de €100.084,87 para as despesas correctamente justificadas.*”, o que conduziu à transferência de um montante superior ao devido e que deverá, igualmente, ser corrigido.

Não obstante eventuais lapsos poderem ser corrigidos no momento de pagamento da última tranche do apoio, o pagamento dos apoios deverá ser sempre precedido da análise dos documentos apresentados pela ONGD e que suportam o pedido de pagamento, sob pena de o IPAD transferir verbas de montante superior ao devido.

¹ Menos €2.215,78 do que os pagamentos efectivamente realizados. O valor da despesa inicialmente comunicado pela ONGD terá sido objecto de correcção, por essa organização, posterior à informação do IPAD a propor o pagamento. No processo não existiam elementos que permitissem confirmar esta situação.

² Valor ligeiramente inferior ao corrigido pela ONGD (€142.101).



Os elementos remetidos pelo IPAD, após o exercício do contraditório, relativamente ao projecto “PAEBA - Projecto de apoio à educação básica em Angola” (2.ª fase de 2003), continham um quadro de imputação dos documentos elaborado pelo IPAD, o qual, designadamente, indicava os justificativos apresentados considerados não elegíveis e respectiva fundamentação. Foram igualmente remetidos esclarecimentos prestados pela FEC, solicitando a revisão da intenção do IPAD de não considerar elegíveis essas despesas. Os elementos remetidos indiciam que não existe ainda decisão do IPAD sobre esta matéria.

5.4.3.2.2.2 – Encargos com o IVA

No que respeita ao IVA a al. a) do n.º 1 do art.º 14.º do Código do IVA estabelece que estão isentas de IVA “As transmissões de bens expedidos ou transportados para fora da Comunidade pelo vendedor ou por um terceiro por conta deste”. Da análise dos vários documentos de despesa nacionais verificou-se que essa isenção nem sempre foi aplicada, desconhecendo-se, contudo, se os bens adquiridos se destinaram ao país receptor do apoio.

Assim, considera-se que o IPAD deverá solicitar às ONGD listagem dos bens/serviços que não se destinam aos países alvo do apoio, cuja razoabilidade de imputação ao projecto deve ser analisada, e não deverá considerar elegível o IVA, a não ser o relativo aos bens e serviços constantes dessas listagens.

5.4.3.2.2.3 – Taxas de câmbio

No que se refere às taxas de câmbio utilizadas pelas ONGD para determinação do contra-valor em euros das despesas expressas em moeda local ou outra, o IPAD não estabeleceu qualquer orientação quanto à fonte do câmbio a utilizar, tendo-se limitado a aceitar a taxa de câmbio indicada pelas ONGD, desconhecendo a fonte em que aquelas se basearam, especialmente das moedas não convertíveis, devendo ser estabelecidas regras sobre esta matéria.

Para além do desconhecimento da fonte utilizada, verificou-se em relação aos projectos analisados que ao nível da conversão do valor dos documentos de despesa para euros foram cometidos alguns lapsos, dos quais não resultou dano para o Estado, e que resultaram, na maioria dos casos, da aplicação da taxa de câmbio da moeda local a despesas expressas em euros e dólares americanos, pelo que maior atenção deverá ser dada a esse apuramento.

5.4.3.2.3 – Pagamento dos apoios

Nos contratos celebrados em 2003 relativos aos projectos analisados (doze da 1.ª fase de 2003 e dois da 2.ª fase de 2003) foi estabelecido que o pagamento do apoio devia ocorrer nos 30 dias subsequentes à sua assinatura. Desses 14 contratos, verificou-se que apenas 7 estavam correctamente datados e em nenhum desses 7 casos o referido prazo foi cumprido.

Refira-se no entanto, a existência de um pagamento parcial dentro daquele prazo: em 31/12/2003, foi efectuado um pagamento ao “Projecto Desenvolvimento do sector agro-pecuário a nível do sector familiar, Djavula” no montante de €17.836,01 (43,6% do apoio concedido), o qual de acordo com a adenda ao contrato, celebrada nessa mesma data, deveria ser efectuado “(...) contra a apresentação (...) de

justificativos da despesa (...)” embora, de acordo com um ofício, datado de 6 de Janeiro de 2004, só nesta data tenham sido apresentados os documentos ao IPAD.

Nos projectos da 2.^a fase de 2003, cujo contrato foi celebrado em 2004, em 10 pagamentos analisados verificou-se que o prazo foi cumprido em 4, em 2 não existiam elementos para avaliar esse facto e em 4 casos houve incumprimento. Já nos projectos da 1.^a fase de 2004, em 14 pagamentos analisados, o prazo estabelecido para a sua efectivação não foi cumprido em 3 pagamentos.

Da análise verificou-se que os pagamentos só foram realizados após a verificação da situação regularizada da ONGD com a Segurança Social. No entanto, conforme já foi referido, não foi seguido idêntico procedimento relativamente à situação contributiva perante a administração fiscal, pelo que não foi dado cumprimento ao estabelecido no art.º 1.º do Decreto-Lei 236/95, de 13 de Setembro, devendo o IPAD rever essa situação.

Verificou-se ainda que do total de 63 pagamentos processados, relacionados com os processos analisados, estavam em falta os recibos das ONGD comprovativos do recebimento do apoio relativos a 27 desses pagamentos (42,9%), respeitantes a 11 projectos.

5.4.3.2.4 – Controlo da execução dos projectos

De acordo com o estabelecido nas normas de execução do processo de financiamento, quaisquer alterações à calendarização do projecto, actividades previstas, orçamento ou ao plano de financiamento devem ser comunicadas ao IPAD, com excepção das variações nas rubricas até 10% , as quais devem ser justificadas, em sede de relatório intercalar ou final.

Relativamente à calendarização e tipo de investimento previsto, nos processos analisados apenas se constatou o pedido de alterações em dois projectos.

Nos 9 processos analisados que se encontravam concluídos e em que o valor executado ultrapassou o previsto em mais de 10%, em certas rubricas, não constava evidência de que as respectivas ONGD tivessem comunicado o facto ao IPAD, antes do respectivo pedido de pagamento, nem que este, em sede de análise dos documentos de despesa, tivesse providenciado para obter as necessárias justificações.

Conforme já referido, nos contratos foram estabelecidos diferentes graus de exigência quanto à apresentação de relatórios intercalares e finais. Nos seis projectos em que estava prevista a apresentação de relatório intercalar, em nenhum caso se obteve evidência de que tenha sido remetido ao IPAD.

Relativamente à apresentação do relatório final respeitante aos 24 projectos analisados em que tal estava previsto no contrato¹, verificou-se, com base nos elementos fornecidos pelo IPAD, que em 11 projectos, à data da auditoria, ainda decorria o prazo fixado para a sua apresentação e em relação aos restantes 13, 10 relatórios foram apresentados, embora 2 fora de prazo, e 3 estavam em falta à data da auditoria.

Observe-se que o IPAD deveria possuir um registo das obrigações contratuais de cada projecto, de forma a controlar o seu cumprimento pontual.

¹ Nos restantes 3 projectos analisados não foi prevista no contrato a sua apresentação.



Não está definido nas normas regulamentares nem nos contratos qual o conteúdo dos relatórios de execução, existindo apenas a menção de que devem incluir uma parte descritiva e outra financeira¹. Assim, os relatórios finais apresentados incluíam uma descrição das actividades desenvolvidas no âmbito do projecto apoiado e o seu impacto nas comunidades locais² e, na maioria dos casos, não apresentavam elementos sobre a execução financeira global dos projectos. Os processos também não evidenciavam que o IPAD tivesse procedido à análise desses relatórios.

Face aos elementos disponibilizados pelo IPAD, apenas foi possível fazer uma análise das variações globais da acção apoiada nos projectos “Assistência médica à população do Distrito do Caué e formação de quadros de saúde e educação” (1.ª fase de 2003) e “Projecto Desenvolvimento do sector agro-pecuário a nível do sector familiar, Djavula” que, em sede de relatório final, apresentaram quadros com a execução global do projecto (inferior ao previsto em 20,1% e 0,9%, respectivamente) e, para o primeiro, a respectiva justificação para as maiores variações.

Nestes dois casos, tendo por base os custos indicados nos quadros de execução global, foi possível concluir que a comparticipação solicitada pela ONGD (e paga pelo IPAD), não excedia a percentagem de co-financiamento aprovada para a candidatura. Nos restantes casos, nada se pôde concluir.

O IPAD deverá rever a sua actuação nesta matéria, quer definindo com maior precisão o conteúdo dos relatórios, quer procedendo à análise da informação que lhe é remetida. É essencial que um relatório final permita a apreciação da execução física e financeira global do projecto (e não apenas da parte financiada pelo IPAD), a análise dos desvios de execução (de todo o projecto) e respectiva justificação e, também, a confirmação do co-financiamento do projecto. Por outro lado, o IPAD deveria definir um modelo de apresentação dos documentos de despesa que respeitasse a estrutura da despesa aprovada em sede de candidatura, o que lhe facilitaria, em sede de análise dos justificativos de despesa, o acompanhamento da execução dos projectos/acções apoiados e a análise dos desvios.

Na sua resposta, o IPAD refere que:

“No âmbito do quadro das candidaturas de Projectos para o Desenvolvimento de ONGD, considera-se que as recomendações do Tribunal de Contas representam um importante contributo para uma mais criteriosa e transparente aplicação dos dinheiros públicos.

Cumpra também informar que, no âmbito do processo de candidatura de projectos de ONGD para 2006 foram já encetadas diligências no sentido de se proceder à alteração do procedimentos do actual enquadramento normativo, tendo presente o Relato de Auditoria. Assim, ao abrigo das Regras de Co-financiamento, serão propostas alterações de modo a incorporar as recomendações constantes do presente Relato de Auditoria.”

Na sua resposta, o ex-Vogal que iniciou funções em 16/09/2004 informa que “As regras de Co-Financiamento estavam, à data em que (...) cessou funções, em curso de revisão (...)”.

¹ As normas referem ainda que devem ser acompanhados dos respectivos comprovativos de despesa, sob a forma de cópia dos documentos originais. Nos relatórios analisados essas cópias não existiam.

² Alguns destes relatórios referem-se ao período em que decorre a acção financiada e não ao projecto global.

5.4.3.3 – “Outros projectos de cooperação” (ou projectos de desenvolvimento) de ONGD

Neste tipo de apoio, de acordo com os processos analisados, verificou-se que não existe nenhum conjunto de normas a presidirem ao processo de concessão do apoio. Recomenda-se que os apoios financeiros em causa sejam criados e regulamentados por acto legislativo, em nome da transparência da actividade do Estado, assegurando assim condições de igualdade aos potenciais beneficiários.

Na sua resposta, o ex-Vogal que iniciou funções em 16/09/2004 refere que:

“É premente a adopção de um regulamento de análise dos designados “outros projectos de cooperação” – isto é, os que não são abrangidos pelas Regras de Co-Financiamento a Projectos. A análise desses projectos efectuada pelos serviços e, em muitos casos, por falta de critérios de análises, de procedimentos de exame e de documentos normalizados, «subjectiva, casuística e tecnicamente pouco sustentada».

A elaboração de um projecto de Regulamento de Análise de Projectos era um dos objectivos da Direcção de Serviços de Análise (BIL I) (...).”

No que respeita ao “*Projecto de Apoio à Educação no Interior da Guiné-Bissau*”, verificou-se que a ONGD FEC apresentou a sua candidatura no âmbito do concurso da 2.^a fase de 2003, tendo sido colocada na listagem das candidaturas passíveis de apresentação em 2004, o que veio a acontecer – a FEC apresentou de novo a candidatura na 1.^a fase de 2004.

No entanto, à margem deste processo de concurso, o Conselho Directivo, em Março de 2004, solicitou aos serviços informação, com carácter urgente, sobre o apoio a este projecto, que elaboraram informação propondo seu co-financiamento pelo IPAD, até ao montante de €161.165, anexando minuta do protocolo a celebrar entre o IPAD e a ONGD FEC. Esta informação, foi submetida, pelo Conselho Directivo a despacho da Secretária de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação que, em Abril de 2004, autorizou o co-financiamento e aprovou a minuta do protocolo, com algumas alterações.

O valor global do apoio pago ascendeu a €122.140,79, pelo que foi observado o limite estabelecido (€161.165), tendo-se processado em duas tranches, e após a entrega dos documentos previstos no protocolo. No que respeita aos documentos de despesa apresentados salienta-se que:

- ◆ foram aceites como comprovativos de despesa documentos internos da FEC;
- ◆ não foram exigidos recibos relativos às despesas realizadas em território nacional.

Relativamente ao outro processo analisado – “*Apoio ao Instituto Diocesano de Formação João Paulo II (IDF)*” – respeitante à atribuição de um subsídio excepcional ao funcionamento desse Instituto, no valor de €65.000, sendo o beneficiário a ONGD Leigos para o Desenvolvimento, a sua concessão foi autorizada pelo Conselho Directivo, tendo o pagamento sido autorizado pelo vogal do Conselho Directivo em quem foi delegada essa competência, não tendo sido exigidos quaisquer documentos de despesa para comprovar a sua aplicação.

Na sua resposta, o o ex-Vogal que iniciou funções em 16/09/2004 refere que:

“O subsídio excepcional não está sujeito às normas do concurso das ONGD. Como tal, o seu pagamento não pressupõe a apresentação de quaisquer documentos



comprovativos de despesa. A comprovação da aplicação do subsídio pode ser comprovada à posteriori.”

Nesta matéria, o Relato de auditoria é meramente factual, fazendo referência ao conteúdo do processo, no qual não constava evidência da comprovação à posteriori.

5.4.4 – Publicitação dos apoios

Relativamente aos projectos seleccionados, constatou-se que foi dado cumprimento ao disposto Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto (regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares), tendo sido publicitados todos os apoios pagos, inclusivamente aqueles que, pelo seu valor, não eram de publicitação obrigatória; contudo, em dois casos, verificou-se a indicação de valores um pouco superiores aos efectivamente pagos.

5.5 – Benefícios fiscais

5.5.1 – Enquadramento

O Tribunal apreciou a matéria relativa aos benefícios fiscais tendo em conta o disposto na lei, no que concerne, em especial, à quantificação da despesa fiscal e à publicação e fundamentação dos actos administrativos que envolvem perda de receita.

Com o objectivo de apreciar a evolução do sistema de controlo instituído em relação aos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual (artigo 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais foi realizada uma auditoria, cujas principais conclusões são adiante apresentadas.

No âmbito desta auditoria procurou-se também avaliar o grau de acolhimento das recomendações formuladas pelo Tribunal em anteriores pareceres sobre as CGE.

5.5.2 – Quantificação da despesa fiscal

Neste ponto foram tomados em linha de conta, para além dos valores publicados na CGE de 2004, as previsões e estimativas referentes ao mesmo ano apresentadas nos orçamentos do Estado para 2004 e 2005, respectivamente, e bem assim elementos fornecidos directamente pela DGCI e pela DGAIEC ao Tribunal.

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

Assinale-se, em relação ao IVA, que os valores patenteados na CGE não são coincidentes com os remetidos pela DGCI ao Tribunal e que, ao contrário de anos anteriores, a DGAIEC não remeteu o apuramento da despesa fiscal relativa ao IVA aduaneiro.

Quanto à divergência dos valores do IVA, no exercício do contraditório, a DGO considerou que:

“ (...) tal poderá decorrer de a informação prestada pela DGCI ter ocorrido em momentos diferentes e de essa informação, eventualmente, poder ainda não ser definitiva; sendo que a DGO apenas recebeu a resposta da DGCI no dia 28 de Junho de 2005, portanto, a apenas dois dias do prazo legal limite para apresentação da CGE/2004 (...)”.

Constatou-se também que os valores da despesa fiscal relativos aos anos de 2002 e 2003, apresentados na CGE de 2004, não são coincidentes com os publicados nas CGE daqueles anos.

Quanto a esta questão, na sua resposta a DGO considerou que:

“ (...) parece-nos que só poderá ser justificada junto das entidades administradoras das respectivas receitas, o mesmo acontecendo com os vários desvios de valor da despesa fiscal enunciados pelo Tribunal de Contas (...)”.

Face às divergências detectadas e às alegações da DGO o Tribunal considera que os valores da despesa fiscal de 2004 publicados na respectiva CGE não são valores definitivos.

Considera ainda o Tribunal que sendo a DGO a entidade responsável pela elaboração da CGE, deveria assegurar-se que os valores que nela inscreve são fiáveis.

Quadro V.18 – Despesa fiscal total

(em milhões de euros)

Designação	OE/04	OE/05	DGCI / DGAIEC	CGE/2004					
	2004	2004	2004	2003		2004		Variação 2004/03	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
IRS	571,5	560,6	569,4	527,9	47,9	569,4	44,3	41,5	7,9
IRC	162,0	335,0	354,0	270,4	24,5	354,3	27,6	83,9	31,0
IVA	89,0	91,3	93,2	74,6	6,8	91,4	7,1	16,8	22,5
ISP	188,6	175,4	192,7	158,9	14,4	192,7	15,0	33,8	21,3
IA	68,4	74,6	76,5	69,8	6,3	76,5	6,0	6,7	9,6
Total	1.079,5	1.236,9	1.285,8	1.101,6	100,0	1.284,3	100,0	182,7	16,6

De acordo com os valores inscritos na CGE de 2004, a despesa fiscal dos cinco referidos impostos cifrou-se em €1.284,3 milhões o que representa um aumento de 16,6% relativamente ao ano anterior. Tal aumento verificou-se em relação a todos os impostos, mas com particular destaque, tanto em termos absolutos como relativos, em sede do IRC (€83,9 milhões e 31%).

Não obstante o aumento registado em IRC, o imposto em que a despesa fiscal apurada assumiu maior peso continuou a ser o IRS (44,3%) – porém, assinala-se que da despesa fiscal de IRC foram excluídas as isenções temporárias, posto que, segundo o entendimento da DGCI, as mesmas não representam receita fiscal cessante.

Do confronto entre os valores apresentados na CGE e os fornecidos directamente ao Tribunal pelas entidades administradoras dos impostos, observa-se que apenas em relação ao valor apurado em IVA pela DGCI se verifica um ligeiro desvio (1,9%).

Relativamente à comparação dos valores da CGE com os das previsões e estimativas para o ano em apreço, constantes respectivamente dos orçamentos do Estado de 2004 e 2005, verifica-se que na



previsão do OE/04 foi subestimada a despesa fiscal em €204,8 milhões, o que ficou sobretudo a dever-se à discrepância ocorrida em IRC (€192,3 milhões, ou seja, 118,7%). Quanto às estimativas, ainda que se verifique também que a despesa fiscal foi subestimada, os valores são já bastante aproximados dos definitivos em todos os impostos.

5.5.2.1 – Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

Quadro V.19 – Despesa fiscal em IRS

(em milhões de euros)

Designação	OE/04	OE/05	DGCI	CGE/04					
	2004	2004	2004	2003		2004		Variação 2004/03	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Rend.º isentos sujeitos a englobamento	0,9	7,1	9,1	8,5	1,6	9,1	1,6	0,6	7,1
Rendimentos de desportistas	13,0	12,0	13,9	14,0	2,7	13,9	2,4	-0,1	-0,7
Deficientes	156,7	140,0	136,2	127,3	24,1	136,2	23,9	8,9	7,0
Propriedade intelectual	5,8	5,0	5,3	5,1	1,0	5,3	0,9	0,2	3,9
Planos poupança-reforma (PPR)	160,0	165,0	174,5	158,0	29,9	174,5	30,6	16,5	10,4
Contas poupança-habitação (CPH)	153,7	150,0	151,5	148,0	28,0	151,4	26,6	3,4	2,3
Ofertas públicas de venda (OPV)	-	-	-	0,1	0,0	-	-	-0,1	-100,0
Donativos	18,0	14,0	14,2	14,4	2,7	14,2	2,5	-0,2	-1,4
Planos de poupança acções (PPA)	3,3	2,5	2,2	2,7	0,5	2,2	0,4	-0,5	-18,5
Aquisição de equipamento informático	27,5	30,0	29,5	22,5	4,3	29,5	5,2	7,0	31,1
Energias renováveis	9,5	6,0	5,1	7,0	1,3	5,1	0,9	-1,9	-27,1
Despesas de aconselhamento jurídico	1,8	2,5	2,2	1,8	0,4	2,2	0,4	0,4	22,2
Prémios de seguros de saúde	21,2	21,5	21,6	18,5	3,5	21,6	3,8	3,1	16,8
IVA suportado	-	5,0	4,2	-	-	4,2	0,7	4,2	-
Total	571,5	560,6	569,4	527,9	100,0	569,4	100,0	41,5	7,9

De acordo com a CGE, em 2004 a despesa fiscal em IRS atingiu €569,4 milhões, ou seja, mais €41,5 milhões do que no ano anterior, o que representa um acréscimo de 7,9%.

À semelhança do sucedido em anos anteriores, as rubricas com maior peso na despesa fiscal em IRS foram as de PPR, CPH e Deficientes, que no seu conjunto representaram 81,1% do total (82% em 2003). Conforme também já verificado em 2003, a rubrica de maior peso foi a dos PPR, a qual, com um crescimento de 10,4%, superior ao das duas outras (2,3% e 7%, em CPH e Deficientes), passou a representar 30,6% do total.

Relativamente às restantes rubricas da despesa fiscal, as que mais contribuíram para o crescimento da despesa fiscal foram as de “Aquisição de equipamento informático”, “Prémios de seguros de saúde” e “IVA suportado”.

Do confronto entre os valores apresentados na CGE e os fornecidos directamente ao Tribunal pela DGCI não se apuraram quaisquer divergências.

Relativamente à comparação dos valores da CGE com os das previsões e estimativas, verifica-se que os desvios não são expressivos salvo em relação à rubrica “Rendimentos isentos sujeitos a englobamento” em que o valor previsto no OE/2004 foi bastante subestimado.

Em sede do contraditório a DGCI manifestou concordância com as conclusões atrás enunciadas.

5.5.2.2 – Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)

Quadro V.20 – Despesa fiscal em IRC

(em milhões de euros)

Designação	OE/04	OE/05	DGCI	CGE/04					
	2004	2004	2004	2003		2004		Variação 2004/03	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Deduções ao rendimento	29,0	92,0	94	81,1	30,0	94,0	26,5	12,9	15,9
Deduções ao lucro tributável	4,0	2,0	3	2,1	0,8	2,6	0,7	0,5	23,8
Deduções à colecta	75,0	180,0	161	111,5	41,2	161,2	45,5	49,7	44,6
Reduções de taxa	34,0	27,0	41	32,3	11,9	41,1	11,6	8,8	27,2
Isenções definitivas e/ou não sujeição	20,0	34,0	55	43,4	16,1	55,4	15,7	12,0	27,6
Total	162,0	335,0	354	270,4	100,0	354,3	100,0	83,9	31,0

Observa-se que a despesa fiscal em sede deste imposto atingiu em 2004 o valor de €354,3 milhões, o que representa um significativo aumento (31%) relativamente ao ano anterior. Considerando que o valor para 2003 apresentado na CGE desse ano foi de €190,0 milhões, alterado na de 2004 para €270,4 milhões.

O crescimento da despesa fiscal em IRC ocorreu em todas as modalidades de benefícios, sendo porém de destacar as “Deduções à colecta” que, sendo já a modalidade com valor mais elevado em 2003, registou em 2004 também o maior crescimento, tanto em termos absolutos (€49,7 milhões) como relativos (44,6%).

No que concerne às diferenças entre os valores publicados na CGE, os fornecidos directamente ao Tribunal de Contas pela DGCI e as previsões e estimativas apresentadas nos orçamentos do Estado, ressalta que apenas os valores das previsões apresentadas no OE para o ano em apreço diferem substancialmente dos apresentados na CGE, porquanto situam a despesa fiscal em apenas €162 milhões (inferior em €192,3 milhões ao da CGE, o que traduz um desvio de 118,7%).

Sobre as referidas divergências a DGCI apresentou como justificação que “A estimativa da despesa fiscal em IRC é sempre muito difícil uma vez que, frequentemente, um número reduzido de empresas apresenta divergências muito significativas de uns anos para os outros, o que facilmente acontece, por exemplo, quando se trata de incentivos a grandes projectos de investimento em que a despesa fiscal associada pode ser bastante avultada... Por outro lado, a introdução de novos benefícios designadamente, a reserva fiscal ao investimento apresenta sempre um elevado grau de incerteza, quanto ao seu impacto na receita. O incremento verificado nas deduções ao rendimento deve-se fundamentalmente ao elevado montante correspondente à majoração à criação de emprego para jovens”.

No exercício do contraditório a DGCI procedeu à actualização dos elementos anteriormente fornecidos ao TC e publicados na CGE, nos seguintes termos:

“O montante global da despesa fiscal referida no relatório é de 354,3 milhões de euros, contudo, de acordo com dados obtidos da base de dados em 2005/08/11, este valor é ligeiramente inferior, situando-se nos 343,3 milhões de euros.

Este último valor reparte-se da seguinte forma:

Deduções ao rendimento: 85,0 milhões de euros;

Deduções ao lucro tributável: 3,3 milhões de euros;

Deduções à colecta: 175,6 milhões de euros;

Reduções de taxa: 39,7 milhões de euros;

Isenções definitivas: 39,7 milhões de euros;



Apesar da alteração dos valores, mantêm-se válidos os comentários constantes do documento, quanto à variação da despesa fiscal; (...).”

Esta informação corrobora o entendimento do Tribunal de que os valores da despesa fiscal publicados na CGE de 2004 não são valores definitivos.

5.5.2.3 – Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

Quadro V.21 – Despesa fiscal em IVA

(em milhões de euros)

Designação	OE/04	OE/05	DGCI	CGE/04					
	2004	2004	2004	2003		2004		Variação 2004/03	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Missões diplomáticas e consulares	7,5	6,2	6,1	7,1	9,5	6,2	6,8	-0,9	-12,7
Igreja Católica	8,5	15,4	16,9	11,1	14,9	15,4	16,9	4,3	38,7
IPSS	43,0	39,8	39,8	31,7	42,5	39,8	43,5	8,1	25,6
Forças Armadas e Serve. Segurança	24,0	27,1	27,6	22,0	29,5	27,1	29,6	5,1	23,2
Associações e Corp. de Bombeiros	3,5	2,4	2,6	1,8	2,4	2,4	2,6	0,6	33,3
Partidos políticos e camp. eleitorais	2,5	0,5	0,2	0,9	1,2	0,5	0,6	-0,4	-44,4
Total	89,0	91,3	93,2	74,6	100,0	91,4	100,0	16,8	22,5

Segundo os valores publicados na CGE, a despesa fiscal neste imposto situou-se em 2004 em €91,4 milhões, registando um crescimento de 22,5% relativamente ao ano anterior – porém, face ao valor fornecido pela DGCI ao Tribunal (€93,2 milhões) a taxa de crescimento foi de 24,9%

Assinale-se que nem os valores da CGE, nem os fornecidos pela DGCI e DGAIEC, incluem a despesa fiscal resultante das isenções concedidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 103-A/90, de 22 de Março, da alínea j) do n.º 1 do artigo 13.º e do n.º 8 do artigo 15.º do CIVA – transmissões de triciclos, cadeiras de rodas e automóveis para uso próprio de deficientes – a qual ascendeu em 2003 a €6,1 milhões.

Refira-se que sobre esta matéria, em sede do contraditório relativo ao parecer sobre a CGE de 2003, referiu a DGO que “...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” o que, conforme se constatou, não foi observado.

Em sede do contraditório sobre a CGE de 2004 a DGAIEC informou que:

“ (...) encontra-se em desenvolvimento uma aplicação informática que permitirá recolher os elementos necessários à quantificação da despesa fiscal a este nível (...)

A competência para a concessão das isenções do IVA a triciclos, cadeiras de rodas, com ou sem motor, automóveis ligeiros de passageiros ou mistos para uso de deficientes, está cometida, integralmente, à DGAIEC” e que “o valor da despesa fiscal cifrou-se em 7,9 milhões de euros.”

Sobre a mesma matéria a DGO referiu o seguinte:

“ (...) esta informação não tem sido incluída na CGE em virtude de, para além de não ter vindo a constar dos sucessivos relatórios anuais do Orçamento do Estado, a DGAIEC não se referir à mesma na resposta que nos prestou no dia 20 de Junho de 2005;” e que “ (...) parece-nos que a sua resposta só poderá ser obtida junto daquelas Direcções-Gerais;”.

O Tribunal continua a recomendar que o apuramento da despesa fiscal seja mais abrangente, esperando que a aplicação informática a que se refere a DGAIEC seja concluída de modo a permitir que, já na CGE de 2005, sejam apresentados valores da despesa fiscal até ao momento não disponibilizados.

Entende ainda o Tribunal que sendo a DGO a entidade responsável pela elaboração da CGE, não pode declinar responsabilidades relativamente às lacunas de informação dessa mesma Conta. A DGO deveria, aquando da elaboração da CGE, certificar-se de que a informação que recebe é definitiva e esclarecer as questões colocadas pelo Tribunal em anteriores pareceres, de resto como se comprometeu.

5.5.2.4 – Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)

Quadro V.22 – Despesa fiscal em ISP

(em milhões de euros)

Designação	OE/04	OE/05	DGAIEC	CGE/04					
	2004	2004	2004	2003		2004		Variação 2004/03	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Agricultura	58,7	56,1	57,0	56,8	35,7	57,0	29,6	0,2	0,4
Pesca costeira	19,4	13,6	21,2	19,6	12,3	21,2	11,0	1,6	8,2
Navegação costeira	7,0	6,3	8,6	7,4	4,7	8,6	4,5	1,2	16,2
Produção de energia	54,2	10,0	14,9	16,7	10,5	14,9	7,7	-1,8	-10,8
Org. Internacionais	0,9	0,9	0,8	0,9	0,6	0,8	0,4	-0,1	-11,1
Caminhos de ferros	9,2	10,8	10,4	11,1	7,0	10,4	5,4	-0,7	-6,3
Outros / Motores fixos	39,2	57,2	58,9	46,4	29,2	58,9	30,6	12,5	26,9
Carvão	-	20,5	20,9	-	-	20,9	10,8	20,9	-
Total	188,6	175,4	192,7	158,9	100,0	192,7	100,0	33,8	21,3

Observa-se que a despesa fiscal em ISP em 2004 registou um significativo aumento de € 33,8 milhões (21,3%), relativamente ao ano anterior, o que ficou a dever-se principalmente aos benefícios fiscais das rubricas “Outros/Motores fixos” e “Carvão”.

De acordo com as justificações apresentadas na CGE, e fornecidas pela DGAIEC ao Tribunal, a subida da rubrica “Outros/motores fixos” “... deve-se ao aumento dos consumos de gasóleo para aquecimento, fruto do crescimento contínuo de instalações de caldeiras de aquecimento, bem como do efeito taxa, que em 2004 foi superior ao de 2003”. Quanto à rubrica “Carvão”, que não existia em anos anteriores, “fruto da transposição da Directiva do Conselho 2003/96/CE, de 27 de Outubro, passou a ser um produto com incidência de ISP”.

Do confronto entre os valores publicados na CGE e os fornecidos pela DGAIEC ao TC não se apuraram quaisquer divergências.



Quanto à comparação entre os valores previstos no OE/04 e os efectivos, se bem que a nível do total o desvio seja de apenas 2,2%, observa-se que a rubrica “Produção de energia” foi sobreavaliada em €39,3 milhões (72,5%). Embora não seja apresentada justificação para o desvio verificado, admite-se que resulte da situação apresentada na CGE de 2003, ou seja, “...de um decréscimo das quantidades totais de fuelóleo consumidas” e “...de uma alteração da estrutura de consumos desse produto”.

A DGAIEC em sede de contraditório confirmou esta apreciação, referindo que:

“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%, cujo taxa é menos de metade da do restante fuelóleo.”

Relativamente às divergências entre a estimativa do OE/05 e os valores apresentados na CGE (€17,3 milhões, 9,9%), devidas sobretudo às rubricas “Produção de energia”, “Navegação costeira” e “Pesca costeira”, as mesmas resultaram, segundo a DGAIEC, de terem sido previstas “...descidas nos valores destes benefícios fiscais relativamente a 2003, aquando da elaboração da estimativa para o OE 2005, que não se viriam a verificar”.

5.5.2.5 – Imposto automóvel (IA)

Quadro V.23 – Despesa fiscal em IA

(em milhões de euros)

Designação	OE/04	OE/05	DGAIEC	CGE/04					
	2004	2004	2004	2003		2004		Variação 2004/03	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Corpo diplomático – C. Viena	1,0	0,8	0,9	0,8	1,1	0,9	1,2	0,1	12,5
Diplomatas portugueses	0,8	1,0	1,0	1,3	1,9	1,0	1,3	-0,3	-23,1
Deficientes	9,5	9,4	9,5	8,8	12,6	9,5	12,4	0,7	8,0
Emigrantes terceiros países	15,0	18,1	16,7	15,5	22,2	16,7	21,8	1,2	7,7
Táxis	8,3	9,1	8,1	8,0	11,5	8,1	10,6	0,1	1,3
Instituições Utilidade Pública	2,5	2,4	2,6	2,3	3,3	2,6	3,4	0,3	13,0
Transf. resid. União Europeia	20,0	21,6	20,1	22,2	31,8	20,1	26,3	-2,1	-9,5
Automóveis antigos	2,5	2,8	4,0	2,8	4,0	4,0	5,2	1,2	42,9
Deficientes Forças Armadas	0,8	0,8	0,8	0,8	1,1	0,8	1,1	0,0	0,0
Abates	4,5	3,2	3,9	3,2	4,6	3,9	5,1	0,7	21,9
Outras	3,5	5,4	8,9	4,1	5,9	8,9	11,6	4,8	117,1
Total	68,4	74,6	76,5	69,8	100,0	76,5	100,0	6,7	9,6

Verifica-se que, segundo a CGE, o montante da despesa fiscal neste imposto em 2004 foi de €76,5 milhões, valor que coincide com o informado pela DGAIEC directamente ao Tribunal, o que corresponde a um aumento de €6,7 milhões face ao valor indicado na CGE para 2003.

Refira-se porém que o valor indicado pela DGAIEC ao TC para 2003, no âmbito do presente parecer foi de €68,1 milhões, pelo que o crescimento da despesa fiscal em 2004 foi de 12,3% e não de 9,6% conforme indicado na CGE. As rubricas que na Conta apresentam maiores crescimentos de 2003 para 2004, “Automóveis antigos” e “Outras” (42,9% e 117,1%, respectivamente), tiveram na realidade crescimentos bastante mais acentuados, segundo informou a DGAIEC (135,3% e 161,8%); por outro lado, a rubrica “Diplomatas portugueses”, que apresenta um decréscimo de 23,1% na CGE, de acordo com os valores fornecidos ao Tribunal por aquela entidade registou um aumento de 66,7%.

Quanto às justificações para os referidos aumentos, no que se refere aos “Automóveis antigos” a DGAIEC refere o “...alargamento do universo de veículos abrangidos pela isenção operada pelo OE para 2003”, enquanto a CGE assinala a “...procura deste veículos em virtude de se tratar de um negócio muito lucrativo, existindo cada vez mais firmas que se dedicam à importação destes automóveis e seu restauro, para posteriormente os venderem a cidadãos no mercado nacional” e quanto ao crescimento na rubrica “Outras” o mesmo foi devido à “...excepcional procura de veículos com motor híbrido”.

Quanto aos desvios entre os valores publicados na CGE e os das previsões e estimativas constantes dos orçamentos para 2004 e 2005, observa-se que os mesmos não são significativos ao nível do total, sendo também nas rubricas “Automóveis antigos” e “Outras” que se registaram os mais importantes por não se terem previsto aumentos tão relevantes.

No exercício do contraditório a DGAIEC referiu, em relação a este imposto que:

“ (...) esta Direcção-Geral não tem quaisquer observações suplementares a fazer ao anteprojecto de parecer do Tribunal de Contas.”.

5.5.2.6 – Outros impostos

No que respeita aos restantes impostos, a CGE apenas apresenta despesa fiscal relativamente aos impostos sobre o tabaco e sobre o álcool e as bebidas alcoólicas, conforme se evidencia nos quadros seguintes.

Quadro V.24 – Despesa fiscal em Imposto sobre o Tabaco (IT)

(em milhões de euros)

Designação	CGE/04					
	2003		2004		Variação 2004/03	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Embaixadas	0,4	44,4	0,4	44,4	0,0	0,0
Forças NATO	0,5	55,6	0,5	55,6	0,0	0,0
Total	0,9	100,0	0,9	100,0	0,0	0,0

Quadro V.25 – Despesa fiscal em Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)

(em milhões de euros)

Designação	CGE/04					
	2003		2004		Variação 2004/03	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Embaixadas	0,06	11,8	0,06	11,8	0,0	0,0
Forças NATO	0,05	9,8	0,05	9,8	0,0	0,0
Aguardentes para auto-consumo	0,40	78,4	0,40	78,4	0,0	0,0
Total	0,51	100,0	0,51	100,0	0,0	0,0

Observa-se que não houve qualquer variação da despesa fiscal de 2003 para 2004, continuando a ser pouco significativa.



No contraditório, a DGAIEC referiu não ter quaisquer observações a fazer sobre o presente ponto.

O Tribunal continua a entender que o apuramento da despesa fiscal deverá ser mais abrangente, tanto em relação a impostos para que não é apresentado qualquer valor (caso do imposto do selo) como de algumas modalidades de benefícios em sede dos impostos atrás apreciados (por exemplo, isenções ao abrigo do n.º 8 do artigo 15.º do Código do IVA). Assim, o Tribunal continua a recomendar que sejam envidados esforços no sentido da CGE e os relatórios do OE evidenciarem toda a despesa fiscal efectiva.

Quanto a esta matéria, no exercício de contraditório, a DGO assinalou que:

“ (...) aquando da solicitação dos valores da despesa fiscal para a CGE/2005, bem como da justificação para as variações registadas, e à semelhança do que já ocorreu para a CGE/2004, procurará alertar novamente a DGCI e DGAIEC para estes aspectos”.

5.5.2.7 – Evolução e importância relativa da despesa fiscal

O quadro seguinte evidencia a evolução da despesa fiscal dos cinco principais impostos no último triénio.

Quadro V.26 – Evolução da despesa e da receita fiscal

Designação	Valores (em milhões de euros)				Variações percentuais			
	2001	2002	2003	2004	2002/01	2003/02	2004/03	Média
Despesa fiscal								
IRS	464,4	510,4	527,9	569,4	9,9	3,4	7,9	7,0
IRC	199,0	280,3	270,4	354,3	40,9	-3,5	31,0	21,2
IVA	66,9	72,8	74,6	91,4	8,8	2,5	22,5	11,0
ISP	155,2	190,3	158,9	192,7	22,6	-16,5	21,3	7,5
IA	119,5	83,1	69,8	76,5	-30,5	-16,0	9,6	-13,8
Total	1.005,0	1.136,9	1.101,6	1.284,3	13,1	-3,1	16,6	8,5
Receita fiscal								
IRS	7.163,5	7.258,4	7.379,4	7.398,1	1,3	1,7	0,3	1,1
IRC	4.077,0	4.430,8	3.768,1	3.891,8	8,7	-15,0	3,3	-1,5
IVA	8.966,0	9.956,6	10.562,0	10.340,7	11,0	6,1	-2,1	4,9
ISP	2.145,9	2.745,4	2.946,4	2.963,5	27,9	7,3	0,6	11,4
IA	1.193,2	1.150,4	985,1	1.121,2	-3,6	-14,4	13,8	-2,1
Total	23.545,6	25.541,6	25.641,0	25.715,3	8,5	0,4	0,3	3,0

Fontes: CGE de 2003 (ano de 2001) e de 2004 (anos de 2002 a 2004).

Observa-se que no período de 2001 a 2004 a despesa fiscal apurada dos cinco principais impostos para que existe informação regista uma taxa média de crescimento nominal de 8,5%, resultante de aumentos elevados em todos os impostos, com excepção do IA que apresenta uma taxa média negativa (apesar do crescimento no último ano).

Por sua vez, a receita líquida dos mesmos impostos registou um crescimento médio de 3% no mesmo período, bastante inferior ao da despesa.

Em termos meramente indicativos, relacionam-se no quadro seguinte os valores da despesa fiscal com os da receita líquida dos impostos respectivos.

Quadro V.27 – Peso da despesa fiscal na receita do imposto

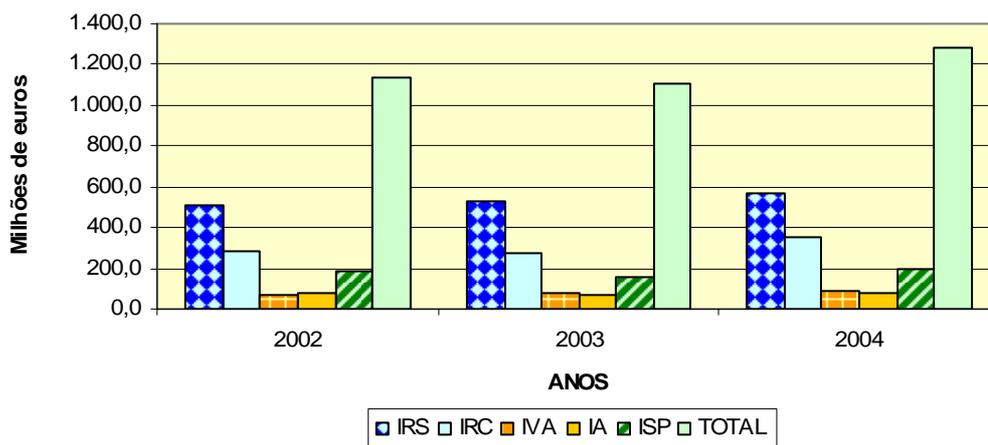
(em percentagem)

Designação	2002	2003	2004	Média
IRS	7,0	7,2	7,7	7,3
IRC	6,3	7,2	9,1	7,5
IVA	0,7	0,7	0,9	0,8
ISP	6,9	5,4	6,5	6,3
IA	7,2	7,1	6,8	7,0

Verifica-se que, na média do triénio, é no IRC que a despesa fiscal assume maior peso relativamente à receita líquida do imposto (7,5%), enquanto no IVA se verifica o valor mais baixo (0,8%).

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

Gráfico V.1 – Evolução da despesa fiscal



5.5.3 – Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal

Os serviços do Tribunal procederam à verificação da publicitação dos actos administrativos face ao previsto na 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 identificados os actos publicados em 2004, relativos aos benefícios fiscais que a seguir se indicam, e os diários da república onde foram publicados:

- ◆ artigo 10.º, n.º 2 do Código do IRC – Isenções a pessoas colectivas de utilidade pública e de solidariedade social): 98 actos;
- ◆ Decreto-Lei n.º 74/99, de 16 de Março – Estatuto do mecenato: 12 actos;
- ◆ artigo 39.º do EBF – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual: 19 actos.



5.5.4 – Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual

O Tribunal continuou a apreciar o sistema de controlo instituído relativamente aos processos de concessão e de verificação dos benefícios fiscais estabelecidos no artigo 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), bem como a avaliar o grau de implementação das recomendações formuladas em anteriores pareceres.

Assim, foi realizada uma auditoria junto da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), Agência Portuguesa para o Investimento (API), ICEP Portugal (ICEP) e Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI).

Com vista a apreciar o cumprimento do disposto nos diplomas legais que regulam os benefícios em apreço, procedeu-se à identificação de todas as candidaturas bem como da fase em que se encontravam junto daquelas entidades e à análise particularizada de processos.

5.5.4.1 – Enquadramento normativo

O regime jurídico que regula os benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual está estabelecido no artigo 39.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho¹.

De acordo com o previsto naquele artigo, podem ser concedidos benefícios fiscais a projectos de investimento realizados por empresas portuguesas no estrangeiro (n.ºs 4 a 7), bem como a projectos de investimento em unidades produtivas instaladas em território nacional (n.ºs 1 a 3), sendo o processo de concessão e controlo dos referidos benefícios regulamentado pelos Decretos-Leis n.ºs 401 e 409/99, de 14 e 15 de Outubro, respectivamente.

5.5.4.2 – Processo de concessão, verificação e controlo dos benefícios fiscais

Todas as entidades intervenientes no processo de concessão dos benefícios fiscais, com excepção da DGCI, dispõem de manuais onde se encontram descritos os principais procedimentos a observar nos processos de formalização das candidaturas, verificação das condições de acesso e elegibilidade dos projectos de investimento e subsequente acompanhamento e controlo da execução dos contratos celebrados.

Em termos da evolução registada desde a última auditoria, de que se deu conta no Parecer sobre a CGE de 2002, constatou-se que a API concluiu e aprovou o Manual de Procedimentos que tinha em preparação e que o ICEP procedeu à revisão do que já dispunha, tendo deste modo as duas referidas entidades dado cumprimento às recomendações formuladas pelo TC quanto a esta matéria.

Em relação ao IAPMEI, refira-se que adequou o Manual de Procedimentos que já aplicava, tendo em conta a reestruturação interna ocorrida em 2003, não tendo contudo introduzido alterações significativas; porém, informou que tinha em fase de testes um modelo de relatório para encerramento de projectos com benefícios fiscais, que deverá também integrar aquele manual.

¹ Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho, e sucessivas leis dos orçamentos do Estado.

a) Candidaturas

As candidaturas aos benefícios fiscais são formalizadas junto das entidades gestoras dos projectos mediante entrega de formulários especificamente concebidos para o efeito, sendo de assinalar que, de acordo com o disposto nos artigos 3.ºs dos Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99, a data de candidatura é condição de elegibilidade dos projectos.

Com efeito, nos termos do Decreto-Lei n.º 401/99, “São elegíveis os projectos de investimento cuja realização não se tenha iniciado nos 60 dias anteriores à data de apresentação da candidatura, com excepção da elaboração de estudos directamente relacionados com o investimento” e do Decreto-Lei n.º 409/99, “São elegíveis os projectos de investimento cuja realização não se tenha iniciado à data da apresentação da candidatura, com excepção da aquisição de terrenos e da elaboração de estudos directamente relacionados com o investimento”.

Quanto a esta matéria refira-se que, da análise de processos levada a cabo nas entidades gestoras, se concluiu ter ocorrido uma melhoria substancial no que concerne à verificação do cumprimento daquela condição de elegibilidade, nomeadamente pela indicação mais clara e inequívoca das datas de candidatura e das previstas/efectivas para o início da realização dos investimentos.

No que concerne à recomendação do Tribunal de que “a redacção do n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 401/99, seja compatibilizada com o preceito homólogo do DL n.º 409/99, eliminando-se a possibilidade de concessão de benefícios fiscais a projecto de investimento já iniciados”, apurou-se que não foi ainda acolhida – de resto, segundo foi transmitido, não foram apresentadas quaisquer propostas de alteração legislativa.

No âmbito do exercício do contraditório, o ICEP referiu sobre esta matéria que:

“É, de facto, entendimento que a redacção do n.º 1 do art.º 3.º do DL n.º 401/99 necessita de aperfeiçoamento, situação que tem trazido alguma confusão às empresas. Todas as propostas apresentadas para alteração à legislação, no que respeita a este instrumento de apoio clarificavam esta questão e serão retomadas em futuras propostas de alteração.

Importa também referir que o Manual de procedimentos interno clarifica este ponto.

Acrescentamos que é intenção do ICEP elaborar um guia do beneficiário, onde serão esclarecidos todos estes aspectos”.

Por sua vez a DGCI, assinalou que:

“... Parece-nos que, se assim for entendido superiormente, e conforme comentários já anteriormente tecidos sobre relatos de outras CGE, se poderá acatar a recomendação do Tribunal de Contas, (...) podendo também ser proposta a alteração da redacção do n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 401/99, se assim for decidido”.

Face ao entendimento manifestado pelas duas entidades supracitadas, o Tribunal de Contas esperava que a proposta de alteração legislativa viesse a concretizar-se no OE para 2006, o que não se verificou de acordo com o documento apresentado pelo Governo à Assembleia da República.



b) Verificação das condições de acesso e de elegibilidade

Compete às entidades gestoras a verificação das condições de acesso e de elegibilidade, e à DGCI a emissão de parecer quanto à matéria relativa aos benefícios fiscais, devendo aquelas entidades remeter os processos devidamente instruídos à DGCI no prazo de 60 dias a contar da data de apresentação das candidaturas, o qual será interrompido sempre que tenham necessidade de recorrer a consultas de outras entidades, públicas ou privadas, ou de solicitar esclarecimentos complementares aos promotores.

Quanto à DGCI, os diplomas que regulam esta matéria não estabelecem qualquer prazo para a emissão do respectivo parecer, tendo-se entendido ser de aplicar o prazo de 6 meses fixado no artigo 57.º da Lei Geral Tributária (LGT).

Assinale-se que, embora as entidades gestoras tenham manifestado que têm vindo a envidar esforços no sentido de encurtar o tempo de análise das candidaturas e de respeitar os prazos legais estabelecidos para o efeito, concluiu-se que se registam ainda consideráveis demoras na conclusão da análise das candidaturas. No que respeita à DGCI, os respectivos pareceres continuaram também a ser emitidos com atrasos significativos, atento o prazo estabelecido na LGT.

Por outro lado, não foram sanadas as divergências de entendimento entre as entidades gestoras, os promotores e a DGCI, no processo de análise e apreciação das candidaturas aos benefícios fiscais (BF) do Decreto-Lei n.º 409/99, quanto às condições de acesso e de elegibilidade dos projectos, derivadas de a lei recorrer a conceitos e expressões não suficientemente claros e objectivos, de que se deu conta em anteriores pareceres sobre a CGE, tais como, o conceito de indução à criação de trabalho, a não especificação dos sectores que devem ser considerados de interesse estratégico para a economia nacional e os factores que devem ser tidos em conta para se aferir se os projectos são relevantes para a redução das assimetrias regionais.

Sobre estas questões, no exercício do contraditório o IAPMEI referiu que:

“Concordamos com a apreciação do Tribunal de Contas no que diz respeito à necessidade de clarificação e harmonização dos critérios de apreciação das candidaturas (...).

Salientamos, ainda, que será importante rever o DL 409/99, atendendo a que os critérios nele definidos não são os mais adequados à diversidade de sectores envolvidos, suscitando muitas dúvidas na sua aplicação, apesar dos esforços desenvolvidos para a sua clarificação.”

Quanto ao Decreto-Lei n.º 401/99, para além da questão relativa ao início da realização dos investimentos, a que se fez referência no ponto anterior, também o facto de a legislação não explicitar quaisquer indicadores ou critérios para aferir do interesse estratégico para a internacionalização da economia portuguesa pode suscitar divergências de entendimento das diferentes entidades gestoras, da Administração Fiscal e dos promotores dos investimentos.

Refira-se que, para obviar a tal dificuldade, o ICEP veio a elencar no seu Manual de Procedimentos um conjunto de indicadores a ter em conta na análise dos projectos, considerando porém que a emissão do parecer técnico, a partir da análise global de tais indicadores, será sempre casuística.

No âmbito do exercício do contraditório, o ICEP assinalou que:

“O Manual de Procedimentos, revisto pelo ICEP/UIF em 2004/2005, já ajudou a clarificar alguns aspectos (...). Uma clarificação no texto da Lei implicará a modificação do Decreto-Lei, aspecto que será tido em conta em futuras propostas de alteração”.

Embora o Tribunal reconheça que a revisão do Manual do ICEP veio contribuir para a clarificação de alguns aspectos dos diplomas em apreço, considera que as “*futuras propostas de alteração*” dos diplomas legais deverão ser efectivadas com brevidade, entendendo dever manter as observações críticas expressas em anteriores pareceres quanto às divergências de entendimento entre as entidades gestoras, os promotores e a DGCI, derivadas de a lei recorrer a conceitos e expressões não suficientemente claros e objectivos.

Em consonância com as observações do Tribunal sobre estas matérias, em sede do contraditório a DGCI considerou que:

“... Parece-nos que, se assim for entendido superiormente, e conforme comentários já anteriormente tecidos sobre relatos de outras CGE, se poderá acatar a recomendação do Tribunal de Contas, tendo em vista a uniformidade de critérios (...).”

O Tribunal regista o entendimento manifestado pelas entidades supracitadas quanto à posição que tem vindo a defender nesta matéria mas considera que esse entendimento deveria consubstanciar-se em proposta de alteração legislativa, a concretizar já no OE para 2006, o que, também neste caso se não verificou de acordo com o documento apresentado pelo Governo à Assembleia da República.

c) Celebração dos contratos de concessão dos benefícios fiscais

Uma vez obtido o parecer da DGCI relativamente aos benefícios fiscais, são aprovadas as minutas dos contratos de concessão – no caso do Decreto-Lei n.º 409/99 por Resolução do Conselho de Ministros (RCM) e do Decreto-Lei n.º 401/99 por RCM (investimentos superiores a € 2.493.989,49) ou despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Economia (investimentos até àquele montante).

Após a publicação da RCM ou do despacho conjunto celebram-se os correspondentes contratos dos quais devem constar os objectivos e as metas a cumprir pelo promotor, bem como os benefícios concedidos. No caso dos projectos que estejam sujeitos a notificação à Comissão Europeia, a entrada em vigor dos contratos fica dependente da aprovação daquela Instituição.

No que concerne ao processo relativo à contratualização dos benefícios fiscais, refira-se que se têm verificado incidentes que conduzem a situações que importa solucionar, tais como, por exemplo, divergências entre as minutas aprovadas e os contratos definitivos, desconhecendo-se por que entidade são introduzidas as alterações.

Com efeito, pelo menos em três casos, a DGCI detectou divergências entre as minutas aprovadas e os contratos celebrados. Na sequência de informação ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF), este submeteu o assunto “*À especial consideração do Senhor Ministro da Economia, tendo em vista que há divergências entre a minuta do contrato de benefícios fiscais e o contrato definitivo*”, não dispondo a DGCI, à data de conclusão da auditoria, de informação sobre a razão de ser das divergências e da decisão tomada.

Pese embora a posição defendida pela API de que as alterações introduzidas nas minutas não eram alterações de fundo, essa não foi com certeza a opinião do SEAF porquanto submeteu o assunto à consideração do Ministro da Economia.



Também se verificaram falhas na comunicação entre as diferentes entidades, porquanto, não obstante os contratos de concessão de BF serem assinados pelo Ministro das Finanças, se constatou que nem sempre foi dado conhecimento atempado de tal facto à DGCI/Direcção de Serviços dos Benefícios fiscais (DSBF) o que, por sua vez, tem implicações na comunicação à Inspeção Tributária e no consequente controlo em tempo oportuno.

Sobre o arquivamento dos originais dos contratos, a lei não estabelece qual a entidade competente para o efeito, verificando-se que as RCM e os despachos conjuntos não dispõem sempre da mesma forma sobre a matéria – enquanto umas RCM determinam o arquivo nas entidades gestoras e outras são omissas, os despachos conjuntos tanto estabelecem que os contratos ficam arquivados nas entidades gestoras como na DGCI.

É entendimento do Tribunal de Contas que as entidades intervenientes devem providenciar para que sejam adoptados procedimentos que obviem a que as situações descritas continuem a ocorrer.

d) Verificação e controlo

Nos termos do artigo 6.º do EBF, do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 401/99 e do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 409/99, incumbe à DGCI e às entidades gestoras a verificação do cumprimento dos contratos de concessão de benefícios fiscais, devendo também as entidades gestoras remeter anualmente à DGCI os relatórios de acompanhamento elaborados.

No que concerne à API, esta entidade informou que nos dois primeiros anos centrou essencialmente a sua actividade na captação de novos investimentos e no estudo dos dossiers que lhe foram transferidos pelo ICEP e IAPMEI, factos que prejudicaram o acompanhamento e controlo dos contratos em vigor, tendo em 2004 envidado esforços com vista a recuperar os atrasos. Muito embora já tivesse concluído alguns relatórios de acompanhamento, à data da conclusão da auditoria não tinha ainda procedido ao envio dos mesmos à DGCI, informando tê-lo feito posteriormente.

O IAPMEI não remeteu também quaisquer relatórios de acompanhamento à DGCI desde a última auditoria, tendo por sua vez o ICEP remetido à DGCI um relatório de acompanhamento.

Relativamente à DGCI, concluiu-se que a Inspeção Tributária (IT) tem procedido ao acompanhamento dos contratos e elaborado os respectivos relatórios. Porém, não tem havido uniformidade no apuramento do grau de cumprimento dos objectivos contratuais (GCC) pelas unidades orgânicas da IT posto que, quando um determinado objectivo supera o valor mínimo exigido contratualmente, algumas unidades consideram que esse objectivo foi atingido a 100% e outras a mais de 100%, o que conduz a resultados diferentes do GCC.

Face ao referido, o Tribunal considera que a DGCI deve promover a uniformização do procedimento em causa, de modo a obviar a situações de desigualdade de tratamento.

No âmbito do contraditório, o IAPMEI pronunciou-se nos seguintes termos:

“Concordamos com a apreciação do Tribunal de Contas no que diz respeito à (...) definição de metodologias de avaliação do Grau de Cumprimento do Contrato em sede de acompanhamento (...).

Importa referir que o IAPMEI remeteu já uma proposta de metodologia para apreciação do GCC à DGCI, solicitando parecer sobre a mesma ou a definição por esta entidade da metodologia uniforme a adoptar, não tendo até ao momento recebido qualquer resposta.”

Relativamente a esta questão, a que a DGCI não respondeu, o Tribunal considera que esta entidade deverá apreciar e pronunciar-se sobre a proposta do IAPMEI, bem como promover junto de todas as entidades gestoras que seja instituída uma metodologia uniforme com a maior brevidade.

5.5.4.3 – Análise de processos

A análise foi efectuada junto da DGCI e das entidades gestoras e respeitou a processos de benefícios fiscais regulados pelos Decretos-Leis n.ºs 401 e 409/99, bem como pela legislação anterior a estes diplomas.

5.5.4.3.1 – Decreto-Lei n.º 401/99

a) DGCI

Previamente à realização da auditoria a DGCI informou da existência de 43 processos, todos referentes a candidaturas remetidas pelo ICEP, que se encontravam nas seguintes situações: 3 com contratos assinados, 1 a aguardar assinatura, 3 a aguardar decisão superior, 16 em análise e 20 indeferidos. Dos processos que estavam em análise na DGCI, 5 tinham sido remetidos em 2000, 1 em 2001, 3 em 2002, 6 em 2003 e 1 em 2004.

A partir da informação da DGCI, foram seleccionados para apreciação 17 processos (40% do universo): 3 com contratos assinados, 1 a aguardar decisão superior, 6 em análise e 7 indeferidos, conforme quadro seguinte.

Proc.º DSBF	Candidatura	Entrada na DGCI	Início do invest.º	Contrato	BF em IRC (€)	% AR	Situação
1210/00	27-03-00	14-07-00	1999	11-10-02	105.201,46	20	(1)
2169/00	14-03-00	07-12-00	2003	11-10-02	169.681,07	20	(1)
637/01	19-12-00	22-03-01	2000	24-11-03	100.108,74	20	(1)
1386/00	13-12-99	23-08-00	1999	-	-	-	(2)
1387/00	12-12-99	23-08-00	1999	-	-	-	(2)
6033/03	22-05-01	03-12-03	2001	-	-	-	(2)
6034/03	29-09-00	03-12-03	2001	-	-	-	(2)
3298/04	06-04-04	30-08-04	2004	-	-	-	(2)
5652/03	26-10-00	12-12-03	2000	-	-	-	(2)
1212/00	31-03-00	14-07-00	1999	-	-	-	(3)
2516/02	28-11-00	02-05-02	2000	-	-	-	(4)
1794/03	24-05-01	21-04-03	2000	-	-	-	(4)
6095/03	27-09-00	09-12-03	2000	-	-	-	(4)
6096/03	20-12-00	09-12-03	2001	-	-	-	(4)
6470/03	30-05-00	19-12-03	2000	-	-	-	(4)
6471/03	19-07-01	29-12-03	2001	-	-	-	(4)
130/04	01-02-00	21-01-04	1999	-	-	-	(4)

(1) Contrato em vigor .

(2) Em análise na DGCI.

(3) Aguarda decisão superior.

(4) Indeferido pela DGCI/DSBF.



Em relação aos processos com contratos assinados, refira-se que apenas foi disponibilizado 1, dado os outros 2 terem sido enviados para o Gabinete do Ministro da Economia por motivos de divergências entre as minutas aprovadas e os contratos celebrados, a que atrás se aludiu e não existirem cópias na DSBF.

Sobre o acompanhamento dos contratos por parte da DGCI, é de assinalar que a Inspeção Tributária tinha efectuado uma acção de fiscalização, com vista à verificação do cumprimento dos objectivos de um dos contratos, tendo-se concluído que da acção não resultaram actos tributários desfavoráveis para o sujeito passivo.

Relativamente aos outros dois contratos, concluiu-se que nenhum deles foi ainda objecto de fiscalização, e que a IT não tinha conhecimento dos mesmos porquanto não constavam da listagem de “Acções inspectivas a empresas com benefícios fiscais contratuais”. O Tribunal reitera o entendimento de que a IT deverá ser informada de todos os contratos celebrados, bem como de todos os relatórios de acompanhamento efectuados pelas entidades gestoras.

No âmbito do contraditório, a DGCI/DSBF contrapôs que:

“...até à data os processos não foram devolvidos a esta Direcção de Serviços, pelo que não se torna possível enviar cópia dos contratos à IT”.

Mau grado a argumentação expendida, o Tribunal entende que deverá diligenciar-se no sentido desta questão ser esclarecida com brevidade e de os contratos serem remetidos à IT com vista ao seu oportuno acompanhamento.

Das 6 candidaturas consideradas “em análise”, apurou-se que 3 tiveram propostas de indeferimento da DGCI/DSBF só as restantes permanecendo efectivamente em análise, e que o tempo médio despendido na análise até à emissão dos despachos de indeferimento foi de 21,1 meses – com um mínimo de 4,4 e um máximo de 29,4 meses.

Quanto aos 3 processos que se mantêm “em análise” concluiu-se que o tempo médio despendido até à data da conclusão do trabalho de campo da auditoria foi de 17,9 meses – variando entre 17,7 e 18 meses.

No que concerne às 7 candidaturas “indeferidas”, apurou-se que um dos promotores tinha desistido da candidatura, não se tratando, portanto, de indeferimento. O tempo médio de análise despendido nas restantes 6 candidaturas foi de 10,7 meses, com um mínimo de 3,9 meses e um máximo de 15,4 meses.

Sobre os despachos de indeferimento concluiu-se que, na sua maioria, são fundamentados no não cumprimento da condição de elegibilidade estabelecida no n.º 3, do artigo 1.º, do Decreto-Lei n.º 401/99, ou seja, não contribuírem positivamente para os resultados da empresa promotora.

Face ao exposto, o Tribunal considera que continuaram a verificar-se acentuadas demoras no tempo despendido na análise dos processos por parte da DGCI e a não ser observado o prazo de 6 meses estabelecido no artigo 57.º da Lei Geral Tributária.

b) ICEP

O ICEP informou da existência de 45 processos dos quais apenas um não tinha ainda sido remetido à DGCI por se encontrar em análise naquela entidade. Confrontada a informação prestada pelas duas

entidades, apurou-se uma divergência porquanto o ICEP refere ter remetido para apreciação da DGCI/DSBF um processo que não constava das listagens desta entidade.

Dos 45 processos foram seleccionados 16 processos para análise (36% do universo), os quais se encontravam nas seguintes situações:

- ◆ com contratos assinados (3);
- ◆ a aguardar parecer da DGCI (7);
- ◆ em fase de notificação à União Europeia (1);
- ◆ indeferidos (5).

Em relação aos três processos com contratos em vigor, apurou-se que:

- ◆ foi elaborado pelo ICEP o relatório de verificação do cumprimento de um contrato que foi remetido à DGCI; no referido relatório, o Instituto considera que, não obstante terem sido detectadas algumas alterações ao acordado inicialmente, os objectivos contratuais foram cumpridos no essencial;
- ◆ encontravam-se em fase de conclusão os relatórios de verificação dos restantes contratos, tendo o Instituto informado que os mesmos seriam em breve remetidos à DGCI.

Face ao que precede, concluiu-se que o ICEP estava a dar cumprimento ao disposto na lei e a observar as recomendações do Tribunal sobre esta matéria.

Em sede do contraditório o Instituto informou que:

“O ICEP já está a cumprir esta recomendação, tendo enviado, na semana passada, o segundo Relatório e irá enviar o terceiro em Setembro”.

Relativamente aos processos que foram remetidos para apreciação da DGCI, concluiu-se que o tempo médio gasto pelo ICEP para apreciar os mesmos foi de 29,6 meses, com um máximo de 47,7 meses e um mínimo de 1,8 meses.

Sublinhe-se que, embora em relação ao conjunto dos processos se conclua que o tempo médio despendido pelo Instituto ultrapassa em muito o prazo de 60 dias estabelecido na lei, tal como já se verificara em relação aos processos que foram objecto de análise no anterior relatório de auditoria do Tribunal, se observa uma nítida melhoria em relação às candidaturas apresentadas a partir de 2003. Para além disso, realce-se o esforço de recuperação dos atrasos, verificando-se que à data de conclusão da auditoria apenas se encontrava por concluir a análise de uma candidatura.

No exercício do contraditório, e relativamente à recomendação do Tribunal de que “*sejam cumpridos os prazos previstos na lei para análise e apreciação das candidaturas*”, o ICEP referiu que:

“ (...) tem vindo a fazer um esforço no sentido de assegurar o cumprimento dos prazos de análise, o que pode ser comprovado nos últimos processos de candidatura apresentados entre 2004 e 2005, já próximo dos valores legais.”



As alegações do ICEP confirmam o constatado sobre o assunto, reiterando o Tribunal que deverão continuar a envidar-se esforços com vista ao cumprimento dos prazos fixados na lei para análise dos processos.

Relativamente à instrução dos processos é de salientar uma nítida melhoria, em particular no que concerne ao preenchimento dos formulários (por exemplo, indicação das datas de candidatura), sistematização da correspondência trocada e informação sobre o acompanhamento dos projectos.

5.5.4.3.2 – Decreto-Lei n.º 409/99

a) DGCI

A DGCI informou da existência de 103 processos, dos quais 17 correspondiam a projectos que tinham por entidade gestora o IAPMEI e 86 a API, tendo sido seleccionados para análise 64 processos (62,1% do universo) para apreciação naquela Direcção-Geral, os quais se encontravam nas seguintes situações:

Proc.º DSBF	Entidade gestora	Candidatura	Entrada na DGCI	Início invest.º	Contrato	BF em IRC (€)	% AR	Situação
974/00	IAPMEI	26-01-00	30-05-00	1999	02-06-00	2.225.157,37	17	(1)
1919/01	IAPMEI	31-01-01	11-07-01	01-07-99	24-07-01	1.062.185,13	14	(1)
1924/01	IAPMEI	31-01-01	11-07-01	01-10-99	24-07-01	721.102,14	8	(1)
971/00	API	26-01-00	30-05-00	31-01-99	02-06-00	3.636.695,56	11	(1)
972/00	API	06-03-00	31-05-00	07-08-99	02-06-00	6.481.305,05	16	(1)
973/00	API	31-03-00	31-05-00	12-01-99	02-06-00	5.949.915,70	13	(1)
976/00	API	10-05-00	31-05-00	Jan-00	02-06-00	6.481.305,05	16	(1)
1397/00	API	-	06-09-00	-	-	-	-	(1)
2164/00	API	22-11-00	12-12-00	01-08-00	03-04-01	1.151.001,09	14	(1)
1841/01	API	31-01-01	06-06-01	Jul-99	17-05-02	2.039.749,20	13	(1)
1842/01	API	31-01-01	06-06-01	01-12-99	24-07-01	2.664.817,79	11	(1)
1912/01	API	30-01-01	25-06-01	01-08-00	24-07-01	925.669,14	8	(1)
3319/01	API	08-01-01	24-09-01	2001	06-12-02	1.827.419,85	15	(1)
180/02	API	16-07-01	15-01-02	01-07-02	25-09-02	986.961,42	13	(1)
6486/02	API	23-11-01	16-12-02	07-01-02	03-12-04	2.788.390,50	10	(1)
21/03	API	22-02-02	20-01-03	01-12-99	18-08-03	5.951.469,00	19	(3)
364/03	API	10-05-02	16-02-03	10-05-02	03-12-03	702.519,10	10	(3)
1795/03	API	15-12-01	21-04-03	28-12-01	03-12-04	1.843.085,74	8	(1)
4514/03	API	26-06-02	26-08-03	01-09-02	19-01-04	0,00	0	(3)
5689/02	API	08-01-01	21-10-02	01-04-00	-	-	-	(3)
3952/02	IAPMEI	23-03-00	18-07-02	31-05-99	-	-	-	(3)
1799/03	IAPMEI	31-07-01	21-04-03	13-08-01	-	-	-	(4)
2423/03	IAPMEI	07-03-02	09-05-03	07-03-02	-	-	-	(3)
3855/03	IAPMEI	08-02-02	05-08-03	08-02-02	-	-	-	(3)
3515/04	IAPMEI	23-06-03	08-10-04	11-07-03	-	-	-	(4)
215/00	API	16-05-01	12-12-01	Jan-99	-	-	-	(7)
1844/01	API	31-01-01	06-06-01	?	-	-	-	(3)

(...)

(...)

Proc.º DSBF	Entidade gestora	Candi-datura	Entrada na DGCI	Início invest.º	Contrato	BF em IRC (€)	% AR	Situação
5303/02	API	07-06-02	30-09-02	01-09-02	19-01-04	1.970.637,75	15	(3)
5304/02	API	31-12-01	30-09-02	31-12-01	08-06-04	750.772,62	13	(3)
365/03	API	18-12-00	17-02-03	01-06-01	-	-	-	(4)
1796/03	API	28-05-01	21-04-03	31-05-01	-	-	-	(3)
2475/03	API	29-04-02	22-05-03	13-04-02	-	-	-	(3)
3053/03	API	31-07-02	17-06-03	01-08-02	-	-	-	(3)
5118/03	API	15-12-03	03-10-03	Jan/04	28-06-04	3.240.000,00	18	(3)
5728/03	API	04-10-01	04-11-03	04-10-01	-	-	-	(3)
70/04	API	05-02-01	05-01-04	05-02-01	-	-	-	(4)
2669/04	API	-	15-07-04	-	-	-	-	(3)
2905/04	API	06-05-04	30-07-04	07-05-04	-	-	-	(4)
3094/04	API	17-06-04	11-08-04	20-06-04	-	-	-	(4)
4223/04	API	13-06-03	21-12-04	13-06-03	-	-	-	(4)
97/05	API	01-04-02	17-01-05	01-02-02	-	-	-	(4)
1044/04	API	18-06-03	17-02-04	15-04-03	-	-	-	(4)
1444/04	API	04-08-03	22-03-04	05-08-03	-	-	-	(6)
1968/04	API	07-03-01	26-04-04	01-03-01	-	-	-	(7)
2217/04	API	20-09-03	26-05-04	05-05-03	-	-	-	(4)
2467/04	API	27-07-03	28-06-04	28-07-03	-	-	-	(7)
3095/04	API	20-02-04	11-08-04	2004	-	-	-	(7)
3299/04	API	31-10-02	26-08-04	31-10-02	-	-	-	(7)
2934/01	API	19-07-01	20-08-01	01-10-01	-	-	-	(6)
3702/04	API	29-11-01	05-11-04	2001	-	-	-	(7)
3703/04	API	01-10-04	08-11-04	15-10-04	-	-	-	(7)
3811/04	API	18-05-01	11-11-04	01-01-99	-	-	-	(6)
3916/04	API	29-04-03	22-11-04	01-05-04	-	-	-	(7)
3959/04	API	29-12-03	26-11-04	29-12-03	-	-	-	(7)
4151/02	IAPMEI	31-01-01	25-07-02	01-02-01	-	-	-	(7)
2453/03	IAPMEI	27-10-99	16-05-03	Jun-99	-	-	-	(7)
2218/04	API	18-07-03	26-05-04	18-07-03	-	-	-	(7)
2398/04	API	31-01-01	09-06-04	03-12-01	-	-	-	(7)
3410/04	API	23-05-01	22-09-04	01-01-99	-	-	-	(7)
3465/04	API	23-05-01	30-09-04	01-01-99	-	-	-	(7)
3097/01	API	24-08-01	12-09-01	Out/01	-	-	-	(8)
1309/02	API	30-01-01	26-02-02	01-03-01	29-03-04	9.691.474,05	20	(9)
2075/02	API	04-12-01	21-03-02	01-03-02	08-06-04	4.561.553,36	14	(9)
4152/02	API	16-08-01	29-07-02	01-06-01	-	-	-	(10)

(1) Contrato em vigor.

(2) Pedida alteração do contrato.

(3) Aguarda contrato.

(4) Aguarda RCM.

5) Aguarda despacho superior.

(6) Em análise.

(7) Aguarda elementos da entidade gestora.

(8) Indeferido.

(9) Contrato em vigor, embora a DGCI diga que "aguarda contrato".

(10) Para proposta de indeferimento.

Da análise dos processos concluiu-se que a terminologia utilizada para indicar a situação dos processos não era uniforme e que a informação constante das listagens remetidas ao TRIBUNAL não era totalmente fiável, porquanto apresentava diversas omissões e incorrecções.

No âmbito do contraditório a DGCI apenas aludiu às questões relacionadas com a assinatura dos contratos e envio destes à IT (reportando-se ao processo n.º 5303/02), invocando a reduzida disponibilidade de tempo para proceder a comentários sobre a análise particularizada de processos apesar do prazo fixado pelo Tribunal ter sido de 20 dias:



“(...) Cumpre-nos esclarecer que, em algumas situações, o Chefe do Gabinete do Ministro das Finanças quando remete o contrato de concessão de benefícios fiscais já devidamente assinado ao Gabinete do Ministro da Economia, dá conhecimento desse facto à DGCI, remetendo-nos uma cópia desse contrato. Para a DGCI, nomeadamente para a IT, é insuficiente deter esse contrato, já que o mesmo reporta para diversas cláusulas do contrato de investimento, estando este arquivado na API ou no IAPMEI. Assim, para que se possa dar conhecimento à IT da celebração do contrato, torna-se necessário o envio de todos os elementos relevantes para efeitos de acompanhamento, como sejam o contrato de investimento, o contrato de concessão de benefícios fiscais e os respectivos anexos, solicitando-se, por isso, previamente, o seu envio à API ou ao IAPMEI.”

Face à argumentação aduzida, o Tribunal mantém a posição de que, em vários casos, a situação indicada nas listagens não correspondia à apurada pela análise dos processos. Com efeito, em relação a outros processos, na mesma situação do referido como exemplo pela DGCI, foi dado conhecimento à IT (caso dos processos 6486/02 e 5118/03). Por outro lado, não se compreendem as razões por que a DGCI demorou por vezes mais do que um ano a solicitar às entidades a documentação reputada necessária para a fiscalização (caso dos processos 3287/02, 21/03 e 2475/03).

Com vista a apreciar a evolução registada quanto ao tempo despendido na análise de processos pela administração fiscal, foram excluídos os que já tinham sido apreciados quanto a esta matéria na anterior auditoria (16) e os restantes (48) agrupados consoante a situação em que se encontravam:

- ◆ com contratos assinados após a conclusão da anterior auditoria (9);
- ◆ com parecer favorável da DGCI, mas cujos contratos não foram ainda celebrados (25);
- ◆ com análise por concluir (13);
- ◆ com parecer desfavorável da DGCI (1).

No que concerne ao primeiro grupo de processos o tempo médio despendido desde a recepção na DGCI até à assinatura dos contratos foi de 17,1 meses, oscilando entre 4,8 e 26,6 meses.

No segundo grupo, apurou-se que já tinham sido despendidos, em média, 19,4 meses até à data da conclusão do trabalho de campo da auditoria, com um mínimo de 4,5 e um máximo de 45,9 meses.

Quanto aos processos cuja análise não tinha sido concluída, o tempo médio despendido até à conclusão do trabalho de campo era de 16,3 meses, com um mínimo de 6,2 e um máximo de 45,4 meses.

Por sua vez, o processo com parecer desfavorável só ficou concluído 44,7 meses após a sua entrada na DGCI.

Assim, concluiu-se que o tempo despendido desde a recepção dos processos na DGCI até à assinatura dos contratos continua a ser muito prolongado, entendendo o Tribunal que devem ser envidados esforços no sentido da sua redução e da observância dos prazos legalmente fixados.

Cabe assinalar que vários promotores continuaram a manifestar o seu descontentamento, junto da DGCI e das entidades gestoras, relativamente à morosidade na apreciação dos processos.

No que respeita ao cumprimento dos prazos, no contraditório a DGCI alegou que:

“...os processos remetidos pelas entidades gestoras vêm sempre insuficientemente instruídos, pelo que se torna necessário solicitar o envio dos elementos em falta, bem como o esclarecimento de dúvidas que ocorrem durante a análise dos processos e, ainda, efectuar o pedido de correcções às minutas dos contratos e dos seus anexos. A recepção desses elementos, na grande maioria dos casos, ocorre muitos meses após os pedidos efectuados.

...no que concerne ao tempo médio despendido (...) desde a recepção até à assinatura do contrato, esta Direcção, após a aprovação do contrato de concessão dos benefícios fiscais, encontra esgotada a sua competência funcional, nesta fase do processo, não sendo parte interveniente na tramitação processual subsequente (...). Salvo melhor opinião, parece-nos que o tempo médio determinado pelo Tribunal de Contas como sendo aquele despendido na análise dos processos deveria ser determinado a partir da data em que foi recepcionado o último elemento necessário à elaboração do parecer emitido pela DGCI e a data do despacho de aprovação do Ministro das Finanças, e não a data da recepção da candidatura e a data da assinatura do contrato.

Refira-se, ainda, que os processos cuja análise ainda não foi concluída e para os quais também foi determinado, pelo TC, um tempo médio despendido até à conclusão do trabalho de campo da auditoria, estarão a aguardar recepção de elementos necessários à sua análise (...).”

Sobre estas alegações, refira-se que não foi constatado pelos serviços do Tribunal que os processos tivessem sido remetidos à DGCI pelas entidades gestoras “sempre insuficientemente instruídos”, antes ocorrendo por vezes demoras acentuadas entre a recepção dos processos e os pedidos de esclarecimento formulados por aquela Direcção-Geral às entidades gestoras e, em consequência, destas aos promotores dos investimentos.

Quanto ao tempo médio despendido, os argumentos invocados pela DGCI quanto à metodologia utilizada pelos serviços do Tribunal não são de acolher porquanto os processos foram agrupados consoante a situação em que se encontravam – não sendo obviamente imputáveis exclusivamente àquela entidade todos os atrasos registados. Porém, assinala-se que em relação aos 13 processos que permaneciam em análise já tinha sido ultrapassado o prazo de 6 meses estabelecido na Lei Geral Tributária (LGT) e nem todos aguardavam a recepção de elementos.

Quanto à utilização dos benefícios fiscais, a DGCI informou que relativamente aos processos seleccionados foram utilizados até ao exercício de 2003 os benefícios constantes do quadro seguinte:

Quadro V.28 – Benefícios fiscais em IRC

(em euros)

P.º	BF concedidos em IRC	BF utilizados em IRC				
		1999	2000	2001	2002	2003
3319/01	1.827.420	0	0	0	227.427	0
1842/01	2.664.818	0	2.341.926	0	0	0
1924/01	721.102	0	0	597.867	123.159	0
1919/01	1.062.187	0	0	0	216.375	161.678
974/00	2.225.158	0	0	141.806	360.741	334.263
973/00	5.949.916	0	0	0	1.754.710	2.269.052
972/00	4.530.531	263.918	71.381	40.616	0	1.064.258
1841/01	2.039.748	0	0	0	557.944	1.481.804



Da análise efectuada aos restantes processos com contratos, não foi possível concluir se houve utilização de benefícios fiscais porque dos mesmos não constavam as respectivas fichas de acompanhamento nem foi fornecida outra informação que permitisse avaliar a situação.

Refira-se que a consulta dos relatórios da IT, constantes dos processos da DGCI/DSBF e relativos aos projectos indicados no quadro supra, permitiu confirmar a utilização de benefícios fiscais não só em sede do IRC, mas também do IMT, imposto do selo e IMI, considerando o Tribunal que a despesa fiscal em sede destes impostos deverá igualmente ser apurada.

Da listagem remetida pela IT ao Tribunal constavam 45 processos com contratos celebrados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 409/99, sendo que nesta listagem não figuravam 4 dos processos seleccionados – assim, o Tribunal manifesta reservas quanto à fiabilidade da informação remetida pela IT.

Mais se apurou que, relativamente aos processos indicados, foram realizadas 17 acções inspectivas, das quais 9 respeitam a processos que integram a amostra.

Refira-se que, em observação às listagens, a IT faz constar que “nenhuma das empresas cujo controlo inspectivo é considerado aqui como concluído havia usufruído do benefício fiscal”, o que não está de acordo com as conclusões dos relatórios de inspecção apensos aos processos da DSBF, conforme atrás ficou evidenciado.

Face ao que precede, o Tribunal considera que a DGCI deverá suprir as deficiências apontadas e implementar procedimentos que permitam a actualização da informação, só dessa forma se afigurando possível um efectivo acompanhamento, tanto por parte dos Serviços de Gestão da DGCI como da Inspecção Tributária.

No contraditório a DGCI alegou que:

“No que concerne ao acompanhamento efectuado pela DGCI o Tribunal de Contas recomenda que o mesmo deve ser permanente, para que a informação sobre os processos se encontre actualizada. A DSBF vinha envidando esforços no sentido de acatar esta recomendação, mas (...) face à diversidade de matérias atribuídas a esta área da Direcção não se dispunha de meios humanos que permitisse um cumprimento rigoroso dessa recomendação. Actualmente, a escassez de recursos humanos agudizou-se, pela afectação das matérias e respectivos técnicos da ex-DSBF a outras Direcções de Serviços, situação decorrente das alterações preconizadas na estrutura orgânica da Direcção-Geral, decorrentes da Portaria n.º 257/2005, de 16 de Março”.

Apesar de compreender os argumentos invocados pela DGCI quanto à escassez de recursos humanos, o Tribunal de Contas não pode deixar de chamar a atenção dos responsáveis para a necessidade do exercício do controlo em matéria de benefícios fiscais.

b) IAPMEI

Nesta entidade foram seleccionados 32 processos (53,3% do universo) que se encontravam nas seguintes situações:

Código da candidatura	Candidatura	Envio à DGCI	Início invest.º	Contrato	BF em IRC (€)	% AR	Situação
12912	26-01-00	03-03-00	1999	02-06-00	2.225.157,37	17	(1)
43 898	31-01-01	25-06-01	01-07-99	24-07-01	1.062.185,13	14	(1)
00/6949	31-01-01	25-06-01	01-10-99	24-07-01	721.102,14	8	(1)
47/164	29-01-01	25-05-01	01-07-99	24-07-01	11.762.986,20	14	(1)
00/8026	16-04-01	07-06-02	01-08-01	24-07-03	1.006.136,04	13	(1)
00/7227	31-01-01	25-06-01	01-12-00	24-07-01	1.285.661,56	10	(1)
10505	23-03-00	18-07-02	31-05-99	-	-	-	(2)
01/2000	27-10-99	16-05-03	Jun-99	-	-	-	(2)
00/14423	23-06-03	08-10-04	11-07-03	-	-	-	(2)
00/14445	01-07-03	-	15-07-03	-	-	-	(3)
00/15445	13-10-03	-	01-01-04	-	-	-	(3)
11/144	25-11-04	-	30-11-04	-	-	-	(3)
00/15431	13-10-03	-	28-10-03	-	-	-	(3)
11/146	26-11-04	-	30-11-04	-	-	-	(3)
00/5647	13-04-04	-	01-04-04	-	-	-	(3)
00/15903	16-08-04	-	30-08-04	-	-	-	(3)
00/15841	30-07-04	-	02-08-04	-	-	-	(3)
11/143	23-11-04	-	24-11-04	-	-	-	(3)
43/2078	28-12-04	-	28-12-04	-	-	-	(3)
00/16660	31-12-04	-	31-12-04	-	-	-	(3)
00/15689	13-05-04	-	17-05-04	-	-	-	(4)
00/15457	22-10-03	-	02-01-04	-	-	-	(4)
47/226	05-04-04	-	07-04-04	-	-	-	(4)
43/2042	01-07-04	-	01-10-04	-	-	-	(4)
00/15660	21-04-04	-	30-04-04	-	-	-	(4)
40/1049	24-07-03	21-04-05	01-01-04	-	-	-	(4)
00/14404	07-06-03	-	01-10-03	-	-	-	(4)
00/14405	08-06-03	-	01-10-03	-	-	-	(4)
00/15574	19-01-04	-	19-01-04	-	-	-	(4)
00/15747	28-06-04	-	03-08-04	-	-	-	(4)
00/16652	31-10-04	-	27-12-04	-	-	-	(5)
00/16675	11-01-05	-	15-12-04	-	-	-	(5)

(1) Contrato em vigor.

(2) Em análise na DGCI.

(3) Em análise no IAPMEI.

(4) Parecer desfavorável do IAPMEI.

(5) Desistência do promotor.

No que concerne aos contratos, não foi assinado qualquer outro para além dos já referenciados na última auditoria, fazendo parte da amostra todos aqueles em que o IAPMEI se mantém como entidade gestora.

Sobre o acompanhamento dos projectos respectivos e verificação do cumprimento dos objectivos contratuais, a cargo da entidade gestora, concluiu-se que:



- ◆ foram elaborados 4 relatórios de encerramento dos investimentos, não tendo sido identificados desvios relativamente aos objectivos contratuais;
- ◆ um relatório de encerramento não tinha ainda sido elaborado, por motivo de se encontrar em apreciação no Instituto um pedido de prorrogação do prazo para a conclusão do investimento;
- ◆ um outro contrato encontrava-se em fase de rescisão, por motivo de incumprimento dos objectivos contratuais.

Em relação aos 4 relatórios elaborados, é de assinalar que não foi cumprida a recomendação do Tribunal para que fossem remetidos à DGCI, conforme previsto na lei.

Sobre esta questão o IAPMEI pronunciou-se em sede do contraditório, nos termos seguintes:

“Quanto aos relatórios de acompanhamento dos projectos com investimento já concluído, importa referir que os mesmos não foram ainda enviados à DGCI porquanto não foi ainda possível concluir o processo de testes dos modelos de relatório de acompanhamento e encerramento que se encontra em testes.

(...) Encontra-se ainda em fase de testes o relatório final específico para o regime de benefícios fiscais, que permitirá o cálculo do incentivo fiscal final a conceder, tendo em conta o nível de investimento efectivamente realizado.

Após esta integração o IAPMEI estará em condições para remeter os relatórios finais à DGCI.

Importa referir que se verificou um atraso nesta integração destas ferramentas decorrente de dificuldades encontradas na disponibilização de recursos técnicos face às prioridades estabelecidas no quadro da gestão dos incentivos do Instituto.”

Não obstante as dificuldades a que o IAPMEI alude, o Tribunal considera que os relatórios finais deverão ser concluídos com brevidade, de modo a serem remetidos à DGCI em tempo útil.

Relativamente às restantes candidaturas, concluiu-se que:

- ◆ 9 foram apresentadas antes da anterior auditoria do Tribunal, das quais 2 foram remetidas para apreciação da DGCI, 4 tiveram parecer desfavorável do Instituto e 3 permaneciam em análise;
- ◆ 17 foram apresentadas após a anterior auditoria, das quais 2 tiveram desistências dos promotores, 6 parecer desfavorável do Instituto, 1 foi remetida para apreciação da DGCI e 8 não tinham a análise concluída.

Com vista a apreciar a evolução registada quanto ao tempo despendido na análise de processos pelo Instituto, tal como em relação à DGCI foram excluídas as candidaturas que já tinham sido apreciadas na anterior auditoria.

Cabe assinalar que, no caso da candidatura remetida para apreciação da DGCI foram gastos 15,5 meses e nas apreciadas pelo Instituto que tiveram parecer desfavorável em média 16,1 meses (variando entre 10 e 23 meses). Quanto às 11 candidaturas que aguardavam a conclusão da análise do Instituto, até à data da conclusão da auditoria do Tribunal tinham já decorrido, em média, 11,3 meses (oscilando entre 5,1 e 23,1 meses).

Concluindo-se que, não obstante a diminuição do número de candidaturas, continuaram a registar-se demoras acentuadas na respectiva análise e a não serem observados os prazos legais estabelecidos, o

Tribunal reitera o entendimento de que deverá providenciar-se uma maior eficiência na análise e decisão sobre as mesmas.

No exercício do contraditório o IAPMEI alegou que:

“ (...) tem vindo a ser desenvolvido um esforço significativo na conclusão da apreciação das candidaturas, constatando-se um período de análise muito elevado nos projectos mais antigos.

(...) aquando da reorganização interna do IAPMEI, foi decidido atribuir a apreciação dos processos candidatos a incentivos fiscais aos três Centros de Análise de projectos do IAPMEI, com duas orientações de actuação:

- a) recuperação dos processos mais antigos cuja análise não foi concluída;*
- b) emissão simultânea dos pareceres relativos a incentivos financeiros e incentivos fiscais, para os novos projectos, permitindo, deste modo, cumprir os prazos de análise legalmente estabelecidos.*

Esta orientação tem vindo a ser seguida, embora o processo de recuperação não tenha ainda sido concluído, dada a drástica redução de recursos humanos que se tem vindo a verificar, mantendo o Instituto responsabilidades na gestão de um número muito significativo de projectos no âmbito dos vários sistemas de incentivos. Prevemos que até ao final do ano de 2005, se conclua a apreciação de todas as candidaturas ainda sem análise.

Importa referir que foi já concluída a apreciação de um número importante de projectos, na generalidade envolvendo pareceres desfavoráveis do IAPMEI, os quais se encontram em fase de audiência prévia. Só após a conclusão deste processo serão remetidos à DGCI os pareceres definitivos.”

Embora considerando as dificuldades expressas, o Tribunal mantém que o Instituto deverá providenciar uma maior eficiência na análise e decisão sobre as candidaturas de modo a observar os prazos fixados na lei para análise dos processos.

Sobre a instrução dos processos do IAPMEI, cabe assinalar uma significativa melhoria quanto à informação neles contida e à sua sistematização.



c) API

Dos 102 processos indicados pela API foram seleccionados para análise 49 (48% do universo), os quais se encontravam nas seguintes situações:

Código da candidatura	Candidatura	Envio à DGCI	Início invest.º	Contrato	BF em IRC (€)	% AR	Situação
40/10370	26-01-00	30-05-00	31-01-99	02-06-00	3.636.695,56	11	(1)
52/12911	06-03-00	31-05-00	07-08-99	02-06-00	4.530.531,42	10	(1)
47/09588	31-03-00	31-05-00	12-01-99	02-06-00	5.949.915,70	13	(1)
40/13374	10-05-00	30-05-00	Jan-00	02-06-00	6.481.305,05	16	(1)
33/00285	20-11-00	05-12-00	01-08-00	03-04-01	1.151.001,09	14	(1)
33/00350	31-01-01	05-06-01	Jul-99	17-05-02	2.036.749,20	13	(1)
48/00117	31-01-01	05-06-01	01-12-99	24-07-01	2.664.817,79	11	(1)
00/08062	08-01-01	24-09-01	01-05-01	06-12-02	1.827.419,85	15	(1)
43/01285	18-07-01	14-01-02	01-07-02	25-09-02	986.961,42	13	(1)
00/11818	15-12-01	21-04-03	28-12-01	03-12-04	1.843.085,74	8	(1)
33/00382	05-02-01	06-01-04	05-02-01	21-02-05	766.682,00	8	(1)
00/14418	18-09-03	17-02-04	15-04-03	10-03-05	x	x	(1)
00/15364	20-09-03	26-05-04	05-05-03	01-02-05	1.584.740,00	9	(1)
95/00011	06-05-04	30-07-04	07-05-04	01-02-05	1.289.340,00	18	(1)
95/00012	17-06-04	11-08-04	20-06-04	01-02-05	3.228.450,00	15	(1)
00/12903	01-04-02	17-01-05	01-02-02	01-02-05	7.302.385,80	15	(1)
11/00129	13-09-04	-	07-09-04	-	-	-	(2)
43/2044	12-07-04	-	13-07-04	-	-	-	(2)
00/16622	28-12-04	-	29-12-04	-	-	-	(2)
60/00019	04-08-04	-	05-08-04	-	-	-	(2)
43/2041	30-06-04	-	01-07-04	-	-	-	(2)
00/16601	22-12-04	-	30-12-04	-	-	-	(2)
11/00149	23-12-04	-	23-12-04	-	-	-	(2)
00/06144	28-12-04	-	29-12-04	-	-	-	(2)
00/6679	14-01-05	-	01-02-05	-	-	-	(2)
00/16557	04-11-04	-	30-11-04	-	-	-	(2)
43/01847	24-11-03	-	24-11-03	-	-	-	(2)
00/15876	24-07-04	-	20-07-04	-	-	-	(2)
00 15576	25-01-04	-	26-01-04	-	-	-	(2)
00/16705	02-02-05	-	02-02-05	-	-	-	(2)
47/326	28-07-04	-	01-08-04	-	-	-	(2)
00/16701	01-02-05	-	02-02-05	-	-	-	(2)
00/15491	17-11-03	-	17-11-03	-	-	-	(2)
43/02045	13-07-04	-	15-07-04	-	-	-	(2)
00/14199	20-12-02	-	31-12-02	-	-	-	(2)
Desconhecido	27-09-01	-	Desconhecido	-	-	-	(2)
Desconhecido	31-01-01	-	01-07-99	-	-	-	(2)
00/06515	30-01-01	-	01-12-99	-	-	-	(2)

(...)

(...)

Código da candidatura	Candidatura	Envio à DGCI	Início invest.º	Contrato	BF em IRC (€)	% AR	Situação
Desconhecido	27-09-01	-	Desconhecido	-	-	-	(2)
Desconhecido	31-01-01	-	01-07-99	-	-	-	(2)
00/06515	30-01-01	-	01-12-99	-	-	-	(2)
Desconhecido	13-11-01	-	01-01-02	-	-	-	(2)
Desconhecido	10-04-01	-	10-04-01	-	-	-	(3)
43/00820	31-01-01	06-06-01	02-06-00	-	-	-	(3)
Desconhecido	26-01-01	-	30-06-00	-	-	-	(3)
Desconhecido	04-09-03	-	01-01-04	-	-	-	(3)
Desconhecido	23-06-03	-	24-06-03	-	-	-	(3)
Desconhecido	31-10-01	-	01-07-99	-	-	-	(3)
Desconhecido	31-10-01	-	01-07-99	-	-	-	(4)
00/16451	04-10-04	11-04-05	03-01-05	-	-	-	(5)
00/16584	15-12-04	15-05-05	03-01-05	-	-	-	(5)
43/01739	18-07-03	25-05-04	19-07-03	-	-	-	(5)

(1) Contrato em vigor.

(2) Em análise na API.

(3) Desistência do promotor.

(4) Inelegível pela API, comunicada à DGCI.

(5) Em apreciação na DSBF.

Quanto ao acompanhamento dos projectos e verificação do cumprimento dos objectivos contratuais, concluiu-se em relação aos contratos seleccionados que:

- ◆ foram elaborados relatórios de acompanhamento de 4 contratos, não se tendo apurado desvios significativos em relação aos objectivos contratuais;
- ◆ encontravam-se em fase de conclusão os relatórios de acompanhamento de 6 contratos, não tendo ainda sido iniciado o acompanhamento dos restantes 6.

Observe-se que, à data da conclusão da auditoria do Tribunal, os relatórios elaborados não tinham ainda sido remetidos à DGCI tendo, no entanto, a API manifestado a intenção de o fazer a curto prazo. Com efeito, já após a sua conclusão, a API informou o Tribunal de ter enviado 33 relatórios à DGCI entre os quais os 4 a que se fez referência.

Sobre o tempo despendido apurou-se que:

- ◆ nas candidaturas com contratos celebrados remetidas à DGCI após a última auditoria do TRIBUNAL o tempo médio de análise foi de 14,5 meses, observando-se em relação às 4 candidaturas apresentadas após a criação da API que os seus tempos de análise foram bastante mais reduzidos, comparativamente aos das transferidas do IAPMEI;
- ◆ nas 3 candidaturas em apreciação na DGCI, a API despendeu em média de 7,2 meses (mínimo de 5 meses e máximo de 10,3 meses);
- ◆ nas 23 candidaturas que permaneciam em análise na API à data de conclusão da auditoria do Tribunal o tempo médio já despendido era de 16,9 meses, observando-se que em relação às 4 candidaturas transferidas do IAPMEI já tinham decorrido, em média, 48,3 meses e nas restantes 19 candidaturas 10,3 meses (mínimo de 4 e máximo de 29,4 meses).



Assim, concluindo-se que mesmo nas candidaturas formalizadas directamente junto da API se registaram consideráveis demoras no envio dos processos à DGCI, o Tribunal entende que deve providenciar-se no sentido de encurtar o tempo despendido com vista a serem cumpridos os prazos fixados na lei.

Instada a pronunciar-se, a API alegou que:

“ (...) sem prejuízo do empenhamento da API na melhoria do cumprimento dos prazos legais, há dois factores que contribuem para que tal objectivo nem sempre seja alcançado (...):

- A API deve obter Mandato prévio do Ministro da Economia e Inovação e do Ministro das Finanças para poder encetar negociações com o promotor;

- A natureza negocial do Contrato de Investimento leva a que as negociações do clausulado (...) nem sempre sejam rápidas.

Acresce também que, em 2004, a DSBF alterou os procedimentos até aí vigentes, obrigando a que as Assembleias Municipais quantificassem os benefícios que pretendiam conceder. Estes pedidos de confirmação (...) acarretaram demoras iniciais de até 6 meses (...).”

Uma vez que o não cumprimento dos prazos fixados na lei é recorrente, o Tribunal recomenda que os mesmos sejam reequacionados, tendo em conta, por um lado, a realidade das entidades gestoras e, por outro, a necessidade de, em tempo útil, ser dada resposta aos promotores.

Quanto à instrução dos processos é de salientar que se encontram bem organizados, contêm a informação essencial e propiciam uma fácil consulta.

5.5.4.3.3 – Benefícios Fiscais regulados pela legislação anterior aos Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99

a) Benefícios dos n.ºs 1 a 3 do artigo 39.º do EBF

Com vista a apreciar a evolução registada, bem como avaliar o grau de acolhimento das recomendações anteriormente formuladas pelo TRIBUNAL, foram seleccionados todos os processos que tinham sido objecto de análise na anterior auditoria.

Refira-se que, com a criação da API, pelo Decreto-Lei n.º 225/02, de 30 de Outubro, os processos abrangidos pela legislação em epígrafe, que tinham por entidade gestora o ICEP, foram transferidos para aquela entidade, mantendo-se a DGCI como entidade gestora dos restantes.

Da análise efectuada concluiu-se que:

- ◆ os processos da DGCI/DSBF não continham elementos informativos recentes, designadamente sobre a eventual realização de novas acções inspectivas;
- ◆ as fichas de acompanhamento da despesa fiscal da DGCI/DSBF, além de continuarem a ser expressas em escudos, nem sempre reflectiam as conclusões dos relatórios das acções inspectivas nem davam satisfação às observações e recomendações anteriormente formuladas pelo Tribunal de Contas;

- ◆ a API tem vindo a superar os atrasos inicialmente registados em matéria de acompanhamento dos projectos transferidos das anteriores gestoras;
- ◆ à data da conclusão da auditoria do Tribunal, os relatórios de acompanhamento da API não tinham ainda sido remetidos à DGCI, tendo porém aquela entidade informado ter procedido ao envio dos mesmos posteriormente.

Assim, o Tribunal considera que a DGCI deverá:

- ◆ promover um controlo adequado dos contratos;
- ◆ providenciar para que os processos relativos aos projectos e as fichas de acompanhamento da despesa fiscal se encontrem actualizados;
- ◆ tomar em consideração os relatórios da entidade gestora, dado conterem informação relevante, sem prejuízo das verificações que efectua no exercício das suas competências próprias.

b) Benefícios dos n.ºs 4 a 7 do artigo 39.º do EBF

Consoante se trate de projectos de modernização e reestruturação, ou de internacionalização de empresas, as entidades gestoras são o IAPMEI e o ICEP, respectivamente.

Posteriormente à última auditoria do TC aquelas entidades não efectuaram qualquer acompanhamento, o que é compreensível porquanto já tinha decorrido o período de vigência dos contratos respectivos, em regra de 5 anos.

Em termos fiscais, o prazo para o exercício do direito à efectivação da liquidação de imposto já tinha também decorrido à data do início da acção, importando todavia apurar se o acompanhamento da DGCI foi concluído em tempo útil.

Tendo-se procedido à consulta dos processos em questão, apurou-se que os mesmos não continham novos elementos e, quanto ao acompanhamento da despesa fiscal, que as fichas da DGCI/DSBF não tinham sido objecto de qualquer actualização, reproduzindo na íntegra a informação das fichas anteriores.

Concluindo que são de manter todas as reservas anteriormente colocadas, e que poderão ter ocorrido situações de caducidade do direito à liquidação de imposto, o TC considera que deveria ter sido promovido um controlo mais eficiente relativamente à utilização destes benefícios fiscais.