



Tribunal de Contas

Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004

Volume II



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



Tribunal de Contas

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO

Ano Económico de 2004

VOLUME II



Tribunal de Contas

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

Área I

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

Conselheiro Responsável: *João Pinto Ribeiro*

Auditor Coordenador: *Leonor Côrte-Real Amaral*

Auditores Chefes: *António Marta e Francisco Moledo*

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

Apoio informático: *Célia Horta e Deolinda Santos*

Área II

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

Conselheiro Responsável: *Manuel Raminhos Alves de Melo*

Auditor Coordenador: *Maria Augusta Alvito*

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

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

Apoio informático: *Maria Elisabete Bento*

Área III

Domínio: *Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central e Fluxos Financeiros com a União Europeia*

Conselheiro Responsável: *José Alves Cardoso*

Auditor Coordenador: *Abílio Augusto Pereira de Matos*

Auditores Chefes: *António Manuel Marques do Rosário e Nuno Gil Zibaia da Conceição*

Execução técnica: *Ana Cristina Cabo, Ana Isabel Silva, Carla Bastos Roldão, Daphnie Góis, Fátima de Sousa, José Augusto Silva, Júlio Dias Matos, Júlio Gomes Ferreira, Maria Ivone Mendes, Teresa Garrido e Teresa Estrela*

Apoio Informático: *Kátia Lorena Nobre*

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

Concepção da capa: *João Paulo Amado*

Reprografia: *Afonso Rebelo e Augusto Santos*



Tribunal de Contas

ÍNDICES



Tribunal de Contas

ÍNDICE

NOTA INTRODUTÓRIA	3
I – PROCESSO ORÇAMENTAL	I.3
1.1 – Lei do Orçamento	I.3
1.2 – Decreto de execução orçamental.....	I.3
1.3 – Alterações orçamentais.....	I.6
1.3.1 – <i>Alterações que modificaram o total da despesa orçamentada (e da receita prevista)</i>	<i>I.7</i>
1.3.2 – <i>Alterações que modificaram o total da despesa prevista por Ministério ou capítulo, ou de natureza funcional, sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada</i>	<i>I.9</i>
1.3.3 – <i>Alterações de natureza funcional</i>	<i>I.12</i>
1.3.4 – <i>Alterações de natureza económica</i>	<i>I.14</i>
1.4 – Alterações orçamentais dos serviços e fundos autónomos	I.16
1.4.1 – <i>Alterações aos orçamentos da receita dos SFA, por classificação económica</i>	<i>I.16</i>
1.4.2 – <i>Alterações aos orçamentos da despesa dos SFA, por classificação económica</i>	<i>I.18</i>
1.5 – Conta Geral do Estado (CGE)	I.20
II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA	II.3
2.1 – Considerações gerais	II.3
2.2 – Análise do modelo de contabilização	II.4
2.3 – Análise dos resultados globais	II.13
2.4 – Dívidas fiscais objecto de cessão	II.36
2.4.1 – <i>Enquadramento</i>	<i>II.36</i>
2.4.2 – <i>Análise da informação prestada sobre créditos cedidos.....</i>	<i>II.38</i>
2.4.2.1 – <i>Variação da Carteira por substituição de créditos</i>	<i>II.38</i>
2.4.2.2 – <i>Valor em dívida – anulações e cobranças</i>	<i>II.49</i>
2.4.3 – <i>Análise de créditos seleccionados.....</i>	<i>II.52</i>
2.4.3.1 – <i>Créditos sem movimento</i>	<i>II.52</i>
2.4.3.2 – <i>Créditos com movimento</i>	<i>II.54</i>
2.4.4 – <i>Apreciação da fiabilidade da informação sobre créditos cedidos</i>	<i>II.60</i>
2.4.5 – <i>Análise das operações contabilísticas em 2004</i>	<i>II.63</i>
2.5 – Receita de IVA no âmbito das execuções fiscais.....	II.67
2.5.1 – <i>Enquadramento</i>	<i>II.67</i>
2.5.2 – <i>Análise do circuito das execuções fiscais de IVA.....</i>	<i>II.68</i>
2.5.2.1 – <i>Tipos de certidões de dívida de IVA.....</i>	<i>II.68</i>
2.5.2.2 – <i>Avaliação da Informação</i>	<i>II.72</i>

2.5.3	– Contabilização da receita de IVA arrecadada em fase de execução fiscal	II.78
2.6	– Evolução da receita	II.79
2.6.1	– Comparação da receita prevista com a receita cobrada.....	II.79
2.6.2	– Análise da evolução da receita cobrada.....	II.82
III	– EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA	III.3
3.1	– Considerações gerais sobre a despesa orçamental	III.3
3.2	– Concretização do regime de administração financeira do Estado (RAFE)	III.12
3.3	– Evolução da despesa dos serviços integrados	III.18
3.3.1	– Comparação da despesa prevista com a despesa paga	III.18
3.3.2	– Evolução da despesa por classificação económica e orgânica.....	III.19
3.3.3	– Conferência dos “mapas de despesa”	III.26
3.4	– Execução orçamental do subsector dos serviços e fundos autónomos	III.28
3.4.1	– Evolução da receita por classificação económica	III.28
3.4.2	– Evolução da despesa por classificação económica	III.32
3.5	– “Conta Consolidada da Administração Central”	III.36
IV	– PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL	IV.3
4.1	– Considerações gerais	IV.3
4.2	– Análise global	IV.3
4.2.1	– Enquadramento.....	IV.3
4.2.2	– Estrutura do planeamento.....	IV.4
4.2.2.1	– Normas comunitárias	IV.4
4.2.2.2	– Normas nacionais.....	IV.5
4.2.2.3	– Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos	IV.6
4.2.3	– Fontes de informação	IV.6
4.2.4	– Princípios gerais do enquadramento do PIDDAC.....	IV.8
4.2.5	– PIDDAC previsional.....	IV.9
4.2.6	– Análise do PIDDAC - Cap. 50.....	IV.10
4.2.6.1	– Dotação inicial e dotação final do Cap. 50.....	IV.10
4.2.6.2	– Execução do Cap. 50.....	IV.11
4.2.7	– Análise do PIDDAC global.....	IV.13
4.2.7.1	– Despesa prevista face às prioridades das GOP.....	IV.13
4.2.7.2	– Despesa prevista por eixo do QCA III	IV.13
4.2.7.3	– Despesa prevista por região.....	IV.14
4.2.7.4	– Despesa prevista por Programa orçamental	IV.14



Tribunal de Contas

4.2.7.5	–	Natureza da despesa prevista	IV.15
4.2.7.6	–	Despesa prevista por sector.....	IV.16
4.2.7.7	–	Despesa prevista por Ministério.....	IV.17
4.2.7.8	–	PIDDAC global inicial, final e disponível	IV.18
4.2.7.9	–	Execução do PIDDAC global	IV.19
4.3	–	Projecto/Medida “Empreendimento Campo Grande/Odivelas” do Programa PIDDAC “Redes de Metropolitano”	IV.27
4.3.1	–	<i>Enquadramento e Objectivos</i>	IV.27
4.3.2	–	<i>Caracterização do empreendimento</i>	IV.28
4.3.3	–	<i>Programação, Aprovação e Execução Financeira</i>	IV.28
4.3.4	–	<i>Desenvolvimento e execução do Projecto</i>	IV.29
4.3.4.1	–	Coordenação geral, elaboração dos projectos e fiscalização de empreitadas	IV.29
4.3.4.2	–	Sistema de Controlo e Sistema de Informação.....	IV.30
4.3.5	–	<i>Regularidade e competitividade do processo de contratação</i>	IV.31
4.3.6	–	<i>Indemnizações e expropriações</i>	IV.32
4.3.7	–	<i>Incompatibilidade com o financiamento por Fundos Comunitários</i>	IV.33
V	–	SUBSÍDIOS, CRÉDITOS E OUTRAS FORMAS DE APOIO CONCEDIDOS PELO ESTADO	V.3
5.1	–	Considerações gerais	V.3
5.1.1	–	<i>Concessão de apoios não reembolsáveis</i>	V.3
5.1.2	–	<i>Âmbito da verificação</i>	V.13
5.2	–	Apoios financeiros concedidos pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura no âmbito das medidas “Racionalização da Exploração Pesqueira” e “Desenvolvimento da Aquicultura”	V.13
5.2.1	–	<i>Enquadramento</i>	V.13
5.2.2	–	<i>Execução orçamental</i>	V.14
5.2.3	–	<i>Concessão, pagamento e controlo dos apoios</i>	V.17
5.2.3.1	–	Processos examinados.....	V.17
5.2.3.2	–	Medida “Racionalização da Exploração Pesqueira”	V.17
5.2.3.3	–	Medida “Desenvolvimento da Aquicultura”	V.19
5.2.4	–	<i>Publicitação dos apoios</i>	V.20
5.3	–	Apoios concedidos pelo Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia (ICAM).....	V.21
5.3.1	–	<i>Enquadramento</i>	V.21
5.3.2	–	<i>Execução financeira</i>	V.21
5.3.3	–	<i>Concessão, pagamento e controlo dos apoios</i>	V.24
5.3.3.1	–	Processos examinados.....	V.24

5.3.3.2	– Apoios financeiros à produção cinematográfica de longas metragens de ficção	V.24
5.3.3.3	– Apoio financeiro (directo e selectivo) à produção de documentários.....	V.28
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.....	V.28
5.3.3.5	– Apoio financeiro à produção de projectos de multimédia	V.29
5.3.3.6	– Apoio financeiro à promoção de actividades culturais nos domínios do cinema, audiovisual e do multimédia e à realização de festivais nacionais	V.29
5.3.4	– Publicitação dos apoios	V.30
5.4	– Apoios concedidos pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD).....	V.30
5.4.1	– Enquadramento	V.30
5.4.2	– Execução financeira.....	V.33
5.4.2.1	– Dotações orçamentais e pagamentos efectuados.....	V.33
5.4.2.2	– Fundo de maneiio do IPAD	V.36
5.4.3	– Concessão, pagamento e controlo dos apoios.....	V.37
5.4.3.1	– Processos examinados	V.37
5.4.3.2	– Apoios a ONGD atribuídos por concurso (“apoios à sociedade civil”)	V.40
5.4.3.3	– “Outros projectos de cooperação” (ou projectos de desenvolvimento) de ONGD	V.50
5.4.4	– Publicitação dos apoios	V.51
5.5	– Benefícios fiscais	V.51
5.5.1	– Enquadramento	V.51
5.5.2	– Quantificação da despesa fiscal.....	V.51
5.5.2.1	– Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)	V.53
5.5.2.2	– Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC).....	V.54
5.5.2.3	– Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	V.55
5.5.2.4	– Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP).....	V.56
5.5.2.5	– Imposto automóvel (IA).....	V.57
5.5.2.6	– Outros impostos	V.58
5.5.2.7	– Evolução e importância relativa da despesa fiscal.....	V.59
5.5.3	– Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal	V.60
5.5.4	– Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual.....	V.61
5.5.4.1	– Enquadramento normativo.....	V.61



Tribunal de Contas

5.5.4.2	–	Processo de concessão, verificação e controlo dos benefícios fiscais.....	V.61
5.5.4.3	–	Análise de processos.....	V.66
VI	–	DÍVIDA PÚBLICA.....	VI.3
6.1	–	Enquadramento da dívida pública em 2004.....	VI.3
6.1.1	–	<i>Objectivos de gestão da dívida, carteira de referência e orientações do Governo.....</i>	VI.3
6.1.2	–	<i>Programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2004</i>	VI.5
6.2	–	Factores com reflexo na evolução da dívida.....	VI.8
6.2.1	–	<i>Execução do programa de financiamento para 2004</i>	VI.8
6.2.1.1	–	Obrigações do Tesouro.....	VI.9
6.2.1.2	–	Certificados de Aforro.....	VI.10
6.2.1.3	–	Bilhetes do Tesouro.....	VI.10
6.2.1.4	–	Outra dívida de curto prazo em moeda nacional	VI.11
6.2.2	–	<i>Execução do programa de troca de dívida em 2004</i>	VI.14
6.2.3	–	<i>Outros factores com influência na evolução da dívida</i>	VI.15
6.2.3.1	–	Dívida consolidada	VI.15
6.2.3.2	–	Obrigações do Tesouro 1977 – Nacionalizações e Expropriações.....	VI.16
6.2.3.3	–	Promissórias	VI.16
6.2.3.4	–	Dívida assumida	VI.16
6.3	–	Evolução da dívida	VI.16
6.4	–	Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento	VI.21
6.5	–	Gestão da dívida pública.....	VI.24
6.5.1	–	<i>Enquadramento</i>	VI.24
6.5.2	–	<i>Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP</i>	VI.25
6.5.3	–	<i>Operações de financiamento</i>	VI.27
6.5.4	–	<i>Operações de reporte</i>	VI.28
6.5.5	–	<i>Operações envolvendo derivados financeiros</i>	VI.29
6.5.6	–	<i>Análise dos riscos associados à dívida pública</i>	VI.29
6.5.7	–	<i>Análise dos custos associados à dívida pública</i>	VI.34
6.6	–	Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação	VI.36
6.6.1	–	<i>Produto dos empréstimos públicos</i>	VI.36
6.6.1.1	–	Diferenças apuradas entre as emissões e respectivo produto.....	VI.37
6.6.2	–	<i>Aplicação do produto dos empréstimos</i>	VI.38
6.6.3	–	<i>Evolução do produto e sua aplicação</i>	VI.39
6.6.4	–	<i>Assunção de passivos e regularização de responsabilidades</i>	VI.40
6.6.4.1	–	Assunção de passivos	VI.44

6.6.4.2 – Regularização de responsabilidades	VI.47
6.7 – Amortizações e encargos correntes da dívida.....	VI.59
6.7.1 – Dotações orçamentais	VI.59
6.7.2 – Diferenças entre os valores da CGE e do IGCP	VI.62
6.7.3 – Evolução das amortizações e encargos correntes da dívida.....	VI.66
6.7.3.1 – Amortizações	VI.68
6.7.3.2 – Encargos correntes da dívida	VI.70
6.8 – Dívida garantida	VI.76
6.8.1 – Concessão de garantias pessoais pelo Estado	VI.76
6.8.2 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias	VI.78
6.8.2.1 – Acção realizada junto do CNEMA.....	VI.80
6.8.3 – Responsabilidades assumidas e efectivas do Estado.....	VI.82
6.8.3.1 – Responsabilidades por financiamentos em moeda nacional	VI.83
6.8.3.2 – Responsabilidades por financiamentos em moeda estrangeira ...	VI.84
6.8.3.3 – Evolução e síntese das variações das responsabilidades.....	VI.85
6.8.4 – Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público.....	VI.87
6.8.5 – Cabimento das garantias pessoais prestadas pelo Estado e por outras pessoas colectivas de direito público no limite estabelecido na Lei do Orçamento.....	VI.88
6.9 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e seguros de investimento	VI.89
6.9.1 – Garantias prestadas pelo Estado	VI.89
6.9.2 – Capitais garantidos pelo Estado no ano	VI.91
6.9.3 – Posição das responsabilidades do Estado no final do ano	VI.91
6.9.4 – Cabimento das garantias prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento.....	VI.92
6.9.5 – Prémios.....	VI.93
6.9.6 – Pagamentos de sinistros.....	VI.94
6.9.7 – Recuperação de créditos do Estado	VI.94
VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO	VII.3
7.1 – Considerações gerais	VII.3
7.2 – Subsector dos serviços integrados	VII.7
7.2.1 – Evolução global em 2004.....	VII.7
7.2.2 – Evolução por tipo de activos financeiros	VII.7
7.2.2.1 – Créditos por empréstimos concedidos	VII.7
7.2.2.2 – Créditos resultantes da execução de garantias prestadas pelo Estado	VII.14
7.2.2.3 – Outros créditos	VII.15
7.2.2.4 – Obrigações e títulos da dívida pública	VII.17



Tribunal de Contas

7.2.2.5	–	Títulos de participação.....	VII.18
7.2.2.6	–	Fundos de investimento	VII.18
7.2.2.7	–	Participações societárias	VII.19
7.2.2.8	–	Participações em entidades não societárias.....	VII.26
7.2.2.9	–	Organizações financeiras internacionais.....	VII.27
7.3	–	Subsector dos serviços e fundos autónomos	VII.27
7.3.1	–	<i>Enquadramento</i>	VII.27
7.3.2	–	<i>Evolução global em 2004</i>	VII.31
7.3.3	–	<i>Evolução por tipo de activos financeiros</i>	VII.33
7.3.3.1	–	Créditos.....	VII.33
7.3.3.2	–	Obrigações e títulos de dívida pública.....	VII.36
7.3.3.3	–	Títulos de participação.....	VII.38
7.3.3.4	–	Fundos de investimento	VII.38
7.3.3.5	–	Participações societárias	VII.40
7.3.3.6	–	Participações não societárias	VII.46
7.3.3.7	–	Outros activos financeiros	VII.48
7.3.4	–	<i>Análise comparativa entre os valores apurados, os constantes da CGE/04 e os das contas de gerência</i>	VII.49
7.3.4.1	–	SFA constantes da CGE	VII.49
7.3.4.2	–	SFA que não integram os mapas da CGE.....	VII.54
7.4	–	Aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais do Estado.....	VII.55
7.4.1	–	<i>Receitas</i>	VII.55
7.4.2	–	<i>Despesas</i>	VII.56
7.4.2.1	–	Anulação e amortização de dívida pública	VII.57
7.4.2.2	–	Novas aplicações de capital	VII.57
7.4.2.3	–	Despesas com privatizações	VII.58
7.4.2.4	–	Visto do Tribunal de Contas	VII.59
VIII	–	OPERAÇÕES DE TESOURARIA	VIII.3
8.1	–	Considerações gerais	VIII.3
8.2	–	Análise do sistema contabilístico	VIII.4
8.2.1	–	<i>Conformidade ao regime legal</i>	VIII.4
8.2.2	–	<i>Fiabilidade e tempestividade da informação contabilística</i>	VIII.6
8.2.3	–	<i>Prossecução do princípio da unidade de tesouraria</i>	VIII.14
8.3	–	Análise de contas e operações seleccionadas	VIII.27
8.3.1	–	<i>Classe de Disponibilidades e Aplicações</i>	VIII.28
8.3.1.1	–	Contas com saldo credor	VIII.28
8.3.1.2	–	Reescalonamento da Dívida da República de Angola.....	VIII.28

8.3.1.3	– Depósito Externo de Valores pelos Serviços e Fundos Autónomos.....	VIII.30
8.3.2	– <i>Classe de Terceiros</i>	VIII.33
8.3.2.1	– Contas para Antecipação de Fundos	VIII.33
8.3.2.2	– Outras Contas de Terceiros	VIII.46
8.4	– Avaliação sobre o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado	VIII.55
IX	– OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA.....	IX.3
9.1	– Encerramento da Conta	IX.3
9.2	– Apuramento dos saldos de encerramento	IX.7
X	– FLUXOS FINANCEIROS ENTRE O ORÇAMENTO DO ESTADO E O SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL.....	X.3
10.1	– Considerações gerais	X.3
10.2	– Fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE	X.3
10.2.1	– Fluxos evidenciados na CGE.....	X.3
10.2.1.1	– Transferências correntes.....	X.4
10.2.1.2	– Subsídios	X.5
10.2.1.3	– Transferências de capital.....	X.6
10.2.1.4	– Activos financeiros.....	X.8
10.2.2	– <i>Outras operações</i>	X.10
10.3	– Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços integrados	X.11
10.4	– Fluxos financeiros do subsector dos serviços e fundos autónomos para o SPE.....	X.13
10.5	– Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços e fundos autónomos.....	X.18
XI	– FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA	XI.3
11.1	– Considerações gerais	XI.3
11.2	– Fluxos financeiros de Portugal para a UE.....	XI.5
11.2.1	– <i>Enquadramento</i>	XI.5
11.2.2	– <i>Recursos próprios não tradicionais</i>	XI.7
11.2.3	– <i>Recursos próprios tradicionais</i>	XI.10
11.3	– Fluxos financeiros da UE para Portugal	XI.12
11.3.1	– <i>Enquadramento</i>	XI.12
11.3.2	– <i>Portugal no contexto da política financeira da UE</i>	XI.13
11.3.3	– <i>Transferências de fundos da UE em 2004</i>	XI.13
11.3.4	– <i>Fluxos financeiros da UE no período 2000-2004</i>	XI.15
11.3.5	– <i>QCA III</i>	XI.16
11.3.5.1	– Quadro financeiro previsional	XI.16
11.3.5.2	– Realização em 2004	XI.16
11.3.5.3	– Realização financeira acumulada	XI.17



Tribunal de Contas

11.3.5.4 – Pedidos de pagamento em 31/12/2004 – aplicação da “regra n+2”	XI.21
11.3.6 – Reservas de eficiência e de Programação	XI.21
11.3.6.1 – Articulação com a Avaliação Intercalar.....	XI.22
11.3.6.2 – Atribuição da Reserva de Eficiência.....	XI.22
11.3.6.3 – Proposta de Afectação da Reserva de Programação	XI.23
11.3.7 – QCA II.....	XI.24
11.3.8 – Fundo de Coesão	XI.25
11.3.8.1 – Fundo de Coesão II	XI.26
11.3.9 – FEOGA-Garantia.....	XI.27
11.4 – Sistemas de Gestão do Programa Operacional Ciência, Tecnologia, Inovação	XI.28
11.4.1 – Enquadramento e Objectivos	XI.28
11.4.2 – Caracterização do POCTI	XI.28
11.4.3 – Programação, Aprovação e Execução Financeira	XI.29
11.4.4 – Plano de Acção formalizado com a Comissão Europeia	XI.29
11.4.5 – Sistema de Controlo e Sistema de Informação.....	XI.30
11.4.6 – Estrutura de Gestão do POCTI.....	XI.31
11.4.7 – Fluxos Financeiros	XI.31
11.4.8 – Verificação Documental e Física de Projectos.....	XI.32
11.4.8.1 – Projecto PLE 16 - Valorização da Qualidade e Promoção da Segurança Alimentar e da Preservação do Ambiente na Produção Hortofrutícola	XI.32
11.4.8.2 – Projecto PLE 22 – Aquisição e Análise de Dados por Sonda Submarina Multifeixe (Apetrechamento do NRP D. Carlos I)	XI.33
11.5 – Sistemas de Gestão do Programa Operacional Sociedade da Informação.....	XI.34
11.5.1 – Enquadramento e Objectivos	XI.34
11.5.2 – Caracterização.....	XI.34
11.5.3 – Aspectos Financeiros	XI.34
11.5.3.1 – “Regra n+2”	XI.34
11.5.3.2 – Atribuição da Reserva de Eficiência e de Programação	XI.35
11.5.3.3 – Execução Financeira.....	XI.35
11.5.4 – Eficácia da Decisão de Candidaturas e Pagamentos	XI.35
11.5.5 – Recursos humanos.....	XI.36
11.5.6 – Controlo	XI.36
11.5.7 – Gestão de Devedores	XI.36
11.5.8 – Verificação de Projectos.....	XI.36
11.5.8.1 – Projecto n.º 299/2.1/C/NRE “Criação de Postos Públicos de Acesso Gratuito à Internet nas Juntas de Freguesia”	XI.36

11.5.8.2 – Projecto n.º 553/2.3/C/ALE “Beja Digital”	XI.37
11.5.8.3 – Projecto n.º 549/2.3/C/ALG “Algarve Digital”	XI.38
PRINCIPAIS ABREVIATURAS UTILIZADAS	A.3



Tribunal de Contas

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I.1	– Alterações que modificaram o montante da receita inicialmente prevista	I.7
Quadro I.2	– Alterações que modificaram o montante da despesa inicialmente prevista.....	I.8
Quadro I.3	– Alterações que modificaram a repartição inicial da despesa por Ministérios.....	I.9
Quadro I.4	– Alterações de natureza funcional	I.13
Quadro I.5	– Alterações de natureza económica	I.14
Quadro I.6	– Alterações aos orçamentos das receitas dos SFA, de natureza económica	I.16
Quadro I.7	– Alterações aos orçamentos das despesas dos SFA, de natureza económica.....	I.18
Quadro II.1	– Unidades de registo na versão final do SCR	II.6
Quadro II.2	– Evolução do registo da informação original no SCR	II.8
Quadro II.3	– Indicadores de Tempestividade, de Fiabilidade e de Fiabilidade Tempestiva.....	II.9
Quadro II.4	– Receita do Estado no Sistema Central de Receitas.....	II.15
Quadro II.5	– Comparação entre o SCR e a Contabilidade do Tesouro	II.17
Quadro II.6	– Apuramento da receita efectiva por entidades.....	II.32
Quadro II.7	– Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-2005 segundo os relatórios para o cessionário.....	II.41
Quadro II.8	– Variação da Carteira de Créditos do Estado até 31-08-2004 segundo os ficheiros informáticos	II.42
Quadro II.9	– Discriminação dos Créditos Violados até 31-08-2004	II.43
Quadro II.10	– Confronto entre Créditos Violados e correspondente redução da Carteira de Créditos	II.44
Quadro II.11	– Discriminação dos Créditos Substitutos até 31 de Agosto de 2004	II.45
Quadro II.12	– Confronto entre Créditos Substitutos e correspondente acréscimo da Carteira de Créditos	II.45
Quadro II.13	– Confronto entre Créditos Violados e Créditos Substitutos	II.46
Quadro II.14	– Divergência na informação de Créditos Violados em 31 de Agosto de 2004	II.47
Quadro II.15	– Divergência na informação de Créditos Substitutos em 31 de Agosto de 2004	II.47
Quadro II.16	– Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-2005 segundo os ficheiros informáticos	II.48
Quadro II.17	– Evolução dos créditos do Estado até 31-08-2004 segundo os relatórios para o cessionário	II.49
Quadro II.18	– Evolução dos créditos do Estado até 28-02-2005 segundo os relatórios para o cessionário	II.49
Quadro II.19	– Cobranças efectuadas no âmbito da cessão de créditos	II.65
Quadro II.20	– Liquidações prévias de IVA por notificar.....	II.70
Quadro II.21	– Serviços de Finanças de Oeiras-3 – Liquidações prévias não notificadas	II.71
Quadro II.22	– Certidões de dívida de IVA, por tipo de liquidação	II.72
Quadro II.23	– Certidões de dívida de IVA, por situação	II.72
Quadro II.24	– Comparação da receita prevista com a cobrada	II.79
Quadro II.25	– Comparação da receita fiscal prevista com a cobrada.....	II.81
Quadro II.26	– Evolução da receita líquida cobrada	II.82
Quadro II.27	– Estrutura da receita líquida cobrada.....	II.83
Quadro II.28	– Peso da receita líquida no PIB	II.83

Quadro II.29 – Estrutura e evolução da receita fiscal	II.84
Quadro II.30 – Peso da receita no PIB.....	II.85
Quadro III.1 – Pagamento de despesas de anos anteriores dos serviços integrados e dos SFA	III.5
Quadro III.2 – Processos examinados de dívidas transitadas para 2005	III.6
Quadro III.3 – Abertura de créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas	III.11
Quadro III.4 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga dos serviços integrados, por Ministério	III.18
Quadro III.5 – Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados (2003 – 2004), por classificação económica.....	III.21
Quadro III.6 – Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados (2003-2004), por Ministério	III.23
Quadro III.7 – Evolução da receita orçamental dos SFA (2003 – 2004), por classificação económica.....	III.29
Quadro III.8 – Evolução da despesa orçamental dos SFA (2003 – 2004), por classificação económica	III.32
Quadro III.9 – Ajustamentos que conduziram à “Conta Consolidada da Administração Central”	III.38
Quadro III.10 – Conta Consolidada da Administração Central, líquida de transferências intra e entre os subsectores e excluindo activos e passivos financeiros (em % das receitas e das despesas)..	III.43
Quadro IV.1 – Fontes de financiamento do PIDDAC previsto	IV.9
Quadro IV.2 – PIDDAC previsto (Cap. 50)	IV.10
Quadro IV.3 – PIDDAC previsto para o Cap. 50	IV.11
Quadro IV.4 – PIDDAC previsto e executado - Cap. 50.....	IV.12
Quadro IV.5 – PIDDAC previsto e executado por Ministério - Cap. 50.....	IV.12
Quadro IV.6 – PIDDAC previsto por Ministério	IV.17
Quadro IV.7 – PIDDAC inicial, final e disponível por fonte de financiamento.....	IV.18
Quadro IV.8 – PIDDAC disponível e executado por fonte de financiamento.....	IV.19
Quadro IV.9 – PIDDAC executado por prioridades das GOP.....	IV.20
Quadro IV.10 – PIDDAC executado por eixo do QCA III.....	IV.21
Quadro IV.11 – PIDDAC executado por Região	IV.22
Quadro IV.12 – Taxas de execução por fonte de financiamento dos 11 Programas orçamentais com maior relevância financeira.....	IV.23
Quadro IV.13 – PIDDAC executado por natureza da despesa e fonte de financiamento.....	IV.24
Quadro IV.14 – PIDDAC executado por sector e fonte de financiamento.....	IV.25
Quadro IV.15 – Taxas de execução por fonte de financiamento dos Ministérios	IV.27
Quadro V.1 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, por sectores institucionais.....	V.3
Quadro V.2 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, por Ministério	V.4
Quadro V.3 – Apoios concedidos pelos serviços integrados a empresas e instituições de crédito.....	V.6
Quadro V.4 – Apoios concedidos pelos serviços integrados, a instituições sem fins lucrativos e a famílias	V.7
Quadro V.5 – Apoios concedidos pelos serviços e fundos e autónomos, por sectores institucionais	V.9
Quadro V.6 – Apoios concedidos pelos serviços e fundos autónomos	V.10
Quadro V.7 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e pelos SFA, por sectores institucionais	V.11
Quadro V.8 – Apoios concedidos pelo Estado e pelos FSA a famílias	V.12
Quadro V.9 – Apoios concedidos pela DGPA – Execução orçamental	V.15
Quadro V.10 – Processos analisados e pagamentos efectuados	V.17
Quadro V.11 – Execução do orçamento privativo do ICAM – pagamentos efectuados	V.22



Tribunal de Contas

Quadro V.12 – Apoios directos e selectivos aprovados em 2002	V.25
Quadro V.13 – Apoios concedidos pelo IPAD – Dotações e execução orçamental (CGE)	V.33
Quadro V.14 – Contrapartida em receita dos créditos especiais abertos em 2004	V.35
Quadro V.15 – Contrapartida em receita dos créditos especiais solicitados em 2005	V.35
Quadro V.16 – Projectos seleccionados (apoios por concurso) – Apoio aprovado e pagamentos em 2004	V.38
Quadro V.17 – Projectos de desenvolvimento (apoios pontuais) – Apoio aprovado e pagamentos em 2004	V.39
Quadro V.18 – Despesa fiscal total	V.52
Quadro V.19 – Despesa fiscal em IRS	V.53
Quadro V.20 – Despesa fiscal em IRC	V.54
Quadro V.21 – Despesa fiscal em IVA	V.55
Quadro V.22 – Despesa fiscal em ISP	V.56
Quadro V.23 – Despesa fiscal em IA	V.57
Quadro V.24 – Despesa fiscal em Imposto sobre o Tabaco (IT)	V.58
Quadro V.25 – Despesa fiscal em Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	V.58
Quadro V.26 – Evolução da despesa e da receita fiscal	V.59
Quadro V.27 – Peso da despesa fiscal na receita do imposto	V.60
Quadro V.28 – Benefícios fiscais em IRC	V.72
Quadro VI.1 – Programa de financiamento para 2004	VI.6
Quadro VI.2 – Execução do programa de financiamento	VI.8
Quadro VI.3 – Obrigações do Tesouro Médio Prazo emitidas ao abrigo da LOE para 2004	VI.10
Quadro VI.4 – Execução do programa de troca de dívida	VI.15
Quadro VI.5 – Promissórias	VI.16
Quadro VI.6 – Evolução da dívida pública directa	VI.17
Quadro VI.7 – Variação da dívida directa do Estado	VI.19
Quadro VI.8 – Estrutura da dívida denominada em moeda estrangeira, por moedas	VI.20
Quadro VI.9 – Estrutura da dívida total após swaps, por moedas	VI.21
Quadro VI.10 – Endividamento dos serviços e fundos autónomos	VI.22
Quadro VI.11 – Acréscimo de endividamento para fazer face a necessidades de financiamento da execução orçamental	VI.23
Quadro VI.12 – Risco cambial – Exposição cambial primária e exposição cambial líquida	VI.30
Quadro VI.13 – Perfil de maturidades da dívida outstanding	VI.31
Quadro VI.14 – Perfil de maturidades da dívida acumulada	VI.32
Quadro VI.15 – Perfil de refixing da carteira	VI.32
Quadro VI.16 – Duração modificada	VI.33
Quadro VI.17 – Risco de crédito expresso em percentagem do limite em vigor	VI.33
Quadro VI.18 – Desempenho global da carteira – taxa interna de rentabilidade anualizada	VI.34
Quadro VI.19 – Custo do financiamento nas emissões	VI.35
Quadro VI.20 – Custo orçamental e custo cash-flow	VI.36
Quadro VI.21 – Contas de OET movimentadas em 2004 e no respectivo período complementar	VI.37

Quadro VI.22 – Emissões/produto dos empréstimos públicos ao abrigo da LOE/2004	VI.38
Quadro VI.23 – Aplicação do produto dos empréstimos	VI.39
Quadro VI.24 – Evolução do produto e sua aplicação	VI.40
Quadro VI.25 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades	VI.42
Quadro VI.26 – Indemnizações provisórias e definitivas	VI.52
Quadro VI.27 – Pagamentos realizados por OET ao Grupo Millennium bcp.....	VI.54
Quadro VI.28 – Responsabilidades decorrentes da decisão arbitral - valores apurados pela SGHAS.....	VI.57
Quadro VI.29 – Evolução das dotações orçamentais requisitadas e a repor	VI.59
Quadro VI.30 – Amortizações e encargos correntes da dívida	VI.62
Quadro VI.31 – Movimento de “encargos pagáveis” relativo às “OT’s 1977 – Nacionalizações e Expropriações (Classe I a XII)”	VI.63
Quadro VI.32 – Amortizações e encargos correntes da dívida pública	VI.66
Quadro VI.33 – Amortizações, juros e resultados de swaps e forwards	VI.67
Quadro VI.34 – Evolução das amortizações	VI.68
Quadro VI.35 – Evolução dos CEDIC’s	VI.70
Quadro VI.36 – Amortizações realizadas pelo FRDP	VI.70
Quadro VI.37 – Encargos correntes da dívida pública	VI.70
Quadro VI.38 – Evolução dos encargos com juros.....	VI.71
Quadro VI.39 – Peso das amortizações e juros no PIB	VI.72
Quadro VI.40 – Peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas	VI.72
Quadro VI.41 – “Outros encargos correntes da dívida”	VI.73
Quadro VI.42 – Evolução das despesas com serviços da dívida pública.....	VI.74
Quadro VI.43 – Despesas com expedição de extractos de certificados de aforro.....	VI.75
Quadro VI.44 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2004.....	VI.77
Quadro VI.45 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias.....	VI.79
Quadro VI.46 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda nacional.....	VI.83
Quadro VI.47 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda estrangeira.....	VI.85
Quadro VI.48 – Evolução dos factores que influenciaram as responsabilidades efectivas acumuladas do Estado	VI.85
Quadro VI.49 – Variação das responsabilidades assumidas do Estado, por sectores beneficiários.....	VI.86
Quadro VI.50 – Variação das responsabilidades efectivas do Estado, por sectores beneficiários	VI.86
Quadro VI.51 – Variação das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público	VI.87
Quadro VI.52 – Cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado	VI.88
Quadro VI.53 – Cabimentação das garantias pessoais prestadas por outras pessoas colectivas de direito público	VI.89
Quadro VI.54 – Capitais garantidos pelo Estado no ano	VI.91
Quadro VI.55 – Posição das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano	VI.91
Quadro VI.56 – Prémios processados e cobrados por tipo de seguro	VI.93
Quadro VII.1 – Repartição do património financeiro, por subsector e tipo de activo.....	VII.5



Tribunal de Contas

Quadro VII.2 – Património financeiro do subsector dos serviços integrados. Evolução registada em 2004, por tipo de activo	VII.7
Quadro VII.3 – Créditos por empréstimos concedidos. Evolução global em 2004.....	VII.8
Quadro VII.4 – Créditos por empréstimos concedidos. Evolução registada em 2004, por moeda de denominação	VII.10
Quadro VII.5 – Créditos por empréstimos concedidos. Evolução registada em 2004, por natureza e moeda de denominação.....	VII.10
Quadro VII.6 – Créditos por repasse de fundos. Montante contratual, por beneficiário e origem dos fundos	VII.12
Quadro VII.7 – Créditos por repasse de fundos. Evolução registada em 2004, por natureza e moeda de denominação	VII.12
Quadro VII.8 – Créditos por execução de garantias. Evolução registada em 2004.....	VII.14
Quadro VII.9 – Créditos resultantes de reestruturação de dívidas. Evolução registada em 2004, por natureza e moeda de denominação.....	VII.15
Quadro VII.10 – Créditos transferidos para o Estado. Evolução registada em 2004	VII.17
Quadro VII.11 – Obrigações e títulos de dívida pública. Evolução global em 2004.....	VII.18
Quadro VII.12 – Fundos de investimento na carteira da DGT. Evolução registada em 2004.....	VII.18
Quadro VII.13 – Participações societárias. Evolução global em 2004.....	VII.19
Quadro VII.14 – Acções e quotas na carteira da DGT. Alterações no valor nominal em 31 de Dezembro de 2003.....	VII.20
Quadro VII.15 – Acções e quotas na carteira da DGT. Evolução registada em 2004, por natureza dos movimentos.....	VII.20
Quadro VII.16 – Participações em entidades não societárias. Evolução global em 2004	VII.26
Quadro VII.17 – Participações em organizações financeiras internacionais. Evolução e encargos suportados em 2004, por organização	VII.27
Quadro VII.18 – Composição das carteiras dos SFA por natureza de activos	VII.28
Quadro VII.19 – Evolução do património financeiro.....	VII.31
Quadro VII.20 – Evolução global do património financeiro por entidade gestora.....	VII.32
Quadro VII.21 – Evolução registada na carteira dos empréstimos concedidos.....	VII.34
Quadro VII.22 – Evolução registada no valor da carteira de obrigações	VII.36
Quadro VII.23 – Evolução registada no valor da carteira de títulos de dívida pública	VII.37
Quadro VII.24 – Evolução registada no valor da carteira dos fundos de investimento.....	VII.39
Quadro VII.25 – Evolução registada no valor da carteira de participações societárias.....	VII.41
Quadro VII.26 – Movimentos de aumento e de redução da carteira de acções.....	VII.42
Quadro VII.27 – Evolução registada no valor da carteira de participações não societárias	VII.47
Quadro VII.28 – Evolução registada no valor da carteira dos outros activos.....	VII.48
Quadro VII.29 – Serviços e fundos autónomos que apresentam diferenças entre os valores de receita e de despesa apurados através das Instruções e os constantes da CGE	VII.50
Quadro VII.30 – Aplicação das receitas das privatizações em 2004.....	VII.56
Quadro VII.31 – Novas aplicações de capital realizadas em 2004, com receitas das privatizações.....	VII.58
Quadro VIII.1 – Datas do fecho da contabilidade	VIII.9
Quadro VIII.2 – Indicadores de Tempestividade, Fiabilidade e Fiabilidade Tempestiva	VIII.12

Quadro VIII.3 – Indicador de Fiabilidade Tempestiva por classes	VIII.13
Quadro VIII.4 – Fundos depositados no Tesouro em 31 de Dezembro de 2004 por sectores institucionais.....	VIII.17
Quadro VIII.5 – Divergências entre os saldos da Contabilidade e do Homebanking	VIII.21
Quadro VIII.6 – Amostra dos excedentes e disponibilidades dos SFA.....	VIII.24
Quadro VIII.7 – Afecção do valor amortizado da Dívida da República de Angola.....	VIII.29
Quadro VIII.8 – Movimentação nas contas de depósito externo de valores	VIII.31
Quadro VIII.9 – Movimentação das contas de antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia	VIII.34
Quadro VIII.10 – Movimentação da conta de Operações de Regularização da Escrita Orçamental.....	VIII.50
Quadro VIII.11 – Alcances registados nas contas criadas em 2004	VIII.52
Quadro VIII.12 – Movimentação das contas de terceiros com saldo final devedor	VIII.53
Quadro IX.1 – Impacto das operações de encerramento nas receitas cobradas.....	IX.5
Quadro IX.2 – Movimentos de Encerramento da CGE na Contabilidade do Tesouro	IX.5
Quadro IX.3 – Reposições retroagidas	IX.6
Quadro IX.4 – Evolução da receita do Estado por cobrar em 2004	IX.10
Quadro IX.5 – Evolução das disponibilidades e aplicações da Tesouraria do Estado em 2004	IX.11
Quadro X.1 – Transferências para entidades não financeiras do SPE.....	X.4
Quadro X.2 – Transferências correntes para entidades não financeiras do SPE	X.4
Quadro X.3 – Subsídios para entidades não financeiras do SPE.....	X.5
Quadro X.4 – Subsídios para sociedades financeiras do SPE	X.6
Quadro X.5 – Transferências de capital para entidades do SPE.....	X.7
Quadro X.6 – Transferências de verbas do PIDDAC.....	X.8
Quadro X.7 – Activos financeiros	X.9
Quadro X.8 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades	X.10
Quadro X.9 – Concessão de garantias pessoais.....	X.10
Quadro X.10 – Variação dos fluxos financeiros e das garantias prestadas	X.11
Quadro X.11 – Receitas com origem no SPE evidenciadas na CGE	X.11
Quadro X.12 – Dividendos e participação nos lucros	X.12
Quadro X.13 – Receitas das privatizações	X.12
Quadro X.14 – Transferências dos SFA para o SPE não financeiro	X.13
Quadro X.15 – Entidades beneficiárias	X.14
Quadro X.16 – Receitas dos SFA com origem no SPE evidenciadas na CGE.....	X.18
Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia – 2004.....	XI.3
Quadro XI.2 – Transferências de Portugal para a União Europeia – 2004.....	XI.6
Quadro XI.3 – Contribuições – Fluxos financeiros	XI.7
Quadro XI.4 – Recursos próprios não tradicionais – Execução orçamental.....	XI.8
Quadro XI.5 – Recursos próprios não tradicionais – Evolução.....	XI.9
Quadro XI.6 – Recursos próprios tradicionais	XI.11
Quadro XI.7 – Recursos próprios tradicionais – Execução orçamental	XI.12



Tribunal de Contas

Quadro XI.8 – PIDDAC - Financiamento comunitário do PIDDAC – 2004.....	XI.14
Quadro XI.9 – Transferências da UE relativas ao período de programação 2000-2006	XI.15
Quadro XI.10– Programação e execução acumulada dos fundos do QCA III no período 2000-2006	XI.18
Quadro XI.11– Realização do QCA II	XI.25
Quadro XI.12– Realização do Fundo de Coesão II - 2000/2004.....	XI.26
Quadro XI.13– Distribuição do esforço de controlo por nível	XI.30

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico IV.1 – Financiamento previsto co-financiado e não co-financiado	IV.10
Gráfico IV.2 – PIDDAC previsto para o Cap. 50	IV.11
Gráfico IV.3 – PIDDAC previsto face às prioridades das GOP	IV.13
Gráfico IV.4 – PIDDAC previsto por eixos do QCA III	IV.14
Gráfico IV.5 – PIDDAC regionalizado previsto.....	IV.14
Gráfico IV.6 – PIDDAC previsto para os onze Programas orçamentais mais significativos	IV.15
Gráfico IV.7 – Natureza da despesa prevista.....	IV.15
Gráfico IV.8 – PIDDAC previsto por sector	IV.16
Gráfico IV.9 – PIDDAC previsto por Ministério	IV.18
Gráfico IV.10 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fonte de financiamento.....	IV.20
Gráfico IV.11 – Taxa de execução global dos Programas orçamentais.....	IV.22
Gráfico IV.12 – PIDDAC inicial, disponível e executado por Ministério.....	IV.26
Gráfico IV.13 – Estrutura das fontes de financiamento	IV.29
Gráfico V 1 – Evolução da despesa fiscal.....	V.60
Gráfico VI.1 – Produto dos empréstimos públicos.....	VI.37
Gráfico VI.2 – Aplicação do produto dos empréstimos	VI.39
Gráfico VI.3 – Evolução do produto e sua aplicação	VI.40
Gráfico VI.4 – Evolução dos valores a repor	VI.61
Gráfico VI.5 – Resultados das operações de derivados.....	VI.68
Gráfico VI.6 – Evolução das amortizações.....	VI.69
Gráfico VI.7 – Responsabilidades do Estado, por países, no final de 2004.....	VI.75
Gráfico VII.1 – Repartição do património financeiro, por subsector e tipo de activo	VII.5
Gráfico VII.2 – Evolução da receita da alienação de participações do Estado 1995-2004	VII.25
Gráfico VII.3 – Constituição das carteiras de activos.....	VII.30
Gráfico VII.4 – Composição do património financeiro no final de 2004	VII.32
Gráfico VII.5 – Repartição das aplicações de receitas de privatizações, 1995-2004	VII.57
Gráfico XI.1 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2004	XI.6
Gráfico XI.2 – Recursos próprios não tradicionais – Evolução	XI.10
Gráfico XI.3 – Recursos próprios tradicionais	XI.11
Gráfico XI.4 – Transferências da UE para Portugal – 2004.....	XI.14
Gráfico XI.5 – Programação e Execução dos Fundos do QCA III em 2004.....	XI.16
Gráfico XI.6 – Realização Comunitária por PO – 2000/2006.....	XI.18
Gráfico XI.7 – Taxas de aprovação, execução e realização por PO – 2000/2006.....	XI.19
Gráfico XI.8 – Repartição da reserva de eficiência no QCA III.....	XI.23
Gráfico XI.9 – Repartição da reserva de programação no QCA III	XI.24
Gráfico XI.10 – Ajudas no âmbito do FEOGA-Garantia – 2004	XI.27
Gráfico XI.11 – Programação Financeira POCI 2010 / POCTI	XI.29



Tribunal de Contas

Nota Introdutória



NOTA INTRODUTÓRIA

O presente Parecer, cuja estrutura reflecte o conteúdo genérico previsto no artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, contém, para além da análise relativa ao processo orçamental e à execução global do orçamento, os resultados das acções e verificações realizadas no âmbito e com a incidência que seguidamente se referem.

No que respeita à execução orçamental da receita, para além da análise global do modelo de contabilização e da evolução respeitante à implementação do Regime de Contabilização da Receita do Estado estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, nas áreas relativas às entidades administradoras de receitas dos impostos sobre o rendimento e sobre o valor acrescentado, foram realizadas auditorias à Direcção-Geral dos Impostos que tiveram por finalidade, avaliar a execução da operação de cessão de créditos fiscais do Estado, efectuada em 2003, ao abrigo da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro e, a cobrança da receita do imposto sobre o valor acrescentado em execução fiscal.

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

Visando avaliar o sistema de controlo instituído na Direcção-Geral dos Impostos, no Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas, no ICEP-Portugal e na Agência Portuguesa para o Investimento, relativamente aos benefícios de natureza contratual, foi realizada uma auditoria direccionada aos benefícios previstos no artigo 37.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Tendo em conta as recomendações feitas nesta matéria, em anteriores pareceres sobre as Contas Gerais do Estado, o Tribunal procurou ainda avaliar o grau de acolhimento das mesmas.

No campo da despesa, para além das acções de verificação e da apreciação geral da "despesa paga" evidenciada na Conta, dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, foram realizadas acções junto de organismos que fizeram transitar o pagamento de encargos vencidos em 2004 para o ano seguinte, bem como auditorias que deram continuidade ao acompanhamento do sistema de concessão de apoios não reembolsáveis (artigo 41.º, n.º 1, alínea h) da Lei n.º 98/97). Nessas auditorias, que incidiram sobre os apoios concedidos pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, pelo Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia e pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, além dos tradicionais aspectos de legalidade, foram objecto de exame a regularidade e a correcção económica e financeira da atribuição e pagamento dos apoios e o sistema de controlo instituído, bem como a implementação de anteriores recomendações do Tribunal.

Procede-se ainda à análise da concretização do regime de administração financeira do Estado, passados que estavam, em 2004, catorze anos sobre a aprovação da Lei de Bases da Contabilidade Pública (Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro) e do grau de implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (e dos planos sectoriais), bem como a uma breve análise da forma como foi elaborada a "Conta Consolidada da Administração Central".

O capítulo relativo ao Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central inclui a análise da execução financeira global do Programa, nomeadamente da sua parcela anual, bem como a síntese relativa ao relatório de auditoria respeitante ao Projecto do PIDDAC "Empreendimento Campo Grande/Odivelas" da Medida "Redes de Metropolitano".

No capítulo referente à dívida pública, para além da análise dos factores determinantes da evolução da dívida directa do Estado e dos encargos a ela associados, procedeu-se à avaliação da gestão da dívida pública, numa perspectiva idêntica à dos anos anteriores. Continua a assumir particular ênfase a análise da aplicação do produto dos empréstimos, com especial incidência nas operações autorizadas ao abrigo dos artigos 52.º e 53.º da Lei do Orçamento, sem a necessária cobertura orçamental, relativamente às quais se continua a verificar a sistemática violação da Constituição da República Portuguesa e da Lei de Enquadramento Orçamental, com importantes implicações na transparência e rigor das contas públicas. No domínio da assunção de outras responsabilidades, analisam-se ainda os factores determinantes da evolução da dívida garantida e a concessão de garantias do Estado a seguros de crédito, créditos financeiros, seguros caução e seguros de investimento, contratados pela COSEC – Companhia de Seguros de Crédito, S.A.

Como se tem vindo a assinalar em pareceres anteriores, na medida em que a inventariação do património do Estado não se encontra ainda efectuada, o POCP é objecto de aplicação limitada e a Conta Geral do Estado continua a não ser acompanhada de um balanço entre valores activos e passivos, a análise que se tem vindo a desenvolver, tendo por base a informação proporcionada ao abrigo das Instruções n.º 2/00-2.ª Secção, circunscreve-se ao acompanhamento da evolução do património financeiro, tendo em conta as disposições legais aplicáveis, Embora a análise continue a não assegurar a cobertura exaustiva do património financeiro da administração central, abrange, para além do património do subsector dos serviços integrados gerido por quinze entidades, o do subsector dos serviços e fundos autónomos, envolvendo oitenta e quatro organismos.

No presente Parecer, faz-se também o acompanhamento da arrecadação e aplicação das receitas das reprivatizações efectuadas ao abrigo da Lei n.º 11/90.

No capítulo referente às operações de tesouraria, procedeu-se à realização de uma auditoria à Direcção Geral do Tesouro que teve como objectivos acompanhar a actividade na área da Tesouraria do Estado, por forma a avaliar a sua evolução e o acatamento das recomendações do Tribunal de Contas, bem como o grau de implementação do regime de Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, no âmbito da Contabilidade do Tesouro, especialmente quanto à conformidade dos processos de contabilização e controlo ao regime legal, à fiabilidade e tempestividade da informação prestada e à prossecução do princípio da unidade de tesouraria.

Neste âmbito, foi analisada a movimentação sujeita a condições especificamente determinadas pelo Regime da Tesouraria do Estado, a movimentação em contas e diários criados, alterados ou extintos em 2004, bem como a movimentação destinada à regularização ou encerramento da Contabilidade do Tesouro e da Conta Geral do Estado.

A análise efectuada às operações de encerramento da Conta incidiu, na área da despesa, sobre a retroacção a 2004, de reposições efectuadas em 2005 e, no âmbito da receita, sobre a transferência de saldos de receitas consignadas, sobre as necessidades de financiamento do défice orçamental, bem como sobre os saldos em documentos (receitas em dívida) e em disponibilidades na Tesouraria do Estado.

A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, no seu artigo 41º, alíneas d) e i), contempla, respectivamente, a análise dos fluxos entre o Orçamento do Estado e o Sector Empresarial do Estado e com a União Europeia, pelo que se procede no presente Parecer à análise desses fluxos.

O capítulo respeitante aos fluxos financeiros com a União europeia integra, por um lado, a análise das contribuições financeiras nacionais destinadas ao orçamento da Comunidade e, por outro, a apreciação global, no horizonte temporal 2000-2004, das transferências e da aplicação dos Fundos Estruturais, do



Tribunal de Contas

Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, com especial incidência na execução financeira de 2004, sua relação com a Conta Geral do Estado de 2004 e com o OE/PIDDAC relativo ao mesmo ano.

Este capítulo integra ainda as sínteses dos resultados apurados nas auditorias realizadas aos Programas Operacionais “*Ciência, Tecnologia, Inovação (POCTI)*” e “*Sociedade de Informação (POSI)*”.

De assinalar que o Tribunal, à semelhança do ano anterior, deliberou não se pronunciar, neste Parecer, sobre a Conta da Segurança Social, por a correspondente execução orçamental ser considerada como ainda não definitiva.

No presente Parecer observou-se o princípio do contraditório, tendo o Tribunal de Contas tido na devida conta as respostas das entidades às observações formuladas, de que se inserem extractos ao longo do presente Volume, e que se apresentam na íntegra, no Volume III, nos termos n.º 3 do actual artigo 73.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO I

Processo Orçamental



I – PROCESSO ORÇAMENTAL

1.1 – Lei do Orçamento

A Lei do Orçamento do Estado (LOE) para 2004, Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro¹, foi aprovada pela Assembleia da República em 21 de Novembro de 2003, tendo sido publicada no *Diário da República* de 31 de Dezembro de 2003, distribuído na mesma data. Nos termos do art.º 72.º da referida lei, o Orçamento entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 2004.

O Orçamento do Estado para 2004 foi alterado pela Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro, a qual, para além das alterações aos artigos 6.º (transferências orçamentais), 61.º (financiamento do Orçamento do Estado) e 67.º (gestão da dívida pública directa do Estado), da LOE, introduziu ainda alterações aos Mapas I (receitas), II, III e IV (despesas) dos serviços integrados².

1.2 – Decreto de execução orçamental

O n.º 2 do art.º 43.º da Lei 91/2001, de 20 de Agosto³, dispõe que “*Em cada ano, o Governo estabelece, por decreto-lei, as disposições necessárias à execução da Lei do Orçamento do Estado, incluindo o da segurança social respeitante ao ano em causa, sem prejuízo da aplicação imediata das normas desta lei que sejam exequíveis por si mesmas.*”

Para 2004, essas disposições constam do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março, embora, nos termos do seu art.º 63.º, tenham produzido efeitos a partir de 1 de Janeiro. Das normas de execução dos orçamentos dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos que mais directamente respeitam à disciplina orçamental destacam-se:

a) Aplicação do novo regime de administração financeira do Estado

Para o ano de 2004 o decreto de execução orçamental manteve normas idênticas às do ano anterior, salientando-se:

- ◆ Os serviços da Administração Pública, independentemente do seu grau de autonomia, continuarão a transitar para o novo regime de administração financeira do Estado (RAFE) mediante despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela, à medida que forem reunindo as condições adequadas. De notar que o art.º 56.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de

¹ Pela Declaração de Rectificação n.º 26-A/2004, de 28 de Fevereiro, foram rectificadas vários artigos, bem como os Mapas V a IX, referentes às receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos.

² Note-se que o Orçamento do Estado inicial correspondia à orgânica do XV Governo Constitucional, enquanto o final reflecte a do XVI. Por esse facto, para permitir a análise das alterações orçamentais por classificação orgânica procedeu-se no presente Parecer a uma adaptação do Orçamento inicial de forma a corresponder à orgânica do XVI Governo Constitucional (cfr. Quadro I.2). Do mesmo modo, as referências aos ministérios e departamentos ministeriais reportam-se à orgânica existente no final de 2004.

³ Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) aplicável pela primeira vez ao Orçamento do Estado para 2003, entretanto alterada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (primeira alteração), pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho (segunda alteração) e pela Lei n.º 48/2004, de 28 de Agosto (terceira alteração, a qual, designadamente, alterou a numeração do articulado). As remissões efectuadas no presente Parecer para a LEO, salvo referência em contrário, reportam-se à Lei n.º 91/2001 alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004.

Julho estabelecia que: “A transição para o novo regime financeiro (...) far-se-á durante o ano económico de 1993 (...)”, como se analisa no Capítulo III;

- ◆ Os serviços e organismos abrangidos pela transição deverão contabilizar todos os movimentos efectuados de acordo com as normas do Decreto-Lei n.º 155/92;
- ◆ Consideram-se abrangidos pelo regime de administração financeira do Estado previsto na Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 155/92, os serviços e fundos autónomos que cumpram os requisitos estabelecidos naqueles diplomas, designadamente a aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou plano sectorial e unidade de tesouraria;
- ◆ Mantêm-se em vigor para todos os serviços e organismos da Administração Pública não abrangidos pela transição, as normas dos diplomas revogados pelo n.º 1 do artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 155/92.

b) Informação a prestar pelos serviços e fundos autónomos

O art.º 35.º do decreto de execução orçamental determina a remessa periódica, à DGO, de elementos informativos pelos serviços e fundos autónomos, nomeadamente:

- ◆ Mensalmente, nos 20 dias subsequentes ao período a que respeitam, os mapas de controlo orçamental das receitas e das despesas, bem como os balancetes analíticos evidenciando as contas até ao 4.º grau;
- ◆ Mensalmente, até ao 1.º dia útil do mês seguinte àquele a que respeitam, todas as alterações orçamentais das receitas e das despesas;
- ◆ Trimestralmente, nos 30 dias seguintes ao final do período a que respeitam, o relatório da execução orçamental, acompanhado do quadro dos indicadores de gestão orçamental;
- ◆ Trimestralmente, nos 20 dias subsequentes ao final de cada trimestre, informação completa sobre as operações de financiamento, nomeadamente empréstimos e amortizações efectuadas, bem como as previstas até final do ano¹;
- ◆ Contas da execução orçamental anual, até 30 de Abril do ano seguinte àquele a que respeitam, com a estrutura dos respectivos orçamentos, designadamente, segundo a especificação iniciada em 2004, por programas, medidas e actividades;
- ◆ Dados referentes à situação da dívida e dos activos expressos em títulos da dívida pública, a fim de permitir uma informação consolidada do sector público administrativo².

Tal como nos anos anteriores, estabelece o decreto de execução orçamental que, em caso de incumprimento quanto à prestação dessa informação, a DGO não procederá à análise de quaisquer pedidos³, processos ou de qualquer expediente proveniente dos serviços ou organismos em causa, com excepção daqueles cujo processamento for expressamente autorizado por despacho do Ministro das Finanças, devidamente fundamentado.

¹ Elementos a remeter também ao Instituto de Gestão do Crédito Público.

² Foi fixada a periodicidade trimestral para a apresentação desses dados, pela Circular da DGO relativa a instruções complementares ao decreto-lei de execução orçamental para 2004.

³ Inclui a apreciação de pedidos de levantamento de fundos, com excepção dos relativos a remunerações certas e permanentes e a segurança social.



c) Informação a prestar pelos municípios e pelas Regiões Autónomas

Para permitir uma informação consolidada do conjunto do sector público administrativo, os municípios e as Regiões Autónomas (subsectores não integrados no Orçamento e na Conta Geral do Estado) devem remeter à DGO os seus orçamentos e contas trimestrais, nos 30 dias subsequentes respectivamente à sua aprovação e ao período a que respeitam, bem como a sua conta anual depois de aprovada. Devem remeter também, até 31 de Janeiro e 31 de Julho, informação sobre a dívida por eles contraída e sobre os activos expressos em títulos de dívida pública, bem como sobre os contratos de locação financeira.

d) Regime duodecimal

Em 2004, tal como em anos anteriores, ficaram excepcionadas do regime duodecimal as dotações orçamentais referentes às seguintes despesas:

- ◆ relativas a remunerações certas e permanentes, adicional à remuneração, segurança social, não incluindo encargos com a saúde;
- ◆ encargos de instalações, locação, seguros e encargos da dívida pública;
- ◆ referentes às despesas cujas fontes de financiamento não sejam receitas gerais do Estado;
- ◆ inscritas no cap.º 50 (“Investimentos do Plano”) referentes a despesas de capital, e a despesas respeitantes à participação portuguesa em projectos co-financiados pela União Europeia;
- ◆ destinadas à Caixa Geral de Aposentações e as inscritas no cap.º 70 (Recursos Próprios Comunitários) do orçamento do Ministério das Finanças;
- ◆ de valor anual não superior a €2.500;
- ◆ relativas às importâncias dos reforços e inscrições;
- ◆ transferências do Fundo de Financiamento das Freguesias¹.

Face ao conjunto de excepções, a eficácia do regime duodecimal é, assim, reduzida quanto a evitar a requisição antecipada de verbas orçamentais em relação à data do pagamento das correspondentes despesas.

e) Fundos de manei

Tal como em anos anteriores, os fundos de manei a que se refere o art.º 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, podiam ser constituídos em 2004 por valor a definir pelos dirigentes dos serviços e organismos, tendo em conta o princípio da unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços. No entanto, tal como no ano anterior, a constituição de fundos por um valor superior a um duodécimo das dotações do respectivo orçamento ficou sujeita a autorização do respectivo ministro da tutela, com a concordância do Ministro das Finanças, sendo a liquidação dos fundos de manei obrigatoriamente efectuada até 14 de Janeiro do ano seguinte. De

¹ Dado que o n.º 5 do art.º 10.º da Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais) estabelece uma periodicidade trimestral para essas transferências.

notar que as disposições relativas aos fundos de maneiio são igualmente aplicáveis aos serviços e fundos autónomos.

f) Reposições

O n.º 2 do art.º 32.º decreto de execução orçamental, manteve, para o ano de 2004, o montante mínimo de reposição, no valor de €25. Através do n.º 1 do mesmo artigo voltou a ser represtinado o art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto (diploma revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho).

Assim, a retroacção de reposições ao ano da realização da despesa quando indispensável ao acerto das respectivas autorizações e pagamentos e a correcção por estorno de reposições não abatidas para abatidas, no caso de se verificar excessos de pagamentos que não seja possível regularizar de outra forma, não previstas no enquadramento legal do novo regime de administração financeira do Estado, continuou a ser possível no ano de 2004, em relação aos serviços que transitaram para esse regime.

g) Unidade de tesouraria

Pelo art.º 39.º do decreto de execução orçamental foi determinado que os rendimentos de depósitos e aplicações financeiras auferidos em 2003 e 2004 pelos serviços e fundos autónomos, em virtude do não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e respectivas regras, constituiriam receita geral do Estado.

1.3 – Alterações orçamentais dos serviços integrados

A Lei de Enquadramento Orçamental define, no Capítulo IV do Título III, o regime das alterações orçamentais, especificando as que necessitam de autorização da Assembleia da República e as que se enquadram na área da competência do Governo.

Além disso, e à semelhança de anos anteriores, a Assembleia da República, através do art.º 6.º da Lei do Orçamento do Estado, autorizou o Governo, em situações definidas, a proceder a várias alterações orçamentais, independentemente das sua classificação orgânica e/ou funcional.

Em relação a anos anteriores destacam-se ainda as alterações orçamentais originadas pela introdução dos programas orçamentais previstos no art.º 16.º da Lei de Enquadramento Orçamental¹ e as decorrentes da aprovação da Lei Orgânica do XVI Governo Constitucional.

Os Serviços de Apoio do Tribunal procederam, como habitualmente, à análise e registo das alterações orçamentais que constam das declarações remetidas trimestralmente pela Direcção-Geral do Orçamento, com vista à sua apreciação e confronto com os valores apresentados na Conta, tendo-se verificado algumas divergências que foram objecto de correcção posterior por aquela Direcção-Geral.

¹ As regras relativas à definição dos programas a inscrever no Orçamento do Estado, bem como à sua especificação nos mapas orçamentais e execução foram estabelecidas pelo Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, aplicando-se, pela primeira vez, ao Orçamento do Estado para 2004.



1.3.1 – Alterações que modificaram o total da despesa orçamentada (e da receita prevista)

O total aprovado pelo Orçamento do Estado para a realização de despesas dos serviços integrados (e o total da receita prevista para o seu financiamento), no montante de €78.782,0 milhões, foi durante a execução orçamental elevado em €4.452,1 milhões, o que representa um acréscimo de 5,7%. Esse aumento resultou da abertura de créditos especiais (€1.592,4 milhões) autorizados pelo Governo e das modificações introduzidas pela Lei n.º 55/2004, rectificativa do Orçamento do Estado (€2.859,7 milhões).

Através dessas alterações orçamentais, as receitas efectivas previstas foram aumentadas em €1.592,4 milhões (cfr. Quadro I.1), enquanto as dotações para despesas efectivas aumentaram €4.452,1 milhões (cfr. Quadro I.2), o que representou um agravamento do défice inicialmente previsto (€7.638,0 milhões), em €2.859,7 milhões (37,4%).

Quadro I.1 – Alterações que modificaram o montante da receita inicialmente prevista

(em euros)

Capítulos da receita	Orçamento inicial	Alterações orçamentais			
		Orçamento Rectificativo	Créditos especiais	Total	
				Em valor	Var. perc.
01 - Impostos directos	10 846 000 000	-	-	-	-
02 - Impostos indirectos	17 542 964 133	-	1 065 272	1 065 272	0,0
03 - Contribuições p/ Seg. Social, CGA e ADSE	110 000 000	-	-	-	-
04 - Taxas, multas e outras penalidades	416 712 585	-	12 873 163	12 873 163	3,1
05 - Rendimentos da propriedade	334 193 505	-	494 324	494 324	0,1
06 - Transferências correntes	634 291 838	-	149 539 425	149 539 425	23,6
07 - Venda de bens e serviços correntes	393 207 006	-	83 889 935	83 889 935	21,3
08 - Outras receitas correntes	32 999 333	-	69 063 290	69 063 290	209,3
Total das receitas correntes	30 310 368 400	-	316 925 409	316 925 409	1,0
09 - Venda de bens de investimentos	1 004 880 268	-	146 557	146 557	0,0
10 - Transferências de capital	313 260 653	-	16 824 387	16 824 387	5,4
11 - Activos financeiros	509 625 644	-	980 644 602	980 644 602	192,4
12 - Passivos financeiros	45 946 891 005	2 859 688 121	-	2 859 688 121	6,2
13 - Outras receitas de capital	503 510 280	-	-	-	-
Total das receitas de capital	48 278 167 850	2 859 688 121	997 615 546	3 857 303 667	8,0
14 - Recursos próprios comunitários	144 700 000	-	40 000 000	40 000 000	27,6
15 - Reposições não abatidas	20 505 924	-	120 140 016	120 140 016	585,9
16 - Saldo da gerência anterior	28 216 911	-	117 735 760	117 735 760	417,3
Total das receitas	78 781 959 085	2 859 688 121	1 592 416 731	4 452 104 852	5,7
Total das receitas efectivas (a)	32 835 068 080	-	1 592 416 731	1 592 416 731	4,8

(a) Total das receitas efectivas = Total das receitas – Passivos financeiros.

Conforme evidencia o quadro anterior, o acréscimo da receita efectiva resultante da abertura de créditos especiais reflectiu-se, essencialmente, no aumento das previsões das receitas relativas a *activos financeiros* (€980,6 milhões), *transferências correntes* (€149,5 milhões), *reposições não abatidas nos pagamentos* (€120,1 milhões) e *saldos da gerência anterior* (€117,7 milhões), enquanto a fonte prevista

no orçamento rectificativo para o aumento da receita foi a dos *passivos financeiros* (produto da emissão de dívida pública).

Quanto ao orçamento da despesa, no Quadro I.2 apresentam-se as alterações orçamentais por departamento ministerial, resultantes do orçamento rectificativo (Lei n.º 55/2004) e da abertura de créditos especiais. Conforme foi referido, as dotações para despesas efectivas aumentaram €4.452,1 milhões (11%) em resultado das alterações introduzidas pela referida Lei (€2.859,7 milhões) e pela abertura de créditos especiais (€1.592,4 milhões).

Em termos da despesa efectiva, é de salientar o acréscimo em todos os ministérios sendo de destacar as maiores variações nos orçamentos do Ministério da Saúde, em €1.855,2 milhões (31,7%), essencialmente através do orçamento rectificativo, das Finanças e da Administração Pública, em €1.468,5 milhões (11,1%), dos quais €980,6 milhões respeitam à abertura de créditos especiais afectos ao FRDP, da Defesa Nacional, em €232,8 milhões (13,1%), da Agricultura, Pescas e Florestas, em €191,5 milhões (32,9%), das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional, em €156,0 milhões (5,8%) e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, em 140,7 milhões (17,4%).

Quadro I.2 – Alterações que modificaram o montante da despesa inicialmente prevista

(em euros)

Ministérios	Orçamento Inicial (a)	Alterações orçamentais						Var. perc.
		Orçamento Rectificativo		Créditos especiais		Total		
		Em valor	Estrut.	Em valor	Estrut.	Em valor	Estrut.	
Encargos Gerais do Estado	914 049 282	17 381 810	0,6	13 796 948	0,9	31 178 758	0,7	3,4
Actividades Económicas e Trabalho	384 419 857	-	-	3 641 089	0,2	3 641 089	0,1	0,9
Defesa Nacional	1 781 955 093	125 913 096	4,4	106 892 733	6,7	232 805 829	5,2	13,1
Finanças e Admin. Pública - Despesa Efectiva	13 215 412 791	255 669 703	8,9	1 212 829 078	76,2	1 468 498 781	33,0	11,1
Negócios Estrangeiros	331 919 047	-	-	59 237 408	3,7	59 237 408	1,3	17,8
Administração Interna	1 428 905 589	85 297 111	3,0	44 089 395	2,8	129 386 506	2,9	9,1
Justiça	885 947 221	3 358 535	0,1	27 537 170	1,7	30 895 705	0,7	3,5
Cidades, Adm. Local, Habitação e Des. Regional	2 690 204 677	123 704 256	4,3	32 264 923	2,0	155 969 179	3,5	5,8
Agricultura, Pescas e Florestas	582 287 907	181 756 437	6,4	9 711 610	0,6	191 468 047	4,3	32,9
Educação	5 499 013 759	68 022 577	2,4	51 919 527	3,3	119 942 104	2,7	2,2
Ciência, Inovação e Ensino Superior	1 483 033 022	10 031 486	0,4	6 942 856	0,4	16 974 342	0,4	1,1
Saúde	5 855 471 283	1 851 760 477	64,8	3 454 430	0,2	1 855 214 907	41,7	31,7
Segurança Social, Família e Criança	4 179 324 336	-	-	4 250 571	0,3	4 250 571	0,1	0,1
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	809 703 187	136 792 632	4,8	3 904 621	0,2	140 697 253	3,2	17,4
Cultura	188 916 954	-	-	4 284 162	0,3	4 284 162	0,1	2,3
Ambiente e Ordenamento do Território	203 588 222	-	-	2 623 358	0,2	2 623 358	0,1	1,3
Turismo	38 901 947	-	-	5 036 852	0,3	5 036 852	0,1	12,9
Total da Despesa Efectiva	40 473 054 174	2 859 688 120	100,0	1 592 416 731	100,0	4 452 104 851	100,0	11,0
Finanças - Passivos Financeiros	38 308 904 911	-	-	-	-	-	-	-
Total da Despesa	78 781 959 085	2 859 688 120		1 592 416 731		4 452 104 851	100,0%	5,7

(a) Após a sua adaptação à orgânica do XVI Governo Constitucional.



1.3.2 – Alterações que modificaram o total da despesa prevista por Ministério ou capítulo, ou de natureza funcional, sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada

Ao longo da execução orçamental, o Governo procedeu a transferências de verbas, alterando a repartição inicialmente prevista pelos vários Ministérios e capítulos, no uso de competência própria ou por autorização da Assembleia da República. Estão neste caso as alterações decorrentes de:

- ◆ Transferências de verbas previstas no art.º 6.º da Lei do Orçamento;
- ◆ Transferências de verbas no âmbito da execução dos programas orçamentais;
- ◆ Transferências decorrentes da aprovação da Lei Orgânica do XVI Governo Constitucional;
- ◆ Distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública, nos termos da alínea d) do n.º 2 do art.º 55.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

O quadro seguinte sintetiza esse conjunto de alterações.

Quadro I.3 – Alterações que modificaram a repartição inicial da despesa por Ministérios

(em euros)

Ministérios	Orçamento inicial (a)		Transferências diversas		Dotação Provisional		
	Em valor	Estrut.	Em valor	Acr. Perc.	Em valor	Estrut.	Acr. Perc.
Encargos Gerais do Estado	914 049 282	1,2	-1 227 881	-0,1	7 372 658	1,7	0,8
Actividades Económicas e Trabalho	384 419 857	0,5	996 005	0,3	-	-	-
Defesa Nacional	1 781 955 093	2,3	10 100 000	0,6	-	-	-
Finanças e Adm. Públ. (excl. dotação provisional)	51 024 317 702	64,8	-	-	7 743 369	1,8	0,0
Negócios Estrangeiros	331 919 047	0,4	-1 966 040	-0,6	500 000	0,1	0,2
Administração Interna	1 428 905 589	1,8	-3 382 000	-0,2	19 845 257	4,7	1,4
Justiça	885 947 221	1,1	236 472	0,0	4 825 000	1,1	0,5
Cidades, Adm. Local, Habitação e Des. Regional	2 690 204 677	3,4	-199 910	0,0	765 508	0,2	0,0
Agricultura, Pescas e Florestas	582 287 907	0,7	6 500 000	1,1	22 708 050	5,3	3,9
Educação	5 499 013 759	7,0	1 966 040	0,0	350 700 000	82,2	6,4
Ciência, Inovação e Ensino Superior	1 483 033 022	1,9	95 404	0,0	6 487 079	1,5	0,4
Saúde	5 855 471 283	7,4	-	-	-	-	-
Segurança Social, Família e Criança	4 179 324 336	5,3	-	-	-	-	-
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	809 703 187	1,0	-3 218 000	-0,4	303 213	0,1	0,0
Cultura	188 916 954	0,2	-	-	560 000	0,1	0,3
Ambiente e Ordenamento do Território	203 588 222	0,3	-9 900 090	-4,9	4 765 700	1,1	2,3
Turismo	38 901 947	0,0	-	-	90 552	0,0	0,2
Subtotal	78 281 959 085	99,4	-	-	426 666 386	100,0	0,5
Finanças e Adm. Pública (dotação provisional)	500 000 000	0,6	-	-	-426 666 386	-100,0	-85,3
Total da Despesa	78 781 959 085	100,0	-	-	-	0,0	0,0

(a) Após a sua adaptação à orgânica do XVI Governo Constitucional.

a) Transferências diversas

a.1) Alterações ao abrigo do art.º 6.º da Lei do Orçamento

Foram efectuadas alterações ao abrigo dos números seguintes do art.º 6.º da Lei do Orçamento:

- ◆ n.º 4 – alterações entre capítulos do orçamento do Ministério da Defesa Nacional decorrentes da aprovação da Lei do Serviço Militar, do processo de reorganização em curso no Ministério, das alienações dos imóveis afectos às Forças Armadas e no âmbito das missões humanitárias de paz;
- ◆ n.º 6 – transferência de dotações inscritas no orçamento do Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território, destinadas ao programa de construção de patrulhas oceânicos e ao programa de construção de navios de combate à poluição, para o orçamento do Ministério da Defesa (Marinha);
- ◆ n.º 8 – alterações entre capítulos no orçamento do então Ministério da Economia, decorrentes do seu processo de reestruturação;
- ◆ n.º 18 – transferência de dotações do Ministério da Administração Interna inscritas sob a designação «Prevenção de fogos florestais» para o Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas;

No quadro seguinte identificam-se essas alterações e respectivos montantes:

(em euros)

Transferido de:		Para:		Valor	N.º do art.º 6.º
Ministério	Serviços ou organismos	Ministério	Serviços ou organismos		
Defesa Nacional	Gabinete dos Membros do Governo	Defesa Nacional	Estado-Maior General das Forças Armadas	45 504	4
			Marinha	11 532 917	
			Exército	26 081 234	
			Força Aérea	4 500 377	
Ambiente e Ordenamento do Território	Instituto do Ambiente (Investimentos do Plano)	Defesa Nacional	Marinha (Investimentos do Plano)	10 100 000	6
Actividades Económicas e Trabalho	Secretaria-Geral Inspeção-Geral das Actividades Económicas	Actividades Económicas e Trabalho	Direcção-Geral da Empresa	(a) 921 971	8
Turismo	Direcção-Geral do Turismo	Turismo	Gabinete do Ministro	251 425	8
			Gabinete do Secretário de Estado Adjunto do Ministro	33 575	
Administração Interna	Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil	Agricultura, Pescas e Florestas	Gabinete do Secretário de Estado das Florestas	300 000	18
			Direcção-Geral das Florestas	6 200 000	

(a) Por contrapartida da anulação de €641.971 no orçamento da Secretaria-Geral e de €280.000 no orçamento da Inspeção-Geral das Actividades Económicas.



a.2) Transferências de verbas no âmbito da execução dos programas orçamentais

O quadro seguinte sintetiza o conjunto destas alterações, efectuadas ao abrigo do n.º 5 do art.º 54.º da LEO:

(em euros)

Programa	De:	Para:	Valor
001 – Sociedade de Informação	Encargos Gerais do Estado Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros	Ciência, Inovação e Ensino Superior Observatório da Ciência e do Ensino Superior	1 091 409
002 – Governo Electrónico/Qualidade e Eficiência dos Serviços Públicos	Encargos Gerais do Estado Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros	Justiça Polícia Judiciária	136 472
005 – Cooperação Portuguesa no Estrangeiro	Negócios Estrangeiros Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento	Educação Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais	1 966 040
006 – Construção, Remodelação e Apetrechamento de Instalações	Administração Interna Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil	Justiça Secretaria-Geral	100 000
029 – Ambiente e Recursos Naturais	Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional Gabinete do Ministro	Ambiente e Ordenamento do Território Gabinete do Ministro	199 910
039 – Euro 2004	Obras Públicas, Transportes e Comunicações Instituto de Estradas de Portugal	Administração Interna Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações	3 218 000

a.3) Ajustamento decorrente da alteração de orgânica do INETI

A Lei Orgânica do XVI Governo Constitucional foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2004, de 3 de Setembro. Não obstante os quadros anteriores relativamente ao Orçamento inicial traduzirem já a nova estrutura orgânica, o Quadro I.3, em “transferências diversas”, reflecte uma correcção causada pela modificação na orgânica do Governo, que se traduziu no reforço do orçamento do Ministério das Actividades Económicas e Trabalho (€996.005) com contrapartida no Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior¹.

Esse ajustamento, também efectuado pelo Ministério das Finanças no seu Relatório da CGE/2004, reflecte uma transferência de €996.005 do Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação (INETI) para o Instituto Geológico e Mineiro (IGM) no primeiro trimestre de 2004, quando ambas as instituições se encontravam no então Ministério da Economia. Posteriormente, o INETI transitou para o Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior, onde foi inscrito com os valores do seu orçamento inicial, sem a dedução dessa importância, pelo que o ajustamento em causa visou o acerto dos orçamentos finais dos dois Ministérios.

¹ Neste ministério, o Quadro I.3, em “transferências diversas”, evidencia €95.404, valor líquido que resulta da anulação dos €996.005 e do reforço em €1.091.409 (este proveniente dos Encargos Gerais do Estado no âmbito do Programa mencionado no ponto a.2).

b) Dotação Provisional

Para fazer face a despesas não previsíveis e inadiáveis foram inicialmente orçamentados €500.000.000, distribuídos igualmente pelas dotações relativas a *despesas correntes* e *de capital*. Durante a execução orçamental a dotação afecta a despesas correntes foi reforçada em €220.000.000 por contrapartida da dotação destinada a despesas de capital.

O montante utilizado da dotação provisional, no seu conjunto, foi de €426.666.386 (€421.702.700 com origem na dotação relativa a despesas correntes e €4.963.686 na dotação afecta a despesas de capital) o que representou uma utilização de 89,7% da dotação final destinada a despesas correntes e 16,5% da destinada a despesas de capital, ficando um saldo de €73.333.614.

Em termos globais, a dotação provisional foi utilizada para o reforço das dotações de 13 dos 17 ministérios (não foram reforçadas por esta via as verbas dos Ministérios das Actividades Económicas e Trabalho, da Defesa Nacional, da Saúde e da Segurança Social, Família e Criança), sendo de destacar o reforço na dotação do Ministério da Educação, que beneficiou de aproximadamente 82,2% do total distribuído.

Tal como em anos anteriores, a *dotação provisional destinada a despesas correntes* foi utilizada essencialmente no reforço de dotações para *despesas com pessoal* (€392.772.789), representando aproximadamente 93,2%, seguindo-se o reforço de dotações para *transferências correntes* (€19.134.303), que representou 4,5%. De referir que, dessa dotação, foi utilizado €183.022 para reforço de dotações para *despesas de capital*, o que não se compreende, uma vez que a verba final da *dotação provisional* para esse tipo de despesas (€30.000.000) era suficiente.

Com efeito, os reforços das dotações relativas a despesas de capital ascenderam a €5.146.708¹, com contrapartida na *dotação provisional destinada a despesas de capital* (€4.963.686) e na *dotação provisional destinada a despesas correntes* (€183.022).

1.3.3 – Alterações de natureza funcional

As alterações referidas nos pontos 1.3.1 e 1.3.2 implicaram, naturalmente, ajustamentos no orçamento da despesa, segundo o critério da classificação funcional, alterando a distribuição inicial constante do Mapa III anexo à Lei do Orçamento. Estas alterações constam do quadro que a seguir se apresenta:

¹ Rubricas de *transferências de capital* (€3.990.383) e *aquisição de bens de capital* (€1.156.325).



Quadro I.4 – Alterações de natureza funcional

(em euros)

Funções	Orçamento Inicial		Alterações orçamentais	Orçamento Final		
	Em valor	Estrutura		Em valor	Em valor	Estrutura
1 - Funções Gerais de Soberania	6 792 021 576	8,6	628 834 124	7 420 855 700	8,9	9,3
1.01 - Serviços Gerais da Admin. Pública	2 767 824 323	3,5	224 214 141	2 992 038 464	3,6	8,1
1.02 - Defesa Nacional	1 751 695 137	2,2	237 500 228	1 989 195 365	2,4	13,6
1.03 - Segurança e Ordem Públicas	2 272 502 116	2,9	167 119 755	2 439 621 871	2,9	7,4
2 - Funções Sociais	22 296 514 225	28,3	2 586 760 417	24 883 289 642	29,9	11,6
2.01 - Educação	6 754 320 595	8,6	474 502 646	7 228 823 241	8,7	7,0
2.02 - Saúde	6 623 105 716	8,4	2 035 778 739	8 658 884 455	10,4	30,7
2.03 - Segurança e Acção Sociais	7 563 055 208	9,6	10 368 791	7 573 438 999	9,1	0,1
2.04 - Habitação e Serviços Colectivos	855 731 537	1,1	31 142 609	886 874 146	1,1	3,6
2.05 - Serviços culturais, recreativos e religiosos	500 301 169	0,6	34 967 632	535 268 801	0,6	7,0
3 - Funções económicas	2 181 824 239	2,8	411 160 271	2 592 969 510	3,1	18,8
3.01 - Agric., e Pec., Silv., Caça e Pesca	682 269 456	0,9	219 222 371	901 491 827	1,1	32,1
3.02 - Indústria e Energia	11 309 553	0,0	62 109	11 371 662	0,0	0,5
3.03 - Transportes e Comunicações	1 021 569 056	1,3	169 764 018	1 191 333 074	1,4	16,6
3.04 - Comércio e Turismo	65 149 191	0,1	5 484 446	70 633 637	0,1	8,4
3.05 - Outras funções económicas	401 526 983	0,5	16 627 327	418 139 310	0,5	4,1
4 - Outras Funções	47 511 599 045	60,3	825 350 039	48 336 949 084	58,1	1,7
4.01 - Operações da dívida pública	42 678 949 624	54,2	980 628 102	43 659 577 726	52,5	2,3
4.02 - Transf. entre administrações públicas	4 332 649 421	5,5	271 388 323	4 604 037 744	5,5	6,3
4.03 - Diversas não especificadas (Dotação Provisional)	500 000 000	0,6	-426 666 386	73 333 614	0,1	-85,3
Total	78 781 959 085	100,0	4 452 104 851	83 234 063 936	100,0	5,7

Pela análise do quadro anterior verifica-se que a maior variação em termos absolutos ocorreu ao nível das “Funções Sociais” com um acréscimo de €2.586,8 milhões, em particular na classificação funcional 2.02 – “Saúde”, com um aumento de €2.035,8 milhões que representou 78,7% daquele montante e um incremento de 30,7% em relação ao respectivo valor inicial.

Em termos relativos, a maior variação a nível global foi registada nas “Funções Económicas” com um aumento de €411,1 milhões, que representou um acréscimo de 18,8%. Entre as funções económicas destaca-se a classificação 3.01 – “Agricultura e Pecuária, Silvicultura, Caça e Pesca”, com um reforço de €219,2 milhões, que representou 53,3% daquele montante e um aumento de 32,1% em relação ao respectivo valor inicial. Tiveram também reforços significativos as dotações referentes às classificações funcionais 4.01 – “Operações da Dívida Pública” (€980,6 milhões) e 2.01 – “Educação” (€474,5 milhões).

É de referir que o reforço de €980,6 milhões na função 4.01 diz respeito à transferência para o FRDP das receitas das privatizações, não constituindo portanto operações da dívida pública. Refira-se ainda a este propósito que, em termos da classificação orgânica, essas transferências, que sempre foram incluídas no Cap. 60 – “Despesas Excepcionais” do orçamento do Ministério das Finanças, passaram, em 2004, a integrar o Cap. 07 – “Gestão da Dívida Pública”, quando não consubstanciam despesas dessa natureza, introduzindo distorções na conta de execução orçamental.

A DGO, na sua resposta, menciona que “a inclusão dessas despesas no Cap. 07 tem subjacente o entendimento dado pelo n.º 5 do art.º 22.º da Lei de Enquadramento Orçamental, de acordo com o qual «em cada capítulo são agrupadas despesas que concorram para uma mesma finalidade (...)», sendo que, neste caso concreto, a finalidade é maioritariamente a amortização da dívida pública”. A justificação apresentada para a alteração de procedimentos no Orçamento de 2004 não tem aderência aos valores nele inscritos – €200 milhões para amortização de dívida e €300 milhões para “novas aplicações de capital no sector produtivo”, pelo que o Tribunal reitera a sua observação. Relativamente à classificação funcional, a DGO não se pronunciou.

1.3.4 – Alterações de natureza económica

As alterações referidas nos pontos 1.3.1, 1.3.2 e 1.3.3 implicaram, igualmente, ajustamentos no orçamento das despesas, segundo o critério da classificação económica, alterando a distribuição inicial do Mapa IV anexo à Lei do Orçamento. Estas alterações constam do quadro seguinte:

Quadro I.5 – Alterações de natureza económica

(em euros)

Classificação económica	Orçamento inicial		Alterações orçamentais	Orçamento final		
	Em valor	Estrutura(a)	Em valor	Em valor	Estrutura(a)	Acr. Perc.
01 - Despesas com Pessoal	12 299 635 362	30,4	936 260 455	13 235 895 817	29,5	7,6
02 - Aquisição de Bens e Serviços Correntes	1 202 222 575	3,0	194 031 959	1 396 254 534	3,1	16,1
03 - Encargos Correntes da Dívida	3 870 997 673	9,6	676 695	3 871 674 368	8,6	0,0
04 - Transferências Correntes	15 896 985 888	39,3	2 451 492 990	18 348 478 878	40,8	15,4
Administração Central	7 939 299 913	19,6	1 858 945 551	9 798 245 464	21,8	23,4
Estado	534 543	0,0	867 168	1 401 711	0,0	162,2
Serviços e Fundos Autónomos	7 938 765 370	19,6	1 858 078 383	9 796 843 753	21,8	23,4
Administração Local	1 632 742 460	4,0	114 220 576	1 746 963 036	3,9	7,0
Segurança Social	4 129 425 347	10,2	189 804 680	4 319 230 027	9,6	4,6
Regiões Autónomas	1 169 860	0,0	-124 532	1 045 328	0,0	-10,6
Outras	2 194 348 308	5,4	288 646 715	2 482 995 023	5,5	13,2
05 - Subsídios	873 889 288	2,2	7 354 634	881 243 922	2,0	0,8
06 - Outras Despesas Correntes	575 695 580	1,4	-160 865 570	414 830 010	0,9	-27,9
Dotação Provisional	250 000 000	0,6	-201 702 700	48 297 300	0,1	-80,7
Outras	325 695 580	0,8	40 837 130	366 532 710	0,8	12,5
Total de Despesas Correntes	34 719 426 366	85,8	3 428 951 163	38 148 377 529	84,9	9,9
07 - Aquisição de Bens de Capital	820 071 970	2,0	67 332 643	887 404 613	2,0	8,2
08 - Transferências de Capital	3 431 255 134	8,5	1 198 574 101	4 629 829 235	10,3	34,9
Administração Central	1 723 294 018	4,3	1 141 672 729	2 864 966 747	6,4	66,2
Estado	-	-	903 864	903 864	0,0	-
Serviços e Fundos Autónomos	1 723 294 018	4,3	1 140 768 865	2 864 062 883	6,4	66,2
Administração Local	975 461 167	2,4	22 075 785	997 536 952	2,2	2,3
Segurança Social	19 490 958	0,0	-	19 490 958	0,0	-
Regiões Autónomas	409 197 099	1,0	-287 911	408 909 188	0,9	-0,1
Outras	303 811 892	0,8	35 113 498	338 925 390	0,8	11,6
09 - Activos Financeiros	1 230 048 804	3,0	-21 068 123	1 208 980 681	2,7	-1,7
11 - Outras Despesas de Capital	272 251 900	0,7	-221 684 933	50 566 967	0,1	-81,4
Dotação Provisional	250 000 000	0,6	-224 963 686	25 036 314	0,1	-90,0
Outras	22 251 900	0,1	3 278 753	25 530 653	0,1	14,7
Total de Despesas de Capital efectivas	5 753 627 808	14,2	1 023 153 688	6 776 781 496	15,1	17,8
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA	40 473 054 174	100,0	4 452 104 851	44 925 159 025	100,0	11,0
10 - Passivos Financeiros	38 308 904 911		-	38 308 904 911		-
TOTAL DA DESPESA	78 781 959 085		4 452 104 851	83 234 063 936		5,7

(a) Percentagens calculadas com base nas despesas efectivas.



Durante a execução orçamental o orçamento sofreu um reforço de €4.452,1 milhões, dos quais €3.429,0 milhões para reforço das dotações para despesas correntes (9,9%) e €1.023,2 milhões para o total das despesas de capital efectivas (+17,8%).

Ao nível das despesas correntes é de salientar o acréscimo em €2.451,5 milhões nas *transferências correntes* (15,4%), das quais €2.162,8 milhões para administrações públicas, e nas *despesas com pessoal* em €936,3 milhões (7,6%). O reforço nas *transferências correntes* resultou essencialmente do orçamento suplementar, correspondendo a 95,9% do respectivo total. Relativamente às *despesas com pessoal*, o referido acréscimo foi sobretudo suportado pela dotação provisional e pelo orçamento suplementar em 42,0% e 30,9% do total correspondente, respectivamente.

Nas despesas com pessoal destacam-se os seguintes reforços:

- ◆ em termos absolutos, nas dotações dos Ministérios:
 - ◇ da Educação, em €354,5 milhões (7,8%), destacando-se o acréscimo relativo às dotações para remunerações certas e permanentes afectas a “Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário” em €358,8 milhões (8,1%);
 - ◇ das Finanças e da Administração Pública, em €220,2 milhões (5,4%), dos quais €173,7 milhões relativos ao acréscimo da dotação global afecta à ADSE (31,3%);
 - ◇ da Defesa Nacional, em €168,2 milhões (16,2%);
 - ◇ da Administração Interna, em €115,7 milhões (10,2%), dos quais €86,1 milhões relativos a segurança social, com destaque para a Guarda Nacional Republicana, com um acréscimo de €44,5 milhões, e Polícia de Segurança Pública, com um reforço de €41,2 milhões.

Saliente-se que o reforço das dotações para *despesas com pessoal*, em 7,6%, superior ao registado no ano anterior (3,0%), continua a revelar uma deficiente previsão e especificação destas despesas no Orçamento inicial.

Relativamente ao acréscimo das dotações relativas a *aquisição de bens e serviços* destacam-se os valores referentes aos Ministérios das Finanças e da Administração Pública (€92,4 milhões) e Defesa Nacional (€61,6 milhões), sobressaindo a nível de serviços e organismos, a Direcção-Geral do Tesouro (€73,0 milhões) e os três ramos das Forças Armadas (€56,3 milhões).

O acréscimo nas dotações relativas a *transferências correntes para a administração central* resultou essencialmente do reforço, em €1.842,9 milhões, da dotação afecta ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde pelo Orçamento Rectificativo.

Relativamente às dotações para despesas de capital, foram as *transferências de capital para a administração central* que registaram o crescimento mais significativo (66,2%), devido, em particular, ao aumento da dotação para o Fundo de Regularização da Dívida Pública em €980,6 milhões.

1.4 – Alterações orçamentais dos serviços e fundos autónomos

Nos pontos seguintes analisam-se as alterações aos orçamentos dos serviços e fundos autónomos. De referir que, diferentemente dos Quadros 1.5.3.1.A (receita) e 1.5.3.2.A (despesa) do Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta, nos quais foi excluída a totalidade da receita e da despesa do FRDP, nos quadros seguintes, é considerada a execução orçamental desse Fundo, para, designadamente, constar, em termos de classificação económica, a aplicação das receitas das privatizações¹.

1.4.1 – Alterações aos orçamentos da receita dos SFA, por classificação económica

Quadro I.6 – Alterações aos orçamentos das receitas dos SFA, de natureza económica

(em euros)

Classificação económica	Orçamento inicial	Alterações orçamentais		Orçamento final		
		Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Acr.Perc.
01 - Impostos Directos	11 609 929	10 000	0,0	11 619 929	0,0	0,1
02 - Impostos Indirectos	250 455 829	34 525 439	0,3	284 981 268	0,7	13,8
03 - Contribuições para a CGA e a ADSE	5 331 573 608	220 255 001	1,7	5 551 828 609	13,0	4,1
04 - Taxas, multas e outras penalidades	1 228 801 838	75 314 381	0,6	1 304 116 219	3,1	6,1
05 - Rendimentos de propriedade	82 645 784	78 371 725	0,6	161 017 509	0,4	94,8
06 - Transferência correntes	15 752 343 632	4 440 875 644	35,2	20 193 219 276	47,5	28,2
Administração Central	12 162 490 980	4 357 729 924	34,5	16 520 220 904	38,8	35,8
Estado	7 939 293 591	1 890 015 559	15,0	9 829 309 150	23,1	23,8
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	4 223 197 389	2 467 714 365	19,5	6 690 911 754	15,7	58,4
Administração Regional	8 421 926	-1 358 271	0,0	7 063 655	0,0	-16,1
Administração Local	5 399 689	341 386	0,0	5 741 075	0,0	6,3
Segurança Social	934 811 785	66 732 614	0,5	1 001 544 399	2,4	7,1
Outras	2 641 219 252	17 429 991	0,1	2 658 649 243	6,2	0,7
07 - Venda de bens e serviços correntes	1 406 767 029	257 090 472	2,0	1 663 857 501	3,9	18,3
08 - Outras receitas correntes	78 880 909	18 461 200	0,1	97 342 109	0,2	23,4
Total de receitas correntes	24 143 078 558	5 124 903 862	40,6	29 267 982 420	68,8	21,2
09 - Venda de bens de investimento	118 271 824	-7 537 172	-0,1	110 734 652	0,1	-6,4
10 - Transferências de capital	3 579 973 724	3 062 829 960	24,3	6 642 803 684	15,6	85,6
Administração Central	1 968 192 718	1 144 121 652	9,1	3 112 314 370	7,3	58,1
Estado	1 744 617 099	1 131 897 136	9,0	2 876 514 235	6,8	64,9
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	223 575 619	12 224 516	0,1	235 800 135	0,6	5,5
Administração Regional	7 705 095	1 340 000	0,0	9 045 095	0,0	17,4
Administração Local	791 300	596 762	0,0	1 388 062	0,0	75,4
Segurança Social	13 825 447	42 435 558	0,3	56 261 005	0,1	306,9
Outras	1 589 459 164	1 874 335 988	14,8	3 463 795 152	8,1	117,9
11 - Activos Financeiros	416 723 562	931 779 014	7,4	1 348 502 576	3,2	223,6
12 - Passivos Financeiros	1 087 630 048	1 233 000 000	9,8	2 320 630 048	5,5	113,4
13 - Outras receitas de capital	38 038 616	6 110 007	0,0	44 148 623	0,1	16,1
Total de receitas de capital	5 240 637 774	5 226 181 809	41,4	10 466 819 583	24,6	99,7
15 - Reposições não abatidas nos pagamentos	7 133 412	28 269 600	0,2	35 403 012	0,1	396,3
16 - Saldos da Gerência Anterior	541 113 789	2 243 480 233	17,8	2 784 594 022	6,5	414,6
TOTAL DA RECEITA	29 931 963 533	12 622 835 504	100,0	42 554 799 037	100,0	42,2
Total das receitas excluindo transferências de SFA	25 485 190 525	10 142 896 623	80,4	35 628 087 148	83,7	39,8
Total das receitas efectivas excluindo transferências de SFA	24 397 560 477	8 909 896 623	70,6	33 307 457 100	78,3	36,5

Fonte: Base de dados da execução orçamental dos serviços e fundos autónomos remetidas pela DGO.

¹ Na conta de execução orçamental dos serviços integrados a aplicação das receitas das privatizações aparece classificada como transferências de capital para SFA, uma vez que o produto dessas receitas é transferido para o FRDP.



Conforme se evidencia no quadro anterior, excluindo das receitas as provenientes de *transferências de outros SFA*, o total das receitas inicialmente orçamentadas em €25.485,2 milhões foi reforçado em €10.142,9 milhões (39,8%).

Em termos de receitas efectivas, excluindo essas transferências, as receitas inicialmente previstas, em €24.397,6 milhões, tiveram um acréscimo de €8.909,9 milhões (36,5%), tendo as alterações orçamentais correspondentes ao aumento da receita de *passivos financeiros* ascendido a €1.233,0 milhões.

Conforme também se evidencia no quadro, quanto ao valor e estrutura das alterações, excluindo a receita proveniente dessas transferências entre SFA, os principais reforços nos orçamentos desses organismos verificaram-se nas classificações económicas:

- ◆ *Transferências (correntes e de capital) do Estado*, em €3.021,9 milhões (o que representa um acréscimo de 31,2%), destacando-se os reforços do orçamento do IGIF (Ministério da Saúde) no valor de €1.842,9 milhões, verba proveniente do Orçamento Rectificativo (Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro) e do FRDP no valor de €980,6 milhões, em resultado do acréscimo das receitas das privatizações;
- ◆ *Saldos da gerência anterior*, em €2.243,5 milhões, o que representa um acréscimo de 414,6% em relação ao valor inicialmente orçamentado (€541,1 milhões);
- ◆ *Transferências de capital (outras)*, em €1.874,3 milhões (117,9%), ascendendo as alterações resultantes das transferências de fundos de pensões para a CGA a €1.826,2 milhões, respectivamente, da CGD (€1.434,1 milhões, com a *classificação Transferências de capital/Soc. financeiras/companhias de seguros e fundos de pensões*), da NAV-Navegação Aérea de Portugal, (€203,2 milhões, com a *classificação Transferências de capital/Soc. e quase soc. não financeiras/Públicas*), e da ANA-Aeroportos de Portugal (€106,7 milhões) e da Imprensa Nacional-Casa da Moeda (€82,2 milhões) (com a *classificação Transferências de capital/Soc. e quase soc. não financeiras/Privadas*);
- ◆ *Passivos financeiros*, em €1.233,0 milhões (113,4%), dos quais €1.200,0 milhões referentes ao IGIF (€900,0 milhões com a *classificação Empréstimos a curto prazo/Sociedades financeiras*, e €300,0 milhões com a *classificação Empréstimos a curto prazo/Estado*), referentes a empréstimos do Tesouro e à sua regularização por empréstimos bancários, a amortizar por novas verbas do Tesouro, operações que têm vindo a ser autorizadas nas recentes Leis do Orçamento, conforme se analisa no Capítulo III;
- ◆ *Activos financeiros*, em €931,8 milhões (223,6%), referentes a vários organismos, destacando-se o FRDP (€599,1 milhões), a CGA (€112,7 milhões), o Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários e o Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (totalizando €102,0 milhões), a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (€52,0 milhões) e o Fundo de Acidentes de Trabalho (€33,2 milhões);
- ◆ *Venda de bens e serviços correntes*, em €257,1 milhões (18,3%), verba que resulta do reforço dos orçamentos do Ministério da Saúde (€248,0 milhões) e do Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior (€21,7 milhões), verificando-se decréscimos nos restantes ministérios;
- ◆ *Contribuições para a CGA*, em €220,3 milhões (4,1%), referente ao reforço das contribuições de diversas entidades para a CGA;

- ◆ *Rendimentos da propriedade (juros)*, em 78,4 milhões (94,8%), também referentes a vários organismos, designadamente a CGA (€30,6 milhões), o FRDP (21,9 milhões), o IAPMEI (€12,6 milhões) e o INH (€10,2 milhões).

1.4.2 – Alterações aos orçamentos da despesa dos SFA, por classificação económica

Quadro I.7 – Alterações aos orçamentos das despesas dos SFA, de natureza económica

(em euros)

Classificação Económica	Orçamento Inicial	Alterações orçamentais		Orçamento final		
		Valor	Estrutura	Valor	Estrutura	Acr.Perc.
01 - Despesas com Pessoal	4 032 811 117	170 006 327	1,4	4 202 817 444	10,2	4,2
02 - Aquisição de Bens e Serviços	3 712 237 648	4 391 148 459	36,8	8 103 386 107	19,6	118,3
03 - Juros e outros encargos	38 205 798	22 224 008	0,2	60 429 806	0,1	58,2
04 - Transferências Correntes	14 082 061 365	1 049 977 952	8,8	15 132 039 317	36,6	7,5
Administração Central	5 016 010 248	2 199 902 437	18,4	7 215 912 685	17,4	43,9
Estado	451 667 104	118 912 184	1,0	570 579 288	1,4	26,3
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	4 564 343 144	2 080 990 253	17,4	6 645 333 397	16,1	45,6
Administração Regional	1 738 283	445 694	0,0	2 183 977	0,0	25,6
Administração Local	17 870 215	5 718 062	0,0	23 588 277	0,1	32,0
Segurança Social	954 800 000	60 540 734	0,5	1 015 340 734	2,5	6,3
Outras	8 091 642 619	-1 216 628 975	-10,2	6 875 013 644	16,6	-15,0
05 - Subsídios	1 710 390 598	38 598 163	0,3	1 748 988 761	4,2	2,3
06 - Outras Despesas Correntes	160 534 617	56 500 180	0,5	217 034 797	0,5	35,2
Total de despesas correntes	23 736 241 143	5 728 455 089	48,0	29 464 696 232	71,2	24,1
07 - Aquisição de Bens de Capital	1 244 568 324	546 151 637	4,6	1 790 719 961	4,3	43,9
08 - Transferências de Capital	1 924 945 062	709 027 337	5,9	2 633 972 399	6,4	36,8
Administração Central	292 029 160	137 723 763	1,2	429 752 923	1,0	47,2
Estado	38 057 884	89 120 472	0,7	127 178 356	0,3	234,2
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	253 971 276	48 603 291	0,4	302 574 567	0,7	19,1
Administração Regional	70 571 363	7 710 467	0,1	78 281 830	0,2	10,9
Administração Local	208 427 642	33 620 642	0,3	242 048 284	0,6	16,1
Outras	1 353 916 897	529 972 465	4,4	1 883 889 362	4,6	39,1
09 - Activos Financeiros	1 144 178 771	3 100 727 494	26,0	4 244 906 265	10,3	271,0
10 - Passivos Financeiros	1 300 875 166	1 814 521 411	15,2	3 115 396 577	7,5	139,5
11 - Outras Despesas de Capital	70 957 180	45 264 668	0,4	116 221 848	0,3	63,8
Total de despesas de capital	5 685 524 503	6 215 692 547	52,0	11 901 217 050	28,8	109,3
TOTAL DA DESPESA	29 421 765 646	11 944 147 636	100,0	41 365 913 282	100,0	40,6
Total das despesas excluindo transferências para SFA	24 603 451 226	9 814 554 092	82,2	34 418 005 318	83,2	39,9
Total das despesas efectivas excluindo transferências para SFA	23 302 576 060	8 000 032 681	67,0	31 302 608 741	75,7	34,3

Fonte: Base de dados da execução orçamental dos serviços e fundos autónomos remetidas pela DGO.

Conforme se evidencia no quadro anterior, excluindo as dotações relativas a *transferências para outros SFA*, o total das despesas inicialmente orçamentadas em €24.603,5 milhões foi reforçado em €9.814,6 milhões (39,9%).



Em termos de despesas efectivas, as inicialmente previstas em €23.302,6 milhões, tiveram um acréscimo de €8.000,0 milhões (34,3%), tendo as alterações orçamentais correspondentes ao reforço da despesa de *passivos financeiros* (amortização de dívida) ascendido a €1.814,5 milhões. Conforme também se evidencia no quadro, quanto ao valor e estrutura das alterações, excluindo a despesa classificada como transferências para SFA, os principais reforços verificaram-se nas classificações económicas:

- ◆ *Aquisição de bens e serviços*, em €4.391,1 milhões (um acréscimo de 118,3%), totalizando os SFA do Ministério da Saúde €4.093,7. Neste acréscimo das dotações do Ministério da Saúde com esta classificação económica destaca-se o IGIF (€1.519,3 milhões), resultante da alteração da classificação das verbas destinadas aos hospitais sociedades anónimas de capitais públicas, antes classificadas como *transferências correntes para sociedades não financeiras públicas*; como contrapartida a dotação do IGIF com esta classificação económica teve uma redução de €1.400,0 milhões (o que justifica, no essencial, a redução evidenciada no quadro anterior em *transferências correntes (outras)*). Para o total dos reforços das dotações para *aquisição de bens e serviços* contribuíram também significativamente os SFA do Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior, em €203,2 milhões;
- ◆ *Activos financeiros*, em €3.100,7 milhões (271,0%), dos quais €2.086,3 milhões se referem a aplicações efectuadas pela CGA e €703,3 milhões pelo FRDP. Com esta classificação económica destacam-se também os reforços nos orçamentos dos organismos do Ministério da Justiça (Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários e Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça), em €104,7 milhões, do INH, em €67,1 milhões, do Fundo de Estabilização Tributário (FET), em €58,1 milhões, e da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), em €52,0 milhões;
- ◆ *Passivos financeiros*, em €1.814,5 milhões (139,5%), dos quais €903,5 milhões referentes à amortização de dívida pelo FRDP e €900,0 milhões referentes à amortização de dívida pelo IGIF de empréstimos de curto prazo, no quadro das mencionadas operações que têm vindo a ser autorizadas pelas leis do Orçamento;
- ◆ *Transferências de capital (outras)*, em €530,0 milhões (39,1%), destacando-se o reforço das dotações do IPAMEI relativas a transferências para *sociedades, instituições sem fins lucrativos e empresários em nome individual*, em €559,2 milhões;
- ◆ *Transferências (correntes e de capital) para o Estado*, em €208,0 milhões (42,5%), referentes a vários organismos, onde se destacam os mencionados SFA do Ministério da Justiça (€51,5 milhões), o FET (€42,0 milhões), o IAPMEI (€37,9 milhões), o Instituto de Seguros de Portugal (€25,4 milhões) e a Autoridade Nacional de Comunicações – ICP (€15,0 milhões);
- ◆ *Despesas com pessoal*, em €170,0 milhões (4,2%), referentes essencialmente ao acréscimo da dotações dos organismos do Ministério da Saúde (€67,4 milhões), do Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior (€54,4 milhões), da Justiça (€20,5 milhões) e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€12,8 milhões).

Em sentido inverso, o quadro evidencia um decréscimo das verbas referentes a *transferências correntes (outras)*, em €1.216,6 milhões (-15,0%) que, conforme foi antes referido, resulta essencialmente da anulação de dotações com essa classificação económica no orçamento do IGIF (em €1.400,0 milhões) referente à alteração da classificação das verbas destinadas aos hospitais sociedades anónimas de capitais públicos. Nos reforços nas *transferências correntes (outras)*, destaca-se o reforço das dotações da CGA em €165,0 milhões, para pagamento de pensões a seu cargo.

1.5 – Conta Geral do Estado (CGE)

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 2004 dentro do prazo previsto na Lei de Enquadramento Orçamental¹, sendo, mais uma vez, de sublinhar o carácter provisório da conta da Segurança Social.

A Conta apresenta genericamente a estrutura prevista na LEO, com as excepções a seguir referidas. Assim, integram a Conta, para além do relatório sobre os resultados da execução orçamental, os mapas enumerados no art.º 75.º da citada lei, com excepção dos seguintes:

- ◆ Mapa XV-A – “Repartição regionalizada dos programas e medidas – PIDDAC da Regionalização”;
- ◆ Mapa XXVIII-A – “Movimentos e saldos das contas na tesouraria do sistema de segurança social”².

A DGO, na sua resposta, refere-se apenas ao primeiro mapa, mencionando que o mesmo já não constou do Orçamento publicado no Diário da República e que “*A dificuldade para a obtenção desta informação tem a ver com a não compatibilização das bases de dados da DGO e do DPP*” (Departamento de Prospectiva e Planeamento), pelo que o Tribunal recomenda a resolução dessa questão.

Em relação ao conteúdo dos Mapas da Conta salienta-se, relativamente a:

- ◆ Mapas que, no seu conjunto, constituem o Mapa XV – “Programa de Investimentos e Despesas da Administração Central (PIDDAC)” – têm origem no mencionado Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP), sendo a informação neles contida de carácter provisório;
- ◆ Mapa XVII – “Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos” – evidencia apenas, por organismo, o montante global de tais encargos pagos em 2004, o que se considera insuficiente, visto que o título do mapa aponta para um escalonamento plurianual das verbas envolvidas³;
- ◆ Mapa XXIII – “Conta consolidada do Estado, incluindo a do sistema de segurança social” – foram efectuados vários ajustamentos às contas dos subsectores (serviços integrados, serviços e fundos autónomos e Segurança Social), conforme se analisa no Capítulo III.

De assinalar também o facto de o conteúdo dos vários mapas não evidenciarem, ao contrário do previsto no n.º 7 do citado artigo, “*as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas, nomeadamente as que se referem a excepções à regra da não compensação ou da não consignação*”.

Relativamente a este ponto, a DGO, na sua resposta, refere, quanto a excepções à regra da não compensação, “*não nos ocorrem situações de excepção à regra (...)*”, limitando-se, quanto às excepções à regra da não consignação, a referir a norma da Lei de Enquadramento Orçamental que enumera estas

¹ A Conta foi recebida pelos serviços do Tribunal em 30/06/2005.

² De assinalar, contudo que consta o Mapa XXVII-B – “Movimentos e saldos nas caixas da tesouraria do sistema da segurança social”. Na redacção da LEO haverá um erro de numeração dos dois mapas, passando-se do mapa XXVIII-A para o Mapa XXVII-B.

³ Note-se que esse tipo de informação foi já prestado pelos serviços no âmbito da elaboração do OE/2004, de acordo com o n.º V.6 da Circular n.º 1302 da DGO.



excepções (n.º 2 do art.º 7.º), sem se referir ao facto de a mesma Lei determinar que tais excepções sejam evidenciadas na Conta.

Não constam ainda da Conta em apreço por, nos termos do n.º 6 do art.º 75.º da LEO, apenas ser obrigatória a sua apresentação quando todos os serviços tiverem adoptado o POCP, os seguintes Mapas:

- ◆ Mapa XXX – Balanço e demonstração de resultados dos serviços integrados;
- ◆ Mapa XXXI – Balanço e demonstração de resultados dos serviços e fundos autónomos, facto que não permite apreciar a situação patrimonial desses organismos.

Quanto aos elementos informativos, constam da Conta os mapas previstos no art.º 76.º da LEO, com excepção dos seguintes¹:

- ◆ Mapa 5 – “Créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização;
- ◆ Mapa 6 – “Créditos extintos por confusão”;
- ◆ Mapa 27 – “Alterações orçamentais” referentes à conta do subsector dos fundos e serviços autónomos.

Relativamente a esta questão, a DGO, na sua resposta, apenas se refere à falta dos Mapas 5 e 6, remetendo para o seu comentário sobre o ponto 7.1, em que menciona:

“ (...) visando colmatar a eventual falta de informação quanto à regularização de créditos nas suas várias vertentes, que não envolvam entregas em dinheiro, serão dadas instruções às nossas Delegações que acompanham a execução orçamental de vários Ministérios, no sentido de ser conhecida essa informação a tempo de se incluir nas futuras Contas do Estado a elaborar. Estamos a falar de créditos respeitantes a receitas consignadas dos Serviços Integrados e a receitas próprias dos Serviços e Fundos Autónomos.”

Por, nos termos do n.º 6 do art.º 75.º da LEO, apenas ser obrigatória a sua apresentação quando todos os serviços tiverem adoptado o POCP, também não constam da Conta os mapas informativos n.ºs 18, 33 e 39 – “Mapas dos compromissos assumidos” pelos subsectores, respectivamente, dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos, e da Segurança Social. O conteúdo de diversos Mapas que integram a Conta é objecto de apreciação nos respectivos capítulos do presente Parecer.

Por último, é de referir que constam da Conta, de acordo com o disposto nos artigos 78.º e 79.º da LEO os mapas relativos à conta de gerência da Assembleia da República² e a conta de gerência agregada do Tribunal de Contas.

¹ Observe-se que, na Conta, é utilizada a numeração romana para identificar os mapas contabilísticos gerais a que se refere o art.º 75.º da LEO, e algarismos para identificar os mapas informativos a que se referem as alíneas do n.º 2 e seguintes do art.º 76.º da referida Lei.

² Contudo, mais uma vez, a execução orçamental da Assembleia da República continuou a não ser incluída nos mapas das receitas e das despesas dos serviços e fundos autónomos, por os respectivos dados não terem sido introduzidos no sistema de informação de gestão orçamental (SIGO/SFA).



Tribunal de Contas

CAPÍTULO II

*Execução do Orçamento da
Receita*



II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

2.1 – Considerações gerais

O Parecer sobre a Execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado (CGE) de 2004 encontra-se suportado pela:

- ◆ análise do respectivo modelo de contabilização, em que se avalia a evolução relativa à implementação do Regime de Contabilização da Receita do Estado estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho (ponto 2.2 do presente capítulo);
- ◆ análise dos resultados globais constantes da Conta, com particular incidência nas áreas relativas às entidades administradoras de receitas do imposto sobre o valor acrescentado e de impostos sobre o rendimento (ponto 2.3);
- ◆ apresentação dos resultados obtidos com a realização da auditoria à cobrança de dívidas fiscais objecto de cessão regulamentada pela Portaria n.º 1375-A/2003 e efectuada em 19 de Dezembro, tendo por finalidade avaliar o seu grau de execução no ano de 2004 (ponto 2.4);
- ◆ apresentação dos resultados obtidos com a realização da auditoria à receita de IVA, no âmbito das execuções fiscais, tendo por finalidades analisar o universo das certidões de dívida emitidas no período de 23 de Setembro de 2003 a 31 de Dezembro de 2004, a situação dos processos de execução fiscal a que as mesmas deram origem e a identificação do circuito de informação que se estabelece entre o Sistema Central do IVA (SCIVA) e o Sistema de Execuções Fiscais (SEF) numa perspectiva de avaliação da qualidade da informação residente nas duas bases de dados (ponto 2.5).

Foi ainda analisada a evolução da receita incluindo a comparação entre receita prevista e cobrada (ponto 2.6).

Em 2004, o modelo contabilístico foi idêntico ao adoptado para o ano transacto, tendo sido suportado pela utilização do Sistema de Gestão de Receitas (SGR), disponibilizado aos respectivos serviços administradores da receita fiscal, e do Sistema Central de Receitas (SCR) da Direcção-Geral do Orçamento.

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

- ◆ a Direcção-Geral do Orçamento (DGO), responsável pela coordenação da contabilização das receitas, pela centralização da informação contabilística e pela elaboração da CGE;
- ◆ a Direcção-Geral do Tesouro (DGT), responsável pela centralização, controlo e contabilização dos fundos movimentados na Tesouraria do Estado;

- ◆ a Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), da qual dependem as direcções, os serviços e as tesourarias de finanças¹ e os serviços administradores dos impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado e do selo;
- ◆ a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), da qual dependem as alfândegas, delegações e postos aduaneiros.

Estas três últimas entidades efectuaram o registo da informação necessária à CGE no SGR, tendo para o efeito, de acordo com as versões do SCR remetidas ao Tribunal, sido utilizados 393 centros de receita (balcões) e catorze operações de execução (incluindo os saldos transitados de liquidação, de restituições emitidas e de reembolsos emitidos). Os lançamentos efectuados pela DGT foram reportados a períodos de incidência diários enquanto os efectuados pelos serviços da DGCI e pela DGAIEC foram reportados a períodos de incidência mensais, correspondendo a respectiva data-valor ao último dia de cada mês.

Os dados transmitidos ao SCR, através do Sistema de Gestão de Interfaces (SGI), constituíram uma base de dados cuja versão final, datada de 2 de Junho de 2005, foi remetida, pela DGO, ao Tribunal de Contas, em 8 de Junho do mesmo ano, cuja informação deveria coincidir com a da CGE de 2004 e evidenciar, com exactidão e clareza, toda a receita liquidada, anulada, cobrada e reembolsada/restituída, o que não se verifica, conforme se pode observar nos pontos seguintes.

2.2 – Análise do modelo de contabilização

A contabilização das receitas do Estado, no ano de 2004, continuou a ser regulada pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de Julho, e pela legislação referente aos designados cofres do Tesouro. Esteve ainda sujeita à aplicação das normas difundidas pela Direcção-Geral do Orçamento, em documento datado de 13 de Janeiro desse ano e designado por “Instruções para o lançamento das Tabelas de Receita do Estado a partir de Janeiro de 2004”, que são, em muitos aspectos, similares às difundidas para o ano de 2003 e já analisadas no Parecer sobre a CGE desse ano.

Para efeito do encerramento da CGE de 2004, a DGO fixou, através da circular, Série A, n.º 1304, de 28 de Novembro e das “Instruções para a contabilização da Receita do Estado a partir de Janeiro de 2005”, difundidas em 13 de Janeiro de 2005, o final do mês de Março de 2005 como data limite para os serviços administradores terem conciliada e inserida no SGR a execução orçamental das receitas do Estado.

Tendo em conta o regime legal estabelecido, desde 1 de Janeiro de 2001, pelos diplomas acima referidos, é de salientar que a análise efectuada pelo Tribunal no âmbito do processo de contabilização de 2003 (constante do Parecer sobre a CGE desse ano) se mantém válida para 2004, continuando por reunir as condições adequadas para que as entidades administradoras das receitas do Estado transitem para o novo regime, designadamente:

- ◆ inexistência do despacho de transição previsto no artigo 3.º da Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças;

¹ De acordo com o Decreto-Lei n.º 237/2004, de 18 de Dezembro, que promoveu a integração plena das tesourarias de finanças, nos serviços periféricos locais da DGCI, aquelas passaram a ser designadas por secções de tesouraria.



- ◆ manutenção da intervenção dos designados cofres do Tesouro nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 301/99;
- ◆ inexistência de nomeação formal de responsáveis da DGCI e da DGT, pela contabilização das receitas administradas por essas entidades, de acordo com o n.º 1 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000;
- ◆ incumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 301/99 e no n.º 2 do artigo 6.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, no que se refere à prestação da informação;
- ◆ falta da interligação entre os sistemas próprios de administração de receitas dos serviços administradores e o SGR (n.º 3 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000).

A Direcção-Geral do Orçamento alegou, em sede de contraditório, que “(...) *uma vez que os serviços actualmente intervenientes no processo contabilístico das receitas do Estado (...) são os mesmos que intervêm no modelo contabilístico anterior à Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE), não é necessário o despacho de transição a que o TC faz referência*”.

O Tribunal considera que este argumento não pode ser aceite porque o fundamento dos referidos despachos é a necessidade de apreciação formal do facto das entidades administradoras de receita do Estado reunirem as condições adequadas para a transição em causa, condição que abrange as entidades já existentes à data de entrada em funcionamento dos referidos sistemas de contabilização.

Quanto à inexistência de nomeação formal de responsáveis, a DGO informou que, apesar de não a entender como um óbice ao bom funcionamento dos sistemas, iria procurar, já no processo de contabilístico de 2006, colmatar essa insuficiência.

O Tribunal faz notar que esta responsabilização se encontra expressamente prevista nas normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, como relativa não apenas à contabilização dos factos registados mas também à respectiva qualidade, fiabilidade e segurança, aspectos que o Tribunal tem vindo a considerar de forma recorrente como insuficientes.

Quanto ao incumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 301/99, a DGO entende que a prestação diária de informação é uma meta e um objectivo a alcançar que não será exequível enquanto os sistemas próprios de administração de receitas não se encontrarem interligados com o Sistema de Gestão de Receitas, considerando ainda que essa interligação não cabe no âmbito das suas competências.

O Tribunal salienta que a prestação diária de informação está determinada como disposição a cumprir desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 301/99 e não como meta e objectivo a alcançar, mas concorda que essa prestação não será exequível enquanto os sistemas próprios não estiverem interligados com o SGR, como aliás já tinha assinalado no Parecer sobre a CGE de 2002.

À semelhança do verificado desde 2002, a DGO reportou periodicamente ao Tribunal de Contas a situação relativa à execução do Orçamento da Receita do Estado, através do envio de um conjunto de ficheiros informáticos extraídos do SCR.

Os ficheiros remetidos em cada versão tinham uma composição e estrutura semelhantes às analisadas no Parecer sobre a CGE de 2002. A unidade de registo desta base de dados correspondeu ao conjunto

de valores das operações de execução movimentadas por serviço, balcão, classificação económica da receita e data-valor.

A informação relativa ao ano económico de 2004 foi inserida nos 393 balcões atribuídos a serviços das entidades intervenientes no processo de contabilização. A versão definitiva do SCR continha 126.525 unidades de registo, de acordo com a informação reportada no quadro seguinte.

Quadro II.1 – Unidades de registo na versão final do SCR

(em euros)

Entidades	N.º de Balcões	N.º de unidades de registo	Valor das unidades de registo	Valor médio das unidades de registo
DGT	2	4.165	84.158.095.516,36	20.206.025,33
DGCI – IVA	2	75	20.234.051.548,80	269.787.353,98
DGCI – IR	2	49	34.177.512.764,61	697.500.260,50
DGCI – IS	1	12	2.741.483.970,34	228.456.997,53
DGCI – RPSLF	1	749	236.282.775,14	315.464,32
DGCI – TF	382	121.068	16.160.013.542,24	133.478,82
DGCI – MI	1	12	4.020.525,10	335.043,76
DGCI – ND	1	72	-347.276.941,42	- 4.823.290,85
DGAIEC	1	323	13.107.121.871,85	40.579.324,68
Total	393	126.525	170.471.305.573,02	1.347.332,98

A DGCI foi a entidade responsável pelo registo da informação em 390 balcões que foram afectos às receitas de impostos sobre o rendimento (DGCI-IR), do imposto sobre o valor acrescentado (DGCI-IVA), do imposto do selo (DGCI-IS), das restituições e pagamentos de receitas dos serviços locais de finanças (DGCI-RPSLF), de receitas obtidas pelas tesourarias de finanças (DGCI-TF) e, a partir de 2004, aos valores de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo cobrados em excesso como receitas de “Multi-Imposto” (DGCI-MI) e à dedução das cobranças de créditos cedidos (no âmbito da operação efectuada em 19 de Dezembro de 2003) de receitas “Não DUC”, ou seja, tituladas por documentos não únicos (DGCI-ND).

É de salientar que este último balcão (movimentado por valores negativos) não abrangeu a dedução das cobranças de créditos cedidos de impostos sobre o rendimento e do selo que foi registada nos balcões afectos a essas receitas.

Os restantes três balcões foram utilizados pela DGT e pela DGAIEC. A primeira entidade utilizou dois balcões para as receitas obtidas por movimentos escriturais e não escriturais e a segunda utilizou um balcão para registar as receitas obtidas pelas estâncias aduaneiras.

A flutuação do valor médio das unidades de registo afectas a cada balcão (que varia entre €133,5 milhares para os balcões da DGCI-TF e os €697,5 milhões para os balcões da DGCI-IR) revela claramente a heterogeneidade dos critérios de distribuição e de agregação da informação constante do SCR, o que constitui uma das principais condicionantes à constituição de amostras representativas deste universo de registos; por exemplo, cada unidade de registo nos balcões da DGT (sem considerar os passivos financeiros, o valor médio das unidades de registo da DGT é inferior a €2 milhões) corresponde à movimentação diária relativa a um código do classificador económico das receitas enquanto cada unidade de registo nos balcões da DGCI-IR corresponde à movimentação mensal de cada receita de impostos sobre o rendimento (IRS, IRC, juros compensatórios e moratórios).



Tribunal de Contas

Refira-se ainda que, em adenda às instruções emitidas em 13 de Janeiro de 2004, a DGO criou um novo balcão, a pedido da DGCI, destinado ao registo da receita proveniente da cobrança em execução fiscal. Verificou-se que este balcão não foi utilizado na contabilização do ano em análise.

Em sede de contraditório, a DGO informou desconhecer as razões que levaram a que este balcão não tivesse sido utilizado em 2004.

O Tribunal não compreende nem pode aceitar uma observação deste tipo por parte da entidade responsável pela coordenação da contabilização das receitas e pela análise, acompanhamento e controlo da respectiva execução orçamental, tanto mais que a DGCI, no âmbito do contraditório, justificou a não utilização do balcão em causa com o atraso no desenvolvimento de aplicação necessária para o efeito.

Das versões do SCR remetidas ao Tribunal constavam catorze operações de execução, mais uma (má cobrança) do que as consideradas para o ano anterior (anulação de liquidação, cobrança, cobrança escritural, liquidação, pagamentos de reembolsos, pagamentos de restituições, reembolsos cancelados, reembolsos emitidos, restituições canceladas, restituições emitidas, saldo de liquidação, saldo de restituições emitidas e saldo de reembolsos emitidos).

A análise dos dados constantes daquelas versões permitiu verificar o incumprimento do prazo definido pela DGO para o registo da informação original de cada período de incidência mensal (até ao dia 10 do mês seguinte ao da execução) e do prazo determinado por aquela Direcção-Geral (até 31 de Março de 2005) para os serviços intervenientes na contabilização terem conciliado e inserido, no SGR, a informação sobre a respectiva receita orçamental de 2004. Refira-se, no entanto, que este último prazo foi cumprido para a contabilização da receita inscrita no balcão 0004 – IRS.

O quadro seguinte apresenta a evolução do registo da informação original, por entidade e período de incidência mensal (Janeiro a Dezembro), em função das versões do SCR remetidas ao Tribunal de Contas.

Quadro II.2 – Evolução do registo da informação original no SCR

Data da Versão do SCR	Entidades								
	DGT	DGCI IVA	DGCI IR	DGCI IS	DGCI RPSLF	DGCI TF	DGCI MI	DGCI ND	DGAIEC
31-03-2004	Janeiro e Fevereiro	Janeiro			Janeiro	Janeiro			Janeiro e Fevereiro
30-04-2004	Março	Fevereiro e Março			Fevereiro e Março	Fevereiro e Março			
07-06-2004	Abril	Abril	Janeiro a Março	Janeiro a Março	Abril	Abril			Março e Abril
30-06-2004	Maio								Maio
04-08-2004	Junho	Maio e Junho	Abril e Maio	Abril e Maio	Maio e Junho	Maio e Junho			Junho
01-09-2004	Julho		Junho	Junho	Julho				Julho
30-09-2004	Agosto	Julho	Julho	Julho	Agosto	Julho e Agosto			Agosto
29-10-2004	Setembro	Agosto	Agosto	Agosto					Setembro
30-11-2004	Outubro	Setembro	Setembro	Setembro	Setembro	Setembro			Outubro
05-01-2005	Novembro	Outubro e Novembro	Outubro e Novembro	Outubro e Novembro	Outubro e Novembro	Outubro e Novembro		Janeiro a Outubro	Novembro
03-02-2005	Dezembro	Dezembro			Dezembro	Dezembro		Novembro e Dezembro	Dezembro
28-02-2005			Dezembro	Dezembro					
07-04-2005							Janeiro a Dezembro		

Um dos princípios básicos do regime legal e do modelo de contabilização das receitas do Estado consiste na responsabilização dos serviços administradores dessas receitas, nomeadamente através da existência (determinada pelo n.º 1 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000) de um responsável, em cada serviço, pela contabilização dos factos registados, pela respectiva qualidade, fiabilidade e segurança e pelo envio dessa informação para as respectivas entidades competentes.

Em 2004, os serviços administradores das receitas continuaram sem reunir as condições adequadas para poderem assumir tal responsabilidade, pelo que a informação a contabilizar sobre as receitas do Estado voltou a não ser objecto de validação integral pelos respectivos sistemas próprios.

De facto, os serviços administradores mais uma vez assumiram os valores de receita cobrada e de reembolsos e restituições pagos, transmitidos dos serviços cobradores para a Contabilidade do Tesouro, sem os validar integralmente. Desta forma, as divergências entre a informação proveniente dos sistemas próprios dos serviços administradores e a Contabilidade do Tesouro foram novamente eliminadas do SGR (e consequentemente do SCR) através de lançamentos que vieram a igualar os valores totais das receitas do Estado cobradas, reembolsadas e restituídas que foram registados nos dois sistemas de contabilização.

Esses lançamentos impedem a detecção das divergências que continuam a subsistir entre a informação residente nos sistemas próprios dos serviços administradores e a apurada pelos serviços cobradores, mas não regularizam as situações que originaram os desvios porque não asseguram a validação de valores recebidos (ou pagos) pela Tesouraria do Estado como receitas cobradas (ou reembolsadas e restituídas) pelos respectivos serviços administradores.



O procedimento descrito e a apreciação do Tribunal de Contas sobre a fiabilidade e a tempestividade do processo de contabilização da Receita do Estado continuaram a justificar, no presente Parecer, o apuramento de um conjunto de indicadores representativos, para cada período de incidência mensal ou anual e para cada entidade ou para o seu conjunto, dos graus de tempestividade e de fiabilidade e da prestação de informação fiável de forma tempestiva, este último para conjugar de forma ponderada a informação sintetizada nos outros. Estes indicadores permitem aferir a evolução verificada entre sucessivos períodos homólogos e comparar, para o mesmo período de incidência, os desempenhos das entidades intervenientes no processo de contabilização.

O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos com a aplicação ao SCR destes indicadores de tempestividade, de fiabilidade e de fiabilidade tempestiva, por período de incidência mensal e por entidade interveniente no processo de contabilização da Receita do Estado para o ano de 2004.

Quadro II.3 – Indicadores de Tempestividade, de Fiabilidade e de Fiabilidade Tempestiva

Período de Incidência	ITo (%)	ITn (%)	IF (%)	IFTo (%)	IFT (%)
Janeiro	33,6	11,6	80,6	87,5	29,4
Fevereiro	38,1	12,3	75,4	91,8	35,0
Março	43,7	13,3	86,1	94,9	41,5
Abril	44,1	14,3	96,6	98,2	43,3
Maiο	46,0	15,3	99,8	99,6	45,8
Junho	52,7	16,6	99,2	99,5	52,5
Julho	54,3	18,4	98,5	99,3	54,0
Agosto	59,2	19,9	99,5	99,5	58,8
Setembro	59,5	22,2	99,1	98,9	58,8
Outubro	61,5	24,9	99,6	99,7	61,3
Novembro	76,8	28,5	99,7	99,7	76,5
Dezembro	79,9	33,7	13,2	9,1	7,3
Ano de 2004	50,9	17,3	52,9	53,8	27,4

Entidade	ITo (%)	ITn (%)	IF (%)	IFTo (%)	IFT (%)
DGT	93,5	17,3	9,1	5,2	4,9
DGCI – IVA	75,2	17,3	97,7	94,6	71,1
DGCI – IR	59,6	17,3	99,4	99,1	59,0
DGCI – IS	59,6	17,3	98,7	97,4	58,0
DGCI – RPSLF	80,1	17,3	35,2	52,1	41,7
DGCI – TF	77,6	17,3	79,5	86,6	67,2
DGCI – MI	20,6	17,3	100,0	100,0	20,6
DGCI – ND	29,3	17,3	92,4	97,6	28,6
DGAIEC	89,2	17,3	97,5	98,9	88,2
SCR de 2004	50,9	17,3	52,9	53,8	27,4

Os resultados obtidos para o indicador de tempestividade da informação original (ITo) mostram que, em termos globais, a duração do período tempestivo (PT) correspondeu a metade do tempo necessário para registar a informação original e que os meses e as entidades com menor e maior tempestividade na prestação dessa informação foram, respectivamente, Janeiro e Dezembro, a DGCI e a DGT. Estes resultados representam uma evolução negativa face aos obtidos para o ano anterior (a duração do

período tempestivo passou de 63,2% para 50,9% do tempo necessário para registar a informação original), mas deve salientar-se que esta regressão se ficou a dever aos atrasos verificados no registo da informação original relativa aos dois novos balcões da DGCI (integralmente efectuado após Novembro de 2004).

Os resultados obtidos para o indicador de tempestividade da informação definitiva (ITn) mostram que a duração do PT correspondeu a um sexto do tempo necessário para registar a informação definitiva e que o ITn cresce em função do período de incidência mensal mas não varia de entidade para entidade, devido ao encerramento da contabilização ter sido comum para todos os meses e entidades (em 2 de Junho de 2005). Estes resultados também reflectem a manutenção do nível atingido no ano anterior.

Os valores destes indicadores comprovam que, para o ano de 2004, a utilização do SGR e do SCR continuou a ser insuficiente para eliminar a falta de tempestividade do processo de contabilização da Receita do Estado.

Os resultados do indicador de fiabilidade (IF) mostram que, em termos globais, o valor da informação original apenas correspondeu a 52,9% do valor da movimentação total. Os meses e entidades de menor e maior fiabilidade dessa informação foram, respectivamente, Dezembro e Maio, a DGT e a DGAIEC. Os resultados também revelam a manutenção do nível de fiabilidade da informação original face à definitiva que foi obtido para o ano anterior.

Este indicador, sendo consistente com os resultados obtidos nas acções efectuadas que permitem concluir ter sido mantido o processo contabilístico utilizado no ano anterior, comprova ainda que a falta de fiabilidade inerente a esse processo se manteve para a contabilização de 2004, quando seria de esperar que a mesma já tivesse sido reduzida, após o terceiro ano de utilização do SGR e do SCR.

Os resultados do indicador de fiabilidade tempestiva (IFT) mostram que o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 27,4 % do valor da movimentação total. Ou, em alternativa, que apenas 27,4% da informação registada no período tempestivo pode ser considerada fiável face à definitiva. Os meses e entidades de menor e maior fiabilidade dessa informação foram, respectivamente, Dezembro e Novembro, a DGT e a DGAIEC.

A redução da tempestividade e a manutenção do nível de fiabilidade da informação original tiveram como consequência uma evolução negativa do IFT de 2003 (em que atingiu 28,5%) para 2004.

É de salientar, no entanto, que os resultados se encontram decisivamente influenciados pela imputação do registo dos Passivos Financeiros à DGT e pelo facto do respectivo valor só ter sido introduzido na versão do SCR de 2 de Junho de 2005, como alteração ao valor da informação de Dezembro de 2004; considerando apenas a receita efectiva, o IFT da DGT aumenta de 4,9% para 86,6% (passando do pior para próximo do melhor desempenho) e o IFT global de 27,4% para 49,3%, deixando praticamente de ser penalizado pela dimensão e atraso das alterações (reflectidos no IFTo que passa de 53,8% para 96,9%) mas apenas pelo atraso no registo da informação original (reflectido no ITo que se mantém nos 50,9%).

O IFT é representativo da fiabilidade da informação original face à definitiva mas também permite determinar as áreas críticas a sujeitar a análise específica para apurar a fiabilidade da informação definitiva.

Daqui resulta que a maior utilidade deste indicador consiste em permitir a comparação entre períodos de incidência e entre as diferentes áreas a registar. Neste âmbito, a análise dos resultados apresentados no quadro anterior permite ainda formular as seguintes observações:



- ◆ como já se demonstrou no caso dos passivos financeiros, a DGT voltou a ser fortemente penalizada pelo registo das operações de encerramento da CGE comunicadas pela DGO, devido ao facto destas operações, com data-valor de 31 de Dezembro de 2004, só terem sido registadas em Junho de 2005;
- ◆ esta entidade também foi penalizada por ter assumido o registo do valor da transferência, em termos contabilísticos, da receita arrecadada no dia 3 de Janeiro desse ano com prazo de pagamento terminado em 31 de Dezembro de 2004, para a receita cobrada neste dia; o valor definitivo desta alteração, efectuada para dar cumprimento ao Despacho exarado pelo Ministro das Finanças e da Administração Pública em 27 de Dezembro de 2004, só foi comunicado pela DGCI (entidade administradora das receitas em causa) em Março de 2005;
- ◆ a DGCI-RPSLF foi penalizada por ter efectuado alterações relativas aos meses de Abril, Julho e Agosto de uma tal dimensão, face à informação original previamente registada, que os respectivos indicadores atingiram os insignificantes níveis de 0,8%, 0,3% e 1,2%.

Da caracterização do modelo de contabilização bem como da análise dos indicadores, o Tribunal conclui que o sistema de contabilização e controlo da Receita do Estado continua a revelar incapacidade para produzir informação fiável de forma tempestiva, na medida em que até ao encerramento da respectiva CGE, os valores fornecidos pelo SCR podem variar de forma imprevisível, o que distorce a análise intercalar dos mesmos, especialmente se resultante da comparação com os do período homólogo do ano anterior, pondo em causa o processo de acompanhamento da execução orçamental, conforme tem sido reportado pelo Tribunal.

Em sede de contraditório, a DGO refere que, na sua opinião, as causas da variação imprevisível dos valores fornecidos pelo SCR advêm de eventuais deficiências de outros sistemas de informação que o alimentam, para além de continuar a entender que a informação pode ser sempre corrigida até ao encerramento da CGE.

É evidente para o Tribunal que, sendo um receptor de informação proveniente de outros sistemas, a falta de fiabilidade dos valores fornecidos pelo SCR é resultante das deficiências que têm vindo a ser detectadas nesses sistemas. Porém, verificando-se que antes do encerramento da CGE são efectuados registos destinados a eliminar as divergências entre os valores apurados pela contabilidade orçamental (através do SCR) e a do Tesouro, é a análise de todo o processo contabilístico e não apenas do seu resultado final que permite ao Tribunal sustentar que esse resultado não se encontra correcto, ou seja, que um processo que não é fiável gera um resultado que também não é fiável, ao contrário do que sugere a observação da DGO.

A finalidade do modelo de contabilização da Receita do Estado que deve consistir no registo tempestivo de informação fiável e consistente, destinada à Conta Geral do Estado e garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo continua por cumprir para 2004, pelo menos nos termos pretendidos pelo Tribunal de Contas.

Voltaram a revelar-se deficiências já apontadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres, como resultado da aplicação dos seguintes procedimentos:

- ◆ manutenção de tabelas de execução orçamental de estrutura e tipo de informação heterogéneos, tornando necessário aplicar critérios de normalização para obter os dados a registar no SCR;

- ◆ utilização de critérios de contabilização diferenciados, com especial incidência na aplicação dos conceitos de informação original, de alterações e de data dos movimentos, provocando desfasamentos entre os dados obtidos pelos diferentes sistemas de registo;
- ◆ a informação sobre as operações contabilizadas pelas entidades intervenientes na sua realização continuou sem ser objecto de transmissão automática, fiável e tempestiva desses dados para os sistemas informáticos utilizados no âmbito da CGE;
- ◆ parte da informação que tem de ser objecto de recolha informática para integrar as bases de dados dos serviços administradores continuou a ser enviada com significativos atrasos ou sem deter condições para poder ser validada;
- ◆ os valores registados no SGR sobre cada operação realizada não resultaram apenas dos sistemas de gestão dos diferentes impostos e contiveram alterações ao registo original das operações sem outra justificação que não fosse para igualar os valores obtidos por esse sistema aos dados registados pelos serviços cobradores ou da Contabilidade do Tesouro, processo de conciliação que permite obter valores idênticos mas admite todavia que sejam incorrectos;
- ◆ a maior parte das entidades intervenientes no sistema de contabilização continuou a afectar parte significativa dos seus recursos ao registo das operações, descurando a função de controlo sobre a informação registada;
- ◆ a aplicação de alterações à cobrança registada no SGR por serviços da DGCI, no sentido de igualar esta aos correspondentes valores dos serviços cobradores ou da Contabilidade do Tesouro, provocou desvios nas receitas por cobrar, entre a informação apurada por esses serviços e a CGE, parte dos quais comprovadamente indevidos e inconsistentes;
- ◆ o critério de alterar valores para assumir os dados da Contabilidade do Tesouro não resolve o problema da falta de fiabilidade da informação, transportando para a receita orçamental inscrita na CGE, as deficiências que têm vindo a ser detectadas no sistema de contabilização da DGT, como resultado da insuficiência e inadequação do respectivo controlo que, com frequência, não consegue corrigir erros de forma tempestiva.

O Tribunal continua a recomendar que a contabilização deve evoluir para um modelo sustentado por um sistema informático de registo das receitas, capaz de as controlar através da conciliação integral da informação relativa à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso com a informação relativa aos correspondentes recebimentos e pagamentos.

A entrada em funcionamento do SGR e do SCR constituiu um avanço no sentido recomendado pelo Tribunal de Contas mas que se tem revelado, só por si, insuficiente para assegurar o registo de informação fiável de forma tempestiva e incapaz de ultrapassar as deficiências do modelo de contabilização que existia anteriormente na medida em que o processo de contabilização adoptado desde 2002, em múltiplos aspectos, só se distingue do efectuado em anos anteriores no que se refere ao registo dos valores no SGR.

Continuou sem se verificar a transmissão fiável e consistente dos dados registados pelos serviços directamente envolvidos na realização das operações para os serviços responsáveis pela validação, conciliação e controlo dessas operações, mantendo-se o sucessivo registo, por diversas entidades, dos dados relativos às operações, em diferentes sistemas não relacionados entre si.

O Tribunal de Contas entende que os dados apenas deveriam ser registados pela entidade directamente envolvida na realização das operações e num sistema informático que assegurasse a transmissão da



informação de forma fiável e tempestiva para os restantes sistemas do modelo de contabilização assegurando assim a conciliação e o controlo efectivo da informação registada.

Devido aos condicionalismos existentes, as instruções para a contabilização da Receita de 2004, à semelhança do que sucedera para 2003, continuaram a admitir um modelo híbrido em que parte da informação foi prestada pelos serviços administradores das receitas e parte pelos serviços cobradores, com a prevalência destes no caso da informação sobre a cobrança, quando os valores cobrados deveriam ser integralmente validados pelos respectivos serviços administradores.

O Tribunal continua a recomendar que sejam criadas todas as condições para um efectivo processo de conciliação da informação proveniente dos serviços cobradores, que sujeite os valores cobrados a uma validação integral e tempestiva.

A análise à execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2004, confirma que, não obstante a evolução verificada no processo contabilístico com a entrada em funcionamento, para o ano de 2002, do SGR nas entidades intervenientes no processo e a transmissão da informação necessária à elaboração da CGE para o SCR da DGO, o subjacente modelo de contabilização e controlo continuou sem cumprir a sua finalidade, não assegurando o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação.

2.3 – Análise dos resultados globais

A Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, estabelece nos artigos 74.º, 75.º e 76.º, respectivamente, o conteúdo do relatório, dos mapas contabilísticos e dos elementos informativos que compõem a Conta Geral do Estado.

No respeitante à Receita do Estado, apesar de, no ponto 1.4.4.2.3 do Volume I daquela Conta, estar indicado que a informação detalhada relativa a créditos extintos em 2004, por anulações de liquidação e figuras similares, se encontrava inserida nos mapas n.ºs 4, 5, 6, 7 e 8, para as modalidades que apresentavam valor, verificou-se que no Volume II, Tomo I, apenas se encontravam inseridos os mapas n.º 4, referente aos “créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação”, n.º 7, referente aos “créditos extintos por prescrição” e n.º 8, referente aos “créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão”. Faltavam, assim, os mapas n.ºs 5 e 6, que, tendo em conta o disposto nas alíneas e) e f) do n.º 2 do artigo 76.º, dizem respeito a “créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização” e a “créditos extintos por confusão”, respectivamente.

Em sede de contraditório, a DGO observa que fez incluir na CGE de 2004 toda a informação que atempadamente foi disponibilizada e adianta que, visando colmatar a eventual falta de informação no referido âmbito, iria procurar obter essa informação a tempo de a incluir nas Contas seguintes. O Tribunal faz notar que não está apenas em causa a tempestividade desta informação mas também a sua coerência face à constante do SCR, conforme de seguida se demonstra.

No quadro seguinte encontra-se evidenciada a comparação entre os valores registados nos mapas previamente referidos (resultantes de informação prestada pela DGT, DGCI e DGAIEC) e os valores de receitas anuladas constantes do Mapa I do Volume I da Conta que é relativo às Receitas dos serviços integrados, por classificação económica.

É de referir que os valores destas receitas anuladas correspondem integralmente aos registados no SCR como anulação de liquidação, uma vez que as figuras contabilísticas “Extinção por Perdão ou Amnistia” e “Extinção por Prescrição” não foram objecto de qualquer movimentação, apesar das instruções da DGO para a contabilização das receitas do Estado do ano económico de 2004 (referidas no início do ponto 2.2 do presente capítulo) referirem como grande inovação o facto dessas figuras terem sido autonomizadas (como operações de execução). Note-se que no mapa n.º 8 foram incluídos €501,8 milhares de créditos indicados pela DGT como extintos por perdão e que no mapa n.º 7 foram registados €219.343.002 relativos a créditos do Estado (serviços integrados) extintos por prescrição.

(em euros)

Entidades	Mapas 4 a 8 do Volume II	Mapa I do Volume I	Diferença
DGT	2.185.950	0	2.185.950
DGCI	954.933.214	278.680.032	676.253.182
DGAIEC	2.648.175	29.494.698	-26.846.523
Total	959.767.339	308.174.730	651.592.609

Mesmo sendo as divergências parcialmente devidas ao registo de movimentos com a finalidade de regularizar saldos (o que também confirma as observações do Tribunal sobre a incorrecção no valor dos saldos transitados do ano anterior), verifica-se que o valor reportado sobre a extinção de créditos é superior ao triplo da registada como anulação de receitas (não tendo sido movimentada nenhuma outra operação de execução que correspondesse às formas de extinção de créditos a que respeitam os mapas n.ºs 4 a 8 do Volume II da Conta).

No que se refere às figuras contabilísticas “Extinção por Perdão ou Amnistia” e “Extinção por Prescrição”, a DGO veio assumir, em sede de contraditório, que estas não foram objecto de qualquer movimentação devido a falha de comunicação entre aquela direcção-geral e o Instituto de Informática.

É ainda de salientar que a divergência seria ainda superior se nos mapas n.ºs 5 e 8 do Volume II da Conta tivessem sido incluídos, como seria correcto, o valor da conversão de, respectivamente, USD 718.655 milhares e USD 3.203,3 milhares, referidos no ponto 1.4.4.2.3 do Relatório da Conta como créditos do Estado da carteira detida pela DGT que foram extintos em 2004, por consolidação de dívidas da República de Angola e por anulação de dívida do Comando Geral da Polícia de Angola.

Segundo a DGO “(...) tendo a DGT sido consultada para que fosse efectuada a respectiva conversão, nomeadamente quanto ao valor da taxa a utilizar, não nos foi apresentada qualquer solução”.

Note-se que a DGT, no âmbito da contabilização de receitas do Estado, apenas tem vindo a efectuar registos de liquidação de receitas à data e pelo valor das respectivas cobranças. A informação prestada sobre receitas anuladas (créditos extintos) revela a existência de receitas liquidadas (créditos) que não são registadas no momento em que essa liquidação (constituição) se verifica, infringindo o disposto no n.º 1 do artigo 2.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 e impedindo a relevação dos créditos por extinguir (como receitas por cobrar) na Conta Geral do Estado.

Relativamente a esta questão, a DGO, no exercício do contraditório, referiu que “(...) as “anulações de créditos” na posse da DGT, e uma vez que a informação vertida no SGR apresenta uma cobrança igual à liquidação, enquanto o seu modelo de contabilização das receitas do Estado não for alterado, não poderão ser lançadas no sistema”, considerando ainda que “(...) esta questão não será de fácil resolução, exigindo, eventualmente, um levantamento exaustivo de todas as naturezas e montantes dos créditos detidos pelo Estado, e quais os susceptíveis de serem lançados no SGR como saldos de liquidação, dado poderem existir créditos que não tiveram origem na contabilização da receita do Estado”.



O Tribunal entende que a existência de créditos não relevados nos saldos registados na Conta Geral do Estado prejudica o rigor e a clareza com que esta deve ser elaborada.

No Parecer sobre a CGE do ano de 2003, o Tribunal defendeu que a informação relativa à operação de cessão de créditos do Estado e da segurança social, para efeitos de titularização, referida pela DGO no relatório da CGE, deveria constar do mapa n.º 5 – “créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização”, o que não aconteceu. Da mesma forma, considera que este mapa, na CGE de 2004, deveria revelar o valor dos créditos substitutos que, em 2004, passaram a integrar a Carteira de créditos cedidos (a integração de créditos novos é objecto de análise no ponto 2.4 do presente capítulo), o que também não se verificou.

O quadro seguinte reflecte os valores constantes da versão do SCR remetida como definitiva, pela DGO ao Tribunal de Contas, em 8 de Junho de 2005, os valores da CGE e os desvios resultantes do confronto entre esses valores.

Quadro II.4 – Receita do Estado no Sistema Central de Receitas

Ciclo da Liquidação

(em euros)

Entidades	Saldo em 01/01/2004	Liquidação	Anulação de liquidação	Cobrança	Saldo em 31/12/2004
DGT	0,00	41.950.157.710,44	0,00	41.950.157.710,44	0,00
DGCI – IVA	860.548.307,95	7.562.409.969,83	18.215.031,34	5.978.001.326,97	2.426.741.919,47
DGCI – IR	849.639.288,26	14.977.889.691,91	259.095.458,61	13.744.396.355,45	1.824.037.166,11
DGCI – IS	0,00	1.370.699.810,65	1.366.514,18	1.369.333.296,47	0,00
DGCI – RPSLF	0,00	17.230.972,49	0,00	17.230.972,49	0,00
DGCI – TF	0,00	8.080.003.743,12	3.028,00	8.080.000.715,12	0,00
DGCI – MI	0,00	2.010.239,55	0,00	2.010.239,55	0,00
DGCI – ND	0,00	-173.638.470,71	0,00	-173.638.470,71	0,00
DGAIEC	221.337.224,87	6.531.952.572,73	29.494.697,88	6.508.333.191,55	215.461.908,17
Total	1.931.524.821,08	80.318.716.240,01	308.174.730,01	77.475.825.337,33	4.466.240.993,75
CGE	1.931.865.193,92	80.318.716.240,01	308.174.730,01	77.475.825.337,33	4.466.581.366,59
SCR – CGE	-340.372,84	0,00	0,00	0,00	-340.372,84

Ciclo dos Reembolsos e Restituições (RR)

Entidades	Saldo em 01/01/2004	Emitidos	Cancelados	Pagos	Saldo em 31/12/2004
DGT	0,00	181.954.425,64	0,00	75.825.669,84	106.128.755,80
DGCI – IVA	-58.511.478,18	3.372.977.296,84	11.980.273,89	3.290.465.562,59	12.019.982,18
DGCI – IR	15.654.445,05	2.596.500.627,18	192.283.388,67	2.400.330.728,05	19.540.955,51
DGCI – IS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DGCI – RPSLF	0,00	100.910.415,08	0,00	100.910.415,08	0,00
DGCI – TF	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DGCI – MI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DGCI – ND	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DGAIEC	27.559,77	18.659.780,21	0,00	18.681.629,48	5.710,50
Total	-42.829.473,36	6.271.002.544,95	204.263.662,56	5.886.214.005,04	137.695.403,99
CGE	-42.829.473,36	6.271.002.544,95	204.263.662,56	5.992.342.760,84	31.566.648,19
SCR – CGE	0,00	0,00	0,00	-106.128.755,80	106.128.755,80

Ciclo da Receita Líquida (RL)

Entidades	Cobrança	RR Emitidos – Cancelados	RR Pagos	RL Económica	RL Financeira
DGT	41.950.157.710,44	181.954.425,64	75.825.669,84	41.768.203.284,80	41.874.332.040,60
DGCI – IVA	5.978.001.326,97	3.360.997.022,95	3.290.465.562,59	2.617.004.304,02	2.687.535.764,38
DGCI – IR	13.744.396.355,45	2.404.217.238,51	2.400.330.728,05	11.340.179.116,94	11.344.065.627,40
DGCI – IS	1.369.333.296,47	0,00	0,00	1.369.333.296,47	1.369.333.296,47
DGCI – RPSLF	17.230.972,49	100.910.415,08	100.910.415,08	-83.679.442,59	-83.679.442,59
DGCI – TF	8.080.000.715,12	0,00	0,00	8.080.000.715,12	8.080.000.715,12
DGCI – MI	2.010.239,55	0,00	0,00	2.010.239,55	2.010.239,55
DGCI – ND	-173.638.470,71	0,00	0,00	-173.638.470,71	-173.638.470,71
DGAIEC	6.508.333.191,55	18.659.780,21	18.681.629,48	6.489.673.411,34	6.489.651.562,07
Total	77.475.825.337,33	6.066.738.882,39	5.886.214.005,04	71.409.086.454,94	71.589.611.332,29
CGE	77.475.825.337,33		5.992.342.760,84		71.483.482.576,49
SCR – CGE	0,00		-106.128.755,80		106.128.755,80

No que respeita à análise do ciclo da liquidação, do confronto entre a informação constante da versão definitiva do SCR, enviada ao Tribunal, e a registada na CGE, apurou-se uma divergência, no valor de €340.372,84, em saldo transitado de liquidação que resulta:

- ◆ da divergência identificada no processo de contabilização da receita do ano anterior que transitou para 2004, no valor de €334.549,29;
- ◆ do efeito contrário das seguintes situações:
 - ◇ a DGAIEC ter considerado um saldo de liquidação no início de 2004, inferior em €7.640,12 ao saldo final apurado no final do ano de 2003;
 - ◇ no apuramento do saldo final de 2003, por recurso à informação constante do SCR, não ter sido considerada a má cobrança contabilizada na área da DGCI-IVA, no montante de €1.816,57, uma vez que essa operação de execução não constava da versão remetida ao Tribunal como definitiva.

No que concerne ao ciclo de reembolsos e restituições, entre a versão do SCR e a CGE, verifica-se uma divergência de €106.128.755,80 nas restituições pagas e que se reflecte no saldo final.

Esta divergência resultou do facto da informação do SCR recebida da DGO se encontrar incompleta na medida em que não incluía a operação de execução relativa ao pagamento de restituições registado pela DGT. Ao ser detectada esta omissão na versão de 2 de Junho de 2005, a mesma foi comunicada à DGO para que esta entidade procedesse efectivamente à remessa da versão definitiva do SCR, ou seja, com a informação correspondente à considerada na CGE. No entanto, veio a verificar-se que a versão supostamente recebida para o efeito, em 13 de Julho de 2005, mantinha a omissão assinalada na versão anterior.

Em sede de contraditório, a DGO refere que a DGT utilizou indevidamente a operação “Pagamento Escritural de Restituição” em vez da operação “Pagamento de Restituições”. Apesar disso, verificou-se que a operação utilizada pela DGT se encontrava activa no SGR, tendo sido considerada nos valores apurados pelo SCR e, por consequência, na CGE, ao contrário do que sucedeu com “(...) o ficheiro informático do SCR remetido ao Tribunal uma vez que este é obtido/construído seleccionando figura a figura (...)”.



Estes desvios entre a informação constante da CGE e a disponibilizada ao Tribunal no mesmo âmbito, causados por erro na constituição dos ficheiros referentes ao SCR, têm ocorrido de forma recorrente desde que o Tribunal de Contas recebe a informação sobre a execução orçamental registada nesse sistema.

Nestas circunstâncias, o Tribunal refere, mais uma vez, que este tipo de situações não deve repetir-se por prejudicar a apreciação das Contas Públicas.

A actividade desenvolvida pela Tesouraria do Estado é registada pela Contabilidade do Tesouro, num sistema revelador da posição de tesouraria, por contrapartida da movimentação relativa a terceiros e à execução do orçamento das receitas e das despesas do Estado, em função do lançamento do valor de cada movimento em duas ou mais contas do respectivo plano, cujo âmbito mais fielmente traduza as características do facto que originou a operação a contabilizar.

No quadro seguinte são apresentados os valores relativos a cobrança e a reembolsos e restituições pagos, apurados no SCR e na Contabilidade do Tesouro (CT), recebidos no Tribunal, discriminados pelas entidades intervenientes no processo de contabilização das receitas orçamentais, bem como os resultados da comparação entre os dois sistemas e com os valores inscritos na CGE.

Quadro II.5 – Comparação entre o SCR e a Contabilidade do Tesouro

Cobrança

(em euros)

Entidades	SCR	CT	Divergência
DGT	41.950.157.710,44	41.950.157.710,44	0,00
DGCI – IVA	5.978.001.326,97	5.978.001.326,97	0,00
DGCI – IR	13.744.396.355,45	3.480.534.609,25	10.263.861.746,20
DGCI – IS	1.369.333.296,47	-49.904.106,64	1.419.237.403,11
DGCI – RPSLF	17.230.972,49	17.230.972,49	0,00
DGCI – TF	8.080.000.715,12	14.847.426.058,86	-6.767.425.343,74
DGCI – MI	2.010.239,55	4.917.684.045,12	-4.915.673.805,57
DGCI – ND	-173.638.470,71	-173.638.470,71	0,00
DGAIEC	6.508.333.191,55	6.508.333.191,55	0,00
Total (SCR/CT)	77.475.825.337,33	77.475.825.337,33	0,00
CGE	77.475.825.337,33	77.475.825.337,33	0,00
Total (SCR/CT) – CGE	0,00	0,00	0,00

Reembolsos e Restituições pagos

(em euros)

Entidades	SCR	CT	Divergência
DGT	75.825.669,84	181.954.425,64	-106.128.755,80
DGCI – IVA	3.290.465.562,59	3.290.465.562,59	0,00
DGCI – IR	2.400.330.728,05	2.400.330.728,05	0,00
DGCI – IS	0,00	0,00	0,00
DGCI – RPSLF	100.910.415,08	100.910.415,08	0,00
DGCI – TF	0,00	0,00	0,00
DGCI – MI	0,00	0,00	0,00
DGCI – ND	0,00	0,00	0,00
DGAIEC	18.681.629,48	18.681.629,48	0,00
Total (SCR/CT)	5.886.214.005,04	5.992.342.760,84	-106.128.755,80
CGE	5.992.342.760,84	5.992.342.760,84	0,00
Total (SCR/CT) – CGE	-106.128.755,80	0,00	-106.128.755,80

Os desvios identificados entre a informação de cobrança do SCR e os valores da Contabilidade do Tesouro devem-se aos valores das cobranças de impostos sobre o rendimento e do selo que foram objecto de tratamento diferenciado pelo serviço administrador face ao reflectido na Contabilidade do Tesouro. O serviço administrador efectuou o registo destas cobranças directamente nos balcões afectos aos referidos impostos (DGCI-IR e DGCI-IS) enquanto a contabilização pelo Tesouro foi efectuada nas contas de receitas do Estado obtidas pelas tesourarias (correspondentes aos balcões da DGCI-TF) ou relativas a “Multi-Imposto” (correspondentes ao balcão da DGCI-MI) não as tendo posteriormente transferido para as contas afectas aos impostos em causa (correspondentes aos balcões da DGCI-IR e da DGCI-IS). Este procedimento constituiu uma forte limitação à obtenção de um eventual ganho de eficácia, na conciliação entre os serviços administradores e a DGT, resultante da reestruturação operada na CT relativamente às contas de Receita do Estado.

É de referir que o desvio identificado em reembolsos e restituições coincide integralmente com a divergência já analisada entre a versão do SCR remetida como definitiva pela DGO e os valores da CGE.

Para além do apuramento e análise das divergências existentes entre a informação dos diferentes sistemas (SCR e CT) e a que consta da CGE, torna-se necessário evidenciar os principais problemas detectados na apreciação do processo de contabilização e controlo da Receita do Estado no ano de 2004.

Apresentam-se de seguida as principais observações e conclusões desta apreciação, com especial incidência nas áreas relativas às entidades administradoras das receitas do imposto sobre o valor acrescentado e dos impostos sobre o rendimento tendo, para tal, sido também analisada a informação do SGR afecto à DGCI-IVA e à DGCI-IR bem como a documentação de suporte aos lançamentos efectuados.

Na área de contabilização da Receita do Estado para a qual a DGT assume a função de entidade administradora, verificou-se uma excepção aos critérios de contabilização devido ao facto do Ministro das Finanças e da Administração Pública ter determinado, por despacho de 27 de Dezembro de 2004, que as quantias arrecadadas no dia 3 de Janeiro de 2005, cujo prazo normal de pagamento terminava em 31 de Dezembro de 2004, deveriam ser consideradas como cobradas nesta última data, devendo ser contabilizadas e escrituradas nas tabelas orçamentais de 2004.



Os valores apurados pela DGCI como relativos às cobranças obtidas nas tesourarias de finanças foram acrescidos à Receita do Estado de 2004 (€41.442.815,00), através de registos no SGR afecto à DGT e na conta da Contabilidade do Tesouro afecta à receita da DGT resultante de cobranças directas, mas à custa da dedução de idêntico valor na Receita de 2005 registada nos mesmos SGR e conta do Tesouro.

Se o procedimento adoptado permitiu à DGCI manter a contabilização destas receitas pela respectiva data-valor da cobrança, ou seja, no ano de 2005, já a contabilização efectuada pela DGT, relativamente às cobranças apuradas como objecto do despacho em causa, infringiu o princípio da consistência definido no n.º 2 do artigo 2.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, bem como o disposto no n.º 2 do artigo 7.º das mesmas normas, que define a data-valor de cada operação de execução como a data a considerar para efeitos contabilísticos.

Segundo a Contabilidade do Tesouro, o impacto deste procedimento na receita de impostos sobre o rendimento, de imposto sobre o valor acrescentado e de outras receitas traduziu-se no acréscimo dos valores apurados para 2004, em €38,7 milhões, em €1,9 milhões e em €0,9 milhões, respectivamente.

Na sequência da cessão de créditos do Estado efectuada em 19 de Dezembro de 2003, a DGT procedeu também à dedução da cobrança de créditos cedidos obtida no último trimestre desse ano (que foi registada como restituição no SGR afecto a esta entidade), em conformidade com o despacho do Secretário de Estado do Orçamento exarado em 13 de Abril de 2004, que determinou o procedimento de deduzir à Receita do Estado deste ano, como restituição, os fluxos financeiros resultantes da referida cobrança. Este acto, para além da utilização indevida da figura da restituição, determinou a sobreavaliação da Receita do Estado em 2003 e a subavaliação da Receita do Estado em 2004, no valor de €105.297.455,80. O impacto na receita de impostos sobre o rendimento, de imposto sobre o valor acrescentado e de outras receitas traduziu-se na dedução dos valores apurados para 2004, em €56,8 milhões, em €46,1 milhões e em €2,4 milhões, respectivamente.

Na medida em que a receita proveniente da cobrança dos créditos cedidos não constitui receita do Estado, mas sim do cessionário, a quem deverá ser entregue, considera o Tribunal que o procedimento utilizado é incorrecto e não contribui para a clareza das Contas Públicas.

Assim, entende o Tribunal que a administração fiscal deverá encontrar forma de autonomizar a execução da operação de cessão de créditos fiscais de modo a que da mesma não haja reflexo na execução do Orçamento da Receita do Estado.

O processo de contabilização e controlo da receita dos impostos sobre o valor acrescentado, sobre o rendimento e do selo foi, em 2004, muito semelhante ao verificado desde 2002, mantendo-se as dificuldades na sua apreciação pelo facto deste não se encontrar centralizado num único serviço da DGCI. Para além da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos¹ (DSCGF), responsável pelo registo da informação contabilística, interveio também no processo a Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística² (DSPE) que, na qualidade de entidade coordenadora das tesourarias de finanças para efeitos do disposto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de

¹ Com a entrada em vigor da Portaria n.º 257/2005, de 16 de Março, que aprovou a estrutura, competências, organização e funcionamento dos serviços da DGCI e, nos termos do artigo 14.º do mesmo diploma, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos passou a designar-se Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, enquadrada na área operativa de cobrança, reembolsos, contabilização de fundos e registo de contribuintes.

² Nos termos do artigo 30.º da Portaria n.º 257/2005, a Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística passou a designar-se Direcção de Serviços de Planeamento e Sistemas de Informação, tendo-lhe sido atribuída a área de apoio do planeamento, controlo e estatística.

Agosto, foi incumbida do apuramento das receitas cobradas por aqueles serviços que, nos termos da referida disposição, funcionaram como designados cofres do Tesouro.

No que respeita à área DGCI-IVA, refira-se que compete à Divisão de Contabilidade e Gestão de Fundos (DCGF) segundo o disposto na alínea t) do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 408/93, de 14 de Dezembro, o apuramento da receita de IVA. De acordo com a alínea c) do n.º 2 do referido artigo, a DCGF encontra-se formalmente integrada na Direcção de Serviços de Cobrança do IVA¹. No entanto, na prática, a DCGF encontra-se integrada na DSCGF, situação que se manteve no ano de 2004 dado que a reestruturação orgânica da DGCI, prevista no Decreto-Lei n.º 366/99, de 18 de Setembro, só veio a ocorrer passados seis anos, já no decorrer do ano de 2005, através da publicação da Portaria n.º 257/2005, de 16 de Março, do Ministro das Finanças e da Administração Pública.

A DSCGF procede, nos balcões 0002 – IVA – Liquidações Prévias e 0003 – IVA – Autoliquidação, à contabilização da receita resultante da cobrança dos Documentos Únicos de Cobrança (DUC) de liquidações prévias e de autoliquidações de IVA, exceptuando-se a efectuada nas tesourarias de finanças que é contabilizada pela DSPE, nos balcões afectos às tesourarias de finanças (DGCI-TF).

Não tendo sido utilizado o balcão 0018 – DGCI – Execuções Fiscais, a receita de IVA arrecadada em execução fiscal foi contabilizada de acordo com os procedimentos adoptados para a contabilização da globalidade da receita de IVA arrecadada nas tesourarias de finanças, pelo que os valores comunicados por cada TF foram registados numa aplicação intermédia pelas respectivas direcções de finanças e, finalmente, inseridos no SGR pela DSPE.

Ao não assumir as cobranças efectuadas nas tesourarias de finanças, particularmente no que respeita às cobranças em execução fiscal, a DGCI-IVA continua a empolar o saldo de liquidação no que respeita ao balcão 0002 – IVA – Liquidações Prévias.

Na verdade, à semelhança do que sucedeu nos processos de contabilização dos anos de 2002 e 2003, a contabilização da receita de liquidações prévias cobrada pelas tesourarias de finanças origina uma duplicação da liquidação uma vez que as TF contabilizam o valor arrecadado simultaneamente, nas operações de execução cobrança e liquidação e a DSCGF contabiliza a globalidade da liquidação já que a respectiva emissão é processada pelos Serviços Centrais.

O Tribunal continua a insistir na necessidade de serem tomadas medidas no sentido de evitar os problemas originados por este modelo de contabilização que tem como consequência a transição em saldo para o ano seguinte, das liquidações pagas nas TF, verificando-se uma tendência para que o respectivo saldo aumente, de forma indevida, indefinidamente.

Conforme foi referido no ponto 2.2 do presente Parecer, os serviços administradores assumiram os valores de receita cobrada e de reembolsos e restituições pagos registados na Contabilidade do Tesouro. A DGCI-IVA não constitui excepção e a DSCGF procedeu à alteração dos valores por si apurados, com vista à supressão das divergências face à Contabilidade do Tesouro. Estas alterações referem-se, essencialmente, a “Regularizações de anos anteriores” que o SCIVA regista no ano a que as mesmas respeitam e a Contabilidade do Tesouro, no ano em que são efectuadas.

¹ Nos termos do artigo 12.º da Portaria n.º 257/2005, a Direcção de Serviços de Cobrança do IVA passou a designar-se Direcção de Serviços de Cobrança, enquadrada na área operativa de cobrança, reembolsos, contabilização de fundos e registo de contribuintes.



O facto de não serem evidenciadas outras e maiores divergências não implica que o processo de contabilização possa ser considerado fiável na medida em que a cobrança bem como os reembolsos e restituições pagos são contabilizados de acordo com a informação da DGT.

Através da Portaria n.º 92/2004, de 23 de Janeiro, foi criado o Modelo P2, que constitui um DUC, para os pagamentos de IVA que não sejam efectuados conjuntamente com a declaração periódica ou em processo de execução fiscal. Este modelo veio permitir que as receitas anteriormente pagas através da guia de pagamento Modelo 26 fossem integradas no circuito DUC. Contudo, as limitações do SCIVA e a utilização indevida deste modelo por parte dos sujeitos passivos (designadamente quando efectuam pagamentos após a emissão da certidão de dívida) têm constituído obstáculos à integração dos pagamentos efectuados através deste modelo na conta-corrente dos sujeitos passivos.

No âmbito do IVA, mais propriamente, é ainda de salientar as alterações efectuadas pela DSCGF com vista à correcção dos saldos dos balcões 0002 – IVA – Liquidações Prévias e 0003 – IVA – Autoliquidação.

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, tinha já sido referido o facto de o saldo de restituições emitidas de Liquidações Prévias e o saldo de reembolsos emitidos de Autoliquidação apresentarem, no final do ano de 2003, valores negativos, levando o Tribunal a concluir pela inconsistência e falta de fiabilidade do processo de contabilização dos reembolsos e restituições de IVA.

Na verdade, esta situação que não correspondia à realidade (uma vez que isso significaria que teriam sido pagos ou cancelados reembolsos que não tinham sido emitidos) decorria do facto de a DSCGF:

- ◆ quando iniciada a utilização do SGR, no ano de 2002, ter considerado, tanto num balcão como noutra, que os saldos relativos a restituições eram nulos;
- ◆ durante o ano de 2002, ter contabilizado os valores relativos a restituições nas operações de execução referentes a reembolsos, opção que não se justifica dado que o Sistema Central do IVA permite, em todas as situações, a distinção inequívoca entre os dados relativos a reembolsos e a restituições.

Veio a verificar-se ainda que o valor negativo do saldo de reembolsos emitidos no balcão 0003 – IVA – Autoliquidação (- €61.252.521,52) se ficava a dever a erros praticados na contabilização dos valores referentes ao mês de Março de 2003. Estes erros decorreram do facto de na contabilização dos reembolsos e restituições daquele balcão ter sido utilizada a penúltima e não a última versão da Tabela Modelo 28.

A DSCGF, no procedimento de correcção de saldos, procedeu também à valoração desse e de outros erros praticados nos processos de contabilização da receita de 2002 e 2003, alguns deles já identificados pelo Tribunal de Contas nas acções e auditorias que foram desenvolvidas com vista à elaboração dos Pareceres sobre a CGE daqueles anos.

As correcções efectuadas, nos dois balcões, em reembolsos e restituições pagos tiveram como objectivo afectar valores que tinham sido indevidamente considerados como reembolsos de autoliquidação a restituições pagas dos balcões de Autoliquidação ou de Liquidações Prévias. Assim, na óptica financeira, as correcções efectuadas não produziram, em termos globais, qualquer impacto na receita. Da mesma forma, as correcções não comprometeram a conciliação de valores com a DGT uma vez que esta apenas é efectuada, todos os anos, tendo em conta os valores globais de reembolsos e

restituições pagos nos dois balcões. No entanto, não deixam de ser reveladoras da falta de consistência e fiabilidade do processo de contabilização adoptado pela DSCGF no que se refere à receita de IVA.

O Tribunal reitera as reservas quanto à fiabilidade dos valores apurados nas pesquisas ao SCIVA efectuadas pela DGITA, a solicitação da DSCGF, para apuramento dos valores a considerar nas correcções acima identificadas, na medida em que, tal como sucedeu em anos anteriores, os pedidos da DSCGF não foram formulados de forma clara e inequívoca sendo que, muitas das vezes, não revestem a forma escrita e não existem registos das condições em que tais pesquisas são elaboradas o que impede, por um lado, que se proceda a uma correcta avaliação das divergências entre pesquisas diferentes e, por outro, que se reconstituam valores apurados em pesquisas anteriores.

Refira-se ainda que, à semelhança do que se constatou relativamente aos processos de contabilização dos anos de 2002 e 2003, a documentação de suporte aos lançamentos efectuados no SGR se encontra incompleta, especialmente no que se refere às alterações efectuadas pela DSCGF, não obstante terem sido muito significativas, quer em número quer em valor, o que representa uma violação do disposto no n.º 3 do artigo 2.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

Na sequência da operação de cessão de créditos fiscais, para efeitos de titularização e em conformidade com o Despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 14 de Janeiro de 2004, a DSCGF fez reflectir na contabilização da receita de IVA de 2003, a referida operação, tendo procedido, indevidamente, à anulação de liquidações de IVA, no valor de €68.716.684,21, conforme o Tribunal demonstrou no Parecer sobre a CGE de 2003:

- ◆ no balcão 0002 – IVA – Liquidações Prévias, os lançamentos efectuados pela DSCGF excederam em €37.747.947,17 e em €39.409.498,38, relativamente a IVA e a juros compensatórios, respectivamente, os valores que teriam sido apurados se tivesse tido em consideração toda a informação de que dispunha à data do encerramento da CGE de 2003;
- ◆ no balcão 0003 – IVA – Autoliquidação, o valor do lançamento efectuado em anulação de liquidação ficou aquém do que deveria ter sido considerado, em €8.440.761,34.

Recorde-se que a operação de cessão de créditos obrigou à determinação do saldo em dívida que transitaria para 2004, em cada um dos balcões, ou seja, à determinação da dívida não titularizada.

Nesse sentido, tendo sido cedidas as dívidas referentes aos processos de execução fiscal instaurados até dia 30 de Setembro de 2003, o saldo em cada um dos balcões corresponderia às liquidações em fase de cobrança voluntária a 31 de Dezembro de 2003 e às certidões de dívida emitidas entre 23 de Setembro e 31 de Dezembro de 2003.

No apuramento dos valores a considerar, a DSCGF desprezou o valor relativo a certidões de dívida emitidas na sequência da falta de pagamento de liquidações de juros compensatórios esclarecendo, em 5 de Agosto de 2004, que não havia necessidade de considerar nesse apuramento o valor respeitante a juros compensatórios dada “...a natureza das liquidações e das notas de cobrança emitidas pelo sistema informático”, argumentando que “...é sabido, que quando da emissão das liquidações adicionais e liquidações oficiosas, bem como da emissão das certidões de dívida originadas por falta de meio de pagamento ou por meio de pagamento insuficiente (má cobrança), só é emitido a parte correspondente ao imposto, sendo as referidas notas de liquidação e de cobrança remetidas aos Serviços de Finanças para os fins julgados por necessários” acrescentando ainda “...nunca se levantando qualquer questão relacionada com os juros compensatórios”.



Porém, a DSCGF, em 24 de Maio de 2005, veio a corrigir parte da situação anteriormente referida, tendo procedido aos seguintes lançamentos em anulação de liquidação, com data-valor de 31 de Janeiro de 2004:

- ◆ no balcão 0002 – IVA – Liquidações Prévias, deduziu €37.747.947,17 e €11.529.221,59, relativamente a IVA e a juros compensatórios, respectivamente;
- ◆ no balcão 0003 – IVA – Autoliquidação, acresceu €8.440.761,34 em IVA.

Entre os valores detectados em erro pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2003 e os lançamentos de correcção efectuados pela DSCGF, verifica-se uma diferença de €27.880.276,79 no balcão de liquidações prévias que corresponde às certidões de dívida de juros compensatórios emitidas após 23 de Setembro de 2003.

Constata-se pois que não foi cabalmente acolhida a recomendação do Tribunal, apesar de a DGCI, conforme o estipulado nos art.ºs 88.º do Código do IVA e 35.º da Lei Geral Tributária, proceder à emissão de liquidações prévias de juros compensatórios que não sendo pagas darão origem à emissão da correspondente certidão de dívida.

Para além dessas correcções, a DSCGF procedeu ainda em 24 de Maio de 2005, com data-valor de 31 de Dezembro de 2004, à dedução na operação de execução liquidação de:

- ◆ €256.703.870,98, na classificação económica IVA, no balcão 0003 – IVA – Autoliquidação;
- ◆ €4.578.302,35, na classificação económica de juros compensatórios, no balcão 0002 – IVA – Liquidações Prévias.

A documentação de suporte a estes lançamentos no SGR não foi esclarecedora quanto ao motivo para a sua realização. Em esclarecimento prestado em 27 de Outubro de 2005, o responsável pela Divisão de Contabilidade e Gestão de Fundos informou que os lançamentos correspondem “...às cobranças coercivas (não titularizadas), tendo como finalidade a aproximação o mais possível da realidade dos saldos de liquidação, sem o que, nestas circunstâncias, o saldo tenderia para infinito”.

A correcção dos saldos de liquidação, na sequência da operação de cessão de créditos para efeitos de titularização, por via dos lançamentos em anulação de liquidação com referência ao ano de 2003 (posteriormente corrigidos, como acima explicitado, no exercício de 2004) tinha por objectivo a anulação contabilística de toda a dívida de IVA titularizada.

Dado que os valores de liquidação contabilizados no SGR contemplam a liquidação que, por falta de cobrança no período de pagamento voluntário, evolui para cobrança coerciva (nas liquidações prévias) bem como a que nos termos do n.º 5 do artigo 26.º do CIVA (no caso da autoliquidação) dá origem a certidão de dívida, é verdade que a não dedução dos valores cobrados em execução fiscal faria tender o saldo de liquidação de cada um dos balcões para infinito. Contudo, ainda que necessária, a dedução efectuada não pode ser considerada correcta uma vez que não distingue entre a cobrança coerciva que diz respeito a liquidações prévias da referente a autoliquidação.

Para além disso, a dedução da cobrança de dívida não titularizada com referência a juros compensatórios torna evidente que a argumentação da DSCGF é infundada e que, tal como o Tribunal defendeu, deveria ter sido considerado, no saldo que transitou de 2003, o valor das certidões de dívida de juros compensatórios. Na verdade, não tendo a DSCGF considerado as certidões de dívida de juros

compensatórios no saldo que transitou de 2003, vem agora justificar a sua dedução com o argumento de que se o não fizesse o saldo tenderia para infinito.

Relativamente à área da DGCI-IR, os balcões afectos ao serviço administrador de impostos sobre o rendimento continuaram a ser diferenciados por tipo de imposto, com a particularidade das receitas provenientes de juros de mora e de juros compensatórios se encontrarem integradas no balcão do IRS. A DSCGF procede, nos balcões 0004 – IRS e 0005 – IRC, à contabilização da receita resultante da cobrança de liquidações prévias e de liquidações não prévias (sem a distinguir) efectuada em toda a rede de cobranças do Estado. Os dados registados no SGR pela DSCGF referem-se exclusivamente à execução da Receita imputada ao Continente não tendo sido contabilizadas em Operações de Tesouraria, apesar do sistema prever o seu registo e as mesmas corresponderem às receitas para as Autarquias (derramas) e para as Regiões Autónomas.

Tal como vem sucedendo desde 2002, as versões do SCR de 2004 que foram recebidas pelo Tribunal de Contas não continham o valor do saldo transitado de liquidação afecto a taxa de relaxe registado no balcão de IRS (€272.066,14). O erro detectado não está relacionado com a introdução de dados no SGR mas com as pesquisas efectuadas pelo Instituto de Informática para constituição dos ficheiros a enviar para o Tribunal, que não incluíram toda a informação introduzida no SGR.

A primeira fase do processo contabilístico correspondeu à manutenção do procedimento de elaboração das tabelas mensais da DSCGF, para execução do Orçamento da Receita do Estado relativa a receitas administradas por serviços centrais da DGCI afectas ao Continente, tendo por fonte primária e principal a informação obtida através de pesquisas ao sistema de gestão do imposto, continuando o valor da derrama, €379.354.099,30, a não resultar destas pesquisas mas de informação proveniente das declarações de IRC.

Tal como em 2003, para além da informação residente no sistema de gestão do imposto, as tabelas da DSCGF foram elaboradas a partir da tabela que teve de ser criada pelo serviço administrador para registar os reembolsos e as restituições que foram objecto de processamento manual, com pagamento comunicado pela DGT mas sem que a respectiva informação tenha sido transmitida para a base de dados central, por corresponderem a situações excepcionais para as quais continuou a não ser possível aplicar o sistema de tratamento automático.

Para cada período mensal, a informação original foi obtida através de uma pesquisa ao sistema central, executada pela DGITA após comunicação da DGT indicando o último ficheiro com informação de cobrança a considerar para cada período de referência. A informação definitiva foi obtida da consulta à informação de cobrança do Sistema de Gestão de Fluxos Financeiros (sistema implementado em 2004), cujos resultados foram objecto de contabilização no SGR.

Nas versões disponibilizadas, o SCR apresentou, pela primeira vez, a informação referente ao ano de 2004 em Junho do mesmo ano, reportando-se esses valores ao registo original da execução orçamental verificada no primeiro trimestre do ano. A informação original relativa aos restantes meses do ano foi registada, em média, com cerca de dois meses de atraso face ao período de referência, tendo os dados relativos à movimentação de Dezembro de 2004 sido introduzidos em 3 de Fevereiro de 2005. Até 28 de Fevereiro de 2005, a informação no SCR correspondia aos resultados obtidos pelas pesquisas iniciais ao sistema de gestão do imposto para cada período mensal de referência.

As alterações registadas em Março e Abril de 2005 resultaram da substituição dos registos previamente efectuados pelos resultados da consulta ao Sistema de Gestão de Fluxos Financeiros (para todos os meses de 2004) e pela informação de cobrança proveniente da Contabilidade do Tesouro e



das tabelas das direcções de finanças (que agregam a cobrança efectuada nas tesourarias de finanças por área de direcção de finanças).

O desfasamento na informação original registada no SGR e relativo à receita cobrada foi, em média, de 230 e 217 dias, para os balcões de IRS e IRC, respectivamente.

Não foi cumprido o prazo para registo no SGR da informação definitiva (até 31 de Março de 2005), no caso do balcão afecto à receita de IRC, uma vez que o último lançamento, através do qual o valor da cobrança obtida pelas tesourarias de finanças apurado pelo sistema próprio do imposto foi substituído pelo valor apurado por aqueles serviços cobradores, só foi efectuado em 29 de Abril de 2005.

O Tribunal refere, mais uma vez, que a sobreposição dos resultados sucessivamente obtidos para cada período de incidência demonstra a provisoriedade e instabilidade dos valores previamente registados, não evidencia a informação sobre a variação ocorrida, necessária num sistema contabilístico, e também não garante a contabilização da receita cuja informação de cobrança seja recolhida em data posterior ao encerramento do respectivo período ou CGE.

Refira-se, ainda, que, em 2004, em consequência da implementação do Sistema de Gestão de Fluxos Financeiros verificou-se o atraso no registo no SGR da informação referente ao primeiro trimestre de 2004 (que ocorreu apenas em Maio desse ano) e a utilização de estimativas sobre a execução orçamental nesse período, uma vez que, como já foi referido, a contabilização teve como fonte principal a informação constante do sistema de gestão do imposto.

Para além deste sistema, as alterações ocorridas em 2004 com reflexo no processo contabilístico dos impostos sobre o rendimento resultaram da utilização de novos modelos e regras de pagamento com a finalidade de ultrapassar as deficiências que se têm verificado na recolha, validação, apuramento e conciliação da informação de cobrança.

Através da Portaria n.º 514/2003, de 2 de Julho, foi aprovado o Modelo P1 que passou a constituir o documento único de cobrança relativo à entrega do imposto autoliquidado, dos pagamentos por conta e do pagamento especial por conta do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC).

Por sua vez, nos termos da Portaria n.º 523/2003, de 4 de Julho, foi aprovado o modelo da declaração de pagamento de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e de imposto do selo e definida a obrigatoriedade da sua utilização a partir de Janeiro de 2004. A apresentação da declaração é feita através da *internet*, sendo emitida uma referência de pagamento que pode ser utilizada em qualquer local de cobrança, tal como tesourarias de finanças, instituições de crédito, CTT, Multibanco ou serviço de *homebanking* das instituições de crédito. A declaração pode ainda ser feita verbalmente nos CTT e nas tesourarias de finanças procedendo-se simultaneamente ao pagamento da correspondente importância. Este modelo veio substituir as guias de pagamento Modelos 41 a 44 (e Modelos 1 e 2 relativas ao imposto do selo) e permitir a integração destas receitas no circuito do documento único de cobrança.

Sobre este assunto, é de referir que, o Tribunal de Contas tem mencionado em anteriores Pareceres sobre a CGE que a informação de cobrança introduzida no sistema de gestão de impostos sobre o rendimento nem sempre foi consistente entre si (devido a divergências, omissões e desfasamentos nos dados relativos aos documentos cobrados), nem com o registo previamente efectuado pelos serviços cobradores e entidades colaboradoras da cobrança, verificando-se a existência de receita por validar na base de dados devido à informação necessária para o efeito não ter dado entrada no sistema ou ter sido rejeitada por incumprimento de uma ou mais das validações existentes.

Esta observação resultava do facto de os critérios de contabilização compreenderem a inclusão na cobrança de liquidações prévias, do valor dos documentos cobrados a regularizar, basicamente resultantes do pagamento de dívidas em execução fiscal nas tesourarias de finanças, e a inclusão na cobrança de liquidações não prévias (efectuadas através das guias de pagamento atrás referidas), do valor dos talões dos documentos cobrados por conciliar, devido a divergência entre a informação desses talões e a dos respectivos detalhes ou por falta desta última. A aplicação destes critérios, que o Tribunal tem criticado, permitia eliminar parte dos desvios verificados entre os dados obtidos do sistema de gestão do imposto e os registados na Contabilidade do Tesouro.

No que respeita à cobrança de liquidações não prévias, a análise efectuada às fontes de informação do SGR permitiu apenas constatar que, na contabilização relativa ao ano de 2004, a cobrança por conciliar ou regularizar deixou de ser evidenciada como tal.

Na sequência da adopção do novo modelo da declaração de retenções na fonte, a DGCI procedeu à criação de um balcão (0006 – MI) designado como “Multi-Imposto” e utilizado para registar, como operações extra-orçamentais, as cobranças obtidas por retenção na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo, que não tinham sido validadas por serem indevidas ou excessivas e, por isso, terem de ser restituídas. Verificou-se ainda que o valor constante desse balcão veio a ser anulado por um lançamento efectuado no SGR da DGT com a finalidade de transferir esse valor para a conta do Tesouro relativa a “Operações de Regularização de Escrita Orçamental”.

Enquanto a DSCGF continuou a registar a cobrança proveniente de retenções na fonte de IRS, IRC e imposto do selo nos respectivos balcões do SGR, na Contabilidade do Tesouro, esta cobrança passou a ser classificada como receita de “Multi-Imposto”. Este facto, como já foi referido, configura-se como uma condicionante negativa no processo de conciliação da informação de cobrança pelas entidades intervenientes na contabilização da Receita do Estado, pondo em causa o rigor e a clareza de que se deve revestir este processo.

O procedimento de contabilização utilizado no balcão 0006 do SGR leva o Tribunal a recomendar que sejam criadas, na Contabilidade do Tesouro, contas elementares associadas a IRS, IRC e imposto do selo, para reflectir a transferência de valores cobrados como “Multi-Imposto” para aqueles impostos, à medida que estes fossem sendo validados pelos respectivos serviços administradores, por forma a que o valor residual das contas da receita de “Multi-Imposto” deva corresponder efectivamente ao apurado como cobrança em excesso no respectivo balcão do SGR.

Informa a DGO, no âmbito do exercício do contraditório, que a criação do balcão designado por “Multi-Imposto” foi a solução considerada mais adequada para resolver a questão apresentada pela DGCI, declarando ainda que se existir melhor solução, para a situação em apreço, estaria receptiva à sua apreciação. O Tribunal faz notar que apenas criticou o facto dos procedimentos aplicados pela DGCI (no SGR) e pela DGT (na Contabilidade do Tesouro) limitarem a conciliação dos valores apurados pelo que recomendou medidas cuja implementação permitiria resolver esse problema.

Ainda no âmbito da contabilização efectuada com base na informação obtida do sistema de gestão do imposto, verificou-se que as pesquisas através das quais se obteve a informação original não contemplaram a cobrança em execução fiscal, pelo que a mesma só foi considerada para efeito do registo da informação definitiva no SGR, na sequência da aplicação dos seguintes critérios de contabilização nas tabelas (enquanto documento de suporte desses lançamentos no SGR):



- ◆ a inclusão na cobrança de liquidações não prévias, do valor dos documentos cobrados resultantes do pagamento de dívidas em execução fiscal que foram objecto de cessão, comunicado pela DGITA;
- ◆ a inclusão como abatimento à cobrança do imposto, do valor dos documentos cobrados resultantes do pagamento de dívidas em execução fiscal que foram objecto de cessão comunicado pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária (DSJT) da DGCI;
- ◆ a inclusão na cobrança de liquidações prévias, do valor dos documentos cobrados resultantes do pagamento das restantes dívidas em execução fiscal, comunicado pela DGITA.

Para além da dedução da cobrança obtida no ano anterior (que, como já se referiu, foi registada como restituição no SGR afecto à DGT), a dedução da cobrança de créditos cedidos obtida no próprio ano foi também registada na Receita de 2004 (por redução da cobrança bruta contabilizada pelos serviços administradores das respectivas receitas no SGR afecto à DGCI), procedimento já comentado pelo Tribunal neste ponto.

A informação sobre a cobrança dos créditos cedidos apurada pela DSJT é transmitida, por classificação orçamental, à DSCGF para, no âmbito da contabilização das receitas do Estado, esta entidade a deduzir à cobrança global das respectivas receitas, e à DGT para esta entidade poder efectuar as transferências para a entidade cessionária.

Sobre esta matéria refira-se que a DSCGF efectuou os registos de dedução à receita de cobranças de dívidas cedidas através dos balcões da DGCI (0004 – IRS, 0005 – IRC e 0013 – Imposto do Selo). No que respeita à dedução das cobranças das restantes receitas foi criado um novo balcão (0012) afecto à DSPE (cujas movimentações é objecto de análise no ponto 2.4 do presente capítulo).

De acordo com a documentação de suporte aos lançamentos no SGR relativos aos balcões de IRS, IRC e imposto do selo, a informação sobre a cobrança coerciva foi obtida de dois conjuntos de quadros, um produzido pela DSJT (referente apenas à cobrança de dívidas cedidas e que foi utilizado para efectuar o abatimento à cobrança de 2004) e outro elaborado pela DSCGF com base em valores fornecidos pela DGITA (com a distinção entre a cobrança mensal de dívidas cedidas e de dívidas não cedidas).

Verificou-se que o valor dos documentos cobrados resultantes do pagamento de dívidas em execução fiscal que foram objecto de cessão incluído na cobrança de liquidações não prévias (€99.224.540,54) é inferior em €30.222.570,09 ao abatimento efectuado à cobrança (€129.447.110,63).

Só o facto de, através dos lançamentos previamente assinalados, terem sido indevidamente retirados €30,2 milhões (nos balcões da DGCI-IR e da DGCI-IS) à Receita do Estado de 2004 e, mesmo assim, o valor global dessa Receita ser idêntico ao registado na Contabilidade do Tesouro, é suficiente para colocar seriamente em causa a fiabilidade do processo de contabilização e controlo nos dois sistemas.

A segunda fase do processo contabilístico consistiu na alteração da receita de impostos sobre o rendimento devido à substituição dos valores registados nas tabelas do serviço administrador, como cobrados nas tesourarias de finanças, pelos das tabelas daqueles serviços cobradores e devido à anulação das divergências face aos valores apurados pela DGT. Estes registos consistiram em:

- ◆ alterar o valor da receita de IRS, de IRC e do imposto do selo obtida pelas tesourarias de finanças que foi apurado através do sistema de gestão dos respectivos impostos

(€6.784.550.169,65) pelo valor da cobrança desses impostos registado nas tabelas das direcções de finanças (€6.767.425.343,74), que foi superior em €17.124.825,91;

- ◆ alterar o valor da receita cobrada devido às transferências efectuadas entre contas do Tesouro, nomeadamente retenções na fonte, registadas pela Contabilidade do Tesouro exceder em €1.004.063,74 e em €3.914.277,16, de IRS e de IRC, respectivamente, o valor apurado pelas pesquisas com o mesmo âmbito;
- ◆ alterar o valor da receita cobrada devido a um conjunto de outras situações com menor impacto entre as quais, as transferências directas para a conta corrente no Banco de Portugal, a cobrança por documentos únicos contabilizada pela DGT como relativa a regularizações de anos anteriores e a cobrança efectuada pelas entidades colaboradoras da cobrança contabilizada pela DGT mas com divergência face aos valores apurados através do sistema central.

Refira-se, ainda, que a informação de cobrança do sistema central foi superior à das tabelas das DF, tendo o desvio no IRS e no IRC sido integralmente imputado à cobrança de liquidação não prévia, de acordo com a distribuição percentual das cobranças brutas corrigidas que foram registadas nas referidas tabelas.

As tarefas de conciliação dos valores cobrados nos serviços locais foram efectuadas pela DSPE com a DGT e não com a DSCGF. Por sua vez, como a DGT não dispõe de dados por imposto, a conciliação com a DSPE foi apenas efectuada pelos valores globalmente cobrados.

É de destacar, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2004, a reestruturação das contas de Receita do Estado que compreendeu, nomeadamente, a criação de contas relativas a IRS (com código iniciado por 04112) e a IRC (04113). Nas contas elementares associadas a esses códigos foram debitados os valores de reembolsos pagos e creditados os valores da receita orçamental bruta, das deduções por transferência para as Regiões Autónomas e para as Autarquias (derramas), de regularizações referentes a anos anteriores e das deduções por transferência para a entidade cessionária das dívidas fiscais.

Tendo em conta os resultados da análise ao processo de contabilização da receita de impostos sobre o rendimento, o Tribunal continua sem poder considerar como fiável:

- ◆ a informação proveniente das pesquisas ao sistema central destes impostos, por não se encontrar completa, não se revelar estável de forma tempestiva, não identificar as regularizações relativas a anos anteriores e, por isso, não permitir a validação integral dos valores determinados para a receita cobrada e para a receita em dívida a transitar como saldo;
- ◆ a informação sobre a receita cobrada imputada ao serviço administrador na contabilidade da Tesouraria do Estado, porque o valor que é objecto de validação pelos sistemas operativos do Tesouro não distingue a receita afecta ao Continente da afecta às Regiões Autónomas ou às Autarquias (derramas), sendo necessário recorrer a informação obtida por pesquisa ao sistema central para, por dedução das restantes receitas, se obter o valor da cobrança imputada ao Continente e a considerar para efeito da Conta Geral do Estado;
- ◆ a informação relativa à receita de impostos sobre o rendimento registada nas tabelas das direcções de finanças como obtida pelas tesourarias de finanças, devido ao facto da prévia imputação dos valores recebidos que constituem essa receita ao Continente também necessitar de consequente validação pelo respectivo administrador, procedimento que não é integralmente assegurado de forma tempestiva.



O sistema de registo da informação financeira sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado continua a revelar-se inadequado, ao admitir o registo da dedução do valor das derramas pelo valor declarado e ao rejeitar a dedução do valor dos reembolsos emitidos até os mesmos serem pagos (apesar do serviço competente para o efeito determinar que o valor a reembolsar deixa de pertencer a receita do Estado desde o momento da respectiva emissão).

Do tratamento e análise efectuados aos elementos recebidos pelo Tribunal para efeito da elaboração do presente Parecer, bem como dos esclarecimentos que foram prestados para justificar as divergências e lapsos detectados no decurso dessa análise, deve ainda destacar-se que:

- ♦ o Tribunal de Contas tem vindo a defender a utilização, pelo respectivo serviço administrador, de um modelo normalizado de registo que distinga as liquidações prévias (aquelas que são registadas previamente à respectiva cobrança e, portanto, as únicas que podem permanecer por cobrar ou serem anuladas) das receitas obtidas por autoliquidação dos respectivos sujeitos passivos (aquelas que só são registadas no momento da respectiva cobrança, incluindo as relativas a pagamentos por conta e retenções na fonte), posição que continuou a não ser considerada na definição das operações de execução movimentadas no SGR para o ano de 2004.

Em sede de contraditório, a DGO informa que tudo fará para que a distinção entre liquidações prévias e autoliquidações seja possível no início da execução do ano de 2007 remetendo a sua opinião sobre a individualização destas operações para o contraditório efectuado ao ponto 9.2 do presente Parecer, no qual igualmente se encontram os comentários do Tribunal sobre essa questão;

- ♦ a informação registada pela DGAIEC continuou sem resultar directa e integralmente de dados transmitidos pelas aplicações informáticas do Sistema de Contabilidade Aduaneira utilizadas nos serviços dependentes daquela entidade;
- ♦ a contabilização pelos serviços da DGCI administradores de receitas do Estado continua a evidenciar divergências na cobrança validada por esses serviços face à registada na Contabilidade do Tesouro, devido às deficiências do processo de recolha e tratamento dessa informação, que não permite a transmissão, integração e conciliação automática dos dados, mas está dependente de um conjunto de procedimentos que não asseguram a detecção e correcção tempestiva das divergências.

Esta vulnerabilidade do modelo de contabilização resulta de neste se integrarem diferentes sistemas não relacionados entre si e com diferentes níveis de agregação, tornando praticamente inviável efectuar, em tempo útil, a conciliação e o controlo efectivo da informação registada.

Como consequência desta situação, verificou-se que a informação de cobrança constante das tabelas dos serviços administradores continuou a ser alterada, por lançamentos efectuados no SGR que vieram a igualar a cobrança de receitas orçamentais aos valores que foram apurados pela DGT, como entidade responsável pela movimentação de fundos na Tesouraria do Estado; este procedimento que também foi seguido para registar os reembolsos e restituições pagos na CGE, constitui uma demonstração cabal da falta de fiabilidade do modelo de contabilização;

- ♦ ao ser sujeita a sucessivas actualizações, parte das quais afectando a situação ou a conciliação de operações realizadas em períodos com contabilização já encerrada, a informação constante das diferentes bases de dados torna-se inconsistente com os valores registados pelos serviços administradores relativos aos mesmos períodos facto que, só por si, coloca seriamente em causa a fiabilidade do processo de contabilização que gera estes dados, uma vez que não

assegura valores definitivos até ao encerramento da CGE nem os consegue conciliar com os da Contabilidade do Tesouro.

Para ultrapassar esta inconsistência, o Tribunal recomenda que seja cumprida a data comum definida para apuramento e registo da informação original e da informação definitiva de cada período de incidência; as operações realizadas em período já encerrado mas só validadas em período posterior, deverão ser registadas de forma autónoma, como regularizações de períodos anteriores, nas tabelas correspondentes ao período de validação identificado pelos códigos e respectivas datas de conciliação (para as autoliquidações) ou de situação (para as liquidações prévias);

- ◆ a DGT registou a cobrança das diferentes receitas orçamentais na Contabilidade do Tesouro pela respectiva informação de cobrança validada pelo Sistema de Controlo de Cobranças de Receitas do Estado e de Operações de Tesouraria (SCE); o Tribunal considera que o processo de validação e a inerente contabilização devem evoluir de forma a serem realizados no período que se encontra determinado pelo regime legal da Tesouraria do Estado;
- ◆ o Tribunal continua a recomendar que devem ser criadas condições para o valor global da informação de cobrança ser diariamente conciliado entre a DGT e os serviços administradores;
- ◆ considerando as competências atribuídas à DGO nos Decretos-Leis n.º 344/98, de 6 de Novembro, e n.º 301/99, de 5 de Agosto, o Tribunal entende que deve ser esta entidade a registar no SGR as excepções ao cumprimento dos princípios, normas e critérios de contabilização determinados para a execução do Orçamento da Receita do Estado, bem como as operações de encerramento e de compensação do encerramento da CGE.

O Tribunal não defende que sejam promovidas ou sequer admitidas excepções aos critérios de contabilização mas que, sendo tais excepções determinadas como tem sido o caso, não devem ser, seguramente, os serviços administradores das receitas a alterar a sua contabilidade mas a entidade coordenadora do processo de contabilização a registar essas alterações. Desta forma, o Tribunal considera que a intervenção da DGO iria contribuir para resolver as discrepâncias existentes e não para criar novas discrepâncias.

A análise efectuada ao sistema de contabilização das receitas orçamentais do Tesouro faz com que o Tribunal de Contas continue a insistir na:

- ◆ organização da Contabilidade do Tesouro por forma a autonomizar a movimentação efectuada por responsável financeiro e por entidade, tornando possível exercer efectivo controlo sobre essa movimentação e avaliar a fiabilidade e consistência dos respectivos registos com os das restantes áreas e com os escriturados na contabilidade de outras entidades;
- ◆ contabilização integral das receitas orçamentais por serviço administrador e discriminação da receita cobrada por serviço cobrador através da utilização de um processo fiável de recolha e tratamento da cobrança para efeito da respectiva validação (o que ainda não se pode considerar como atingido uma vez que se continuam a verificar desvios entre a informação registada por serviços administradores e a registada por serviços cobradores);
- ◆ criação de códigos de conta específicos das receitas obtidas por cada uma das entidades colaboradoras (foram apenas criadas contas de terceiros para validação das cobranças dessas entidades).

Finalmente, ainda no âmbito da análise dos resultados globais relativos à CGE de 2004, encontra-se evidenciada no quadro seguinte, o apuramento da receita efectiva, por entidades, de acordo com os



Tribunal de Contas

valores registados na Contabilidade do Tesouro, após a realização de operações escriturais traduzidas por acréscimo ou dedução à cobrança arrecadada pelos serviços com função de caixa do Tesouro ou pelas entidades colaboradoras.

Uma vez que o objecto do presente Parecer é a CGE de 2004, os dados deste quadro foram obtidos em função dos valores relativos à receita cobrada (correspondente à receita orçamental líquida) e às reposições abatidas nos pagamentos que constam do Mapa I daquela Conta.

Quadro II.6 – Apuramento da receita efectiva por entidades

(em euros)

Designação	DGT	DGCI-IVA	DGCI-IR	DGCI-IS	DGCI-TF/RPSLF	DGCI-MI	DGCI-ND	DGAIEC	Total - CGE
Cobrança por entrada de fundos									
Serviços com função de caixa do Tesouro		543.955.642,48			14.847.426.058,86			6.488.416.780,71	21.879.798.482,05
DGT – Conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal	1.564.571.254,05		34.846,05						1.564.606.100,10
DGT – Receita dos SEMNE	2.923.127,16								2.923.127,16
DGT – Remunerações de aplicações financeiras	32.050.291,81								32.050.291,81
Entidades colaboradoras na cobrança (IC, CTT e SIBS)		6.486.410.854,91	2.225.124.227,28			4.917.742.272,72		90.826.109,97	13.720.103.464,88
Acréscimos por operações escriturais									
Cobranças resultantes da compensação de dívidas					17.230.972,49				17.230.972,49
Afectação de despesa para receita orçamental		13.987.306,97	2.201.826.784,82	295.278,17					2.216.109.369,96
Conversão de valores não orçamentais	9.993.784,58								9.993.784,58
Saldos transitados de 2003	127.628.569,12								127.628.569,12
Reposições de 2004 cobradas em 2005 – antecipação	35.611,92								35.611,92
Dívida pública – necessidades de financiamento	38.026.377.362,22								38.026.377.362,22
Outras operações escriturais	2.188.965.614,00	139.347,15		41,72					2.189.105.002,87
Deduções por operações escriturais									
Reposições de 2003 cobradas em 2004 – compensação	-354.230,41								-354.230,41
Regiões Autónomas		-498.691.828,54	-442.223.955,45	-45.420.514,80		-58.227,60		-49.370.208,88	-1.035.764.735,27
Autarquias – Derramas de IRC			-379.354.099,30						-379.354.099,30
Órgãos de Turismo – IVA		-16.900.000,00							-16.900.000,00
Segurança Social – IVA		-550.899.996,00							-550.899.996,00
Cobrança de Créditos objecto de cessão			-124.668.198,90	-4.778.911,73			-173.638.470,71		-303.085.581,34
IFADAP – Fundo Florestal Permanente								-21.539.490,25	-21.539.490,25
Reposições abatidas a restituir	-4.179,34								-4.179,34
Receita de Multi-Imposto em excesso	-2.010.239,55								-2.010.239,55
Saldos a transitar para 2005	-19.255,12								-19.255,12



Tribunal de Contas

em
ml
ma
ma

(em euros)

Outras operações escriturais			-204.995,25						-204.995,25
Total Orçamental ilíquido	41.950.157.710,44	5.978.001.326,97	3.480.534.609,25	-49.904.106,64	14.864.657.031,35	4.917.684.045,12	-173.638.470,71	6.508.333.191,55	77.475.825.337,33
Dedução de Reembolsos e Restituições	-181.954.425,64	-3.290.465.562,59	-2.400.330.728,05		-100.910.415,08			-18.681.629,48	-5.992.342.760,84
Total Orçamental líquido	41.768.203.284,80	2.687.535.764,38	1.080.203.881,20	-49.904.106,64	14.763.746.616,27	4.917.684.045,12	-173.638.470,71	6.489.651.562,07	71.483.482.576,49
Dedução da Receita Líquida de Operações extra-orçamentais	-661.925.515,36				-108.248.731,41	-2.010.239,55		-428.165,05	-772.612.651,37
Receita orçamental líquida	41.106.277.769,44	2.687.535.764,38	1.080.203.881,20	-49.904.106,64	14.655.497.884,86	4.915.673.805,57	-173.638.470,71	6.489.223.397,02	70.710.869.925,12
Dedução de Passivos Financeiros	-38.026.377.362,22								-38.026.377.362,22
Receita Efectiva líquida	3.079.900.407,22	2.687.535.764,38	1.080.203.881,20	-49.904.106,64	14.655.497.884,86	4.915.673.805,57	-173.638.470,71	6.489.223.397,02	32.684.492.562,90

Em termos de entidades cobradoras verifica-se que a maior cobrança continuou a ser obtida pelas tesourarias de finanças (que arrecadaram mais €3.356 milhões do que em 2003) com 39,9% do total arrecadado (atingindo este €37.199,5 milhões, mais 6,6% do que em 2003), seguidas pelas entidades colaboradoras na cobrança (36,9%), pelas caixas da DGAIEC (17,4%), pela DSCIVA (DGCI-IVA) (1,5%) e, por fim, das contas bancárias da DGT e dos SEMNE (4,3%).

Estes resultados, quando comparados com os apurados no Parecer da CGE do ano de 2003, tornam importante salientar que o peso da cobrança arrecadada pela DSCIVA no total registou uma quebra muito significativa (-91,4%) o que se fica a dever à transferência da receita dos cheques remetidos à DSCIVA, juntamente com a declaração periódica a que se refere a alínea c) do n.º 1 do art.º 28 do Código do IVA, para as tesourarias de finanças e entidades colaboradoras da cobrança por efeito da aplicação da Portaria n.º 375/2003, de 10 de Maio. A referida portaria que, de forma progressiva consoante o tipo de sujeito passivo, tornou obrigatório o envio por transmissão electrónica de dados da declaração periódica bem como dos anexos nela referidos veio determinar que o pagamento passaria a ser efectuado nas tesourarias de finanças, nas caixas Multibanco, nos CTT ou através de *homebanking* dos bancos aderentes.

A quase totalidade da cobrança obtida pelas entidades colaboradoras (que aumentou €3.834,3 milhões face à do ano anterior) foi relativa a IVA (47,3%), a receitas de IR e do imposto do selo abrangidas pela designação de “Multi-Imposto” (35,8%) e a IR (16,2%).

Na Contabilidade do Tesouro, a receita obtida por estas entidades referente às cobranças de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo submetidas pela *Internet*, permanecem numa conta designada por “Multi-Imposto”, não sendo imputadas ao respectivo imposto. Esta forma de contabilização por parte da DGT justifica a redução do peso da receita de IR no valor total arrecadado pelas entidades colaboradoras da cobrança (- 73%) e o facto de não constar qualquer valor respeitante a imposto do selo.

A cobrança por entrada de fundos foi acrescida em €42.586,5 milhões, através de operações escriturais, dos quais 89,3% corresponderam ao registo de passivos financeiros provenientes de dívida pública para satisfação das necessidades de financiamento. Também por operações escriturais, foram efectuadas deduções aos valores cobrados que foram registados como orçamentais, as quais atingiram €2.310,1 milhões que tiveram como principais destinatários as Regiões Autónomas (44,8%), a Segurança Social (23,8%) e as Autarquias (16,4%).

Ao valor remanescente (€77.475,8 milhões) foi ainda abatido o valor dos pagamentos para reembolso ou restituição de receitas orçamentais indevida ou excessivamente cobradas e registadas no mesmo ano ou em anos anteriores; segundo a CGE, foram pagos reembolsos e restituições no valor de €5.992,3 milhões de euros, dos quais 54,9% foram relativos a IVA e 40,1% a IR.

De referir que os reembolsos continuaram a ser contabilizados na sequência do respectivo pagamento enquanto as outras deduções foram contabilizadas na sequência do apuramento pelo serviço competente para esse efeito, dos valores a entregar e que só posteriormente serão pagos, procedimento que o Tribunal de Contas igualmente tem vindo a defender para os reembolsos.

A receita efectiva líquida, isto é, sem as operações extra-orçamentais (reposições abatidas nos pagamentos) e sem os passivos financeiros (que cresceram 10,7% devido à utilização de mais €3.669,1 milhões de dívida pública do que em 2003) totalizou €32.684,5 milhões o que representou um acréscimo de 3,2% (mais €1.003,1 milhões) face ao ano anterior.



Considerando os factos apurados e a análise efectuada ao processo de contabilização e controlo da Execução do Orçamento da Receita do Estado relativa ao ano de 2004, não pode o Tribunal de Contas deixar de manter uma posição de reserva face aos resultados obtidos. Na verdade, os procedimentos adoptados pelas entidades intervenientes no processo conduzem à falta de fiabilidade e de consistência do modelo de contabilização tornando evidente que o valor da receita orçamental efectivamente obtida não corresponde ao inscrito na CGE.

Em sede de contraditório, a Direcção-Geral dos Impostos começou por referir que o conteúdo dos pontos 2.1 a 2.3 do presente capítulo traduz com clareza a execução dos procedimentos contabilísticos adoptados, bem como identifica alguns dos estrangulamentos observados na contabilização e controlo dos impostos por si administrados.

Segundo a DGCI, a disponibilização aos sujeitos passivos de novos meios para cumprimento das suas obrigações fiscais, designadamente as declarações electrónicas e os pagamentos pela *internet*, permitiram uma contracção do volume dos dados da cobrança por conciliar e um maior controlo das obrigações fiscais.

Reconhece a DGCI que a falta de relacionamento entre os vários sistemas das entidades intervenientes no circuito da cobrança é, tal como o Tribunal vem assinalando, uma realidade que terá de ser ultrapassada rapidamente, nomeadamente, no que concerne à aceitação de pagamentos pelos circuitos financeiros da tesouraria do Estado que são rejeitados quando sujeitos à validação dos sistemas próprios da DGCI.

A DGCI efectuou ainda considerações destinadas a justificar os atrasos registados na contabilização das receitas sob sua administração, particularmente quanto à cobrança arrecadada pelas tesourarias de finanças, que se relacionam com as operações de conciliação da Conta de 2003 e com as implicações na gestão das tabelas orçamentais e implementação de um novo plano de contas em resultado da alteração orgânica decorrente da tomada de posse do XVI Governo Constitucional.

A DGCI também refere algumas das suas perspectivas futuras que deverão contribuir para a redução dos atrasos, dos valores por conciliar e das divergências entre fluxos financeiros e fluxos económicos, nomeadamente, o saneamento das bases de dados da área da Justiça Tributária, o funcionamento do sistema de distribuição da receita (SDR) coerciva e a centralização do processo de contabilização dos impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado e do selo na Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo.

Finalmente, a DGCI apresentou um conjunto de informação complementar destinada a evidenciar o desempenho obtido em 2004 com a cobrança das receitas sob sua administração, face ao ano anterior, não considerando o impacto da operação de cessão de créditos fiscais, cuja execução em 2004 é objecto de análise no ponto 2.4 do presente capítulo do Parecer. Esta informação complementar, tal como as restantes respostas recebidas para exercício do contraditório, é integralmente apresentada no Volume III deste Parecer.

Instadas a pronunciar-se sobre o conteúdo dos pontos 2.1 a 2.3 do presente capítulo, a Direcção-Geral do Tesouro entendeu não tecer qualquer comentário, enquanto que a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, a Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros e o Instituto de Informática não responderam.

2.4 – Dívidas fiscais objecto de cessão

2.4.1 – Enquadramento

No presente ponto dá-se conta dos resultados da auditoria à cobrança de dívidas fiscais objecto de cessão. A cessão de créditos do Estado relativa às dívidas fiscais, foi regulamentada pela Portaria n.º 1375-A/2003 e efectuada em 19 de Dezembro de 2003, tendo o valor nominal dos créditos cedidos sido determinado por referência à data de 30 de Setembro de 2003. Através desta operação foram cedidos 1.390.758 créditos do Estado no valor de €9.446.137.174, por um preço inicial equivalente a 15,38% desse valor e por um eventual preço diferido a determinar após ser concluída a operação de titularização desses créditos.

No âmbito do Parecer sobre a CGE de 2003, o Tribunal de Contas concluiu que a receita extraordinária obtida com essa operação teria como consequência a redução das receitas dos anos seguintes, pela exclusão da futura cobrança dos créditos cedidos. No mesmo âmbito, foram ainda colocadas reservas à fiabilidade da informação que serviu de base à mesma operação e revelada a sobreavaliação da Receita inscrita na Conta de 2003, devido ao facto da cobrança de créditos cedidos obtida nesse ano só ter sido deduzida à Receita do Estado do ano seguinte.

Estas conclusões determinaram a necessidade de acompanhar a evolução das dívidas fiscais que foram objecto de cessão, para avaliar o seu impacto na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2004 e, assim, habilitar o Tribunal a pronunciar-se sobre o desenvolvimento da operação em causa, no presente Parecer.

Tendo presente a fundamentação e os resultados previamente referidos, foi realizada uma auditoria à cobrança de dívidas fiscais objecto de cessão cujo objectivo consistiu na avaliação do grau de execução dessas dívidas no ano de 2004, o que implicou avaliar a fiabilidade da informação sobre:

- ◆ o conjunto dos créditos cedidos (Carteira de Créditos);
- ◆ a cobrança obtida e os pagamentos efectuados à entidade cessionária; e
- ◆ a anulação e a substituição de dívidas cedidas.

Ao objecto da auditoria correspondeu o conjunto de serviços da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) responsáveis pela execução das dívidas fiscais objecto de cessão, nomeadamente, a Direcção de Serviços de Justiça Tributária (DSJT).

Para efeito desta acção foram solicitados à DGCI os relatórios mensais e semi-anuais sobre a execução das dívidas cedidas remetidos à entidade cessionária, bem como a discriminação, por crédito, da informação que suporta aqueles relatórios, para o período de 1 de Outubro de 2003 a 28 de Fevereiro de 2005.

Esta informação foi solicitada para aferir a consistência dos dados constantes dos relatórios enviados à entidade cessionária, na medida em que estes se configuram como documentos de prestação de contas àquela entidade, e constituir uma amostra de créditos cedidos para avaliar a fiabilidade da informação transmitida sobre os mesmos. Após o tratamento e análise da informação recebida, foram constituídas duas amostras, uma de créditos sem movimento até ao final do primeiro período de cobrança (31 de Agosto de 2004) e, outra, de créditos com movimento no mesmo período (por substituição, anulação ou cobrança).



A fiabilidade da informação foi medida através da análise da elegibilidade das dívidas, quer no caso dos créditos constantes da Carteira desde a sua constituição, quer no caso dos acrescidos em 31 de Agosto de 2004 e pela análise da validade das operações que estiveram na origem da substituição dos créditos (por incorrecção do valor cedido ou por falta de requisitos legais e contratuais).

Este exame foi efectuado através da verificação física dos processos de execução fiscal (existentes nos oito serviços de finanças com receita potencial superior a 1% do total cedido e valor dos créditos substituídos e das anulações em 31 de Agosto de 2004 superior a 10% da respectiva receita potencial) e da análise da informação sobre esses processos no SEF e sobre as respectivas liquidações e certidões de dívida nos sistemas de gestão do imposto sobre o valor acrescentado e dos impostos sobre o rendimento.

A apreciação da fiabilidade desta informação (amostra) tinha, inicialmente (fase de planeamento), como objectivo servir de suporte à emissão de uma opinião sobre a avaliação do grau de execução das dívidas fiscais objecto de cessão no final do ano de 2004. Verificou-se, contudo, que o apuramento do valor em dívida em 31 de Dezembro de 2004 foi condicionado pelo facto dos dados recebidos sobre os créditos violados, os créditos substitutos e as anulações indicarem como data da operação o último dia útil do período de cobrança a que se refere o relatório semi-anual. Refira-se que, no presente documento, os créditos cujo valor nominal, devido a substituições parciais ou totais, seja objecto de redução ou acréscimo designam-se, respectivamente, Créditos Violados e Créditos Substitutos.

A opção metodológica equacionada para cumprimento do objectivo em causa consistia em considerar os dados disponíveis sobre as alterações à Carteira de Créditos em 31 de Agosto de 2004 para efeito de apuramento do valor em dívida no final desse ano. Contudo, constatou-se também que os dados relativos à cobrança e às anulações, operações que devem ser consideradas no apuramento do valor em dívida, continham inconsistências de diversa ordem das quais resultou a emissão de uma opinião negativa sobre a sua fiabilidade.

Tendo em conta estes pressupostos e os resultados obtidos com a amostra de créditos cedidos, a metodologia adoptada consistiu em apurar a variação verificada na Carteira de Créditos entre 30 de Setembro de 2003 (designada neste documento por data da separação) e 31 de Agosto de 2004 (final do primeiro período da cobrança), tendo como base a informação obtida dos ficheiros, enquanto o valor em dívida no final desse período só foi apurado através dos relatórios. Após este apuramento, os resultados obtidos sobre a variação da Carteira de Créditos foram confrontados com a informação similar constante dos relatórios.

Finalmente, foi analisada a conformidade das operações relativas a dívidas cedidas que, no âmbito da CGE de 2004, foram registadas no Sistema Central de Receitas e na Contabilidade do Tesouro, face à informação constante dos relatórios enviados ao cessionário.

Correspondendo o período de incidência da presente acção ao ano de 2004, a variação da Carteira de Créditos foi analisada até 31 de Agosto de 2004, sem prejuízo da análise das situações referentes a anos anteriores e ao ano seguinte que se revelaram necessárias. O exame às cobranças obtidas em 2004 foi extensivo ao segundo período de cobrança (1 de Setembro de 2004 a 28 de Fevereiro de 2005).

2.4.2 – Análise da informação prestada sobre créditos cedidos

2.4.2.1 – Variação da Carteira por substituição de créditos

A Direcção de Serviços de Justiça Tributária foi a entidade que teve a seu cargo a selecção do conjunto de créditos a ceder e a prestação de esclarecimentos à entidade cessionária e às entidades que avaliaram a qualidade desses créditos. Àquele serviço foi ainda cometido o acompanhamento da situação dos créditos cedidos, nomeadamente, o apuramento da cobrança, das anulações e da substituição dos créditos, bem como a elaboração dos relatórios a apresentar ao cessionário, nos termos e prazos contratualmente acordados.

No exercício do contraditório, a DGCI afirmou que, em matéria de cobrança, a DSJT *“apenas teve a seu cargo o acompanhamento, através das respectivas Direcções de Finanças, do apuramento e regularização das guias modelo 51, não integradas, em devido tempo, no SEF”*, acrescentando que o apuramento dessas cobranças foi efectuado pela DGITA, cabendo à DSJT *“a formatação dos mapas e relatórios a enviar às entidades necessárias, SAGRES, D.G.T, Agências de rating e D.S.C.C”*.

Por sua vez, a DGITA, em sede de contraditório, sustentou que a informação que serve de base ao *“documento em análise, assim como todos os relatórios elaborados sobre a cessão de dívidas fiscais, têm por base informação facultada pela DGCI, para a qual tem contribuído a informação disponibilizada pela DGITA, pelo que se considera ser aquela a entidade que se encontra em condições de proceder à apreciação dos conteúdos constantes deste relatório”*. A mesma direcção-geral referiu ainda que toda a informação das dívidas objecto de cessão tem vindo a ser integrada numa base de dados autónoma, relacionada com a base de dados de dívidas, que permite à DGCI *“satisfazer todas as solicitações relativas à cessão de créditos, incluindo a que foi prestada ao Tribunal de Contas”*, no âmbito da acção desenvolvida.

Entende o Tribunal que cabe à DGCI garantir a integridade da informação obtida dos seus sistemas e, tendo em conta as competências cometidas à DSJT, seria de esperar que, nesta matéria, a referida direcção de serviços tivesse outras responsabilidades, para além de acompanhar o apuramento e regularização das guias modelo 51 e formatar os mapas e os relatórios que são enviados às *“entidades necessárias”*.

Neste contexto, torna-se necessário que a DGCI defina qual é o serviço, no âmbito da referida direcção-geral, que centraliza e responde pela informação referente à operação de cessão de créditos para efeitos de titularização, pois, na mencionada acção, foi a própria DGCI que definiu a DSJT como interlocutora do Tribunal de Contas.

Na fase de constituição da Carteira de Créditos, este serviço procedeu à selecção dos créditos objecto de cobrança coerciva, através de processos de execução instaurados entre 1 de Janeiro de 1993 e 30 de Setembro de 2003 (como se encontra previsto no n.º 2 do artigo 1.º da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro). No âmbito da negociação com o cessionário, foi estabelecido excluir da Carteira, os créditos relativos a processos declarados em falhas, suspensos por falências decretadas em data anterior a 30 de Setembro de 2003 ou em situação de prescrição. Não foi definido qualquer outro critério de selecção, nomeadamente, por tipo de contribuinte, por código de actividade económica ou por valor em dívida.

A DGCI entendeu acrescentar que, na fase de constituição da Carteira de Créditos, foram retirados dois processos de execução fiscal respeitantes ao Serviço de Finanças de Lisboa-2 *“por ter sido considerado nos sistemas informáticos um absurdo (uma enormidade em termos de valores)”*, tendo os valores desses processos sido tratados manualmente e corrigidos na Carteira. A situação destes dois créditos



foi também analisada pelo Tribunal e os seus comentários encontram-se expressos no final deste ponto.

Com base nos critérios contratualmente estabelecidos, a DSJT procedeu à selecção dos créditos utilizando para o efeito a informação constante dos sistemas informáticos utilizados nos serviços de finanças para o controlo e gestão dos processos de execução fiscal: o sistema actual, designado por Sistema de Execuções Fiscais (SEF) e, também, o sistema anterior, que se encontra em fase de substituição, designado por Programa de Execuções Fiscais (PEF). Deve referir-se que a migração dos dados do PEF para o SEF teve início em 1999, mas, no final do primeiro trimestre de 2005 (data em que foi obtida a informação utilizada na acção), os dados ainda não se encontravam centralizados, ou seja, integralmente conferidos, validados e migrados. A DSJT salientou ter efectuado o confronto da informação do PEF com a dos sistemas próprios do IR e do IVA, para efeito da selecção dos créditos.

Sobre este confronto, a DGCI informou que, tendo em conta a qualidade da informação constante do PEF, não foi titularizada *“uma parte da carteira de créditos existentes no sistema, por se duvidar da sua existência”*. O Tribunal de Contas considera preocupante a própria DGCI duvidar da existência de processos de execução fiscal e espera que, no futuro, os sistemas de gestão destes processos venham eliminar definitivamente esta dúvida. Faz notar, também, que este comentário vem confirmar as observações efectuadas pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, que foram, nessa altura, consideradas *“exageradas”* pela DGCI, e que o levaram a colocar reservas à fiabilidade da informação que serviu de base à operação de cessão de créditos do Estado, uma vez que foi obtida de aplicações/sistemas cujas limitações são, sobejamente, conhecidas quer da DGCI quer da DGITA.

Esta situação foi confirmada pelo facto de apenas 22,4% dos créditos constantes da Carteira terem o SEF como origem, como foi referido no Parecer sobre a CGE de 2003, o que significa que, à data da separação, o número de créditos com processos de execução fiscal já instaurados neste sistema ou objecto de migração completa era inferior a um quarto do total.

Ainda no âmbito da constituição da Carteira, a existência de créditos com valor nulo ou insignificante, situação relatada no Parecer sobre a CGE de 2003, foi agora justificada pela DSJT como resultado da celeridade que foi necessário imprimir à operação de cessão de créditos, uma vez que a anulação dessas situações implicava refazer ou actualizar a numeração dos créditos (que é sequencial para todos os créditos, incluindo os da Segurança Social).

Conforme se encontra previsto no n.º 2 do artigo 8.º da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, a DGCI, como entidade que assegura a gestão e cobrança dos créditos cedidos, presta periodicamente ao cessionário informação sobre os créditos cedidos e a cobrança efectuada. A informação é prestada através de relatórios mensais, com os dados sobre a cobrança e os valores transferidos, e semi-anuais que, para além da informação de cobrança, apresentam a Carteira de Créditos à data da separação e pelo valor em dívida no final do respectivo período, os Créditos Violados, as Providências relativas a Créditos Violados (Créditos Substitutos e Objecto de Retransmissão) e as Anulações ocorridas nesse período, os créditos integralmente cobrados (*“Fully Collected Claims”*), os novos planos de pagamento a prestações (*“New Instalment Plans Agreed”*) e as reduções na Carteira de Créditos (*“Aggregate Amount of any Reductions in Nominal Amount”*).

Nos relatórios mensais, o período de apuramento dos valores envolvidos não é coincidente com o mês do calendário, terminando seis dias úteis antes do último dia desse mês, de forma a permitir ao Tesouro efectuar a transferência para a entidade cessionária no último dia de cada mês. Nos relatórios semi-anuais, a data dos créditos incluídos na Carteira, na sequência de substituições, corresponde ao último dia do relatório semi-anual.

Segundo a DSJT, a variação registada na composição da Carteira de Créditos original seria apenas resultante das substituições entretanto efectuadas, fossem estas parciais, através de ajustamentos ao valor original das dívidas cedidas (na sequência de conclusão da migração dos processos para o SEF e da sua verificação física), ou totais, através da eliminação de créditos não elegíveis e da inclusão de novos créditos. Esta inclusão só se deveria verificar se os referidos ajustamentos fossem insuficientes para repor o valor original dos créditos cedidos, face à redução resultante da exclusão dos créditos eliminados.

A eliminação de créditos da Carteira é consequência de se encontrar legal e contratualmente prevista a substituição dos créditos para os quais seja apurado um facto anterior a 30 de Setembro de 2003 (data de separação) que confira à dívida inexistência ou inexigibilidade, para efeito da cessão, designadamente, sentença judicial, prescrição ou declaração de falência. No entanto, sempre que se verificar um facto posterior à data acima referida, os respectivos créditos não são objecto de substituição e, no caso das prescrições, devem passar a ser reportados ao cessionário como anulações, reduzindo o saldo em dívida. Também deve ser reportada ao cessionário a informação sobre os créditos que sejam objecto de cobrança (parcial ou integral) e a correspondente redução do valor em dívida.

Assim, as substituições devem ser as variáveis utilizadas para manter o valor nominal dos créditos constantes da Carteira de Créditos. As cobranças e as anulações devem ser, por sua vez, as variáveis responsáveis pela redução do valor em dívida referente aos créditos objecto de cessão.

A DSJT revelou também não serem substituídos créditos relativos a dívidas declaradas em falhas ou a cujos sujeitos passivos foi declarada a falência judicial, quando se verifica cobrança superior a 15,38% (percentagem do valor nominal recebida como preço inicial da cessão) do valor cedido.

Relativamente aos aspectos relatados pelo Tribunal em matéria de anulações, a DGCI, no exercício do contraditório apresentou os seguintes comentários:

“Cabe dizer que apenas as prescrições verificadas após 30/09/03 reduzem o saldo da dívida sendo, por conseguinte, reportadas ao cessionário como anulações.

As anulações decorrentes de sentença judicial são sempre quebras e por essa razão dão origem a substituições.

Parece que a divergência de entendimento neste campo se deve à incorrecta tradução do termo “anullements” constante do contrato.

No que concerne às declarações em falhas são as mesmas incluídas em tabela própria não reduzindo o saldo e são comunicadas ao cessionário.”

“As anulações (...) são as variáveis responsáveis pela redução do valor em dívida devendo neste contexto ser entendidas como prescrições.”

Relativamente aos argumentos apresentados pela DGCI, o Tribunal entende que as referidas afirmações deverão ter origem em algum equívoco relativamente às circunstâncias em que as diversas ocorrências deverão ser reportadas ao cessionário como anulações ou como “quebras” (Créditos Violados). Pois, é referido no ponto 7.1.3, do “*Claims Assignment Agreement*”, “*Each Seller represents and warrants to the Purchaser on the Closing Date that, as at the Claims Portfolio Cut-Off Date, the Claims Portfolio has the characteristics in the Representation Notice*”. Ou seja, é garantido pelos vendedores ao comprador que em 30 de Setembro de 2003 (cfr. “*Incorporated Terms Memorandum*”) a Carteira de Créditos tem as características descritas na Notificação de Afirmações (contida na “*Schedule 7*” do “*Claims Assignment Agreement*”). E, no caso de a garantia referida na norma atrás transcrita ser violada, no ponto 9.5.1 encontra-se estipulado que, se a Data de Tomada de Providências recair dentro do período de substituição, os créditos inicialmente cedidos devem ser substituídos. E, assim, apenas as



declarações judiciais anteriores a 30 de Setembro têm de ser substituídas, e, não, como é afirmado pela DGCI, todas as anulações decorrentes de sentença judicial.

Esta direcção de serviços informou ainda que a substituição dos créditos, para além de ter de obedecer às condições de elegibilidade legal e contratualmente previstas, é, quando possível, efectuada com recurso a processos de execução fiscal com o mesmo ano de instauração do processo a que respeitava o crédito violado, recorrendo para o efeito, nomeadamente, a processos que, em 30 de Setembro de 2003, apesar de se encontrarem nas condições exigidas, não foram integrados na Carteira de Créditos.

Segundo os critérios referidos para determinar a variação (entendida como alteração na composição) da Carteira de Créditos, o conjunto dos créditos cedidos só pode ser alterado por substituição de créditos, seja esta total ou parcial.

No quadro seguinte encontra-se expressa a variação da Carteira de Créditos, em cada um dos períodos de cobrança, de acordo com a informação constante dos relatórios remetidos à entidade cessionária. Os valores reportados a 31 de Agosto de 2004 e 28 de Fevereiro de 2005 correspondem ao valor nominal dos créditos cedidos e são, por isso, superiores aos valores constantes do quadro relativo à situação dos créditos fiscais na Carteira pelo valor em dívida (valor nominal deduzido das cobranças e anulações entretanto registadas).

Quadro II.7 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-2005, segundo os relatórios para o cessionário

(em euros)

Tipo de Credito	Carteira de Créditos em 30/09/2003	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 31/08/2004	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 28/02/2005
IRS	1.175.686.872,81	98.439.642,30	98.439.642,30	1.175.686.872,81	75.913.621,88	76.024.302,32	1.175.576.192,37
IRC	2.572.401.545,41	129.274.926,59	129.274.926,59	2.572.401.545,41	166.960.580,91	166.960.580,91	2.572.401.545,41
IVA	5.255.873.242,13	231.384.101,29	231.384.101,29	5.255.873.242,13	256.305.824,42	256.305.824,42	5.255.873.242,13
Outros	442.175.512,94	8.860.142,85	8.860.142,85	442.175.512,94	29.850.797,40	29.850.797,40	442.175.512,94
Total	9.446.137.173,30	467.958.813,03	467.958.813,03	9.446.137.173,30	529.030.824,61	529.141.505,05	9.446.026.492,86

Segundo estes dados, verifica-se que as substituições efectuadas até ao final do primeiro período de cobrança não alteraram o valor nominal dos créditos cedidos, enquanto no final do segundo período de cobrança se encontravam por substituir créditos violados no valor de €110.680,44.

Para avaliar a coerência e consistência dos dados relativos à variação da Carteira de Créditos reportados nos relatórios, foi utilizada a informação constante dos ficheiros informáticos recebidos pelo Tribunal de Contas para:

- ◆ apurar a variação na Carteira de Créditos, em número de créditos e valor, desde a sua constituição até ao final do primeiro período da cobrança (31 de Agosto de 2004);
- ◆ confrontar a variação do número de créditos e valores apurados com os dados resultantes da análise e tratamento dos ficheiros referentes aos Créditos Substitutos e aos Créditos Violados no mesmo período;
- ◆ confrontar os dados relativos aos Créditos Substitutos com os relativos aos Créditos Violados no mesmo período; e

- ◆ comparar a variação na Carteira de Créditos, em número de créditos e valor, com a variação do mesmo no primeiro relatório semi-anual.

Complementarmente, foi efectuada a análise da variação do valor da Carteira de Créditos entre os dois períodos da cobrança, segundo a informação obtida dos ficheiros.

O Quadro II.8 reflecte a variação verificada na composição da Carteira de Créditos resultante do confronto entre os créditos que se encontravam cedidos em 31 de Agosto de 2004 e os créditos originalmente cedidos:

Quadro II.8 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 31-08-2004, segundo os ficheiros informáticos

(em euros)

Créditos	Carteira de Créditos em 30/09/2003		Variação da Carteira de Créditos		Carteira de Créditos em 31/08/2004	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
Sem alteração	1.120.421	5.869.799.967,64	0	0,00	1.120.421	5.869.799.967,64
Eliminados	51.698	333.860.046,88	-51.698	-333.860.046,88	0	0,00
Com redução do valor nominal	211.030	3.177.950.855,41	0	-188.888.647,58	211.030	2.989.062.207,83
Com aumento do valor nominal	7.609	64.526.303,64	0	29.740.625,45	7.609	94.266.929,09
Acrescidos	0	0,00	85.518	433.817.684,60	85.518	433.817.684,60
Total	1.390.758	9.446.137.173,57	33.820	-59.190.384,41	1.424.578	9.386.946.789,16

Este confronto revelou que se mantiveram na Carteira 1.339.060 créditos, dos quais 211.030 tiveram o respectivo valor total (imposto e juros) reduzido, em €188.888.647,58, enquanto para 7.609 esse valor foi acrescido, em €29.740.625,45. Verificou-se ainda a eliminação de 51.698 créditos, no valor total de €333.860.046,88, e a inclusão de 85.518 créditos, no valor de €433.817.684,60. Como resultado destas operações, o valor nominal dos créditos cedidos apresentava, em 31 de Agosto de 2004, uma redução de €59.190.384,41 face à Carteira de Créditos constituída em 30 de Setembro de 2003.

Em sede de contraditório, a DGCI entendeu referir que na comparação entre os ficheiros referentes à Carteira de Créditos em 30 de Setembro de 2003 e em 31 de Agosto de 2004 “*não foram atendidas as prescrições nem o valor das guias modelo 51, cujo montante cobrado e constante dessas guias supera o montante titularizado do respectivo crédito*”, acrescentando que este “*diferencial funciona como dívida entregue como substituta, consubstanciando um aumento do valor do crédito titularizado*”. Este comentário foi apresentado pela DGCI para justificar, também, as outras divergências apuradas pelo Tribunal ao longo deste ponto, mas sem indicar o valor quer das prescrições, quer das cobranças efectuadas através das guias modelo 51.

O Tribunal discorda da afirmação da DGCI quando esta menciona não terem sido atendidas as prescrições para efeito de determinação da variação da Carteira de Créditos tendo em conta que estas são reportadas ao cessionário como anulações e não dão origem a substituições. E, por outro lado, a DGCI concorda com a afirmação apresentada neste ponto de que as substituições devem ser as variáveis utilizadas para manter o valor nominal dos créditos constantes da Carteira de Créditos, quando refere que “*A variação/alteração da Carteira de Créditos original só é alterada por informação relativa a substituições sendo o seu valor líquido afectado pelas prescrições e cobrança*”.

Quanto à observação da DGCI sobre o valor cobrado através das guias modelo 51 funcionar como valor substituto, é importante referir que, segundo informação prestada pela DGCI sobre o conteúdo



dos ficheiros relativos à Carteira de Créditos, as alterações no valor dos créditos são resultado de “quebra parcial” ou de “substituição parcial”. Sendo assim, o valor cobrado que deve ser considerado como valor substituto deveria consubstanciar-se numa substituição parcial (por aumento do valor nominal do crédito), em conformidade com o procedimento definido pela DGCI. Ora, na variação da Carteira de Créditos em 31 de Agosto de 2004, a parcela apurada como aumento do valor nominal do crédito (Quadro II.8) foi de €29,7 milhões.

Por outro lado, considerando que o valor cobrado das guias modelo 51 é superior ao valor cedido e que esse excedente é utilizado como valor substituto mas não altera o valor do crédito na Carteira, o ficheiro relativo a créditos substitutos deveria conter esta informação como créditos alterados mas sem acréscimo no valor da carteira (uma vez que a variação foi determinada por confronto entre os valores cedidos), facto que não ocorreu como demonstra o Quadro II.12, uma vez que o valor desses créditos (€2,1 milhões) é insuficiente para justificar as divergências relatadas.

A comparação dos resultados obtidos sobre a variação da Carteira de Créditos até 31 de Agosto de 2004, entre a informação do primeiro relatório semi-anual e a dos ficheiros informáticos, revela uma evidente disparidade. Enquanto, pela informação do relatório, o número de créditos cedidos se reduziu (menos 3.855 créditos) mas o valor nominal da Carteira de Créditos não foi alterado, pela informação dos ficheiros, o número de créditos cedidos aumentou (mais 33.820 créditos) mas o valor nominal da Carteira de Créditos foi reduzido em €59.190.384,41.

Para avaliar a coerência da informação contida nos ficheiros, os resultados obtidos sobre a variação da Carteira de Créditos foram também sujeitos a confronto com os dados relativos a Créditos Violados e a Créditos Substitutos. No quadro seguinte, a informação contida no ficheiro sobre Créditos Violados encontra-se discriminada por tipo de crédito e forma da respectiva substituição (total ou parcial).

Quadro II.9 – Discriminação dos Créditos Violados até 31-08-2004

(em euros)

Tipo de crédito	Substituições totais		Substituições parciais		Total	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
IRS	17.998	62.949.708,85	56.822	64.769.798,53	74.820	127.719.507,38
IRC	3.022	100.334.420,10	24.143	40.986.589,48	27.165	141.321.010,58
IVA	26.851	163.879.033,36	126.239	112.140.992,62	153.090	276.020.025,98
Outros	3.832	6.758.130,21	9.075	2.983.730,31	12.907	9.741.860,52
Total	51.703	333.921.292,52	216.279	220.881.110,94	267.982	554.802.403,46

Por sua vez, o resultado da comparação entre a informação sobre Créditos Violados e a correspondente redução da Carteira de Créditos até 31 de Agosto de 2004, que se encontra reflectido no Quadro II.10, revelou uma situação de não aderência total da informação relativa a 21.727 dos 267.982 créditos violados constantes do respectivo ficheiro, que globalmente se traduzia pelo acréscimo de €32.053.709,00 no valor da Carteira de Créditos face ao que deveria resultar das substituições totais e parciais registadas nesse ficheiro.

A aderência da informação sobre substituições totais com a dos créditos eliminados só não se verifica para cinco créditos, no valor de €61.245,64, que se mantinham na Carteira de Créditos, apesar de terem sido registados no ficheiro, como créditos com substituição total.

Já a falta de aderência da informação sobre substituições parciais com a dos créditos com redução de valor resulta de várias situações:

- ◆ para 16.469 créditos, a redução do valor na Carteira de Créditos é inferior em €27.960.482,71 ao valor das respectivas substituições parciais registado no ficheiro;
- ◆ verificou-se que 1.573 créditos registados no ficheiro com substituição parcial, pelo valor global de €1.908.615,79, faziam parte do conjunto de créditos cujo valor na Carteira de Créditos tinha aumentado em 31 de Agosto de 2004 em vez de diminuir;
- ◆ verificou-se ainda que 3.678 créditos registados no ficheiro com substituição parcial, pelo valor global de €2.123.365,07, se mantiveram na Carteira de Créditos sem alteração de valor.

Quadro II.10 – Confronto entre Créditos Violados e correspondente redução da Carteira de Créditos

(em euros)

Resultado	Créditos Violados		Redução da Carteira de Créditos		Diferença	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
Créditos com substituição total e com eliminação da Carteira de Créditos	-51.698	-333.860.046,88	-51.698	-333.860.046,88	0	0,00
Créditos com substituição total mas sem eliminação da Carteira de Créditos	-5	-61.245,64	0	0,00	5	61.245,64
Créditos com substituição parcial e com igual redução no valor da Carteira de Créditos	-194.559(*)	-171.181.378,40	-194.559(*)	-171.181.378,40	0	0,00
Créditos com substituição parcial mas com inferior redução no valor da Carteira de Créditos	-16.469(*)	-45.667.751,68	-16.469(*)	-17.707.268,97	0	27.960.482,71
Créditos com substituição parcial mas com acréscimo no valor da Carteira de Créditos	-1.573(*)	-1.908.615,79	0	0,00	1.573	1.908.615,79
Créditos com substituição parcial mas sem variação no valor da Carteira de Créditos	-3.678(*)	-2.123.365,07	0	0,00	3.678	2.123.365,07
Créditos sem substituição parcial mas com redução no valor da Carteira de Créditos	0	0,00	-2	-0,21	-2	-0,21
Total	-267.982	-554.802.403,46	-262.728	-522.748.694,46	5.254	32.053.709,00

(*) Estes créditos não foram excluídos da Carteira mas sofreram alteração do valor original.

No que respeita aos 3.678 créditos que se mantiveram na Carteira de Créditos sem alteração de valor, veio a comprovar-se que a informação era consistente porque estes créditos também se encontravam registados, pelo valor previamente referido, como créditos alterados no ficheiro dos Créditos Substitutos.

A análise dos registos relativos a esses créditos revelou que, na maioria dos casos, o valor atribuído ao crédito no ficheiro dos Créditos Violados correspondia ao valor dos juros (compensatórios ou de mora) enquanto no ficheiro dos Créditos Substitutos correspondia ao valor do imposto. Por sua vez, os dados referentes ao mesmo universo de créditos evidenciavam uma alteração na distribuição da dívida, de juros para imposto, na situação da Carteira nas datas em análise. Este facto explica que a variação



da Carteira de Créditos entre 30 de Setembro de 2003 e 31 de Agosto de 2004 seja nula (uma vez que o confronto foi efectuado com o valor total da dívida).

Esta situação evidencia a utilização de substituições parciais não apenas para correcção do valor total do crédito mas também para redistribuição dos valores entre imposto, juros compensatórios e juros de mora liquidados.

No Quadro II.11, a informação contida no ficheiro sobre Créditos Substitutos encontra-se discriminada por tipo de crédito e forma da respectiva substituição (total se o crédito é novo e parcial se foi apenas alterado):

Quadro II.11 – Discriminação dos Créditos Substitutos até 31 de Agosto de 2004

(em euros)

Tipo de crédito	Créditos novos		Créditos alterados		Total	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
IRS	31.612	72.915.459,25	12.027	17.927.402,24	43.639	90.842.861,49
IRC	5.607	122.032.414,87	2.049	3.032.374,96	7.656	125.064.789,83
IVA	40.293	231.319.676,32	13.483	28.728.425,78	53.776	260.048.102,10
Outros	1.645	2.456.385,14	197	11.529,56	1.842	2.467.914,70
Total (a)	79.157	428.723.935,58	27.756	49.699.732,54	106.913	478.423.668,12

(a) O ficheiro continha 106.914 registos, tendo-se verificado que um dos registos não se encontrava preenchido nos vários campos, pelo que foi assumido tratar-se de um erro.

O resultado da comparação entre a informação sobre Créditos Substitutos e o correspondente acréscimo da Carteira de Créditos até 31 de Agosto de 2004 encontra-se reflectido no quadro seguinte:

Quadro II.12 – Confronto entre Créditos Substitutos e correspondente acréscimo da Carteira de Créditos

(em euros)

Resultado	Créditos Substitutos		Acréscimo da Carteira de Créditos		Diferença	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
Créditos Novos com inclusão na Carteira	79.157	428.723.935,58	79.157	428.723.935,58	0	0,00
Créditos sem registo como Novos mas com inclusão na Carteira	0	0,00	6.361	5.093.749,02	6.361	5.093.749,02
Créditos Alterados mas com redução no valor da Carteira em vez de acréscimo	16.469(*)	45.667.751,68	0	0,00	-16.469	-45.667.751,68
Créditos Alterados mas com acréscimo superior no valor da Carteira	7.609(*)	1.908.615,79	7.609	29.740.625,45	0	27.832.009,66
Créditos Alterados mas sem acréscimo no valor da Carteira	3.678(*)	2.123.365,07	0	0,00	-3.678	-2.123.365,07
Total	106.913	478.423.668,12	93.127	463.558.310,05	-13.776	-14.865.358,07

(*) Estes créditos estavam incluídos na Carteira desde 30 de Setembro mas sofreram alteração do valor original.

O resultado deste confronto revelou uma situação de não aderência total da informação relativa a 34.117 dos 106.913 créditos substitutos constantes do respectivo ficheiro, que globalmente se traduzia pela redução de €14.865.358,07 no valor da Carteira de Créditos face ao que deveria resultar dos créditos novos e alterados registados nesse ficheiro.

Como resultado do teste de aderência entre os 85.518 créditos incluídos na Carteira de Créditos em 31 de Agosto de 2004 e os 79.157 créditos novos contidos no ficheiro foram identificados 6.361 créditos, no valor total de €5.093.749,02, que não apresentam no respectivo código alfanumérico os três caracteres alfabéticos que identificam o tipo de imposto, conforme está previsto no n.º 3 do artigo 8.º da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro. Uma apreciação sumária das características destes créditos sugere a existência de um problema na atribuição do número aos novos créditos respeitantes a coimas¹.

Refira-se ainda que 29 dos referidos 85.518 créditos apresentam valor nulo (18 são créditos de IRS, oito de IVA, um de IRC, um de Imposto do Selo e um de Juros de Mora, 21 deles já se encontram completamente migrados para o SEF e um apresenta um código de “valor em dívida insuficiente” no resultado de processamento).

Verificou-se que os 16.469 créditos alterados que foram registados no ficheiro de créditos substitutos (pelo valor de €45.667.751,68) correspondiam aos créditos com substituição parcial registados no ficheiro de créditos violados pelo mesmo valor total (como se pode observar no Quadro II.10), mas que essa informação não era consistente com a redução de €17.707.268,97 no valor dos mesmos créditos na Carteira.

Verificou-se também que, dos 7.609 créditos alterados que foram registados no ficheiro de créditos substitutos por valor inferior ao do correspondente acréscimo no valor da Carteira de Créditos (€29.740.625,45), 6.036 apresentavam valor nulo (como se pode observar no Quadro II.13) e que os restantes 1.573, no valor de €1.908.615,79, correspondiam aos créditos com substituição parcial registados no Quadro II.10 pelo mesmo valor total. Deste modo, a informação sobre estes créditos violados e correspondentes créditos substitutos também não era consistente com o referido acréscimo no valor da Carteira de Créditos.

A informação sobre créditos com substituição parcial contida no ficheiro de Créditos Violados foi também objecto de confronto com a dos créditos alterados constante do ficheiro dos Créditos Substitutos encontrando-se o resultado dessa comparação reflectido no Quadro II.13.

Quadro II.13 – Confronto entre Créditos Violados e Créditos Substitutos

(em euros)

Resultado	Substituições parciais		Créditos alterados		Diferença	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
Substituições parciais com Créditos Alterados	21.720	49.699.732,54	21.720	49.699.732,54	0	0,00
Substituições parciais sem Créditos Alterados	194.559	171.181.378,40			194.559	171.181.378,40
Créditos Alterados sem Substituições parciais			6.036	0,00	-6.036	0,00
Total	216.279	220.881.110,97	27.756	49.699.732,54	188.523	171.181.378,40

O confronto da informação contida nos ficheiros sobre créditos violados e créditos substitutos com a da correspondente variação da Carteira de Créditos teve como resultado global o apuramento de uma

¹ Efectivamente, nos 6.361 créditos são indicados, no «Tipo de imposto», predominantemente, «Coimas – DGCI» (4.884 créditos no valor €3.228.064,25), «Coimas – Estado» (1.138 créditos no valor €333.352,00) e «Coimas – Cofre» (234 créditos no valor de 2.997,91); por outro lado, os restantes 79.157 créditos novos distribuem-se por todos os tipos com excepção de coimas, sendo 40.293 créditos de IVA (no valor de €231,3 milhões), 31.612 de IRS (€72,9 milhões), 5.607 de IRC (€122,0 milhões), 910 de juros de mora (€2,2 milhões), 263 de Imposto do Selo (€131.253,21), 200 de Imposto de Circulação (€3.642,38), 135 de Imposto Sobre as Sucessões e Doações (€ 30.199,82), 125 de juros compensatórios (€74.181,80) e 12 de Imposto de Camionagem (€938,12).



divergência traduzida pelo acréscimo de 6.366 créditos e de €17.188.350,93 no valor da Carteira de Créditos em 31 de Agosto de 2004, face à situação resultante da informação sobre créditos violados e substitutos.

Recorde-se que a comparação dos resultados obtidos sobre a variação da Carteira de Créditos até 31 de Agosto de 2004, entre a informação do primeiro relatório semi-anual e a dos ficheiros informáticos teve como resultado global o apuramento de uma divergência traduzida pela redução de 37.675 créditos na Carteira resultante da informação prestada no relatório e pelo acréscimo de €59.190.384,41 no valor da mesma Carteira de Créditos, face à correspondente informação contida nos ficheiros.

O confronto entre a informação do relatório e dos ficheiros permite confirmar a correspondência dos dados relativos à Carteira de Créditos original (de 30 de Setembro de 2003) entre os respectivos ficheiro e quadro do relatório (“*Claims Portfolio by Type as of Portfolio Cut-Off Date*”), em número de créditos e valor. Foram ainda apuradas divergências na informação dos ficheiros de créditos violados e de créditos substitutos face à dos correspondentes quadros do relatório (respectivamente, “*Breach Claims Identified within Collection Period*” e “*Substitute Claims added to the Portfolio within Collection Period*”), as quais se encontram reflectidas no Quadro II.14 e no Quadro II.15.

Em termos globais, estas divergências traduzem-se pela redução de 31.309 créditos na Carteira resultante da informação do relatório e pelo acréscimo de €76.378.735,34 no valor da mesma Carteira de Créditos, face à situação resultante da informação dos ficheiros. Estes desvios globais nos créditos violados e substitutos (entre relatório e ficheiros) correspondem à conjugação das divergências já assinaladas na informação dos ficheiros (variação da Carteira de Créditos face a créditos violados e substitutos) e na relativa à variação da Carteira de Créditos (entre relatório e ficheiros).

Quadro II.14 – Divergência na informação de Créditos Violados em 31 de Agosto de 2004

(em euros)

Tipo	Ficheiro		Quadro do Relatório		Divergência	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
IRS	17.998	127.719.507,38	40.513	98.439.642,30	-22.515	29.279.865,08
IRC	3.022	141.321.009,58	7.189	129.274.926,59	-4.167	12.046.082,99
IVA	26.851	276.020.025,98	53.729	231.384.101,29	-26.878	44.635.924,69
Outros	3.832	9.741.860,52	13.040	8.860.142,85	-9.208	881.717,67
Total	51.703	554.802.403,46	114.471	467.958.813,03	-62.768	86.843.590,43

Quadro II.15 – Divergência na informação de Créditos Substitutos em 31 de Agosto de 2004

(em euros)

Tipo	Ficheiro		Quadro do Relatório		Divergência	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
IRS	31.612	125.064.789,83	41.496	98.439.642,30	-9.884	26.625.147,53
IRC	5.607	90.842.861,49	7.338	129.274.926,59	-1.731	-38.432.065,10
IVA	40.293	260.048.102,10	50.880	231.384.101,29	-10.587	28.664.000,81
Outros	1.645	2.467.914,70	10.902	8.860.142,85	-9.257	-6.392.228,15
Total	79.157	478.423.668,12	110.616	467.958.813,03	-31.459	10.464.855,09

Finalmente, o quadro seguinte reflecte a variação verificada na composição da Carteira de Créditos resultante do confronto entre os créditos que se encontravam cedidos em 28 de Fevereiro de 2005 e os créditos que se encontravam cedidos em 31 de Agosto de 2004:

Quadro II.16 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-2005, segundo os ficheiros informáticos

(em euros)

Créditos	Carteira de Créditos em 31/08/2004		Variação da Carteira de Créditos		Carteira de Créditos em 28/02/2005	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
Sem alteração	1.152.333	6.027.418.454,13	0	0,00	1.152.333	6.027.418.454,13
Eliminados	42.939	155.501.909,50	-42.939	-155.501.909,50	0	0,00
Com redução do valor nominal	25.464	437.179.287,45	0	-114.605.334,63	25.464	322.573.952,82
Com aumento do valor nominal	203.842	2.766.847.138,08	0	1.188.147.204,26	203.842	3.954.994.342,34
Acrescidos	0	0,00	89.488	532.034.477,46	89.488	532.034.477,46
Total	1.424.578	9.386.946.789,16	46.549	1.450.074.437,59	1.471.127	10.837.021.226,75

Este confronto revelou que se mantiveram na Carteira de Créditos 1.381.639 créditos, dos quais 25.464 tiveram o respectivo valor total (imposto e juros) reduzido, em €114.605.334,63, enquanto para 203.842 esse valor foi acrescido, em €1.188.147.204,26. Verificou-se ainda a eliminação de 42.939 créditos, no valor total de €155.501.909,50, e a inclusão de 89.488 créditos, no valor de €532.034.477,46. Como resultado destas operações, o valor nominal dos créditos cedidos apresentava, em 28 de Fevereiro de 2005, um acréscimo de €1.450.074.437,59 face à situação da Carteira de Créditos em 31 de Agosto de 2004.

Na sequência de informação comunicada pela DSJT em 5 de Maio de 2005, verificou-se que a maior parte da referida variação era resultante dos valores indevidamente atribuídos a dois créditos de IVA respeitantes a dois processos de execução fiscal instaurados no Serviço de Finanças de Lisboa-2.

A análise dos respectivos processos veio confirmar esta situação, na medida em que os valores de instauração registados no SEF em escudos não foram convertidos em euros mas assumidos como tal, originando a sobrevalorização destes créditos em €832.283.664,82 e em €336.811.351,07, respectivamente. O valor destes processos veio a ser corrigido no SEF em 5 e 8 de Janeiro de 2004 através de vários documentos de anulação.

Refira-se, no entanto, que esta situação só teve impacto na situação da Carteira de Créditos em 28 de Fevereiro de 2005, uma vez que estes créditos foram considerados pelo valor correcto nas situações reportadas a 30 de Setembro de 2003 e a 31 de Agosto de 2004, não se compreendendo como se verificou a mencionada alteração.

Mesmo considerando a referida correcção, no valor total de €1.169.095.015,89, a composição da Carteira de Créditos reportada a 28 de Fevereiro de 2005 no respectivo ficheiro informático (1.471.127 créditos cedidos no valor de €9.667.926.210,86) continua a revelar evidente disparidade face à situação resultante da informação prestada no correspondente relatório semi-anual (1.402.115 créditos cedidos no valor de €9.446.026.492,86) que se traduz pelo acréscimo de 69.012 créditos e de €221.899.718,00.



2.4.2.2 – Valor em dívida – anulações e cobranças

Como já foi referido, o valor em dívida resulta da dedução ao valor da Carteira, em 30 de Setembro de 2003, do valor das cobranças e das anulações efectuadas no período em análise.

Para apuramento das cobranças de dívidas cedidas são utilizados três sistemas informáticos, o Sistema de Execuções Fiscais, a Aplicação para o Regime definido pelo Decreto-Lei n.º 124/96 e a Aplicação específica para as guias modelo 51. A restante informação sobre os créditos cedidos (seja destinada à entidade cessionária ou para contabilização) é recolhida exclusivamente no SEF.

No apuramento do valor em dívida há que ter em atenção os processos em que os juros de mora pertencem à quantia exequenda (juros de mora liquidados), em regra, de IRC e retenções na fonte, e os processos em que os juros de mora são calculados nos serviços de finanças (juros de mora calculados). Neste último caso, o valor dos juros é entregue ao cessionário (porque as dívidas foram cedidas) mas não afecta o valor da Carteira de Créditos (porque esses juros não foram considerados no mesmo).

Nos quadros seguintes encontra-se expressa a evolução da Carteira de Créditos em cada um dos períodos de cobrança, de acordo com a informação constante dos relatórios remetidos à entidade cessionária:

Quadro II.17 – Evolução dos créditos do Estado até 31-08-2004 segundo, os relatórios para o cessionário

(em euros)

Crédito	Carteira de Créditos 30/09/2003	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Anulações	Cobranças	Valor em dívida
IRS	1.175.686.872,81	98.439.642,30	98.439.642,30	6.143.030,25	59.244.705,20	1.110.299.137,36
IRC	2.572.401.545,41	129.274.926,59	129.274.926,59	13.105.886,30	57.286.733,61	2.502.008.925,50
IVA	5.255.873.242,13	231.384.101,29	231.384.101,29	11.733.483,89	128.078.487,72	5.116.061.270,52
Outros	442.175.512,94	8.860.142,85	8.860.142,85	4.720.266,35	7.276.084,15	430.179.162,44
Total	9.446.137.173,30	467.958.813,03	467.958.813,03	35.702.666,79	251.886.010,68	9.158.548.495,83

Quadro II.18 – Evolução dos créditos do Estado até 28-02-2005 segundo, os relatórios para o cessionário

(em euros)

Crédito	Valor em dívida em 31/08/2004	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Anulações	Cobranças	Valor em dívida
IRS	1.110.299.137,36	75.913.621,88	76.024.302,32	6.451.358,86	22.261.597,55	1.081.475.500,51
IRC	2.502.008.925,50	166.960.580,91	166.960.580,91	6.089.359,95	20.994.707,26	2.474.924.858,29
IVA	5.116.061.270,52	256.305.824,42	256.305.824,42	33.810.519,95	56.766.219,67	5.025.484.530,90
Outros	430.179.162,44	29.850.797,40	29.850.797,40	550.949,84	1.724.772,48	427.903.440,12
Total	9.158.548.495,83	529.030.824,61	529.141.505,05	46.902.188,60	101.747.296,96	9.009.788.329,83

A análise do Quadro II.17 e do Quadro II.18 revela que a variação verificada no conjunto dos créditos do Estado objecto da cessão consistiu na substituição de €467.958.813,03 de dívidas (4,95%), até 31 de Agosto de 2004, e de €529.030.824,61 (5,60%), até 28 de Fevereiro de 2005.

Saliente-se que, enquanto o valor em dívida em 31 de Agosto de 2004 corresponde ao valor do quadro “Aggregate Claims Portfolio by Type as the end of Collection Period” constante do respectivo relatório

semi-anual, o valor em dívida em 28 de Fevereiro de 2005 apresenta uma divergência de €22.096.499,98, para menos, em relação ao valor registado no mesmo quadro do segundo relatório semi-anual.

Esta situação revela que a própria informação contida no segundo relatório semi-anual não é consistente, pois, aplicando os mesmos critérios à Carteira de Créditos em períodos de cobrança diferentes, no primeiro a informação é coerente e no segundo, não.

Quanto a esta observação, a DGCI, no exercício do contraditório, não apresentou uma justificação para a divergência limitando-se a referir não a compreender argumentando que *“os relatórios foram divulgados publicamente e as partes (cessionário, Estado) e entidades (agências de “rating”) não se pronunciaram desfavoravelmente”*.

Relativamente a esta matéria, deverá salientar-se que o Tribunal de Contas não está vinculado às considerações efectuadas (ou à ausência das mesmas) por outras entidades.

Tal como sucedeu relativamente aos ficheiros sobre a situação da Carteira de Créditos, os créditos violados e os créditos substitutos, o tratamento e a análise da informação contida nos ficheiros relativos às anulações e às cobranças revelaram inconsistências de diversa ordem, bem como a existência de divergências com a informação constante dos relatórios em análise.

O confronto entre a informação contida no ficheiro relativo às anulações, com data de 23 de Agosto de 2004, e a dos ficheiros sobre a situação da Carteira de Créditos revelou as seguintes situações:

- ◆ 13.816 créditos, com valor anulado de €61.540.758,34, estavam incluídos na Carteira original e mantiveram o respectivo valor nominal até 31 de Agosto de 2004; para 995 destes créditos verificou-se inconsistência na informação, já que o valor anulado era superior ao cedido;
- ◆ 3.070 créditos, com valor anulado de €44.478.905,32, estavam incluídos na Carteira original mas não mantiveram o respectivo valor nominal até 31 de Agosto de 2004; para 199 destes créditos verificou-se inconsistência na informação, já que o valor anulado era superior ao cedido;
- ◆ 171 créditos, com valor anulado de €1.899.007,60, só foram incluídos na composição da Carteira em 31 de Agosto de 2004; para 131 destes créditos verificou-se inconsistência na informação, já que o valor anulado era superior ao cedido;
- ◆ para os restantes 236 créditos, com valor anulado de €3.444.740,12, verificou-se a inconsistência da informação, já que só foram incluídos na composição da Carteira em 28 de Fevereiro de 2005.

No caso das cobranças, as inconsistências verificadas nos registos constantes dos respectivos ficheiros tiveram como resultado a impossibilidade de cruzar toda a informação de cobrança com a informação contida nos ficheiros sobre a situação da Carteira de Créditos no final de cada um dos períodos de cobrança, e de obter o apuramento da cobrança total por tipo de crédito.

O tratamento e a análise do conteúdo dos ficheiros relativos à cobrança e má cobrança revelaram graves deficiências na qualidade dos dados fornecidos com origem nas aplicações relativas ao Decreto-Lei n.º 124/96 e às guias modelo 51, na medida em que continham campos essenciais não preenchidos (número do crédito, número do processo de execução fiscal, serviço de finanças e tipo de



imposto). Refira-se que as cobranças sem identificação do número do crédito representavam 24% do valor total cobrado.

A detecção desta situação determinou a extensão do teste a todos os créditos incluídos nos ficheiros da cobrança tendo-se verificado a não aderência de 8.609 registos e €5.518.781,14 com a informação da Carteira de Créditos e a existência de cobranças (617 registos e €363.883,51) da aplicação relativa ao Decreto-Lei n.º 124/96 que, apesar de afectas ao período do primeiro relatório semi-anual, correspondiam a créditos somente incluídos na Carteira de Créditos reportada ao final do período do segundo relatório semi-anual.

Relativamente ao apuramento da cobrança total por imposto, para além das cobranças sem identificação do número do crédito (cujo código alfanumérico indica o tipo de imposto), verificou-se também a ocorrência de um número significativo de incoerências entre o conteúdo do campo relativo ao número do crédito e o conteúdo do campo relativo ao tipo de tributo. As cobranças sem identificação do imposto a que respeitam representam 30,65% do valor total cobrado (€95.643.492,62) até 31 de Agosto de 2004 e 11,42% do valor total cobrado em 28 de Fevereiro de 2005.

Procedeu-se, também, ao confronto entre a data de cobrança e o período a que respeita o relatório mensal onde essa cobrança foi registada. Foram incluídas no período de cobrança a que respeitam os relatórios, as cobranças, no valor total de €393.721.467,40. As restantes cobranças, no valor total de €74.239.340,31, apresentam desvio entre a data de pagamento e o período de cobrança do relatório mensal em que foram registadas, tendo sido identificadas três situações:

- ◆ com data de pagamento anterior ao período de cobrança do relatório (€55.038.284,58);
- ◆ com data de pagamento posterior ao período de cobrança do relatório (€18.080.723,88);
- ◆ com data de pagamento anterior à data de separação, no total de €1.120.331,85, com origem no SEF (€1.028.379,16) e na aplicação das guias modelo 51 (€91.952,69). Os dois casos constantes do SEF têm 2000 como ano do pagamento, enquanto os dezanove casos de pagamentos por guias modelo 51, distribuem-se por 2000 (dois casos, no valor de €1.974,62), 2001 (dois casos, no valor de €11.843,94), 2002 (13 casos, no valor de €6.229,28) e 2003 (dois casos no valor de €71.904,85).

Para determinação do valor em dívida no final do ano de 2004 é necessário conhecer as cobranças efectuadas até 31 de Dezembro desse ano. Como se demonstrou, a informação de cobrança apresenta deficiências que originam a emissão de uma opinião negativa quanto à sua fiabilidade e impedem o apuramento do valor total cobrado por tipo de crédito.

Assim sendo, só foi possível determinar o grau de execução das dívidas fiscais objecto de cessão com base nos valores de cobrança registados nos relatórios enviados ao cessionário, salientando-se que este cálculo se encontra condicionado pelo facto da informação de cobrança prestada ao Tribunal de Contas para suportar os referidos valores não ter sido considerada fiável.

Nestas circunstâncias e para o período compreendido entre 1 de Outubro de 2003 e 28 de Fevereiro de 2005 (17 meses), o grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão (incluindo juros moratórios acrescidos) foi de 49,19% do valor previsto pelo cessionário (€889,2 milhões), registando-se a descida deste indicador de 50,31% no primeiro período de cobrança (11 meses, até 31 de Agosto de 2004) para 46,79% no segundo período (seis meses).

A DGCI veio alegar desconhecer a origem do valor de €889,2 milhões, referido como valor previsto pelo cessionário.

É de referir que no Quadro 2 da “*Part B – Incentive Fee*” da “*Schedule 6 – Servicing Fees*” do “*Servicing Agreement*” se encontram registados os valores de cobrança acumulada previstos pelo cessionário (“*Cumulative Expected Collections*”) relativamente ao final de cada período de cobrança. O valor que a DGCI alega desconhecer não é mais do que o resultado da aplicação da quota de créditos do Estado (82,56%) no valor nominal dos créditos cedidos (€11.441,4 milhões), ao valor indicado nesse quadro para a totalidade da cobrança de créditos cedidos em 28 de Fevereiro de 2005 (€1.077 milhões).

No mesmo período de 17 meses, o grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão (excluindo juros moratórios acrescidos) foi de 3,73% do valor nominal dos créditos cedidos (€9.446,1 milhões), o que representa 0,22% em termos de cobrança média mensal, indicador que também diminuiu de 0,24% no primeiro período de cobrança para 0,18% no segundo período de cobrança.

A DGCI considerou ser de acrescentar que, em relação às percentagens de grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão, “*as mesmas têm vindo a melhorar, subindo, gradualmente, até ao momento, fruto de um mais apertado controle e da entrada em produção de novas aplicações informáticas com reflexos na cobrança*”.

O Tribunal faz notar que esta observação não é confirmada pelos resultados previamente apresentados e reportados à cobrança apurada pela DGCI como relativa a créditos fiscais (não abrangendo créditos da segurança social) até 28 de Fevereiro de 2005.

2.4.3 – Análise de créditos seleccionados

2.4.3.1 – Créditos sem movimento

Para se manterem sem alteração na Carteira, os créditos têm de ser elegíveis em termos legais e contratuais, nomeadamente, serem existentes e exigíveis à data da separação e terem sido cedidos pelo valor correcto.

Quanto aos créditos elegíveis, o artigo 1.º da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, determinou a cedência dos créditos respeitantes ao imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, ao imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, ao imposto sobre o valor acrescentado, ao imposto sobre sucessões e doações, ao imposto do selo, ao imposto de circulação, ao imposto de camionagem, a contribuições para a segurança social, a coimas e a juros compensatórios e moratórios, que cumprissem os critérios contratualmente estabelecidos e fossem objecto de cobrança coerciva através de processos de execução, instaurados entre 1 de Janeiro de 1993 e 30 de Setembro de 2003.

Por sua vez, nos documentos contratuais estabelecidos entre o Estado e o cessionário, nomeadamente, no “*Incorporated Terms Memorandum*” e na “*Part B*” do “*Schedule I*” do “*Claims Assignment Agreement*” encontram-se definidos os conceitos, bem como os requisitos a que devem obedecer os créditos elegíveis, dos quais se destacam os seguintes:

- ◆ estejam sujeitos às leis portuguesas;
- ◆ o procedimento executivo tenha sido iniciado desde 1 de Janeiro de 1993;
- ◆ sejam litigiosos ou não litigiosos;



- ◆ não sejam incobráveis devido a prescrição; e
- ◆ a entidade responsável pela dívida seja um devedor elegível (“*Eligible Debtor*”).

A enumeração de devedores elegíveis descrita na “*Part C*” do “*Schedule I*” do “*Claims Assignment Agreement*”, e no “*Incorporated Terms Memorandum*”, compreende:

- ◆ pessoa singular residente ou não residente mas com rendimento tributável originado em Portugal;
- ◆ pessoa colectiva de direito privado ou público com sede ou a direcção efectiva em Portugal;
- ◆ sociedade ou outro tipo de entidade que tenha um estabelecimento permanente em Portugal;
- ◆ sociedade não residente ou outro tipo de entidade sem estabelecimento permanente em Portugal e cujos rendimentos não lhe sejam imputáveis, mas que seja responsável pelo imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (pela retenção na fonte);
- ◆ gerente, membro do conselho de administração, auditor legal ou técnico de contas ou qualquer sociedade ou outra entidade organizada segundo o direito público ou privado, que seja responsável pelo pagamento de imposto de qualquer entidade que esteja sujeita à legislação portuguesa.

Nos referidos documentos é também exigido que as entidades enumeradas:

- ◆ sejam identificadas; e
- ◆ não tenham sido objecto de uma declaração de falência final e definitiva.

A análise dos 222 créditos sem movimento revelou a indevida sobrevalorização da Carteira de Créditos em €44.580.067,24 relativamente a 58 (26,1%) desses créditos, 39 por não apresentarem condições de elegibilidade e 19 por terem um valor real inferior ao registado na Carteira de Créditos, que se distribuem da seguinte forma:

- ◆ 17 créditos, no valor total €9.682.474,37, integrados na Carteira sem serem elegíveis, por declaração de falência anterior à data de separação;
- ◆ 16 créditos, no valor total €27.200.266,03, integrados na Carteira sem serem elegíveis, por pagamento ou anulação total à data de separação;
- ◆ um crédito, no valor de €32.210,70, integrado na Carteira sem ser elegível, por prescrição da dívida anterior à data de separação;
- ◆ cinco créditos, no valor total de €84.116,75, integrados na Carteira de Créditos sem serem elegíveis, por anulação da dívida anterior à data de separação;
- ◆ 17 créditos integrados na Carteira por valor superior ao real, em €7.538.400,87, devido a não terem sido considerados pagamentos ou anulações parciais anteriores à data de separação; e
- ◆ dois créditos integrados na Carteira por valor superior ao real, em €42.598,52, devido a não terem sido consideradas anulações parciais anteriores à data de separação.

Relativamente aos resultados apresentados a DGCI alegou que “Sobre esta matéria e por ser, inicialmente, previsível foi contemplado no Contrato o mecanismo das quebras/substituições, com vista a colmatar situações enquadradas no relatório neste parágrafo”, invocando que “o Contrato com as respectivas cláusulas foi auditado, previamente, por uma empresa independente de auditoria, tendo as partes contraentes considerado que estas situações não constituíam obstáculo a outorga do Contrato de Titularização”.

O Tribunal novamente salienta não estar vinculado a apreciações efectuadas por outras entidades e recorda que já, no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2003, a invocação da auditoria por uma entidade independente tinha sido uma constante nas respostas da DGCI perante as observações do Tribunal de Contas sobre a cessão de créditos do Estado.

2.4.3.2 – Créditos com movimento

2.4.3.2.1 – Créditos Violados

Estes créditos são os que se encontram na situação prevista nos pontos 7 “*Representation and warranties*” (Afirmações e Garantias), 8 “*Acknowledgements*” (Declarações) e 9 “*Breach of seller claim Warranties*” (Violação de Garantias de Crédito do Vendedor), da Secção D do “*Claims Assignment Agreement*”. Ou seja, são créditos violados (“*breach claims*”) relativamente aos quais têm de ser tomadas providências (“*remedies*”).

Nos termos do clausulado no ponto 7.1 “*Representations and Warranties by the Sellers*”, o Estado garante a substituição dos créditos para os quais se verifique serem inexistentes ou inexigíveis devido a um facto anterior à data da separação (30 de Setembro de 2003).

Os créditos violados abrangem, designadamente, os créditos objecto de sentenças judiciais e de prescrições anteriores à referida data.

Não foram analisados oito créditos violados (no valor total de €3.028.940,59) dos 123 que foram seleccionados, pelo facto dos respectivos processos (instaurados no PEF) não terem sido localizados.

A análise dos restantes 115 créditos, no valor total de €92.606.985,11, identificou as seguintes situações:

- ◆ 73 créditos (63,5% do total), no valor global de €70.047.816,18 (75,6% do total) foram substituídos porque efectivamente as dívidas que representavam não eram elegíveis;
- ◆ para 21 créditos (18,3%), no valor de €3.832.030,07 (4,1%), a análise dos processos de execução fiscal e da informação contida nos sistemas informáticos não evidencia uma situação não elegível, não existindo registos de pagamentos ou anulações que comprovem o ressarcimento total da dívida mas apenas a evidência de citação do executado e, em alguns casos, diligências no sentido de obter bens para aplicação na dívida;
- ◆ 15 créditos (13%), no valor de €12.811.643,91 (13,8%), foram substituídos devido ao facto das mesmas dívidas figurarem duas vezes na Carteira de Créditos inicial com números de crédito diferentes; e
- ◆ em seis créditos (5,2%), no valor de €5.915.494,95 (6,4%), foi detectado mais de um motivo para a respectiva substituição (a dívida não era elegível, existia outro crédito para o mesmo



processo ou a informação contida na Carteira de Créditos era divergente com o valor registado no processo, no sistema próprio e no SEF).

Relativamente aos 73 casos de dívidas não elegíveis, a análise dos respectivos processos e registos nos sistemas permitiu concluir que foram eliminadas da Carteira de Créditos em virtude de, em data anterior a 30 de Setembro de 2003, terem sido pagas, anuladas e declaradas em falhas. Neste conjunto de dívidas foi também possível detectar algumas situações particulares, que se passam a expor.

Oito das dívidas seleccionadas correspondiam a números de processos registados no SEF que se verificou não existirem na realidade, mas para as quais foi possível identificar o correspondente número de processo instaurado no PEF (com um número de crédito diferente).

Esta situação foi justificada pelo facto de o Serviço de Finanças de Sintra-4, devido às deficientes infra-estruturas de que dispunha, ter sido dos últimos a utilizar o SEF para instaurar os respectivos processos. Acontece que, antes deste sistema ter começado a funcionar nesse serviço, foram instaurados processos centralmente no SEF não tendo, por essa razão, os respectivos relaxes sido remetidos para o serviço local nem sido instaurados no PEF. A situação detectada resultou da posterior necessidade do serviço de finanças em solicitar esses relaxes, aos serviços centrais, e instaurar os correspondentes processos no PEF, para dar execução à intenção dos respectivos devedores em regularizar essas dívidas, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 248-A/2002, de 14 de Novembro.

Para comprovar a situação descrita, utilizou-se uma metodologia que consistiu em determinar quais os processos do PEF a que correspondiam as dívidas seleccionadas em falta, o que foi possível para cinco casos através da consulta de uma lista disponibilizada no serviço de finanças com a discriminação dos processos para os quais se verificou esta situação.

Na consulta foi utilizado somente o valor da dívida para estabelecer a referida correspondência, uma vez que o número de identificação fiscal não constava da informação sobre a qual foi extraída a amostra. Para as restantes dívidas foi apenas analisada a sua situação nos sistemas central e de execuções fiscais, uma vez que a lista estava incompleta e a falta do número de identificação fiscal na Carteira de Créditos não possibilitou a consulta no PEF.

O motivo pelo qual estes créditos constam do ficheiro dos Créditos Violados deve-se à necessidade de eliminar a duplicação da mesma dívida na Carteira de Créditos. Note-se, ainda, que o crédito respeitante ao processo instaurado no PEF de uma destas dívidas foi analisado no âmbito da amostra dos créditos sem movimento, sendo um elemento demonstrativo destes erros de duplicação de dívidas integradas no conjunto dos créditos objecto de cessão.

Seis casos examinados foram incluídos no grupo dos Créditos Violados com redução do respectivo valor, na sequência da identificação de pagamentos ou anulações em data anterior à de referência para a cessão. A fase atribuída no SEF a dois processos correspondia à extinção por confusão, tal como a sua verificação física veio a confirmar.

Ainda no âmbito dos casos particulares salienta-se a detecção de três processos, do mesmo contribuinte, extintos no SEF com a menção de regularização ao abrigo do Regime estipulado pelo Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto. No conjunto dos documentos que integram os processos é referida a dação em pagamento de bens afectos ao executado, autorizada por despacho conjunto exarado pelos Secretários de Estado dos Assuntos Fiscais e da Segurança Social, em 28 de Janeiro de 2000. Porém, no SEF e no sistema próprio dos impostos sobre o rendimento não existe evidência desta dação, mantendo-se a dívida activa no sistema próprio.

É de salientar também a existência de um crédito, relativo a um processo instaurado no PEF, que foi considerado como Crédito Violado na sequência da detecção de problemas ocorridos na migração que originariam a atribuição de números já existentes a processos migrados, facto que levou à criação de uma numeração alternativa iniciada por “8”.

No caso em análise, o processo instaurado no PEF (cujo crédito foi seleccionado) corresponde a uma dívida respeitante a um processo com a referida numeração no SEF iniciada por “8”, facto que motivou a sua eliminação. Por sua vez, o processo com a numeração do PEF diz respeito a uma dívida de outro contribuinte (também extinta por pagamento ao abrigo do Regime definido pelo Decreto-Lei n.º 248-A/2002, de 14 de Novembro). O referido processo com numeração “8” consta da amostra dos Créditos Substitutos.

O mesmo aconteceu para um processo instaurado no PEF (cujo crédito foi seleccionado) e anulado na sequência da detecção da dívida se encontrar registada em duplicado noutro processo com numeração no SEF iniciada por “5”.

Nos 21 casos analisados em que não foi possível identificar o motivo da violação do crédito, os processos respectivos estavam em fase de citação pessoal (seis), de citação postal (cinco), em fase de reversão contra os devedores subsidiários (quatro), com diligências para a penhora de bens do executado sem concretização (dois), suspensos por impugnação (dois), com emissão de carta precatória (um), com diligências para venda de bens do executado (um).

Tendo em conta a análise efectuada no ponto 2.4.2.1 em que foram identificados créditos incluídos no ficheiro referente a Créditos Violados devido à necessidade de corrigir a distribuição do valor entre imposto e juros, procedeu-se a esse exame para estes créditos mas o resultado não foi conclusivo.

Os 15 casos previamente identificados correspondem a processos de execução fiscal, com instauração no PEF (13 dígitos) tendo-se verificado que o mesmo processo, mas com numeração no SEF (16 dígitos) figurava também na Carteira com outro número de crédito, mas ambos pertencentes ao mesmo contribuinte. Em onze desses casos, verificou-se existir divergência entre o valor atribuído ao processo no PEF (seleccionado) e o valor do processo no SEF (analisado).

A análise dos processos relativos a estes contribuintes integrados na Carteira de Créditos permitiram concluir que esta duplicação também se verificava em outros processos.

Apesar do motivo da substituição destes créditos se encontrar justificado, considerou-se importante obter informação adicional sobre a situação dos respectivos processos no SEF.

O exame a estes processos permitiu apurar que três estavam extintos por pagamento voluntário (após a cessão), três estavam extintos por anulação (após a cessão), cinco estão na fase de citação (existindo dois casos de divergência no tipo de imposto entre a informação registada no SEF e a constante do processo), dois estavam com diligências para a penhora de bens do executado, um estava na fase de emissão de carta precatória e um em fase de suspensão (pela aplicação do Despacho 7/98 – XIII do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais de 4 de Março).

Relativamente aos seis casos cuja dívida era não elegível à data de separação, como resultado de anulação (quatro), do pagamento (um) e de falência judicial do executado (um), foram apuradas divergências entre o valor da dívida registada nos ficheiros recebidos (Carteira de Créditos e Créditos Violados) e o valor no processo, no sistema próprio e no SEF. Em dois dos casos verificou-se ainda divergência no tipo de imposto indicado no número do crédito e a informação constante do processo.



Refira-se ainda que, o processo acima identificado como referente a um devedor em situação de falência correspondia a dívida resultante do não pagamento de direitos aduaneiros.

2.4.3.2.2 – Créditos Substitutos

Conforme já foi referido, os conceitos e os requisitos de elegibilidade são os referidos no “*Incorporated Terms Memorandum*” e na “*Part B*” do “*Schedule I*” do “*Claims Assignment Agreement*”, respectivamente.

No respeitante à elegibilidade dos créditos e dos respectivos devedores, o “*Schedule I*” do “*Claims Assignment Agreement*” refere, no ponto 8 da “*Part B*”, “*which is not irrecoverable or unenforceable by reason of the passage of time or prescription*”, e, no ponto 4 da “*Part C*”, “*is not subject to a final and definitive judicial bankruptcy decision*”.

Quanto à substituição dos créditos cedidos, dispõe o artigo 5.º da Portaria que “*A possível substituição dos créditos a ceder no âmbito da operação de titularização ...nomeadamente por efeito da verificação posterior da inexistência ou inexigibilidade ou diferença de valor desses créditos, nos termos que venham a ser fixados nos respectivos documentos contratuais, é efectuada mediante a cessão de créditos de igual natureza que respeitem a factos tributários ocorridos até 31 de Dezembro de 2003, ainda que o respectivo processo de cobrança coerciva seja iniciado em data posterior*”.

Nos documentos contratuais, nomeadamente, no “*Schedule 6 – Criteria for Substitute Claims*” do “*Claims Assignment Agreement*” é, também, exigido que cada crédito substituto tenha as seguintes características:

- ◆ ser um crédito elegível (“*be an Eligible Claim*”); assim, um crédito substituto, além dos requisitos expostos nos pontos seguintes (exclusivos deste tipo de créditos), também tem de obedecer aos requisitos referidos na “*Part B*” do “*Schedule I*” do “*Claims Assignment Agreement*”, relativo aos critérios a que devem obedecer os créditos elegíveis, e na “*Part C*” do “*Schedule I*” do mesmo “*Claims Assignment Agreement*”, relativo às características do devedor, devendo destacar-se, neste particular, a referência feita à declaração de falência, no ponto 4 (“*is not subject to a final definitive judicial bankruptcy*”);
- ◆ ter um valor nominal igual ou superior ao crédito violado ou um valor nominal determinado de acordo com a Cláusula 9.5.1 (“*be of a Nominal Amount equal to or higher than the Breach Claims or of a Nominal Amount determined in accordance with Clause 9.5.1*”); deve salientar-se, a este propósito, que a Cláusula 9.5.1 do “*Claims Assignment Agreement*” permite que os créditos substitutos sejam cedidos por um valor nominal global;
- ◆ ser um crédito não litigioso (“*be a Non-Disputed Claim*”); a este respeito, deve referir-se que, segundo a definição apresentada no “*Incorporated Terms Memorandum*”, “*«Disputed Claim» means either a Claim in respect of which the relevant Debtor in both cases either through an administrative or judicial appeal and both during the assessment phase and the enforcement phase of the relevant Claim*” o que significa que qualquer crédito sobre que tenha recaído impugnação judicial, oposição, recurso judicial ou reclamação graciosa é considerado crédito litigioso;
- ◆ pertencer à mesma categoria de créditos que o crédito violado que esteja a ser substituído (“*be within the same Claim Category as the Breach Claim being substituted*”), conforme se especifica no “*Incorporated Terms Memorandum*”, ao definir-se que “*«Claim Category» means each of the Personal Income Tax Claims, the Corporate Income Tax Claim, the VAT Claims, the Other Taxes Claims and Social Security Claims*”; assim, os créditos substitutos de créditos referentes ao

imposto sobre o rendimento de pessoas singulares, devem respeitar ao mesmo imposto, devendo a mesma regra ser aplicada relativamente aos créditos relativos ao imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, ao imposto sobre o valor acrescentado, aos outros impostos e às contribuições para a segurança social;

- ◆ pertencer ao mesmo ano ou a um ano subsequente ao da emissão da certidão de dívida relativa ao crédito violado relevante (*“be of the same year of or of a year of issuance of the certificate of debt relating to the relevante Breach Claim”*).

Na constituição da amostra foram seleccionados 62 créditos substitutos, 57 dos quais acrescidos à Carteira (créditos novos) e os restantes cinco com a indicação de “crédito alterado”.

Para oito dos novos créditos (no valor de €5.536.387,49) não foi possível efectuar a verificação física dos respectivos processos por estes não terem sido disponibilizados. A consulta dos sistemas próprios indicou que as respectivas certidões de dívida se encontravam na situação de emitidas. A informação constante do SEF indicou que os sete processos não localizados estavam registados em fase de reversão com despacho (um), citação postal (dois), citação pessoal (um, com indicação de remessa a tribunal para graduação de créditos datada de 4 de Fevereiro de 2005), mandado de penhora (dois) e suspensão por declaração de falência (um, com registos dessa declaração e da remessa do processo para tribunal datados de 29 de Março de 2005).

A análise dos restantes 54 créditos substitutos, no valor total de €25.836.500,46, identificou as seguintes situações:

- ◆ 34 créditos novos (63%), no valor de €6.401.174,40 (24,8%), eram efectivamente elegíveis;
- ◆ 15 créditos novos (27,8%), no valor de €16.387.178,49 (63,4%), foram acrescidos à Carteira de Créditos sem serem elegíveis para o efeito, por terem associado processo contencioso de impugnação (seis) ou de oposição judicial (um), processo administrativo de reclamação graciosa (dois), declaração de falência (dois) ou por as dívidas já se encontrarem regularizadas (quatro); e
- ◆ cinco créditos alterados (9,3%) para o valor de €3.048.147,57 (11,8%), por redução de €2.376.430,58 no período de cobrança a que se refere o primeiro relatório semi-anual (até 31 de Agosto de 2004); a informação obtida nos respectivos processos e nos sistemas consultados só é suficiente para justificar uma destas reduções (devido a pagamentos parciais anteriores à cessão e não considerados no valor originalmente cedido) mas evidencia que dois dos créditos nem sequer eram elegíveis (por declaração de falência anterior à data de separação).

Sobre as situações acima relatadas, a DGCI informou que *“grande parte dessas divergências já foram detectadas e objecto das devidas correcções, desde que essas divergências estejam integradas e averbadas no SEF”*.

Nos créditos elegíveis para substituição, é de destacar um crédito identificado pelo respectivo código alfanumérico como relativo a IRC mas que, na realidade, diz respeito a IVA.

Como créditos não elegíveis para substituição foram detectados nove créditos litigiosos e seis inexistentes ou inexigíveis, dois dos quais devido a declaração de falência dos respectivos devedores por sentenças judiciais (de Janeiro e de Outubro de 2002) e os restantes quatro pelo facto das dívidas já se encontrarem regularizadas, por anulação (dois) ou por pagamento (dois).



Sobre as dívidas já regularizadas, deve assinalar-se que a informação obtida nos sistemas próprios e no SEF não era coincidente. Um dos processos com a dívida anulada, apesar de extinto em 12 de Maio de 2003, permanecia no SEF em fase de citação pessoal. O outro processo com anulação da dívida, através de Documento Único de Anulação de 26 de Agosto de 2003, só foi registado como extinto no SEF em 29 de Janeiro de 2005. Por sua vez, o processo cuja dívida se encontra paga desde 12 de Outubro de 2003, só foi registado como extinto no SEF em 27 de Outubro de 2004, mantendo-se a respectiva certidão de dívida na situação de emitida, no sistema do IVA. De destacar, ainda, a situação do outro crédito, que para além de não ser elegível para substituição, uma vez que a dívida foi paga em Janeiro de 2003, foi incluído na Carteira de Créditos pelo valor em escudos assumido como euros (1.503.975,00). Esta diferença de valor originou uma anulação registada no SEF, com data de 5 de Maio de 2005, para corrigir o erro.

Sobre os créditos alterados com redução de valor na Carteira, entre 30 de Setembro de 2003 e 31 de Agosto de 2004, é ainda de referir que para uma das reduções não justificadas, o sistema central do IR e o SEF registavam a aplicação de um cheque mas de valor muito inferior ao da alteração, enquanto para outra dessas reduções, a única evidência era a do processo se encontrar em fase de diligência para reversão contra o devedor subsidiário.

2.4.3.2.3 – Anulações

Os créditos seleccionados deviam estar incluídos na Carteira original e ter sido anulados até 31 de Agosto de 2004, sem que pudessem ser considerados créditos violados e substituídos, uma vez que o facto motivador da anulação teria de se ter verificado em data posterior à data de separação. As anulações compreendem, designadamente, as prescrições posteriores a 30 de Setembro de 2003.

Um processo relativo a dívida de IRS, no valor de €2.525,46, não foi localizado, pelo que não foi considerado na análise das anulações. A análise dos restantes 23 créditos, no valor total de €10.385.177,51, identificou as seguintes situações:

- ◆ 14 créditos (60,9%), no valor de €6.747.621,62 (65%), correspondiam efectivamente a anulações (dívidas extintas por prescrição, em data posterior à data de separação);
- ◆ cinco créditos (21,7%), no valor de €3.314.012,64 (31,9%), cujas dívidas eram inexigíveis à data da separação pelo que deveriam ter sido considerados créditos violados em vez de anulações; e
- ◆ para quatro créditos (17,4%), no valor de €323.543,25 (3,1%), a análise do processo e da informação constante dos sistemas informáticos não justifica a respectiva anulação.

É de destacar o facto de as dívidas consideradas como inexigíveis à data da separação respeitarem a devedores declarados em situação de falência em data anterior a 30 de Setembro de 2003.

Nos quatro casos em que não foi possível determinar o motivo da anulação, os processos estavam na fase de citação postal (dois), de citação pessoal (um) e de reversão contra o devedor subsidiário (um).

2.4.3.2.4 – Cobranças

A este propósito, deverá referir-se que, nos termos do disposto no artigo 6.º da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, a gestão e a cobrança dos créditos cedidos é assegurada pelo Estado através do Ministério das Finanças.

Por não terem sido localizados os respectivos processos de execução fiscal, não foram analisados três créditos com cobranças, no valor total de €468.940,43. A análise dos restantes 26 créditos com cobranças, no valor total de €1.913.447,83, identificou as seguintes situações:

- ◆ foram confirmadas 21 cobranças (80,8%), no valor de €874.639,72 (45,7%), apesar das respectivas guias de pagamento nem sempre se encontrarem nos processos de execução fiscal (casos em que a confirmação foi exclusivamente obtida por consulta aos sistemas informáticos);
- ◆ não foram confirmadas três cobranças (11,5%), no valor de €617.349,21 (32,3%), por não se encontrarem as respectivas guias de pagamento nos processos nem existir referência a pagamento no sistema de execuções fiscais e no sistema próprio;
Quanto à falta de confirmação destas cobranças, a DGCI entendeu referir que *“certamente, deve-se ao facto de não terem sido consideradas as guias modelo 51 emitidas pelo valor expresso nas mesmas e não terem sido recolhidas e validadas pelo sistema”*.
- ◆ não foram confirmadas duas cobranças, uma das quais pelo facto do respectivo valor (€97.328,16) exceder em €95.831,77 o do respectivo crédito (€1.496,39) e a outra porque, para o crédito, foi detectada uma anulação, no mesmo valor (€324.130,74).

2.4.4 – Apreciação da fiabilidade da informação sobre créditos cedidos

O confronto da informação recebida pelo Tribunal de Contas com a constante dos relatórios remetidos pela DGCI à entidade cessionária revelou divergências significativas, apesar de a informação ter sido expressamente solicitada pelo Tribunal como relativa aos valores apurados nesses relatórios, discriminada por crédito cedido. Esta falta de aderência coloca em causa a fiabilidade da informação prestada sobre os créditos cedidos e constitui uma limitação da análise efectuada aos valores em causa e da extensão dos comentários produzidos.

Este facto demonstra ainda que a DGCI não dispunha no final do primeiro trimestre de 2005, de procedimentos ou mecanismos de salvaguarda e controlo da informação que permitissem, de forma tempestiva, suportar ou reconstituir a situação vertida nos relatórios.

Os dados relativos à Carteira de Créditos original constituída (com referência a 30 de Setembro de 2003) pelos créditos do Estado objecto de cessão correspondiam à informação prestada nos relatórios semi-anuais (1.390.758 créditos com o valor nominal de €9.446.137.173,30). Porém, os dados relativos à situação da Carteira de Créditos no final do primeiro período de cobrança (em 31 de Agosto de 2004) e no final do segundo período de cobrança (em 28 de Fevereiro de 2005) já não correspondiam à informação prestada nos respectivos relatórios semi-anuais sobre número e valor dos créditos cedidos.



A análise da informação dos ficheiros remetida ao Tribunal, no que respeita à situação da Carteira de Créditos em 31 de Agosto de 2004 e em 28 de Fevereiro de 2005, confirmou que a composição da Carteira de Créditos original só foi alterada por informação relativa a substituições, facto que impediu a verificação, por esta via, do valor em dívida reportado ao cessionário para as referidas datas.

As divergências apuradas pelo confronto da informação deste relatório com a dos correspondentes ficheiros traduziram-se pela redução de 31.309 créditos na Carteira resultante da informação do relatório e pelo acréscimo de €76.378.735,34 no valor da mesma Carteira de Créditos, face à situação resultante da informação dos ficheiros.

A composição da Carteira de Créditos em 28 de Fevereiro de 2005 no respectivo ficheiro informático (1.471.127 créditos cedidos no valor de €9.667.926.210,86) revela ainda maior disparidade, face à situação resultante da informação prestada no correspondente relatório semi-anual (1.402.115 créditos cedidos no valor de €9.446.026.492,86), traduzida pelo acréscimo de 69.012 créditos e de €221.899.718,00.

Tal como sucedeu relativamente aos ficheiros sobre a situação da Carteira de Créditos, os créditos violados e os créditos substitutos, os dados relativos à cobrança e às anulações, operações que devem ser consideradas no apuramento do valor em dívida, também continham inconsistências de diversa ordem como, por exemplo, valores superiores aos cedidos, operações relativas a créditos não integrados na Carteira até 31 de Agosto de 2004 e operações sem identificação de crédito associado, das quais resultou a emissão de uma opinião negativa sobre a sua fiabilidade e a impossibilidade de apurar o valor em dívida, por crédito, uma vez que não estavam garantidas as condições necessárias para assegurar que uma parte significativa das referidas operações era referente a créditos cedidos.

As observações apresentadas pelo Tribunal de Contas, no Parecer sobre a CGE de 2003, quanto à fiabilidade da informação sobre as dívidas fiscais integradas na Carteira de Créditos do Estado objecto de cessão foram sustentadas numa análise preliminar do conteúdo da Carteira de Créditos e nas conclusões de acções de fiscalização desenvolvidas pelo Tribunal no âmbito das execuções fiscais.

A acção realizada veio confirmar estas observações na medida em que os problemas inerentes às dívidas em cobrança coerciva têm originado correcções na informação sobre os créditos cedidos e a substituição de dívidas originalmente incluídas na Carteira de Créditos.

As divergências apuradas através da análise de créditos seleccionados são mais um elemento confirmativo das deficiências que o Tribunal de Contas tem apontado, na sequência das auditorias efectuadas na área das execuções fiscais, as quais se consubstanciaram no seguinte:

- ◆ em alguns serviços de finanças os processos de execução fiscal não se encontravam instruídos com todos os elementos necessários à sua análise, faltando, por vezes, a referência a processos de reclamação, impugnação ou oposição existentes, ou à adesão aos regimes excepcionais de regularização de dívidas fiscais;
- ◆ também nos processos que se encontravam apensados a outro, não existia alusão a esse facto, o que, à semelhança do que sucede relativamente à situação referida na observação anterior, dificulta a compreensão do processo;
- ◆ por outro lado, não existe também um sistema de registo normalizado que permita conhecer, de forma rápida e segura, a situação de eventuais processos de contencioso, nomeadamente, quanto à existência ou não de decisão;

- ◆ a migração dos dados do PEF para o SEF iniciou-se em 1999 passando este sistema a incluir processos novos já directamente instaurados e processos antigos migrados; no final do primeiro trimestre de 2005 os dados ainda não se encontravam totalmente centralizados, ou seja, integralmente conferidos, validados e migrados para o SEF; refira-se, no entanto, que a análise da Carteira de Créditos revelou uma evolução na quantidade de processos com migração concluída (28% em 30 de Setembro de 2003, 49% em 31 de Agosto de 2004 e 54% em 28 de Fevereiro de 2005);
- ◆ na consulta da informação sobre a tramitação dos processos no SEF, por vezes, os registos não correspondem à situação efectiva dos processos; nos processos migrados do PEF para o SEF, embora sejam indicadas situações de «apensação», «citação» ou «emissão de mandado de penhora», essas situações nem sempre correspondem à realidade, surgindo automaticamente no sistema após a conclusão da migração e não em resultado de uma efectiva mudança na situação do processo; e
- ◆ na existência de desactualizações nas bases de dados centrais em resultado de problemas operativos e de natureza informática na validação, reconciliação e imputação dos pagamentos e anulações às respectivas liquidações, nomeadamente para as que se encontram em regimes excepcionais de regularização de dívidas fiscais, de desadequados procedimentos de controlo no que respeita ao preenchimento de guias de pagamento, causando a sua rejeição no sistema, e da deficiente comunicação entre os serviços centrais e locais, no que respeita à situação dos processos de execução fiscal.

Considerando as observações efectuadas pelo Tribunal às divergências apuradas no âmbito da amostra de créditos seleccionados, a DGCI referiu que, no ano de 2005, foram instaurados 1.250.000 processos de execução fiscal, *“número que torna humanamente impossível que em 100% dos casos os processos sejam correctamente instruídos e tramitados, com os correspondentes averbamentos (...) como as diversas auditorias efectuadas pelo G.A.I., I.G.F. e até Tribunal de Contas vêm demonstrando”*, salientando as preocupações desta direcção-geral nesta matéria e o esforço que tem sido feito para modernizar a gestão destes processos.

Uma vez que se trata de um comentário geral, o Tribunal de Contas pretende apenas mencionar que tem sido a Direcção-Geral dos Impostos a referir os progressos registados nos sistemas informáticos e no tratamento da informação quando lhe são apontadas deficiências (mesmo ao longo deste ponto). Ora, sendo assim, não parece a alegação de *“1.250.000 processos de execução fiscal”* ser suficiente para justificar as deficiências detectadas na acção.

Por sua vez, em sede de contraditório, a DGITA considerou ser de referir, no respeitante à migração dos processos para o SEF a partir do antigo sistema PEF, que toda a informação foi introduzida manualmente sem verificação de qualquer automatismo nos acontecimentos e fases processuais registados no referido processo de migração.

Quanto à fiabilidade da informação no SEF, a DGITA informou que *“continuam a decorrer acções de saneamento da informação constante nos sistemas informáticos de gestão e controlo de dívidas; ciente de que um dos maiores problemas está na falta de actualização da base de dados das dívidas em função dos processos de contencioso associados, prevê-se a implementação a médio prazo do sistema de Gestão de Processos de Contencioso, que irá interagir com o estado dos processos executivos, possibilitando assim, a actualização automática destes, em função da fase dos primeiros”*. Em futuras auditorias, o Tribunal de Contas não deixará de acompanhar a implementação desse sistema.



Face ao exposto, o Tribunal de Contas recomenda que:

- ◆ se providencie no sentido dos sistemas informáticos da DGCI utilizados para registar e controlar a informação das dívidas fiscais objecto da cessão conterem os requisitos necessários para que seja possível determinar qual o universo das operações que serve de base para o apuramento dos valores registados nos relatórios remetidos à entidade cessionária;
- ◆ se providencie no sentido de tornar a informação relacionada com a operação de cessão de créditos, para efeitos de titularização, acessível em tempo útil;
- ◆ seja corrigido o Sistema de Execuções Fiscais no sentido de evitar que o mesmo apresente, na tramitação dos processos, registos automáticos que não correspondem à situação efectiva dos mesmos;
- ◆ os processos de execução fiscal sejam organizados de forma que, quer nos relativamente aos quais se verificou a apensação, quer nos que foram apensados, seja patente a sua situação actual;
- ◆ seja incluída nos processos de execução fiscal, de forma atempada, uma referência ao resultado das reclamações gratuitas e das impugnações judiciais.

Sobre estas recomendações, a DGCI prestou a seguinte informação:

“Não só concordamos, em absoluto, com as referidas Recomendações como já estão em curso o desenvolvimento de 26 projectos do Núcleo para a Modernização da Justiça Tributária (N.M.J.T.) que fazem parte do “Plano Estratégico para a Justiça e Eficácia Fiscal” para o ano em curso e seguinte.”

Em relação à recomendação do Tribunal para que se proceda à correcção do SEF no sentido de evitar que o mesmo apresente registos automáticos que não correspondem à situação efectiva dos processos, a DGITA, em sede de contraditório, referiu que os automatismos na evolução dos processos executivos sempre foram definidos pela DGCI pelo que caberá a esta direcção-geral, se assim o entender, ter em linha esta recomendação para redefinição dos procedimentos a integrar no controlo dos processos.

2.4.5 – Análise das operações contabilísticas em 2004

O impacto da operação de cessão de créditos do Estado, para efeitos de titularização, na execução do Orçamento do Estado de 2004 consistiu na dedução, à Receita desse ano, da cobrança de dívidas fiscais objecto de cessão, obtida em 2003 e em 2004, procedimento já comentado no ponto 2.3. Os correspondentes movimentos contabilísticos foram registados no SGR e na CT de 2004.

Verificou-se a conformidade dos valores registados no SCR (que recebe e consolida os dados provenientes do SGR) e na CT relativos aos créditos do Estado objecto de cessão, com os valores inscritos nos relatórios mensais e semi-anuais remetidos à entidade cessionária.

Relativamente à cobrança de créditos cedidos obtida no último trimestre de 2003 (que já teria de ser entregue ao cessionário) foi sancionado, por despacho do Secretário de Estado do Orçamento exarado em 13 de Abril de 2004, o procedimento de deduzir à Receita do Estado deste ano, como restituição, os fluxos financeiros resultantes da referida cobrança. Este acto, para além da utilização indevida da

figura da restituição, determinou a sobreavaliação da Receita do Estado em 2003 e a subavaliação da Receita do Estado em 2004, no valor de €105.297.455,80.

No âmbito do exercício do contraditório, a DGO reafirmou a posição já expressa no Parecer sobre a CGE de 2003 relativamente à utilização da figura de restituição para efeitos da entrega ao cessionário da cobrança de créditos cedidos efectuada no último trimestre de 2003. Nestas circunstâncias, o Tribunal reitera as observações efectuadas no referido Parecer.

Quanto à sobreavaliação da Receita do Estado em 2003 e a subavaliação da Receita do Estado em 2004, a DGO entendeu referir que as contas nacionais das Administrações Públicas para os anos em questão foram corrigidas tendo, para sustentar esta afirmação, anexado à sua resposta cópia de parte de um documento enviado à *Eurostat* no âmbito da notificação de Fevereiro de 2005 e cópia da página da Acta da reunião entre aquele organismo e as entidades portuguesas envolvidas na notificação. Nestes documentos é mencionada a correcção das contas, na notificação ao *Eurostat* de Fevereiro de 2005, considerando as observações efectuadas em comum pelo Tribunal de Contas português e pelo *Eurostat* à cobrança de dívidas fiscais cedidas efectuada em 2003. Esta correcção resultou em redução e aumento do défice em 2003 e 2004, respectivamente, em cerca de €105 milhões.

Para além da dedução da cobrança obtida no ano anterior (que foi registada como restituição no SGR afecto à DGT), a dedução da cobrança de créditos cedidos obtida no próprio ano foi também registada na Receita de 2004 (por redução da cobrança bruta contabilizada pelos serviços administradores das respectivas receitas no SGR afecto à DGCI).

A informação sobre a cobrança dos créditos cedidos apurada pela DSJT é também comunicada por classificação económica da receita, à Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos (DSCGF) da DGCI para, no âmbito da contabilização das receitas do Estado, esta entidade a deduzir à cobrança global das respectivas receitas, e à DGT para esta entidade poder efectuar as transferências para a entidade cessionária. A responsabilidade pela contabilização da dedução das cobranças relativas ao IVA obtido em processos executivos e aos impostos pagos por documento não único cabe à Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística (DSPE) da DGCI.

Uma vez que o apuramento mensal de cobrança de créditos cedidos não coincide com o mês de calendário, a dedução dessa cobrança é registada no mês com maior número de dias abrangido pelo respectivo apuramento (com data-valor correspondente ao último dia desse mês). É de salientar que a aplicação deste procedimento (dedução do valor da cobrança de créditos cedidos apurada nos sistemas informáticos da área das execuções fiscais, à cobrança global apurada por outros sistemas informáticos para um período distinto) impede o apuramento do valor correcto de cada período mensal e anual.

Quanto à aplicação deste procedimento impedir o apuramento do valor correcto de cada período mensal e anual, a DGCI veio alegar que esta informação é *“inteiramente verdadeira no que se refere entre meses, não poderá o mesmo ser afirmado quanto aos anos em que a separação é feita por anos civis”*.

Relativamente a esta observação da DGCI deve esclarecer-se que o valor correcto de cada período anual não resulta apenas do facto do apuramento ser efectuada para o mesmo período, uma vez que para obter o resultado em causa têm sido utilizados dados provenientes de sistemas distintos que não asseguram o apuramento de valores consistentes entre si. Esta situação tem sido reiteradamente comprovada pelas divergências entre os valores de cobrança coerciva apurados nos sistemas próprios dos respectivos serviços administradores, nos sistemas da área de execuções fiscais ou pelos respectivos serviços cobradores.



Quadro II.19 – Cobranças efectuadas no âmbito da cessão de créditos

(em euros)

Receita	Cobranças – 2003	Cobranças – 2004	Cobrança – Total
IRS	26.966.145,64	64.636.524,79	91.602.670,43
IRC	29.831.881,13	60.031.674,11	89.863.555,24
Total de IR	56.798.026,77	124.668.198,90	181.466.225,67
IVA	46.083.105,83	168.109.871,26	214.192.977,09
Outras receitas do Estado	2.416.323,20	10.307.511,18	12.723.834,38
Total de Receita do Estado	105.297.455,80	303.085.581,34	408.383.037,14
Receita do Instituto das Estradas de Portugal	6.750,82	1.334.653,23	1.341.404,05
Total da cobrança no âmbito da cessão	105.304.206,62	304.420.234,57	409.724.441,19

A DGO apresenta no Quadro 1.4.4.2.2.A constante do Relatório da Conta Geral do Estado a distribuição da cobrança coerciva em 2004 obtida das receitas administradas pela DGCI (para além da obtida das receitas de impostos municipais, de dívidas da Segurança Social, Caixa Geral de Depósitos e outras). Nesse quadro a cobrança coerciva da DGCI é discriminada por impostos sobre o rendimento (€355.395.508), imposto sobre o valor acrescentado (€502.881.532), outras receitas do Estado (€67.984.322) e juros vincendos obtidos da regularização de dívidas ao abrigo do Regime estipulado pelo Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto (€3.929.248). Nas cobranças de impostos sobre o rendimento, imposto sobre o valor acrescentado e outras receitas do Estado é feita a distinção das cobranças efectuadas ao abrigo do referido regime.

A cobrança obtida em 2004 de dívidas fiscais que foram objecto de cessão foi de €303.085.581,34 e representou 33,28% da cobrança coerciva nesse ano (€910.718.131), excluídos os valores cobrados de custas e de juros vincendos obtidos da regularização de dívidas ao abrigo do Regime estipulado pelo Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto. As custas e os juros de mora vincendos não são calculados por processo de execução fiscal mas por conjunto de processos e, segundo a DGCI, correspondem à parcela da dívida que não é entregue ao cessionário.

A cobrança coerciva de receita de impostos sobre o rendimento (€124.668.198,90), imposto sobre o valor acrescentado (€168.109.871,26) e outras receitas do Estado (€10.307.511,18) obtida dos créditos cedidos correspondeu a 35,65%, 33,98% e 15,54%, respectivamente, da cobrança coerciva dessas receitas registadas na CGE de 2004.

Para além da dedução das cobranças de créditos do Estado objecto de cessão, os serviços administradores devem efectuar os registos contabilísticos relativos às dívidas excluídas da Carteira de Créditos, devido, nomeadamente, a falência judicial do executado (uma vez que a dívida não se extingue), através da inclusão destas liquidações no SCR. Por outro lado, devem excluir desse sistema o valor dos créditos acrescidos à Carteira de Créditos em 31 de Agosto de 2004 que correspondam a certidões de dívida emitidas após 23 de Setembro de 2003, data que serviu de referência para o apuramento do saldo final de liquidação deste ano.

Como foi referido no Parecer sobre a CGE de 2003, o Tribunal apurou que, em resultado da cessão de créditos do Estado, as receitas em dívida relativas aos impostos sobre o valor acrescentado e sobre o rendimento foram reduzidas, no final do período de contabilização, em €3.531,5 milhões e €4.015,7 milhões, respectivamente, através do acréscimo destes valores em anulação de liquidação no SGR. Esta redução foi efectuada com a finalidade do saldo final de liquidação passar a ser constituído pelos créditos correspondentes às certidões de dívida emitidas entre 23 de Setembro e 31 de Dezembro de

2003 e às liquidações (prévias) com situação (no sistema central) de nota de cobrança emitida até 31 de Dezembro de 2003.

Em sede de contraditório, a DGCI acrescentou que a informação obtida dos serviços do IVA indicava certidões de dívida com valor superior a €10 mil milhões, tendo sido titularizado, sensivelmente, 50% desse valor.

Não foi detectada a contabilização das dívidas excluídas ou acrescidas à Carteira de Créditos em 31 de Agosto de 2004, para efeito do necessário ajustamento do saldo das respectivas receitas por cobrar no final desse ano.

Relativamente aos movimentos respeitantes à operação de cessão registados na CT, para além das contas designadas por “Contrato de Titularização/2003” e por “*Consolidated Collection Account*” referidas no Parecer sobre a CGE de 2003, foram ainda criadas em 2004 contas de receita destinadas a deduzir à cobrança da receita de impostos abrangidos pela operação de cessão, a parcela respeitante à entidade cessionária.

A cobrança dos créditos do Estado objecto de cessão foi deduzida à cobrança da Receita do Estado e da Receita dos Impostos Rodoviários afecta ao Instituto das Estradas de Portugal, tendo sido transferida para a conta de restituições de receita.

A dedução da cobrança obtida no último trimestre de 2003, no valor de €105.304.206,62, só foi registada em 2004, por débito de €105.297.455,80, na conta de reembolsos afecta à DGT e por crédito (com sinal negativo), de €6.750,82, na conta da receita líquida dos impostos de circulação e de camionagem.

Para dedução da cobrança referente ao período de 1 de Janeiro a 22 de Dezembro de 2004, no valor de €287.460.375,12, foram creditados (com sinal negativo) €286.672.934,42 nas contas de receita do Estado criadas para o efeito e €787.440,70 na conta da receita líquida dos impostos de circulação e de camionagem.

Para dedução da cobrança referente ao período de 23 a 31 de Dezembro de 2004, no valor de €16.959.859,45, foram creditados (com sinal negativo) €16.412.646,92 nas contas de receita do Estado e €547.212,53 na conta da receita líquida dos impostos de circulação e de camionagem.

Os valores resultantes da dedução destas cobranças (já abatidos das respectivas más cobranças) foram creditados na conta de restituições de receita. O produto da cobrança obtida até 22 de Dezembro de 2004 foi transferido para a conta “*Consolidated Collection Account*” como resultado das transferências do valor da cobrança original e, em sentido inverso, do valor da má cobrança. O produto da cobrança obtida de 23 a 31 de Dezembro de 2004 permaneceu na conta de restituições, só tendo sido transferido em 2005.

O reflexo contabilístico das entregas à entidade cessionária efectuadas em 2004 consistiu em debitar €392.537.839,74 na conta “*Consolidated Collection Account*” e, por contrapartida, creditar o mesmo valor na conta destinada ao registo das saídas de fundos da conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal, através da utilização do serviço de *Homebanking* da DGT.

Por sua vez, dos valores pagos pelo cessionário em 2004, a título de comissão devida pela prestação do serviço de gestão e cobrança dos créditos cedidos, de acordo com o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 303/2003, de 5 de Dezembro, e no artigo 6.º da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, foram afectos à DGCI €3.011.775,59 que, tal como o restante valor recebido, foram



debitados pela entrada na conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal e, por contrapartida, creditados na conta com a designação “Contrato de Titularização/2003”.

A análise dos movimentos registados na conta “Contrato de Titularização/2003” revelou que a parte da comissão relativa ao serviço de gestão e cobrança prestado pela DGCI (incluindo créditos da Segurança Social) foi afectada ao Fundo de Estabilização Tributária (FET), através da transferência do valor previamente referido para uma conta do Tesouro relativa a este fundo.

O valor atribuído ao FET corresponde à comissão de 2% sobre o valor cobrado de 1 de Outubro a 30 de Novembro de 2003 (abatido das más cobranças apuradas nesse período) e sobre o valor cobrado de 1 de Dezembro de 2003 a 18 de Fevereiro de 2004 (mas não abatido das más cobranças apuradas no mesmo período).

2.5 – Receita de IVA no âmbito das execuções fiscais

2.5.1 – Enquadramento

Nos últimos anos, a Direcção-Geral dos Impostos tem promovido profundas alterações no âmbito das execuções fiscais. Estas alterações decorrem essencialmente da implementação, em todos os Serviços de Finanças (SF), do Sistema de Execuções Fiscais (SEF), a partir do qual passará a ser efectuado o controlo da maioria dos processos de execução fiscal bem como o apuramento e a gestão da receita arrecadada em fase de execução fiscal.

O ano de 2004 constituiu, neste domínio, uma fase de transição, na medida em que nem todas as funcionalidades e procedimentos previstos se encontravam já instituídos. Contudo, foi também o ano em que, na maioria dos SF, se procedeu à migração para o SEF da informação residente no sistema anterior – o Programa de Execuções Fiscais (PEF), o que permitiu também, a cada SF, uma reorganização dos processos de execução fiscal e uma maior consciência da fase em que se encontram os processos que têm a seu cargo.

Deste modo, o Tribunal considerou pertinente avaliar a qualidade da informação residente no Sistema de Execuções Fiscais (com especial relevância para aquela que foi migrada), a capacidade de resposta do sistema face às necessidades dos Serviços de Finanças e a sua interligação com os sistemas de gestão do imposto, no caso do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), o Sistema Central do IVA (SCIVA).

Acresce ainda o facto de, em 2003, ter ocorrido a operação de cessão de créditos para efeitos de titularização definida pela Lei n.º 103/2003, de 5 de Dezembro, cujos termos e condições foram estabelecidos pela Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, que se traduziu na cedência dos créditos objecto de cobrança coerciva, através de processos de execução fiscal instaurados entre 1 de Janeiro de 1993 e 30 de Setembro de 2003.

A acção realizada teve por objectivos:

- ◆ a análise do universo das certidões de dívida emitidas no período de 23 de Setembro de 2003 a 31 de Dezembro de 2004 e a evolução do “estado de situação”;
- ◆ a identificação da relação entre as referidas certidões de dívida e os processos de execução fiscal constantes do SEF;

- ◆ a detecção e sistematização dos problemas e incoerências entre as duas bases de dados numa perspectiva de avaliação da qualidade de informação residente no SEF e no SCIVA;
- ◆ a identificação dos procedimentos adoptados no tratamento dos processos de execução fiscal, desde a fase de instauração à extinção (por pagamento, anulação, etc.) designadamente no que respeita à identificação dos circuitos de informação que conduzem à actualização do estado de situação da certidão de dívida no SCIVA e à confirmação do pagamento no SEF;
- ◆ a identificação dos procedimentos inerentes à contabilização da receita de IVA arrecadada em fase de execução fiscal.

Ao objecto desta acção correspondeu o conjunto de serviços da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) com intervenção no circuito da cobrança da receita de IVA, com especial incidência para a cobrança coerciva, designadamente a Direcção de Serviços de Cobrança do IVA (DSCIVA) e a Direcção de Serviços de Justiça Tributária (DSJT).

2.5.2 – Análise do circuito das execuções fiscais de IVA

A temática da arrecadação da receita de IVA em execução fiscal implicou a análise de um circuito que compreende a emissão da certidão de dívida processada pelo SCIVA, a sua transmissão ao SEF com vista à instauração do processo executivo cuja tramitação, nas suas diferentes fases e acontecimentos, até à sua extinção é desenvolvida no serviço de finanças competente (aquele onde deva correr legalmente a execução) e, finalmente a transmissão de informação do SEF ao SCIVA com vista à actualização da situação do sujeito passivo.

O acesso generalizado dos serviços de finanças ao SEF e as inovações verificadas ao nível da transmissão da informação entre a área da liquidação e a da justiça tributária, tornaram ainda mais pertinente a apreciação da conformidade e coerência entre o SCIVA e o SEF, sem prejuízo da avaliação da qualidade da informação residente em cada um destes sistemas considerado isoladamente.

A análise efectuada compreendeu, para além dos serviços de finanças seleccionados para o desenvolvimento do trabalho de campo (Serviços de Finanças de Alcobaça, Sintra-4 e Oeiras-3), um conjunto de serviços que intervêm no circuito de recolha, tratamento e transferência da informação entre o SEF e o SCIVA, designadamente:

- ◆ a Direcção de Serviços de Cobrança do IVA (DSCIVA) da DGCI e a Área de Sistemas de Tributação e Gestão Declarativa da DGITA (adiante designada por DGITA – IVA), no que respeita ao Sistema Central do IVA;
- ◆ a Direcção de Serviços de Justiça Tributária (DSJT) da DGCI e a Área de Sistemas da Justiça Tributária da DGITA (adiante designada por DGITA – SEF), no que se refere ao SEF.

2.5.2.1 – Tipos de certidões de dívida de IVA

O Sistema Central do IVA procede à emissão de dois tipos de certidões de dívida: as relativas a autoliquidações e as de liquidações prévias.



No caso da autoliquidação, de acordo com o n.º 5 do art.º 26.º do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA), há lugar à emissão de certidão de dívida, nas situações designadas por pagamento em falta, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 88.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), pela diferença entre o valor do imposto apurado pelo sujeito passivo na declaração periódica, apresentada nos termos do n.º 1 do art.º 40.º do CIVA, e o montante do respectivo meio de pagamento, quando o primeiro for superior a este, ou pela totalidade do valor de imposto apurado, no caso da falta de meio de pagamento.

Há ainda lugar à emissão da certidão de dívida no caso do pagamento ser rejeitado, de acordo com o n.º 3 do art.º 11.º do Decreto-Lei n.º 229/95, de 11 de Setembro, sempre que haja lugar à devolução de cheques por falta de provisão ou por falta de algum dos requisitos formais, previstos no art.º 1.º da Lei Uniforme relativa ao cheque, que impossibilite o seu pagamento.

O CIVA e o CPPT não estabelecem um prazo para a emissão da certidão de dívida. Segundo informação da DSCIVA, a emissão é processada logo que ocorra o pré-fecho do período (momento em que se apura a situação de cada um dos sujeitos passivos e que corresponde ao fim do tratamento dos meios de pagamento e declarações periódicas para um determinado período).

Deste modo, a emissão da certidão de dívida depende do tempo necessário para o tratamento das declarações periódicas que será cada vez mais reduzido com a obrigatoriedade da entrega via Internet, nos termos regulamentados pela Portaria n.º 375/2003, de 10 de Maio, não podendo, no entanto, ser inferior a 15 dias na medida em que a Administração Fiscal deverá sempre permitir ao sujeito passivo a possibilidade de corrigir os valores declarados.

No caso das liquidações prévias, há lugar à emissão de uma certidão de dívida, nos termos e para os efeitos do art.º 88.º do CPPT quando, ultrapassado o prazo de cobrança voluntária, o sujeito passivo não procedeu ao pagamento da nota de cobrança relativa a uma liquidação oficiosa (n.º 3 do art.º 83.º do CIVA), a uma liquidação adicional (n.º 2 do art.º 27.º do CIVA) ou a uma liquidação de juros compensatórios (art.º 89.º do CIVA e art.º 35.º da LGT).

A emissão da certidão de dívida é processada trinta dias após o fim do prazo de cobrança voluntária. No que se refere às liquidações oficiosas, o prazo de cobrança voluntária, de acordo com o disposto no n.º 2 do art.º 83.º do CIVA, não poderá ser inferior a 90 dias contados desde o envio da notificação. Relativamente às liquidações adicionais e de juros compensatórios, o n.º 1 do art.º 27.º do CIVA dispõe que esse prazo não poderá ser inferior a 30 dias a contar da notificação.

Assim, verificou-se que, para as liquidações prévias, o prazo de cobrança voluntária e, consequentemente, a emissão da certidão, dependem da data da notificação.

Na Auditoria ao Sistema de Liquidação e Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado, desenvolvida no início de 2002, a Inspeção-Geral de Finanças verificou que, das liquidações emitidas entre 1997 e 2001, não haviam sido notificadas 106.583, envolvendo cerca de €304 milhões. Deste conjunto de liquidações 46.463, no valor global de €171 milhões não tiveram qualquer sequência, não tendo sido pagas nem tendo evoluído para execução fiscal.

As conclusões do relatório da auditoria acima referida motivaram as propostas de solução constantes da Informação n.º 13, de 15 de Abril de 2004, do Gabinete do Subdirector-Geral da Cobrança, a qual mereceu despacho de concordância do SEAF (Despacho n.º 1190/2004 - XV, de 14 de Maio de 2004). Com base neste despacho, o Subdirector-Geral da Cobrança solicitou à DGITA, em 31 de Maio de 2004 que, no Sistema Central do IVA, para as liquidações prévias de IVA “...relativas a períodos de

1999 (inclusive) e seguintes, com data limite de pagamento até 2003/12/31, seja considerada como data de notificação o 15º dia seguinte à data da emissão da respectiva liquidação”.

Face à solução adoptada, o Subdirector-Geral da Cobrança apesar de reconhecer a possibilidade de alguns contribuintes poderem “(...) ser citados, no processo de execução fiscal, para pagamento de uma dívida que não foi oportunamente notificada (...)”, considerou que estes “(...) têm ao seu dispor os adequados meios de defesa, já que tal facto é, consoante o caso, fundamento para a impugnação judicial ou dedução de oposição”.

O Tribunal não pode deixar de salientar que a existência de meios de defesa dos sujeitos passivos não legitima, por si só, a acção da Administração Fiscal na medida em que esta contraria claramente os requisitos da notificação definidos na LGT e no CPPT.

Com o objectivo de avaliar o cumprimento das notificações das liquidações prévias por parte dos serviços de finanças, os serviços do Tribunal solicitaram o envio de uma base de dados relativa às liquidações prévias emitidas entre 23 de Setembro de 2003 e 31 de Dezembro de 2004, com indicação da data de notificação, tendo-se verificado que das 237.224 liquidações emitidas nesse período, no valor global de €1.055.548.366,19, encontravam-se sem averbamento da data de notificação, em 4 de Março de 2005, no Sistema Central do IVA, 12.031 liquidações, no valor de €63.910.680,51.

Poderá considerar-se que, face à totalidade das liquidações emitidas o valor não é significativo mas para tal seria necessário que este comportamento fosse semelhante na globalidade dos serviços de finanças, o que não acontece. Na verdade, as liquidações emitidas sem qualquer sequência concentram-se num número reduzido de serviços, verificando-se que, num total de 372 serviços de finanças, apenas em 18 (cerca de 5%) concentram-se 80,7% do valor das referidas liquidações e que apenas 52 (cerca de 14%) são responsáveis por 80,1% dessas liquidações, quando considerado o seu número.

Dada esta concentração, não compreende o Tribunal como a DGCI optou, com referência aos anos anteriores, por uma medida que afecta de forma global todos os serviços de finanças e não por uma intervenção dirigida aos serviços mais problemáticos, principalmente se se considerar que o relatório da Inspeção-Geral de Finanças que motivou o Despacho do SEAF já evidenciava de forma clara essa concentração.

Da análise à base de dados, a situação relativa aos serviços de finanças nos quais decorreu a acção do Tribunal era a seguinte:

Quadro II.20 – Liquidações prévias de IVA por notificar

(em euros)

Serviço de Finanças	Liquidações Pagas, Anuladas ou Substituídas		Liquidações emitidas sem sequência	
	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor
Sintra-4 (Queluz)	12	5.760,85	1	374,10
Alcobaça	13	2.538,32	21	47.236,02
Oeiras-3 (Algés)	45	35.006,78	494	2.321.419,35
Total	70	43.305,95	516	2.369.029,47

No Serviço de Finanças de Sintra-4, apurou-se que, das treze liquidações que se encontravam sem averbamento da data de notificação, doze já tinham sido pagas, anuladas ou substituídas, tendo o SF solicitado uma segunda via da que se encontrava em falta a fim de proceder à sua notificação.



No Serviço de Finanças de Alcobaça, verificou-se que as trinta e quatro liquidações emitidas sem data de notificação averbada correspondiam a:

- ◆ doze liquidações já pagas e uma anulada (sendo que numa liquidação tinha sido averbada, em 14 de Abril de 2005, a correspondente data de notificação, 23 de Outubro de 2003);
- ◆ vinte e uma liquidações que permaneciam na situação de emitidas sendo que:
 - ◇ dezoito diziam respeito a um único sujeito passivo e que, tendo sido notificadas pessoalmente pela Direcção de Finanças de Leiria, em 21 de Dezembro de 2004, o averbamento da data de notificação só foi efectuado em 15 de Abril de 2005;
 - ◇ duas liquidações notificadas, uma em 2 de Março de 2005 e outra em 30 de Dezembro de 2004, cujos averbamentos ocorreram em 12 e 15 de Abril de 2005, respectivamente;
 - ◇ uma liquidação cuja notificação não foi devolvida nem o aviso de recepção assinado, tendo sido solicitada a emissão da segunda via, que deverá ser remetida ao SF pelos serviços centrais do IVA.

No Serviço de Finanças de Oeiras-3, verificou-se que, das 539 liquidações analisadas, apenas cinco foram notificadas. Relativamente às restantes, as cartas foram devolvidas e não foram repetidas as notificações, contrariando o disposto no n.º 5 do art.º 39.º do CPPT, situação que, segundo informação da Chefe do Serviço de Finanças, se fica a dever à falta de funcionários. É ainda de referir que, contrariamente ao verificado nos outros dois serviços, as cartas devolvidas e os avisos de recepção não se encontravam organizados.

A análise da informação no SF de Oeiras-3 permitiu construir o quadro seguinte que evidencia que cerca de 92% das notificações foram devolvidas antes de Junho de 2004 pelo que, se tivessem sido efectuadas as segundas notificações, o procedimento estaria concluído o mais tardar no final de Julho de 2004.

Quadro II.21 – Serviço de Finanças Oeiras-3 – Liquidações prévias não notificadas

(em euros)

Tipo de Liquidação	Primeiras Notificações Devolvidas									
	Antes de Junho de 2004				Depois de Junho de 2004				Total	
	Quant.	%	Valor	%	Quant.	%	Valor	%	Quant.	Valor
Liquidações Adicionais	40	76,92	1.270.888,79	98,87	12	23,08	14.463,25	1,13	52	1.285.352,04
Juros Compensatórios	80	73,39	168.993,95	98,79	29	26,61	2.069,64	1,21	109	171.063,59
Liquidações Oficiosas	369	98,93	891.403,38	99,78	4	1,07	1.939,46	0,22	373	893.342,84
Total	489	91,57	2.331.286,12	99,21	45	8,43	18.472,35	0,79	534	2.349.758,47

Verificou-se ainda que, no caso das liquidações prévias, o SCIVA atribui de forma automática e no sentido de precaver eventuais dificuldades na notificação do sujeito passivo, um prazo de pagamento que pode exceder em 90 dias os prazos mínimos estabelecidos no Código do IVA.

O Tribunal considera que, se no momento do averbamento da data de notificação pelo SF, a data limite de pagamento for corrigida em conformidade com os prazos previstos no CIVA, a cobrança ou a emissão da certidão de dívida poderiam vir a ocorrer muito mais cedo.

Efectuada a análise das liquidações prévias de IVA (liquidações oficiosas, adicionais e de juros compensatórios) constatou-se que estas são emitidas, pelos serviços centrais, através de um documento único de cobrança pagável nas tesourarias de finanças, nos CTT e na rede de caixas automáticas Multibanco. O Tribunal considera que se verifica uma desconformidade entre este procedimento e o Código do IVA uma vez que os artigos 27.º, n.º 1 e 83.º, n.º 2 continuam a determinar que o pagamento das referidas liquidações deve ocorrer “...na tesouraria da Fazenda Pública competente...”.

O Tribunal não pode deixar de recomendar que sejam promovidas as medidas necessárias no sentido de ser sanada a desconformidade acima identificada.

2.5.2.2 – Avaliação da informação

O tratamento das bases de dados disponibilizadas aos serviços do Tribunal, permitiu concluir que, no período de 23 de Setembro de 2003 a 31 de Dezembro de 2004, foram emitidas 498.350 certidões de dívida de IVA, no valor global de €2.352.181.387,65, com a seguinte distribuição:

Quadro II.22 – Certidões de dívida de IVA, por tipo de liquidação

(em euros)

Tipo de Liquidação	Emitidas entre 23 Set. e 31 Dez. 2003		Emitidas no ano de 2004		Total	
	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor
LO – Liquidação Oficiosa	12.514	26.682.078,06	56.092	71.602.735,80	68.606	98.284.813,86
LA – Liquidação Adicional	6116	202.563.552,13	26.600	518.680.599,46	32.716	721.244.151,59
JC – Juros Compensatórios	64.262	99.237.262,28	72.939	119.125.765,18	137.201	218.363.027,46
PF – Pagamento em Falta	43.661	250.493.136,52	211.748	1.045.701.177,93	255.409	1.296.194.314,45
PR – Pagamento Rejeitado	1.596	10.082.426,92	2.822	8.012.653,37	4.418	18.095.080,29
Total	128.149	589.058.455,91	370.201	1.763.122.931,74	498.350	2.352.181.387,65

Em 4 de Março de 2005 (data de construção da pesquisa ao SCIVA), a situação das certidões de dívida emitidas no período em causa, correspondia à evidenciada no quadro seguinte:

Quadro II.23 – Certidões de dívida de IVA, por situação

(em euros)

Situação da Certidão de Dívida em 04-03-2005	Emitidas entre 23 Set. e 31 Dez. 2003		Emitidas no ano de 2004		Total	
	Quant.	Valor	Quant.	Valor	Quant.	Valor
Por regularizar	98.831	447.226.487,56	297.268	1.333.596.936,88	396.099	1.780.823.424,44
Anulação da dívida	8.609	37.600.184,20	11.215	112.209.808,79	19.824	149.809.992,99
Pagamento da liq. com CD emitida	526	2.093.718,76	2.683	5.155.745,22	3.209	7.249.463,98
Declaração em falhas	509	1.635.592,33	541	1.491.063,40	1050	3.126.655,73
Amnistia	0	0	1	45,81	1	45,81
Anulação proc. executivo	142	2.019.221,71	7.228	94.958.182,69	7.370	96.977.404,40
Pagamento	19.528	98.470.889,29	51.258	215.670.691,97	70.786	314.141.581,26
Prescrição da dívida	4	12.362,06	7	40.456,98	11	52.819,04
Total	128.149	589.058.455,91	370.201	1.763.122.931,74	498.350	2.352.181.387,65



As certidões de dívida, uma vez emitidas pelo SCIVA, são transmitidas automaticamente ao SEF dando lugar à instauração do processo executivo. Por sua vez, os processos instaurados no PEF, que não se encontravam ainda extintos, foram migrados para o SEF.

O tratamento da informação disponibilizada, no que respeita aos processos de execução fiscal, permitiu determinar que, durante o ano de 2004, tinham sido instaurados 364.797 processos de execução fiscal de IVA, no valor global de €2.529.086.692,72 (este montante inclui não só o valor da quantia exequenda como também os juros de mora calculados em cada um dos processos até à data de extracção da base de dados, em 4 de Março de 2005). Do total, 360.020 processos, no montante de €2.486.828.609,82, tinham sido instaurados de forma automática e 4.777, no valor de €42.258.082,90, foram migrados.

Efectuado o confronto entre a base de dados referente às certidões de dívida emitidas (proveniente do SCIVA) e a relativa aos processos de execução fiscal (proveniente do SEF) foi efectuada a selecção dos serviços de finanças nos quais seria analisada a situação das certidões cujos processos não constavam no SEF.

Os resultados obtidos permitiram concluir que os processos não constavam do SEF por uma das seguintes razões:

- ◆ por terem sido extintos no PEF;
- ◆ por erro na recolha do número da certidão, por parte do SF no processo de migração pelo que, embora constem do SEF, não foram detectados no confronto das bases de dados;

Trata-se de situações em que o número inserido no campo destinado à identificação da certidão de dívida não é inteiramente coincidente com o que consta da certidão. Não se encontrando definido em nenhum manual a forma de recolha, verificou-se que os procedimentos adoptados diferem, não só de SF para SF, como de funcionário para funcionário.

Estas situações não só dificultaram o tratamento das bases de dados como representam entraves à implementação de rotinas de controlo da coerência da informação residente no SEF e no SCIVA na medida em impossibilita a definição de uma chave comum a estes dois sistemas.

Convirá ainda referir que, durante a acção realizada, foram comunicadas aos serviços de finanças todas as situações detectadas que configuravam erros na recolha de informação para o SEF. No entanto, estes não podem proceder à sua correcção já que, depois dos processos se encontrarem migrados (ter sido efectuado o designado “fim de migração”), não é possível alterar os dados de instauração dos mesmos.

De referir que, quer no decorrer da acção quer no âmbito do contraditório, a DGCI concordou com a necessidade da criação de um mecanismo que, permitindo as correcções necessárias, assegure a estabilidade da informação já residente no sistema;

- ◆ por ter sido instaurado de forma automática em data posterior à da extracção da base de dados remetida à DGTC (4 de Março de 2005).

Segundo esclarecimentos prestados pela DGITA, tratou-se de uma situação excepcional na medida em que a informação transmitida ao SEF permaneceu em erro no interface por incoerências no código do serviço de finanças, adiando em cerca de oito meses a instauração do processo. Neste âmbito, é de salientar a necessidade de todas as entidades envolvidas procederem ao controlo da informação que se encontre em erro para que as situações possam ser detectadas e resolvidas de forma mais célere.

Não obstante o facto da implementação do interface, segundo informações da DGITA, permitir a instauração do processo de execução fiscal 48 horas após a disponibilização da informação relativa à certidão de dívida (este prazo poderá ser, no máximo, de 15 dias no caso de existir uma maior quantidade de informação a tratar), a análise da informação da base de dados disponibilizada permite constatar que, tendo em conta os 360.020 processos de execução fiscal de IVA instaurados de forma automática durante o ano de 2004, esse período foi, em média, de 34 dias;

- ◆ por se encontrarem ainda em fase de recolha de tramitação e, portanto, não ter sido ainda concluída a sua migração para o SEF;

Verificou-se tratar-se de processos cuja tramitação a reconstituir é complexa, envolvendo em quase todos os casos penhoras e vendas de bens que não se encontram ainda concluídas.

- ◆ serem processos cuja migração para o SEF já foi efectuada mas que não foram detectados por esta ter ocorrido em data posterior à da extracção da base de dados remetida à DGTC.

Esta situação justifica-se pelo facto de o SEF só ter sido implementado em Novembro de 2003 no SF de Alcobaça e, em Fevereiro de 2004, no SF de Sintra-4, pelo que estes dois serviços, no momento da realização da acção, se encontravam ainda a proceder à migração de processos relativos a certidões de dívida de IVA emitidas entre 23 de Setembro de 2003 e 31 de Dezembro de 2004;

- ◆ as certidões de dívida emitidas pelo SCIVA não terem dado origem a qualquer processo no SEF;

Foi o caso de 85 certidões de dívida de IVA relativas ao SF de Alcobaça, emitidas nos dias 3 e 17 de Abril de 2004, no valor global de €469.228,50 que não tinham ainda, em Abril de 2005, dado lugar à instauração de qualquer processo. Foi possível apurar que estas certidões não deram origem aos correspondentes processos uma vez que o ficheiro onde se encontravam integradas permaneceu em erro, sem que qualquer dos dois serviços da DGITA (DGITA-IVA e DGITA-SEF) procedesse à correcção da situação. Na verdade, é de salientar que, independentemente dos dois serviços pertencerem à mesma direcção-geral e conhecerem o problema, este não foi resolvido nem mesmo depois da situação ter sido questionada pelos serviços do Tribunal.

A situação detectada demonstra que não se encontram instituídas rotinas de controlo que assegurem que todas as certidões de dívida emitidas pelo SCIVA conduzam à instauração do correspondente processo de execução fiscal no SEF, recomendando o Tribunal que as mesmas sejam rapidamente instituídas, por forma a evitar situações como a descrita e a consequente perda de receita por prescrição da prestação tributária;

- ◆ por se encontrarem na realidade extintos mas, por lapso, após a recolha da tramitação do processo não ter sido efectuado o “fim de migração” – operação indispensável para que o processo conste do SEF.

No decorrer da acção desenvolvida junto dos serviços de finanças foram ainda analisados alguns processos por constarem do SEF com incoerências entre a data de emissão da certidão de dívida e o ano dessa mesma certidão. Verificou-se que tais situações se ficaram a dever a erros praticados na recolha dos dados referentes às cartas precatórias, pois no campo onde deveria constar a informação respeitante ao ano de emissão da certidão foi inserido o ano do período a que se referia o imposto.



Na ausência de instruções claras relativamente à recolha da informação, verificou-se que só no ano de 2004 foram instaurados processos de cartas precatórias com referência a 9.354 certidões em que o ano da certidão de dívida não é coerente com a data de emissão da mesma.

Nos SF auditados, verificou-se ainda a existência de processos que se encontravam integralmente regularizados pelos sujeitos passivos mas que permaneciam em aberto no SEF, por integrarem pagamentos efectuados através de guias Mod. 51¹ que, para serem consideradas naquele sistema, aguardavam conciliação por:

- ◆ conterem erros praticados na recolha dos dados;
- ◆ dizerem respeito a pagamentos de processos apensos pois, de acordo com a DGITA-SEF e a DSJT, existiam dificuldades técnicas que impediam que estes fossem integrados no SEF.

Em sede de contraditório, a DGITA referiu que:

“Relativamente às guias Mod. 51, desde o início da sua utilização, que se procede à sua integração diária, automática, no SEF, ficando por integrar e assinalados com a respectiva anomalia, as que não satisfaçam as condições de qualidade de informação definidas.

Todas estas guias, incluindo as que têm situação anómala, estão disponíveis para consulta da DGCI desde o início, encontrando-se as de situação anómala disponíveis para correcção (dos serviços centrais e algumas situações dos Serviços de Finanças).

Para além disso e no âmbito do projecto de consolidação, estão a ser extraídas listagens diversas, com vista à correcção massiva desses documentos, esperando-se que, a médio prazo, fiquem sanadas todas as situações.”

Já a DGCI, igualmente em sede de contraditório, mencionou que “...apesar de se tratar de um problema que até agora se mostrou de difícil resolução na sua totalidade, afigura-se que deverão continuar os esforços prosseguidos visando alcançar uma solução que resolva tal problema, com a brevidade que a situação requer”.

O Tribunal de Contas insiste na necessidade de se encontrar urgentemente uma forma destes pagamentos serem afectos aos processos de execução fiscal correspondentes evitando-se situações que possam lesar os sujeitos passivos que já regularizaram a sua situação e dotando o sistema de informação fiável, clara e completa.

Do confronto entre as bases de dados disponibilizadas, os serviços do Tribunal verificaram ainda não haver conformidade entre a informação relativa à situação da certidão de dívida e a referente à fase do processo de execução fiscal, pelo que, com referência aos serviços onde decorreu a acção, foram seleccionados aleatoriamente alguns processos por forma a ser possível identificar as lacunas e incoerências no circuito de informação entre o SEF e o SCIVA.

A interligação entre o Sistema Central do IVA e o SEF é fundamental para que ambos reflectam a verdadeira situação do sujeito passivo em sede deste imposto. O facto do SCIVA, como sistema de gestão do imposto, não contemplar a totalidade da informação relativa à cobrança em execução fiscal, não pode servir de fundamento à convicção de que basta que a informação do SEF esteja correcta para que se possa desprezar a fiabilidade do SCIVA no que respeita à situação da certidão de dívida.

¹ Guia de pagamento processada através de uma aplicação específica, em ambiente web, e criada para fazer face a todas aquelas situações em que o SEF, por qualquer razão, não se encontrasse a funcionar.

Recorde-se que, no que se refere ao exercício de 2003, a DGCI viu-se confrontada com a necessidade de, no cumprimento do Despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 14 de Janeiro de 2004, fazer reflectir na contabilização da receita de IVA a operação de cessão de créditos, para efeitos de titularização. Para tal, solicitou à DGITA a elaboração de um *query* ao Sistema Central do IVA, no sentido de determinar quais as certidões de dívida que, tendo sido emitidas após a operação de cessão de créditos, não tinham sido pagas, anuladas ou substituídas.

Este procedimento que, conforme demonstrou o Tribunal de Contas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, gerou erros nos saldos de liquidação dos balcões 0002 – IVA – Liquidações Prévias e 0003 – IVA – Autoliquidação, é revelador da necessidade de que também ao SCIVA seja levada informação fiável e actualizada relativa à execução fiscal, ou seja, que a situação da certidão de dívida se encontre em absoluta conformidade com a situação do processo de execução fiscal correspondente.

No decorrer do ano de 2004, a DGITA procedeu a um conjunto de alterações no SCIVA por forma a possibilitar não só o tratamento da informação proveniente do SEF e levada ao interface como também a disponibilização dessa informação aos utilizadores. Na verdade, até Julho de 2004, a actualização da situação da certidão de dívida no SCIVA era efectuada manualmente por cada serviço de finanças.

No entanto, ainda subsiste informação que a DGITA-SEF disponibiliza e que não é levada ao SCIVA por incapacidade deste sistema. Neste domínio, como noutros já objecto de análise por parte do Tribunal em anos anteriores, resulta claro que o SCIVA necessita de uma profunda reestruturação. Segundo informações da DSCIVA da DGCI e da DGITA-IVA tal reestruturação já foi iniciada e culminará com a sua integração no Sistema de Gestão de Fluxos Financeiros prevista para o início do ano de 2007.

Na sequência das alterações introduzidas no sistema em 2004, a DSCIVA informou as direcções de finanças e os serviços de finanças das implicações que estas teriam na visualização de alguns dos ecrãs, designadamente por efeito do interface com o SEF, determinando assim que *“Para que possa constar do sistema informático do IVA a informação recolhida no âmbito do SEF, pelos Serviços de Finanças ou Direcções de Finanças a qual passará a ser transmitida de forma automática (...)”*.

No entanto, de acordo com esclarecimentos prestados pelas DSCIVA, DGITA e DSJT nem sempre é possível proceder à transmissão automática da informação requerendo a intervenção dos funcionários dos SF. Este facto decorre não só da desactualização do SCIVA como também de situações que envolvem pagamentos com a Guia Mod. 26, bem como das que decorrem da utilização indevida do Mod. P2¹ que constituem, para o SEF, anulações (ainda que por pagamento) do processo executivo e, portanto, são transmitidas como anulações, enquanto que para o SCIVA, terão que constituir pagamentos.

O Tribunal não pode deixar de salientar que, de acordo com as instruções da DSCIVA divulgadas após a implementação do interface, já não seria necessário os SF procederem ao averbamento destas situações, o que levou a que dois dos SF auditados, continuassem a proceder ao averbamento enquanto outro, cumprindo as instruções, deixou de o fazer.

Considera ainda o Tribunal que a DSCIVA, na referida informação, deveria ter clarificado quais as situações em que os SF tinham de continuar a proceder ao averbamento da informação, por forma a

¹ O Mod. P2 constitui um Documento Único de Cobrança (DUC) para os pagamentos de IVA que não sejam efectuados com a declaração periódica ou em processo de execução fiscal. Este modelo veio permitir que as receitas anteriormente pagas através da guia de pagamento Mod. 26 fossem integradas no circuito DUC.



evitar situações de desconformidade entre os dois sistemas, como o caso em que, no SEF, o processo se encontra extinto enquanto, no SCIVA, a certidão de dívida se mantém na situação de emitida.

Para além das situações decorrentes da utilização da Guia Mod. 26 e do Mod. P2, verificou-se que a extinção de um processo de execução fiscal quando tenha ocorrido o pagamento integral do mesmo através de uma guia Mod. 50¹, apesar de ser uma situação abrangida pela transmissão automática da informação, não conduz à actualização em conformidade da certidão de dívida no SCIVA quando os dados permaneçam em erro no interface (por exemplo, por falta de conformidade no número da certidão de dívida).

A implementação do novo interface, representando uma evolução ao nível da transmissão da informação, torna imprescindível que se criem mecanismos e rotinas de procedimentos que permitam identificar quais as situações que se encontram em erro bem como a forma de promover a sua correcção.

Segundo esclarecimentos da DGITA e da DSJT, já no decorrer do ano de 2005, foi constituído um grupo de trabalho para a conciliação da informação que terá também por objectivos a identificação das situações a corrigir e a criação de correspondentes códigos de erro. Também de acordo com os serviços já mencionados, a DGCI pretende, na qualidade de utilizador das aplicações, ter a possibilidade de identificar que determinada situação se encontra em erro e qual a razão (através dos códigos de erro).

Na verdade, actualmente, apenas os serviços da DGITA têm acesso à consulta dessas situações. Considerando que muitos dos erros só poderão ser corrigidos com a intervenção da DGCI dado tratar-se de inconsistências na informação e não de problemas informáticos, a alteração desta situação é urgente para que, apesar de se terem criado condições para um tratamento rápido da informação, esta não se acumule em erro no interface inviabilizando o funcionamento do circuito de informação implementado.

Em sede de contraditório, a DGCI referiu que “...a situação evolui no sentido da resolução dos problemas detectados na auditoria levada a cabo pelo Tribunal de Contas, sendo que a matéria em causa, se nos afigura parcialmente integrada no Plano Estratégico para a Justiça e Eficácia Fiscal delineado pelo Núcleo para a Modernização da Justiça Tributária, conforme se alcança do ponto 3.5 do referido plano, onde se propõe o desenvolvimento de um projecto de saneamento de todas as ineficiências do sistema de execuções fiscais, de forma a torná-lo integralmente fiável, designadamente através da inserção no SEF de todas as guias de pagamento, a conciliação com os sistemas de liquidação, dos pagamentos e anulações em especial e demais objectivos, procurando alcançar o saneamento e fiabilidade das bases de dados de execução fiscal.”

A análise efectuada ao circuito de informação permitiu concluir que os dados constantes do SCIVA, no que respeita à situação da certidão de dívida, não são fiáveis, porque este sistema:

- ◆ não actualiza a situação da certidão de dívida em conformidade com a do processo em execução fiscal;
- ◆ não permite a actualização da situação da certidão em total conformidade com o motivo de extinção do processo.

¹ Guia de pagamento emitida pelo SEF, integrada no circuito DUC desde 4 de Janeiro de 2005.

A DGITA justifica algumas situações de desconformidade com a necessidade de se introduzirem alterações ao SCIIVA. No entanto, os serviços do Tribunal apuraram, pelas razões a seguir indicadas, que também os dados do SEF não são fiáveis, porquanto:

- ◆ a migração de processos do PEF não se encontra ainda concluída;
- ◆ os erros praticados na migração comprometem a qualidade da informação residente na base de dados;
- ◆ os pagamentos efectuados com recurso à guia de pagamento Mod. 51 não se encontram ainda integralmente conciliados.

No âmbito do contraditório, a DGITA referiu que as principais questões levantadas na acção já tinham sido por si diagnosticadas, constando do relatório de diagnóstico resultante da primeira fase do Projecto de Consolidação de Sistemas de Informação Fiscais e que algumas das acções com vista à solução dos problemas já se encontravam em curso, como é o caso da correcção das guias Mod. 51, bem como de outras, que não especificou, estavam em fase de análise.

O Tribunal de Contas não deixará de reanalisar a situação em futuras acções.

2.5.3 – Contabilização da receita de IVA arrecadada em fase de execução fiscal

A DGO, através das Instruções para a Contabilização da Receita do Estado a partir de Janeiro de 2004, emanadas em 13 de Janeiro de 2004, com as alterações introduzidas através da Adenda de 1 de Março daquele ano, criou o balcão 0018 – DGCI – Execuções Fiscais (DSCGF), a solicitação da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos (actual Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, nos termos do art.º 14.º da Portaria n.º 257/2005, de 16 de Março), tendo em vista o tratamento da informação relativa às execuções fiscais das receitas do Estado administradas pela DGCI.

Esta nova forma de contabilização da receita arrecadada em execução fiscal pressupunha a integração desta no circuito DUC, prevista para o início de 2004. No entanto, uma vez que esta integração só veio a ocorrer em 4 de Janeiro de 2005, a receita de IVA foi, de acordo com a DGCI, “...registada como documento não único (Não DUC) pelos Serviços de Finanças nas respectivas rubricas orçamentais conjuntamente com a receita não executiva”.

Deste modo, a receita de IVA arrecadada em execução fiscal durante o ano de 2004 que, segundo informação da DGCI, ascendeu a €404.995.140,00¹, foi contabilizada de acordo com os procedimentos adoptados para a contabilização da globalidade da receita de IVA arrecadada nas tesourarias de finanças. Deste modo, os valores, comunicados por cada tesouraria de finanças, foram inseridos numa aplicação intermédia pelas respectivas direcções de finanças e, finalmente, levados ao Sistema de Gestão de Receitas pela Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística, sem que se tenha verificado a respectiva autonomização.

¹ Refira-se que estes valores comunicados se referem aos pagamentos efectuados durante o ano de 2004, independentemente do ano de emissão da certidão de dívida.



2.6 – Evolução da receita

Neste ponto procede-se à comparação da receita prevista com a cobrada e à análise da evolução desta tendo por base os valores dos orçamentos inicial e final e os da execução, publicados na Conta Geral do Estado.

2.6.1 – Comparação da receita prevista com a receita cobrada

No quadro seguinte evidenciam-se os valores dos orçamentos inicial e final e da execução, ao nível de totais gerais e de capítulos da classificação económica das receitas públicas.

Quadro II.24– Comparação da receita prevista com a cobrada

(em milhões de euros)

Designação	OE inicial	OE final	Execução	Diferenças					
				OE final – OE inicial		Execução – OE inicial		Execução – OE final	
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Receitas correntes	30.310,4	30.627,3	30.695,1	316,9	1,0	384,7	1,3	67,8	0,2
Impostos directos	10.846,0	10.846,0	11.307,9	0,0	0,0	461,9	4,3	461,9	4,3
Impostos indirectos	17.543,0	17.544,0	17.074,5	1,0	0,0	-468,5	-2,7	-469,5	-2,7
Contrib. p/ SS, CGA e ADSE	110,0	110,0	94,4	0,0	0,0	-15,6	-14,2	-15,6	-14,2
Taxas, multas e penalidades	416,7	429,6	476,8	12,9	3,1	60,1	14,4	47,2	11,0
Rendimentos da propriedade	334,2	334,7	555,5	0,5	0,1	221,3	66,2	220,8	66,0
Transferências correntes	634,3	783,8	680,9	149,5	23,6	46,6	7,3	-102,9	-13,1
Venda bens e serv. correntes	393,2	477,1	381,0	83,9	21,3	-12,2	-3,1	-96,1	-20,1
Outras receitas correntes	33,0	102,1	124,2	69,1	209,4	91,2	276,4	22,1	21,6
Receitas de capital	48.278,2	52.135,5	39.559,6	3.857,3	8,0	-8.718,6	-18,1	-12.575,9	-24,1
Venda bens de investimento	1.004,9	1.005,0	10,6	0,1	0,0	-994,3	98,9	-994,4	-98,9
Transferências de capital	313,3	330,1	169,1	16,8	5,4	-144,2	-46,0	-161,0	-48,8
Activos financeiros	509,6	1.490,3	1.285,1	980,7	192,4	775,5	152,2	-205,2	-13,8
Passivos financeiros	45.946,9	48.806,6	38.026,4	2.859,7	6,2	-7.920,5	-17,2	-10.780,2	-22,1
Outras receitas de capital	503,5	503,5	68,4	0,0	0,0	-435,1	-86,4	-435,1	-86,4
Outras receitas	193,4	471,3	456,2	277,9	143,7	262,8	135,9	-15,1	-3,2
Rec. próprios comunitários	144,7	184,7	159,1	40,0	27,6	14,4	10,0	-25,6	-13,9
Reposições não abatidas	20,5	140,6	171,1	120,1	585,9	150,6	734,6	30,5	21,7
Saldo da gerência anterior	28,2	146,0	126,0	117,8	417,7	97,8	346,8	-20,0	-13,7
Total da receita efectiva	32.835,1	34.427,5	32.684,5	1.592,4	4,8	-150,6	-0,5	-1.743,0	-5,1
Total da receita	78.782,0	83.234,1	70.710,9	4.452,1	5,7	-8.071,1	-10,2	-12.523,2	-15,0
Operações extra-orçamentais	0,0	0,0	772,6	0,0	-	772,6	-	772,6	-
Total geral	78.782,0	83.234,1	71.483,5	4.452,1	5,7	-7.298,5	-9,3	-11.750,6	-14,1

Observa-se que ao nível do total da receita a execução ficou aquém do orçamento final em €12.523,2 milhões (15%), o que ficou a dever-se sobretudo aos “Passivos financeiros” (€10.780,2 milhões, 22,1%) se bem que a execução do “Total da receita efectiva” também tenha sido inferior ao orçamentado (€1.743,0 milhões, 5,1%).

Os capítulos da receita efectiva que registaram as taxas de execução mais baixas foram os da “Venda de bens de investimento” e “Outras receitas de capital”, com desvios de 98,9% e 86,4%, respectivamente, em relação ao orçamento final. Por sua vez a taxa de execução mais elevada ocorreu no capítulo “Rendimentos da propriedade” que superou o valor orçamentado em 66%.

Assinale-se que o aumento de €4.452,1 milhões (5,7%) do orçamento inicial para o final, ao nível do “Total geral” e do “Total da receita”, resultou da abertura de créditos especiais no valor de €1.592,4 milhões (4,8%), com reflexo na receita efectiva, e do acréscimo de €2.859,7 milhões (6,2%) nos “Passivos financeiros” através do orçamento suplementar aprovado pela Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro.

Verifica-se que, na execução, os totais da receita, da receita efectiva e dos passivos financeiros, ficaram aquém dos orçamentos inicial e final, aproximando-se todavia mais dos valores do orçamento inicial, o mesmo sucedendo ao nível dos totais dos capítulos “Transferências correntes”, “Recursos próprios comunitários”, “Venda de bens e serviços correntes” e “Transferências de capital”. No caso destes dois últimos capítulos, é questionável a necessidade de abertura de créditos especiais quando a previsão inicial não foi sequer atingida.

No exercício do contraditório a Direcção-Geral do Orçamento referiu:

“Quanto à abertura de créditos especiais e à observação de ser questionável a sua necessidade nos casos em que a execução não atingiu sequer a previsão inicial, mais somos de repetir o que já foi comentado em Anteprojectos de Pareceres a Contas do Estado anteriores, isto é, que os referidos créditos são consequência de mais-valias ocorridas no decorrer da execução orçamental, de novas consignações e/ou da aplicação de saldos de gerência anteriores, que também em 2004 praticamente não tiveram expressão no orçamento inicial.”

Sobre as alegações apresentadas refira-se que, pelo menos nos últimos anteprojectos de pareceres a DGO não teceu quaisquer comentários quanto a este ponto. Por outro lado, é na própria CGE de 2004 que se expressa o entendimento, que o Tribunal corrobora, de que “Tendo a execução ficado aquém do orçamento inicial, quer em termos de receitas totais, quer efectivas, pode eventualmente questionar-se a necessidade da abertura de créditos especiais, quando relativamente a algumas receitas se estima que a previsão inicial não seja atingida”.

Tendo em conta a importância que a receita fiscal continua a assumir no conjunto da receita efectiva (86,8%), são evidenciados no quadro seguinte os valores dos principais impostos e os desvios entre os orçamentos inicial e final e a execução.



Quadro II.25 – Comparação da receita fiscal prevista com a cobrada

(em milhões de euros)

Designação	OE inicial	OE final	Execução	Diferenças					
			OE final – OE inicial		Execução – OE inicial		Execução – OE final		
	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Impostos directos	10.846,0	10.846,0	11.307,9	0,0	0,0	461,9	4,3	461,9	4,3
Imp. rend. pessoas sing. (IRS)	7.360,0	7.360,0	7.398,1	0,0	0,0	38,1	0,5	38,1	0,5
Imp. rend. pessoas colect. (IRC)	3.450,0	3.450,0	3.891,8	0,0	0,0	441,8	12,8	441,8	12,8
Outros impostos directos	36,0	36,0	18,0	0,0	0,0	-18,0	-50,0	-18,0	-50,0
Impostos indirectos	17.543,0	17.544,0	17.074,5	1,0	0,0	-468,5	-2,7	-469,5	-2,7
Imp. s/ prod. petrolíferos (ISP)	3.200,0	3.200,0	2.963,5	0,0	0,0	-236,5	-7,4	-236,5	-7,4
Imp. s/ valor acrescentado (IVA)	10.290,0	10.290,0	10.340,7	0,0	0,0	50,7	0,5	50,7	0,5
Imposto automóvel (IA)	1.010,0	1.010,0	1.121,2	0,0	0,0	111,2	11,0	111,2	11,0
Imp. Consumo s/ o tabaco (IT)	1.290,0	1.290,0	1.027,0	0,0	0,0	-263,0	-20,4	-263,0	-20,4
Imposto do selo (IS)	1.430,0	1.430,0	1.368,9	0,0	0,0	-61,1	-4,3	-61,1	-4,3
Outros impostos indirectos	323,0	324,0	253,2	1,0	0,3	-69,8	-21,6	-70,8	-21,9
Total da receita fiscal	28.389,0	28.390,0	28.382,4	1,0	0,0	-6,6	0,0	-7,6	0,0

Como se observa, os principais impostos não foram objecto de alterações orçamentais, pelo que os desvios entre a execução e os orçamentos inicial e final são os mesmos.

Ao nível do “Total da receita fiscal” o desvio registado não é significativo, porquanto os desvios de sinal positivo e negativo nos diferentes impostos se compensam mutuamente.

O total dos impostos directos apresenta um desvio de sinal positivo de €461,9 milhões (4,3%), que é compensado pelo desvio de sinal contrário de €469,5 milhões (2,7%) no total dos indirectos.

O desvio para mais no total dos impostos directos ficou sobretudo a dever-se ao IRC (€441,8 milhões), se bem que o IRS também registasse uma execução acima do orçamentado (€38,1 milhões).

No total dos impostos indirectos o desvio para menos foi devido essencialmente aos impostos de consumo sobre o tabaco (€263,0 milhões), sobre os produtos petrolíferos (€236,5 milhões) e do selo (€61,1 milhões), apenas parcialmente compensado pelas execuções positivas nos impostos automóvel (€111,2 milhões) e sobre o valor acrescentado (€50,7 milhões).

2.6.2 – Análise da evolução da receita cobrada

O quadro seguinte reflecte a evolução da receita líquida cobrada, no período de 2000 a 2004, por totais de capítulos e seus agrupamentos. Refira-se que, para permitir a comparabilidade dos dados face ao actual classificador económico das receitas públicas, se procedeu a ajustamentos nas designações e valores de alguns capítulos.¹

Quadro II.26 – Evolução da receita líquida cobrada

Designação	Valores (em milhões de euros)					Taxas de crescimento (em %)				
	2000	2001	2002	2003	2004	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	Média
Receitas correntes	26.942,2	27.711,4	30.295,3	30.650,2	30.695,1	2,9	9,3	1,2	0,1	3,3
Impostos directos	11.316,2	11.337,6	11.897,9	11.255,1	11.307,9	0,2	4,9	-5,4	0,5	0,0
Impostos indirectos	14.373,3	14.842,9	16.611,0	17.338,1	17.074,5	3,3	11,9	4,4	-1,5	4,4
Contrib. SS, CGA e ADSE	81,1	81,1	97,7	92,9	94,4	0,0	20,4	-4,9	1,6	3,9
Taxas multas e penalidades	251,4	286,8	281,0	361,6	476,8	14,0	-2,0	28,7	31,9	17,3
Rendimentos propriedade	426,9	403,9	554,4	485,2	555,5	-5,4	37,2	-12,5	14,5	6,8
Transferências correntes	183,9	287,1	464,9	634,9	680,9	56,1	62,0	36,6	7,2	38,7
Venda bens serv. correntes	267,3	276,3	334,3	414,1	381,0	3,4	21,0	23,9	-8,0	9,3
Outras receitas correntes	42,0	195,7	54,1	68,3	124,2	365,7	-72,4	26,2	81,8	31,1
Receitas de capital	13.309,4	16.273,1	23.056,9	34.982,9	39.559,6	22,3	41,7	51,7	13,1	31,3
Venda bens investimento	89,8	22,5	571,8	77,5	10,6	-74,9	2.440,4	-86,4	-86,3	-41,4
Transferências de capital	120,7	169,1	295,1	188,5	169,1	40,1	74,5	-36,1	-10,3	8,8
Activos financeiros	2.410,5	477,3	452,1	23,8	1.285,1	-80,2	-5,3	-94,7	5.299,6	-14,6
Passivos financeiros	10.289,4	15.604,1	21.310,0	34.357,3	38.026,4	51,7	36,6	61,2	10,7	38,7
Outras receitas de capital	399,0	0,0	427,9	335,8	68,4	-100,0	-	-21,5	-79,6	-35,6
Outras receitas	877,3	646,2	504,7	405,5	456,2	-26,3	-21,9	-19,7	12,5	-15,1
Rec. próprios comunitários	204,2	181,0	140,7	134,2	159,1	-11,4	-22,3	-4,6	18,6	-6,0
Reposições não abatidas	477,7	267,5	228,0	127,4	171,1	-44,0	-14,8	-44,1	34,3	-22,6
Saldo da gerência anterior	195,5	197,7	136,0	143,9	126,0	1,2	-31,2	5,8	-12,4	-10,4
Total da receita efectiva	30.839,5	29.026,5	32.546,9	31.681,3	32.684,5	-5,9	12,1	-2,7	3,2	1,5
Total da receita	41.129,0	44.630,7	53.856,9	66.038,6	70.710,9	8,5	20,7	22,6	7,1	14,5
Operações extra-orçamentais	347,4	248,7	488,8	1.345,4	772,6	-28,4	96,6	175,2	-42,6	22,1
Total geral	41.476,4	44.879,4	54.345,7	67.384,0	71.483,5	8,2	21,1	24,0	6,1	14,6

Como se observa, embora o “Total da receita” registe na média do período uma taxa nominal de crescimento acentuada (14,5%), a “Receita efectiva” apenas cresceu 1,5%. Assim, o crescimento do “Total da receita” ficou sobretudo a dever-se ao aumento dos “Passivos financeiros” (38,7%, em termos médios anuais) com o maior relevo em 2003 em que cresceram 61,2%.

¹ Assim, em relação aos anos de 2000 a 2002, foram autonomizados em capítulos próprios as “Contribuições para a Segurança Social, a CGA e a ADSE” e o “Saldo da gerência anterior”, que no anterior classificador se integravam, respectivamente, nos capítulos “Taxas, multas e outras penalidades” e “Outras receitas de capital”. Por outro lado, foi suprimido o capítulo “Contas de Ordem” e as “Reposições abatidas nos pagamentos” passaram a integrar o capítulo “Operações Extra-Orçamentais”.



O quadro seguinte reflecte o mesmo facto em termos de alteração da estrutura da receita, ou seja, o aumento crescente do peso das receitas de capital, em resultado sobretudo do aumento do peso relativo dos passivos financeiros, que passaram de 24,8% do total geral em 2000 para 53,2% em 2004.

Quadro II.27 – Estrutura da receita líquida cobrada

(em percentagem)

Designação	2000	2001	2002	2003	2004	Média
Receitas correntes	65,0	61,7	55,7	45,5	42,9	52,3
Impostos directos	27,3	25,3	21,9	16,7	15,8	20,4
Impostos indirectos	34,7	33,1	30,6	25,7	23,9	28,7
Contribuições para a SS, a CGA e a ADSE	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2
Taxas, multas e outras penalidades	0,6	0,6	0,5	0,5	0,7	0,6
Rendimentos da propriedade	1,0	0,9	1,0	0,7	0,8	0,9
Transferências correntes	0,4	0,6	0,9	0,9	1,0	0,8
Venda de bens e serviços correntes	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6
Outras receitas correntes	0,1	0,4	0,1	0,1	0,2	0,2
Receitas de capital	32,1	36,3	42,4	51,9	55,3	45,5
Venda de bens de investimento	0,2	0,1	1,1	0,1	0,0	0,3
Transferências de capital	0,3	0,4	0,5	0,3	0,2	0,3
Activos financeiros	5,8	1,1	0,8	0,0	1,8	1,7
Passivos financeiros	24,8	34,8	39,2	51,0	53,2	42,8
Outras receitas de capital	1,0	0,0	0,8	0,5	0,1	0,4
Outras receitas	2,1	1,4	0,9	0,6	0,6	1,0
Recursos próprios comunitários	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3
Reposições não abatidas nos pagamentos	1,2	0,6	0,4	0,2	0,2	0,5
Saldos da gerência anterior	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3
Total da receita efectiva	74,4	64,7	59,9	47,0	45,7	56,1
Total da receita	99,2	99,4	99,1	98,0	98,9	98,9
Operações extra-orçamentais	0,8	0,6	0,9	2,0	1,1	1,1
Total geral	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tendo em conta os valores do PIB publicados na CGE, elaborou-se o quadro seguinte que apresenta os pesos do “Total da receita”, da “Receita efectiva”, da “Receita fiscal “ e dos “Passivos financeiros” naquele indicador.

Quadro II.28 – Peso da receita líquida no PIB

(em percentagem)

Designação	2000	2001	2002	2003	2004	Média
Total da receita / PIB	35,6	36,4	41,9	50,6	52,3	43,7
Total da receita efectiva / PIB	26,7	23,7	25,3	24,3	24,3	24,8
Receita fiscal / PIB	22,2	21,4	22,2	21,9	21,0	21,7
Passivos financeiros / PIB	8,9	12,7	16,6	26,3	28,2	18,9

Como se verifica, o peso do “Total da receita” no PIB aumentou substancialmente entre 2000 e 2004 (de 35,6% para 52,3%), em resultado do crescimento dos “Passivos financeiros” (de 8,9% para

28,2%), porquanto o “Total da receita efectiva” cresceu menos do que o referido agregado (em termos médios anuais, 1,5% e 4,0%, respectivamente).

Tomando apenas em linha de conta os valores de 2003 e 2004, verifica-se que o “Total da receita” registou um crescimento de 7,1%, o qual resultou sobretudo do aumento dos “Passivos financeiros” (€3.669,1 milhões, 10,7%), embora o “Total da receita efectiva” também apresente um crescimento significativo (€1.003,2 milhões, 3,2%).

Para o crescimento da receita efectiva foi determinante o acréscimo substancial registado nos “Activos financeiros” (€1.261,3 milhões, 5.299,6%), em resultado, essencialmente, da reprivatização de partes sociais de empresas (EDP, GALP ENERGIA e GESCARTÃO).

Quanto aos restantes capítulos da receita efectiva, merecem especial destaque, em termos de valores absolutos, a variação de sinal positivo verificada nas “Taxas, multas e outras penalidades” (€115,2 milhões) e a de sinal negativo nas “Outras receitas de capital” (€267,4 milhões).

Em termos relativos, as maiores variações positiva e negativa ocorreram porém, respectivamente, em “Outras receitas correntes” (81,8%) e “Venda de bens de investimento” (86,3%).

Tal como em anos anteriores, os capítulos com maior peso na receita efectiva foram os dos impostos directos (34,6%) e indirectos (52,2%) – ou seja, no seu conjunto, a receita fiscal representou 86,8% (90,3% em 2003).

No quadro seguinte evidencia-se a evolução da receita dos principais impostos.

Quadro II.29 – Estrutura e evolução da receita fiscal

(em milhões de euros)

Designação	2003		2004		Variação 2004/2003	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Impostos directos	11.255,1	39,4	11.307,9	39,8	52,8	0,5
Imp s/ rend. ^o das pessoas singulares (IRS)	7.379,4	25,8	7.398,1	26,1	18,7	0,3
Imp s/ rend. ^o das pessoas colectivas (IRC)	3.768,1	13,2	3.891,8	13,7	123,7	3,3
Outros impostos directos	107,6	0,4	18,0	0,1	-89,6	-83,3
Impostos indirectos	17.338,1	60,6	17.074,5	60,2	-263,6	-1,5
Imp. Sobre os produtos petrolíferos (ISP)	2.946,4	10,3	2.963,5	10,4	17,1	0,6
Imp. Sobre o valor acrescentado (IVA)	10.562,0	36,9	10.340,7	36,4	-221,3	-2,1
Imposto automóvel (IA)	985,1	3,4	1.121,2	4,0	136,1	13,8
Imposto de consumo sobre o tabaco	1.223,4	4,3	1.027,0	3,6	-196,4	-16,1
Imposto do selo	1.349,5	4,7	1.368,9	4,8	19,4	1,4
Outros impostos indirectos	271,7	1,0	253,2	0,9	-18,5	-6,8
Total da receita fiscal	28.593,2	100,0	28.382,4	100,0	-210,8	-0,7

De acordo com os valores constantes do quadro, a receita fiscal sofreu um decréscimo de €210,8 milhões (0,7%), em resultado da diminuição da receita do conjunto dos impostos indirectos (€263,6 milhões, 1,5%), não inteiramente compensada pelo crescimento dos directos (€52,8 milhões, 0,5%).

A variação negativa dos impostos indirectos ficou sobretudo a dever-se à quebra das receitas do IVA (€221,3 milhões, 16,1%) e do imposto de consumo sobre o tabaco (€196,4 milhões, 16,1%), não



tendo o aumento do imposto automóvel (€136,1 milhões, 13,8%) sido suficiente para compensar aqueles decréscimos.

Nos impostos directos verificaram-se crescimentos moderados no IRC (€123,7 milhões, 3,3%), e no IRS (€18,7 milhões, 0,3%), que compensaram a quebra dos “Outros impostos directos” (€89,6 milhões, 83,3%), derivada sobretudo da abolição do imposto sobre as sucessões e doações pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro.

No quadro seguinte evidencia-se o peso do total da receita, receita efectiva, receita fiscal e passivos financeiros, no PIB, tomando em consideração os valores publicados na CGE para este agregado macroeconómico.

Quadro II.30 – Peso da receita no PIB

(em percentagem)

	2003	2004
Total da receita / PIB	50,6	52,3
Total da receita efectiva / PIB	24,3	24,2
Receita fiscal / PIB	21,9	21,0
Passivos financeiros / PIB	26,3	28,2

Observa-se que o total da receita continuou a aumentar o seu peso no PIB, em consequência sobretudo do crescimento dos passivos financeiros, porquanto as receitas efectivas, em especial as de natureza fiscal, diminuíram o seu peso no referido agregado macroeconómico.

Tomando como deflator a taxa de variação dos preços implícita no PIB (cerca de 2,5%)¹, obtêm-se taxas de crescimento reais de 4,5%, 0,6% e 8,0% e -3,1% para os totais da receita, receita efectiva, passivos financeiros e receita fiscal, respectivamente. Assim, tendo em conta que segundo os indicadores para a economia nacional publicados na CGE a taxa de variação real do PIB foi de 1%, apenas os passivos financeiros e, pelo seu efeito, o total da receita registaram taxas reais de crescimento superiores à do Produto; o conjunto da receita efectiva, embora com uma taxa positiva, cresceu menos do que aquele agregado, o que ficou sobretudo a dever-se ao nível de cobrança dos impostos que, em termos reais, baixou significativamente em relação ao ano anterior.

Sobre este ponto, no âmbito do contraditório, a Direcção-Geral do Tesouro informou não ter comentários a formular.

Por sua vez, a Direcção-Geral dos Impostos referiu nada ter a objectar quanto a esta matéria, realçando o comportamento muito positivo da receita dos impostos por si administrados no ano em apreço.

¹ Obtido pelos serviços do Tribunal com base nos elementos constantes da CGE de 2004.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO III

*Execução do Orçamento da
Despesa*



III – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA DESPESA

3.1 – Considerações gerais sobre a despesa orçamental

As despesas dos serviços integrados, segundo as classificações orgânica, funcional e económica constam de forma agregada do Volume I da Conta (Mapas II a IV) e de forma desenvolvida dos Tomos IV e V do Volume II (Mapa 17). No Mapa 17 – “Desenvolvimento das despesas subsector Estado” são discriminadas segundo aquelas classificações, por tipo de fonte de financiamento e, ainda, por programa e medida, quando integradas em programas¹.

Essa “despesa paga” corresponde aos pagamentos autorizados pelos serviços processadores através do sistema de informação contabilística (SIC) e efectuados pelo Tesouro², deduzidos do valor das reposições abatidas nos pagamentos (em que se incluem as reposições retrotraídas). De notar que, conforme se analisa adiante, em 2004, passou a ser efectuado através do SIC o processamento de todas as despesas do Orçamento dos serviços integrados, incluindo as transferência das verbas nele inscritas para serviços e fundos autónomos, tendo cessado as tradicionais requisições de fundos autorizadas pelas Delegações da DGO, que deixaram também de processar directamente o pagamento de determinadas despesas³.

Em 2004, conforme se desenvolve no ponto 3.3, o total da despesa líquida do Orçamento dos serviços integrados ascendeu a €70.710.869.925, correspondente ao montante dos fundos saídos do Tesouro para pagamento de despesas orçamentais, no valor total de €71.483.482.576, deduzido de €772.612.651 de reposições abatidas nos pagamentos, efectuadas no próprio ano (€772.577.039) e em 2005 (€35.612) retroagidas a 2004.

Quanto aos serviços e fundos autónomos (SFA), o resumo das suas despesas orçamentais (pagamentos líquidos) por classificação orgânica, funcional e económica consta, respectivamente, dos Mapas VII a IX do Volume I da Conta, evidenciando o Mapa 32 uma “Discriminação das receitas e das despesas dos SFA” (de “funcionamento normal” e de “investimentos do plano”) apenas por classificação económica (Tomos VI e VII do Volume II), embora esses orçamentos tenham sido executados também com a discriminação mencionada para os serviços integrados, designadamente, por classificação funcional, fonte de financiamento e actividade e, para as despesas abrangidas, por programa e medida. Salienta-se que, tanto em relação aos valores da receita como da despesa, a Conta evidencia, de forma sintetizada, os valores da “conta de gerência” registados pelo respectivo SFA no sistema informático criado para o efeito pelo Ministério das Finanças⁴.

¹ O Orçamento foi executado ainda com a discriminação das despesas por actividades e uma maior discriminação das fontes de financiamento, constituindo níveis de especificação das dotações orçamentais já impraticáveis para a sua apresentação no Mapa 17, em suporte papel.

² O processamento do pagamento das despesas orçamentais através do SIC caracteriza-se, essencialmente, por depender da prévia autorização pela respectiva Delegação da DGO do Pedido de Libertação de Créditos (PLC) por conta das respectivas dotações e por ser efectuado por transferência electrónica interbancária através dos meios de pagamento do Tesouro.

³ O art.º 14.º do Decreto-Lei n.º 57/2004 (decreto de execução orçamental) veio estabelecer que: “Assumem as competências de serviços processadores, durante o ano de 2004, os gabinetes de gestão financeira, as secretarias-gerais e outros departamentos ou serviços que, através do sistema de informação contabilística, procedam a transferências para serviços e fundos autónomos ou a transferência de verbas, por classificação económica, para serviços integrados”.

⁴ Em anos anteriores parte dessas contas eram registadas no sistema informático, então existente, pelas Delegações da DGO, as quais, por vezes, introduziam correcções aos valores que lhes eram comunicados pelos organismos.

Em 2004, não foram registados os valores do Instituto de Conservação da Natureza, da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra¹ e, uma vez mais, da Assembleia da República, pelo que as suas contas não figuram nesses mapas da CGE. Neste ano, o total evidenciado na Conta de despesas líquidas dos serviços e fundos autónomos que registaram as suas contas de gerência no mencionado sistema informático ascendeu a €35.865.579.935².

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

a) Dotações orçamentais insuficientes e realização de despesas à margem do Orçamento

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

Conforme consta já de anteriores Pareceres, a partir de 2002, na execução orçamental da despesa foram criadas classificações para identificar o pagamento de despesas de anos anteriores³, ou seja, correspondentes a facturas com prazo de pagamento até 31 de Dezembro do ano anterior⁴.

Este tipo de contabilização orçamental, efectuado na altura do processamento do pagamento dessas despesas, para além de não ser aplicado por todos os organismos públicos⁵, sofre de algumas limitações⁶. Com efeito, as referidas classificações económicas não permitem identificar o(s) ano(s) anterior(es) em que tais despesas deveriam ter sido pagas; por outro lado, com essa forma de contabilização, o montante total das despesas que transitaram em dívida, caso não se verifiquem atrasos nos pagamentos superiores a um ano, apenas poderá ser conhecido no final da execução orçamental do ano seguinte, ou seja, as despesas que, no final de 2004, transitaram em dívida, serão conhecidas através da execução orçamental de 2005, caso tenham sido pagas nesse ano.

Em 2004, o pagamento de “dívidas transitadas de 2003” pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, tendo-se excluído (consolidado) as transferências entre as respectivas unidades, ascendeu, respectivamente, a €821,8 milhões e a €1.893,6 milhões, totalizando €2.715,4 milhões.

Uma vez que na altura da elaboração do presente Parecer a execução orçamental de 2005 ainda não está finalizada, e é relevante analisar a evolução dos encargos que, em cada ano, transitam em dívida para o ano seguinte, bem como apurar os motivos dessas situações, no quadro seguinte evidencia-se, conjuntamente para os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, o pagamento desse tipo de despesas em semestres homólogos, ou seja, as “dívidas transitadas de 2003 e pagas durante o primeiro semestre de 2004” e as “dívidas transitadas de 2004 e pagas durante o primeiro semestre de 2005”, tendo-se, igualmente, excluído as transferências entre as unidades dos dois subsectores.

¹ O Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta menciona que, relativamente à conta de gerência, ambos os organismos solicitaram prorrogação do prazo ao Tribunal de Contas, que foi concedida.

² A discriminação das despesas dos SFA consta do ponto 3.4.2.

³ Em 2002, através da actividade 1.98 – “Despesas de anos anteriores”; em 2003, através da *alínea zz*; e, em 2004, bem como em 2005, através de *subalínea cujo segundo dígito seja 9*.

⁴ Clarificação estabelecida pela Circular da DGO n.º 1299, de 18/02/2003.

⁵ Por exemplo, de acordo com as bases de dados da execução orçamental remetidas pela DGO, em vários casos em que os organismos, na designação das subalíneas, mencionam tratar-se do pagamento de despesas de anos anteriores, não foi empregue o correspondente código numérico, o que impede o apuramento da totalidade desses encargos.

⁶ Sobre a necessidade da rápida implementação do POCP e dos planos sectoriais, cfr. ponto 3.2. d).



Quadro III.1 – Pagamento de despesas de anos anteriores dos serviços integrados e dos SFA

(em euros)

Ministério	Despesas vencidas de 2003 pagas até Junho de 2004 (inclusive)		Despesas vencidas de 2004 pagas até Junho de 2005 (inclusive)		Variação	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais do Estado	1 963 081	0,2	2 386 116	0,4	423 035	21,5
Actividades Económicas e Trabalho	4 175 211	0,5	5 230 322	0,8	1 055 111	25,3
Defesa Nacional	13 815 682	1,6	8 954 852	1,3	-4 860 830	-35,2
Finanças e Administração Pública	238 281 096	26,9	62 309 090	9,2	-175 972 006	-73,9
Negócios Estrangeiros	1 356 039	0,2	91 743	0,0	-1 264 296	-93,2
Administração Interna	31 021 502	3,5	13 182 094	1,9	-17 839 408	-57,5
Justiça	14 301 212	1,6	11 315 042	1,7	-2 986 171	-20,9
Cidades, Admin. Local, Habitação e Desenvolv. Regional	260 417	0,0	82 277	0,0	-178 140	-68,4
Agricultura, Pescas e Florestas	42 862 195	4,8	61 351 409	9,1	18 489 215	43,1
Educação	52 924 861	6,0	38 296 796	5,7	-14 628 065	-27,6
Ciência, Inovação e Ensino Superior	3 142 430	0,4	1 655 395	0,2	-1 487 035	-47,3
Saúde	470 695 371	53,2	465 474 495	68,8	-5 220 876	-1,1
Segurança Social, Família e Criança	258 406	0,0	351 590	0,1	93 184	36,1
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	15 511	0,0	1 599 379	0,2	1 583 868	10211,3
Cultura	2 158 496	0,2	1 469 665	0,2	-688 831	-31,9
Ambiente e Ordenamento do Território	7 165 164	0,8	2 824 947	0,4	-4 340 217	-60,6
Turismo	104 906	0,0	102 454	0,0	-2 452	-2,3
Total	884 501 579	100,0	676 677 665	100,0	-207 823 914	-23,5

Fonte: Bases de dados da execução orçamental remetidas ao Tribunal pela DGO.

Conforme se evidencia no quadro anterior, a comparação entre as despesas de anos anteriores pagas nesses semestres (homólogos) indica, relativamente a 2004, uma redução, em €207,8 milhões (-23,5%) nas despesas que transitaram em dívida para o ano seguinte, devida essencialmente à redução verificada no Ministério das Finanças e Administração Pública, em €176,0 milhões¹. Em termos do peso relativo de cada departamento ministerial, destaca-se o Ministério da Saúde, que representou nesses semestres, respectivamente, 53,2% (€470,7 milhões) e 68,8% (€465,5 milhões) deste tipo de despesas; para a contenção dessas despesas, para que indicam esses valores, contribuiu o Orçamento rectificativo que, no final de 2004, reforçou, em €1.851,8 milhões o orçamento deste Ministério, verba destinada essencialmente ao pagamento de despesas de anos anteriores².

Para apurar os motivos de terem transitado para o ano seguinte dívidas vencidas de 2004, os serviços de apoio do Tribunal realizaram acções de verificação junto dos organismos (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) que constam do quadro seguinte³:

¹ No primeiro semestre de 2004, a título de despesas de anos anteriores, foram pagos os montantes de €113,7 milhões, referentes, essencialmente, a despesas da ADSE de *encargos com a Saúde-SNS*, €113,4 milhões (que foram reduzidas para €53,4 milhões no semestre homólogo de 2005), e de €112,0 milhões, referentes a contribuições para a UE (situação que não se repetiu no ano seguinte).

² Observa-se que a aprovação ou não de um “orçamento rectificativo”, durante o 2.º semestre, quando destinado maioritariamente ao pagamento de despesas de anos anteriores, pode tornar desproporcionado o montante dos pagamentos de tais despesas em cada semestre. Assim, em 2004, esses pagamentos ascenderam a €884,5 milhões no 1.º semestre, o que representou 32,6% do valor global dessas despesas pagas no ano (€2.715,4 milhões).

³ No 1.º Semestre de 2005, conforme se evidenciou no Quadro III.1, a título “despesas de anos anteriores” foi pago o montante de €676,7 milhões (€132,0 milhões por serviços integrados e €544,6 milhões por SFA) tendo os organismos que constituíram a amostra representado, relativamente aos serviços integrados 52,0% (€68,6 milhões) e quanto aos serviços e fundos autónomos 43,2% (€235,2 milhões) dessas despesas.

Quadro III.2 – Processos examinados de dívidas transitadas para 2005

(em euros)

Ministério	Organismo e tipo de encargos	Encargos transitados de 2004	Pago até 30/06/2005	Juros de mora	Motivo do não pagamento em 2004	
					Insuficiente dotação orçamental	Outro
SERVIÇOS INTEGRADOS						
Finanças	ADSE	93 321 265	53 406 600			
	“Encargos com a saúde - SNS”	93 321 265	53 406 600		X	
	Direcção-Geral dos Impostos	6 978 393	6 821 699			
	“Comunicações”	5 683 000	5 682 125		X	
	Outras	1 295 393	1 139 574		X	(a)
Administração Interna	Polícia de Segurança Pública (PSP)	7 922 357	3 212 529			
	“Encargos com a saúde”	6 265 000	1 620 188		X	
	Outras	1 657 357	1 592 341		X	
Justiça	Hospital Prisional São João de Deus	3 260 234	712 552			
	“Produtos químicos e farmacêuticos”	3 183 404	635 724		X	
	Outras	76 830	76 827		X	
Trabalho e Solidariedade Social	Inspeção-Geral do Trabalho	3 135 288	3 104 298			
	“Comunicações”	675 149	674 686		X	
	Outras	2 460 139	2 429 611		X	
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	D.G. dos Transportes Terrestres	1 339 262	1 325 337			
	“Transferências – Autarquias Locais”	1 049 227	1 049 227		X	
	Outras	290 035	276 110		X	
Sub-total		115 956 799	68 583 014			
SERVIÇOS E FUNDOS AUTÓNOMOS						
Saúde	A. R. S. Lisboa e Vale do Tejo	197 330 480	163 863 548			
	“Produtos vendidos nas farmácias”	79 605 041	65 446 145	(b) 806 589	X	
	“Serviços de saúde”	108 584 912	94 228 255		X	(a)
	Outros	9 140 527	4 189 148		X	
	Hospital Curry Cabral	n.d.	8 057 190			
	“Produtos químicos e farmacêuticos”	n.d.	3 215 610		X	
	“Outros serviços”	n.d.	2 657 259		X	
	Outras	n.d.	2 184 321		X	
Agricultura, Desenvolvi. Rural e Pescas	IFADAP	57 015 027	56 247 514			
	“Transferências” (subsídios)	55 797 566	55 030 053		X	(a)
	Outras	1 217 461	1 217 461		X	
Defesa Nacional	Laboratório Militar de Produtos Qui. Farmac.	7 430 072	7 062 395			
	“Mercadorias para venda” (Medicamentos)	7 229 016	6 902 621	1 262	X	
	Outras	201 056	159 774		X	
Sub-total		n.d.	235 230 647			
Total		n.d.	303 813 661			

n.d. – não determinado.

- (a) O diferimento dos pagamentos deveu-se, quer à insuficiência de dotação em 2004, quer: 1) ao recebimento de facturas de 2004 já em 2005, ou tendo as facturas sido recebidas por serviços locais em 2004 apenas terem chegado aos serviços centrais que processam o seu pagamento já no ano seguinte (Direcção-Geral dos Impostos); 2) ao prazo convencionado para o pagamento das facturas, do qual resulta que o seu pagamento transita para o ano seguinte (ARS LVT); 3) ao facto de, no caso de o IFADAP, embora tenha sido considerado ainda em 2004 que os apoios financeiros estavam em condições de ser pagos aos beneficiários, o seu pagamento tenha sido processado apenas no ano seguinte.
- (b) Juros que transitaram vencidos de 2004 (i.é, cujas notas de débito tinham sido apresentadas já nesse ano, pelo que o valor indicado não corresponde à totalidade dos juros pagos no 1.º semestre de 2005, que ascenderam a €3,8 milhões), resultantes do acordo com a Associação Nacional de Farmácias, quer relativamente à dívida consolidada a 31/12/2002, quer a participações em medicamentos vendidos em farmácias em 2004, conforme a seguir se analisa no texto.

Em todos os casos o principal motivo para os encargos terem transitado em dívida para 2005 deveu-se a insuficiência de dotação, embora, em três casos, possa ter havido motivos adicionais conforme se assinala em nota do quadro anterior.



Em dois casos verificou-se o pagamento de juros por atraso nos pagamentos, onde se destaca a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT) em que, no total dos juros já vencidos transitados de 2004 (€806.589), a maior parte é referente a juros da dívida consolidada à Associação Nacional de Farmácias (ANF) reportada a 31/12/2002 (€593.052) e o restante a juros por atraso nos pagamentos a essa Associação de notas de débito de 2004 (€213.537). As consequências financeiras do não pagamento, em 2002, dessa dívida consolidada, que ascendia a €481,6 milhões, foi analisada no anterior Parecer, de 2003¹, ano em que o montante dos juros e do imposto do selo pago pelas ARS ascendeu a €21,0 milhões, tendo-se estimado em cerca de €7,3 milhões o custo adicional para o Estado se, em vez desse acordo, tivesse liquidado a referida dívida em 31/12/2002 com o produto da emissão de dívida pública a taxas de juro inferiores.

Os custos adicionais para o Estado, resultantes desse diferencial nas taxas de juro, acumularam-se em 2004, uma vez que a referida dívida foi liquidada apenas no final deste ano e, um remanescente, já em 2005. Note-se que, em 2004, de acordo com as respectivas contas de gerência, as ARS pagaram de juros um total de €33,0 milhões, referente na sua maior parte a essa dívida consolidada.

Além dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte e são pagos por despesa orçamental, continua a verificar-se a liquidação de outros encargos, ilegalmente, à margem do Orçamento do Estado, por operações específicas do Tesouro. Em 2004, esta forma de pagamento abrangeu, nomeadamente²:

- ◆ O pagamento de responsabilidades à Sociedade Gestora do Hospital Amadora/Sintra, relativas essencialmente aos exercícios de 2000 e 2001, no montante de €45.193.813, decorrentes da decisão do tribunal arbitral que julgou o diferendo com o Estado;
- ◆ A regularização de dívidas à PT Comunicações relativas ao “desconto de assinatura telefónica para reformados”³, referentes ao ano 2002, no montante de €27.399.604⁴. Quanto ao montante em dívida no final do ano, aquela empresa informou ascender a €51.556.924, do qual €26.392.172, relativamente a 2003 e €25.164.752 a 2004⁵;
- ◆ O pagamento de parte das bonificações de juros referentes a 2002 e 2003, ao Grupo Millenium BCP, no montante de €14.042.652, tendo sido efectuados em 2004 pagamentos de igual natureza, ao mesmo Grupo, por via orçamental e relativos a períodos anteriores;
- ◆ O pagamento à Lusa-Agência de Notícias de Portugal do remanescente, apurado em 2003, das indemnizações compensatórias relativas a 2001 e 2002, no montante de €1.221.390.

¹ Cfr. ponto 3.1.a) desse Parecer. A mencionada dívida consolidada encontra-se abrangida pelo art.º 25.º do “Acordo para o fornecimento de medicamentos celebrado entre o Ministério da Saúde e a ANF”, em 26/03/2003, publicado no Diário da República, II Série, de 31/12/2003. Nos termos do regime especial de pagamento previsto no citado artigo, a dívida das ARS à ANF seria paga até 31/12/2004, ficando “*sujeita ao pagamento de juros, que serão exclusivamente aqueles que forem debitados à ANF pela banca comercial acrescidos de imposto de selo*”, i. é, a ANF financiou-se junto da banca para pagar às farmácias suas associadas as facturas dos fornecimentos até 31/12/2002, suportando o Estado os juros desse empréstimo e o imposto do selo.

² Cfr. ponto 6.6.4, que abrange ainda outras situações.

³ Descontos concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 18/2003, de 3 de Fevereiro.

⁴ Em 2004 foram pagos mais €297.079 (à Caixa Geral de Depósitos por via de um contrato de cessão de crédito entre esta e a PT Comunicações, S.A), por operações específicas do Tesouro, relativos a juros devidos pelo Estado Português desde a certificação da dívida reportada a 31/12/2001 (Janeiro de 2003).

⁵ A respectiva nota de débito foi emitida já em 15/03/2005.

Na sua resposta, a DGO refere que:

“(...) Estas situações estão elencadas no Relatório da Conta Geral do Estado (item da Dívida Pública). Foram satisfeitas ao abrigo do art.º 62.º da lei orçamental isto é, pelo recurso à emissão de dívida pública. São pagamentos, que de facto não estão considerados como despesa orçamental, mas que se comportam no limite de endividamento líquido global directo estabelecido no Orçamento do Estado, aprovado pela Assembleia da República.”

Tal como a DGO refere, não obstante estes valores estarem indicados no Relatório da CGE/2004, não estão considerados como despesa orçamental, pelo que o Tribunal reitera que se continua a verificar a assunção de encargos sem cobertura orçamental, com clara violação do art.º 105.º da Lei Constitucional e do n.º 1 do art.º 5.º, da alínea a) do n.º 1 do art.º 16.º, dos n.ºs 5 e 6 do art.º 42.º e do n.º 1 do art.º 45.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

O pagamento desses encargos do Estado por operações específicas do Tesouro significa a sua completa desorçamentação, ou seja, não são registados como despesa orçamental no ano em que se constituem, nem no ano em que são pagos.

Ainda no que se refere a dotações orçamentais insuficientes, os Serviços de Apoio do Tribunal têm vindo a acompanhar a situação do endividamento do Serviço Nacional de Saúde¹. Em 2004, de acordo com a informação prestada pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), o total das dívidas do SNS a fornecedores transitado de 2003 ascendia a €1.805,0 milhões, enquanto o défice acumulado no final do ano (transitado para 2005) ascendia a €1.383,9 milhões.

Embora sem o recurso às operações específicas do Tesouro antes referidas (ditas de regularização de situações do passado), à semelhança do ano anterior, como uma forma de suprir a situação deficitária deste sector, nos termos do n.º 3 do art.º 9.º da Lei do Orçamento do Estado para 2004, ficou “(...) a Direcção-Geral do Tesouro autorizada a adiantar fundos por operações específicas do tesouro ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde.”. O mesmo artigo, no seu n.º 4, autorizava o Governo a “(...) proceder às alterações necessárias ao orçamento do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, por forma que este instituto possa contrair um empréstimo, até ao montante de € 600 000 000, tendo em vista a regularização até ao final do ano orçamental (...)” desses adiantamentos efectuados pela Direcção-Geral do Tesouro.

Assim, com base nessas disposições e na alínea e) do n.º 1 do art.º 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, a Direcção-Geral do Tesouro adiantou fundos ao IGIF e este, no final do ano, contraiu empréstimos, regularizando a situação junto do Tesouro². No início de 2005 o IGIF pagou os empréstimos bancários com fundos adiantados pelo

¹ Contrariamente a anos anteriores, em 2003 e 2004 não foram liquidados encargos por operações específicas do Tesouro. Relativamente a outra situação que tem vindo a ser acompanhada pelo Tribunal, a do “porte pago”, em 2004 também não se verificou o pagamento de encargos por operações específicas do Tesouro; com efeito o Orçamento rectificativo reforçou em €17.381.810 as correspondentes dotações, verba que foi utilizada para pagamento de dívidas aos CTT referentes a 2002 (€8.676.712) e 2003 (€8.705.098), embora tenham transitado em dívida para o ano seguinte encargos de 2004 no valor de €8.962.002, segundo informação prestada pelo Instituto da Comunicação Social e pelos CTT.

² Regularização efectuada, em 30/12/2004, com o produto dos empréstimos concedidos ao IGIF pelo Banco Santander e pela Caixa Geral de Depósitos, no valor de €300 milhões cada (cfr. Capítulo VIII).



Tesouro¹, ao abrigo do n.º 3 do art.º 8.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005², que autoriza de forma idêntica a contracção deste tipo de empréstimos.

Sobre a espiral dos montantes em causa, de adiantamentos pelo Tesouro a regularizar até final do ano por empréstimos bancários, note-se que a respectiva Lei do Orçamento aprovou em cada ano: €300 milhões, para 2003, €600 milhões, para 2004, e €800 milhões, para 2005. Sendo esta a forma encontrada para respeitar o n.º 1 do art.º 32.º do Regime da Tesouraria do Estado, pelo qual “As OET devem ser regularizadas no ano económico em que tiverem lugar (...)”, é questionável a sua bondade enquanto medida de gestão financeira, uma vez que o recurso ao sistema bancário por um curto período de tempo, na transição do ano, tem necessariamente custos. Haverá pois que encontrar uma solução para o défice do SNS, que sendo estrutural não será resolvido com adiantamentos de fundos do Tesouro, de valor crescente.

Em termos gerais, devem ser estudadas soluções para resolver o problema do atraso no pagamento das despesas do Estado (serviços integrados e SFA) pois tal procedimento limita-se a adiar encargos para o(s) orçamento(s) seguinte(s), sem que corresponda a qualquer redução na despesa economicamente realizada, tanto mais que, para além das consequências financeiras para o Estado (juros de mora), o atraso nos pagamentos envolve custos sociais (não contabilizados), nomeadamente dificuldades de gestão financeira para os fornecedores do Estado, em particular para os de menor dimensão.

b) Sobrevalorização da “despesa paga” do Orçamento dos serviços integrados na parte não utilizada das verbas transferidas para as contas dos organismos

Relativamente à execução orçamental dos serviços integrados, a CGE evidencia como “pagamentos efectuados”, além do pagamento efectivo de despesas (a terceiros), as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos (aqui incluindo as suas contas no Tesouro com essa natureza), designadamente para constituição e reforço dos fundos de maneiio, para contas de operações específicas do Tesouro³, e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2004 continuaram ainda a verificar-se essas transferências de verbas para as contas de organismos dotados de autonomia apenas administrativa, como sejam, os dos três ramos das Forças Armadas e o Estado-Maior General, os estabelecimentos de ensino básico e secundário e, pela sua natureza específica, os serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Conforme adiante se explicita, também se verificam outras transferências de verbas orçamentais para as contas dos organismos, para permitir que transitem para o ano seguinte, quer através da abertura de créditos especiais, quer como saldo de gerência a transitar em posse do serviço.

Relativamente às verbas orçamentais transferidas tem-se verificado, com frequência, que o seu montante é superior ao utilizado pelos serviços, em pagamentos efectivos, durante o ano económico a que respeitam; além disso, especificamente quanto às verbas a transitar para o ano seguinte, por definição, não se destinam a ser utilizadas durante o ano económico em que foram requisitadas, embora constem da Conta como “pagamentos efectuados”.

¹ Adiantamento aprovado em 11/01/2005, no valor de €600 milhões, para liquidação dos empréstimos bancários, que se venciam em 14 e 15/01/2005 (cfr. Capítulo VIII).

² Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro.

³ Caso das verbas orçamentais afectas à gestão da dívida pública, geridas pelo IGCP, e de verbas inscritas no Cap.º 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças, geridas pela DGT.

Essas verbas orçamentais não utilizadas constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental do subsector dos serviços integrados, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte, no caso de serem repostas através de reposições não abatidas nos pagamentos¹.

Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal reitera a recomendação sobre o estrito cumprimento da disposição sobre a requisição de fundos (ou, agora, sobre o pedido de libertação de créditos) que constam dos sucessivos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental. Assim, quanto à constituição dos fundos de maneiio, a liquidar até 14 de Janeiro do ano seguinte, determina o art.º 17.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, que deve ser tido “em conta o princípio da unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços”²; quanto aos serviços e fundos autónomos, determina o art.º 7.º do mesmo diploma que “só podem proceder à emissão dos pedidos de libertação de créditos até aos montantes que, embora dentro dos respectivos duodécimos, sejam estritamente indispensáveis às suas actividades (...)”.

No que respeita aos saldos que são repostos no ano seguinte como receita do Estado, salienta-se que a Conta Geral do Estado e o respectivo Relatório não distinguem, no total das reposições não abatidas, as que resultam: i) de pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores e ii) de verbas não utilizadas pelas entidades a que se destinaram as transferências orçamentais (reposição de saldos), embora, como refere a DGO na sua resposta, “(...) uma consulta do item das Reposições não abatidas que faz parte integrante do Relatório à Conta, permite (...) ter uma ideia muito aproximada desses valores.”.

Neste processo das reposições não abatidas nos pagamentos, que compromete o rigor das contas públicas, destaca-se um tipo especial de saldos repostos – resultantes das verbas transferidas em excesso para os serviços com autonomia (constituindo despesa adicional do Orçamento do Estado) e destinadas a reforçar no ano seguinte as correspondentes dotações orçamentais, através da abertura de créditos especiais, com contrapartida em receita resultante dessas reposições não abatidas.

Para evidenciar os montantes envolvidos, indicam-se no quadro seguinte, para os anos de 2000 a 2004 (1) o valor total das reposições não abatidas e (2) o valor global das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais, e a sua distribuição por (3) capítulo 50 – “Investimentos do Plano”; (4) Orçamento do Ministério da Defesa ao abrigo da lei de programação militar; e (5) Outros créditos especiais com contrapartida em *reposições não abatidas nos pagamentos*.

¹ Relativamente aos SFA, em 2004, a obrigatoriedade da reposição desses saldos, segundo o disposto no art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, continuou a não se aplicar às verbas consignadas no Orçamento do Estado a: “Investimentos do Plano”, desde que os saldos sejam aplicados na realização dos objectivos ou nas medidas em que tiveram origem; despesas de funcionamento dos serviços sociais, organismos financiados pelo Serviço Nacional de Saúde e estabelecimentos de ensino superior; outras despesas que mereçam a concordância do Ministro das Finanças.

² Sobre um fundo de maneiio de valor excessivo, embora previsto na lei orgânica do organismo (IPAD), cfr. ponto 5.4.



Quadro III.3 – Abertura de créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas

(em milhares de euros)

Ano	Reposições não abatidas nos pagamentos (1)	Créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas				$\frac{(2)}{(1)} \times 100$ (1)
		Total (2)	Cap. 50 (3)	Lei de programação militar (4)	Outros (5)	
2000	477 690	227 567	63 831	161 254	2 482	47,6
2001	267 533	183 210	7 682	175 528	0	68,5
2002	227 959	2 374	2 347	0	27	1,0
2003	127 388	63 110	3 810	48 852	10 448	49,5
2004	171 060	120 140	6 015	70 721	(a) 43 404	70,2

(a): Do qual €32.978 milhares se refere ao Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) – cfr. ponto 5.4.2, ponto em que se analisam os créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas nos pagamentos (referentes à fonte de financiamento 110-Receitas Gerais) e, também, com contrapartida em “saldo orçamental” (referentes à fonte de financiamento 123-Receita com Transição de Saldos).

Fonte: (1) – Valores da CGE (ano), Cap. 15 da Receita – “Reposições não abatidas nos pagamentos”.

(2) a (5) – Relações das alterações orçamentais remetidas pelas Delegações da DGO ao Tribunal.

Conforme evidencia o quadro, exceptuando a situação particular de 2002 relativamente à não reposição de saldos de dotações afectas à Lei de Programação Militar em vigor no ano anterior, a proporção das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais variou entre 47,6% e 70,2%, ou seja, a maior parte das verbas transferidas em excesso para os organismos com autonomia (e registadas na CGE como “pagamentos efectuados”) teve já como propósito a sua integração nas correspondentes dotações orçamentais do ano seguinte, através do mecanismo da abertura de créditos especiais.

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 Estado, a requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte através da abertura de créditos especiais, ou para transição como saldo para a gerência seguinte em posse do serviço, deverá ser utilizado apenas quando estritamente indispensável, conforme já se recomendou em anteriores Pareceres, devendo o Ministério das Finanças dedicar especial atenção a essas situações, as quais continuam a não estar devidamente evidenciadas no relatório sobre a Conta Geral do Estado.

Na sua resposta a DGO refere que:

“(…) se excluirmos a constituição e o reforço dos fundos de maneió (objecto de norma própria nos decretos de execução orçamental), julgamos que é uma situação susceptível de desaparecer com a implementação plena da Reforma da Administração Financeira do Estado, por via do recurso, na íntegra, à libertação de créditos.”

Como é indicado na nota (a) do quadro anterior, €33,0 milhões foram repostos em 2004 pelo IPAD, serviço que está integrado no RAPE. Conforme se analisa no ponto 5.4.2, foi a solução encontrada para “transitar” dotações entre orçamentos, de forma a reforçar a dotação, no ano seguinte, para pagamento de encargos plurianuais assumidos (designadamente encargos cujo pagamento estava condicionado à execução de projectos de desenvolvimento). Assim, a integração dos serviços no RAPE, por si só, não resolve o problema da sobrevalorização da despesa, nem o resume aos fundos de maneió referidos na resposta da DGO, pelo que o Tribunal reitera a necessidade do Ministério das

Finanças dedicar especial atenção a essas situações, que devem ser evidenciadas no relatório sobre a Conta Geral do Estado, quer as que dão origem a créditos especiais, quer as que transitam como saldo para a gerência seguinte.

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

A Lei do Orçamento do Estado para 2004, no seu art.º 58.º, continuou a permitir que os saldos das dotações afectas às rubricas de classificação económica relativas a *transferências correntes, subsídios, activos financeiros e outras despesas correntes* inscritas no Cap. 60 - “Despesas excepcionais”, fossem transferidos para contas especiais do Tesouro, a utilizar na liquidação das respectivas despesas até 15 de Fevereiro de 2005¹, sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/2005.

Quanto aos efeitos deste processo continuado sobre o défice do OE/2004, considerando, quer os valores relativos à conta de operações específicas do Tesouro “Saldos do Cap. 60 do OE/2003”, quer à conta “Saldos do Cap. 60 do OE/2004”, verificou-se a redução do défice do OE/2004 em €27.267.676, igual à diferença entre as verbas do OE/2003 (€73.284.920) e do OE/2004 (€46.017.244) transferidas (constituindo despesa orçamental) para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

A DGO, na sua resposta, observa que “(...) os saldos transferidos no final do ano para operações específicas ocorreram no estrito cumprimento da lei orçamental.”.

O procedimento adoptado contraria o princípio da anualidade consagrado no art.º 4.º da LEO, pelo que o Tribunal reitera a sua recomendação no sentido de ser dada especial atenção à transferência dos saldos das dotações orçamentais para contas de operações específicas do Tesouro.

3.2 – Concretização do regime de administração financeira do Estado (RAFE)

A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro (Lei de Bases da Contabilidade Pública) e o seu desenvolvimento pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (Regime de administração financeira do Estado), estabeleceram os regimes de administração financeira dos “serviços e organismos da Administração Central”, incluindo os institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados e de fundos públicos, definindo como:

- ◆ regime geral - a autonomia administrativa;
- ◆ regime excepcional - a autonomia administrativa e financeira, para os “serviços e fundos autónomos”.

Dada a incidência que o regime financeiro dos serviços tem nos valores da despesa evidenciados na Conta, analisa-se em seguida o estado de concretização da reforma prevista nesses diplomas.

¹ De referir que esse prazo foi encurtado em relação ao fixado nos últimos dois anos, que era 31 de Março.



a) Serviços integrados que transitaram para o novo regime de administração financeira do Estado

Os serviços integrados do Estado que, desde 1993, têm vindo a transitar para o novo regime de administração financeira do Estado (RAFE), regulado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, passaram a deter um novo tipo de autonomia administrativa, que se caracteriza, entre outros aspectos, pela realização das despesas através do SIC (Sistema de Informação Contabilística) e do SIC/PIDDAC¹, deixando de processar requisições de fundos, substituídas por pedidos de libertação de créditos, autorizados pelas Delegações da DGO, e realizando os seus pagamentos através dos meios de pagamento do Tesouro. Neste sistema, os fundos saídos dos cofres públicos respeitantes à despesa orçamental correspondem, geralmente, ao pagamento efectivo de despesas dos serviços processadores².

Embora o art.º 56.º do Decreto-Lei n.º 155/92 estabelecesse que: “A transição para o novo regime financeiro (...) far-se-á durante o ano económico de 1993, ficando salvaguardada a possibilidade de uma aplicação anterior aos serviços e organismos da Administração Pública que reunirem as condições indispensáveis”, em 2004, não estavam ainda integrados no RAFE os seguintes organismos³:

- ◆ Estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário;
- ◆ Serviços dos três ramos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Força Aérea);
- ◆ Estado-Maior General das Forças Armadas.

Conforme se destacou em sucessivos Pareceres, solucionados os aspectos de natureza técnica relativos aos sistemas informáticos de suporte, não subsistiam razões que obstassem à implementação do RAFE, regulado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, pelo que o atraso na sua aplicação fica a dever-se à inércia das entidades responsáveis, em cada Ministério, pela aplicação desse regime. Esse atraso contribui para a manutenção das situações atrás evidenciadas que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta de cada ano.

De notar que, conforme se salientou no ponto 3.1, tendo cessado, em 2004, as tradicionais funções das Delegações da DGO de autorização de requisições de fundos e de pagamento das despesas dos serviços “simples”, o art.º 14.º do decreto de execução orçamental veio estabelecer que: “Assumem as competências de serviços processadores, durante o ano de 2004, os gabinetes de gestão financeira, as secretarias-gerais e outros departamentos ou serviços que, através do sistema de informação contabilística, procedam a transferência para serviços e fundos autónomos ou a transferência de verbas, por classificação económica, para serviços integrados”. Em tais casos, são organismos distintos o serviço que realiza economicamente as despesas e o serviço que processa as verbas orçamentais, através do SIC e SIC/PIDDAC; nesses casos o processamento da despesa orçamental, ainda que efectuado através destes sistemas e registado na Conta como “pagamentos efectuados”, não corresponde a pagamentos a terceiros e sim a transferências de verbas para contas bancárias dos serviços, pelas quais esses pagamentos serão posteriormente efectuados.

¹ Na designação das aplicações informáticas de suporte à reforma da administração financeira do Estado, o SIC respeita ao orçamento de funcionamento e o SIC/PIDDAC, criado em 1999, ao orçamento dos “Investimentos do Plano”.

² Como foi já referido, exceptuam-se as transferências de verbas orçamentais para os fundos de maneo, contas de operações específicas do Tesouro e contas bancárias dos organismos, bem como as destinadas a transitar para o ano seguinte através da abertura de créditos especiais.

³ Ressalvando a especificidade dos Serviços Externos do MNE (Consulados, Embaixadas e Missões) os quais, obviamente, não podem proceder ao pagamento das suas despesas directamente através do SIC.

Ora, enquanto se mantiver esta situação, deverão os serviços não integrados no RAFE¹ dispor de contas abertas no Tesouro para o pagamento das suas despesas (tal como acontece actualmente com os SFA), pelo menos quando estejam em causa verbas significativas, como forma de dar cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria.

b) Transição para o novo regime de administração financeira dos organismos com autonomia administrativa e financeira (SFA)

No que se refere à transição dos SFA para o RAFE o decreto de execução orçamental para 2004 veio, tal como fora feito pela primeira vez no ano anterior, precisar, no n.º 4 do art.º 2.º, que “(...) consideram-se abrangidos pelo regime de administração financeira do Estado previsto na Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, os serviços e fundos autónomos que cumpram os requisitos estabelecidos naqueles diplomas, designadamente a aplicação do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou plano sectorial e unidade de Tesouraria”. Adiante, na alínea d), analisa-se a implementação do POCP (ou dos planos sectoriais), sendo a aplicação do princípio da unidade de tesouraria examinado no Capítulo VIII.

De notar que o n.º 1 do art.º 2.º do decreto de execução orçamental, à semelhança de disposição idêntica do ano anterior, veio remeter para despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela o reconhecimento da transição de cada SFA para o RAFE. Contudo, apenas são conhecidos despachos desse teor, de 2003, em relação a cinco organismos².

c) Atribuição e cessação do regime de autonomia administrativa e financeira

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

Nos termos dessa disposição (excluindo os serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira por imperativo constitucional³), a atribuição desse regime, pela via legislativa, nomeadamente através do diploma que aprova a orgânica de cada organismo, deve estar fundamentada em relação ao cumprimento desses requisitos.

Note-se que, como derrogação desses dois requisitos, o n.º 4 do mesmo artigo prevê que pode ainda ser atribuída autonomia administrativa e financeira em função de “*outras razões ponderosas expressamente reconhecidas por lei ou decreto-lei*”. No entanto, até 2004, analisados os diplomas, posteriores à LBCP e ao Decreto-Lei n.º 155/92, que criaram ou reformularam serviços ou organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, verificou-se que nenhum deles referia expressamente se o respectivo serviço ou organismo cumpria os requisitos estabelecidos no n.º 1 do

¹ Esta recomendação não se considera passível de aplicação aos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

² Três do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas e dois do Ministério da Cultura (cfr. ponto 3.2.b) do Parecer sobre a CGE/2003, Vol. II).

³ Nos termos do n.º 2 do art.º 76.º da CRP têm autonomia administrativa e financeira as universidades e, por extensão legislativa, as escolas do ensino politécnico. Nos termos do n.º 4 do art.º 64.º, o serviço nacional de saúde tem gestão “descentralizada e participada” e, nos termos do art.º 105.º, as instituições que integram o sistema de segurança social têm uma gestão autónoma baseada em organização orçamental própria – o orçamento da segurança social.



art.º 6.º e, caso os não cumprisse e não gerisse fundos comunitários, qual a razão ponderosa para a atribuição desse regime nos termos do referido n.º 4.

Quando a autonomia administrativa e financeira não resulte de imperativo constitucional ou do seu reconhecimento nos termos do n.º 4 do art.º 6.º, determina o art.º 7.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública a cessação desse regime nos serviços e fundos autónomos que, durante dois anos consecutivos, não verificarem os requisitos previstos no referido n.º 1 do art.º 6.º.

O art.º 93.º (anterior art.º 90.º) da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, aditado pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei de estabilidade orçamental), veio determinar que: “*Os serviços e fundos autónomos, cujo regime de autonomia administrativa e financeira não decorra de imperativo constitucional e da sua integração nas áreas do Serviço Nacional de Saúde e regulação e supervisão, que nos anos económicos de 2000 e 2001, não tiverem tido pelo menos dois terços de receitas próprias relativamente às suas despesas totais passarão ao regime de autonomia meramente administrativa (...). Os organismos especialmente competentes para a gestão dos fundos comunitários podem manter o seu actual regime de autonomia (...)*”. Essa disposição foi aplicada pelo art.º 3.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2003), que determinou, a partir de 1 de Janeiro de 2003, a passagem para o regime de autonomia administrativa de 42 organismos, até então dotados de autonomia administrativa e financeira¹. Em 2004, pelo Decreto Regulamentar n.º 16/2004, de 26 de Abril, foi atribuído o regime de autonomia apenas administrativa ao Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação, que já não figura no subsector dos SFA em 2005.

Refira-se que destes organismos, que haviam perdido a autonomia financeira, em 2004 um foi transformado em sociedade anónima² (Teatro Nacional Dona Maria II) e, mais recentemente, foi atribuído o regime especial de autonomia financeira a 8 organismos³ pelo Decreto-Lei n.º 141/2005, de 17 de Agosto, que os qualificou como laboratórios do Estado. Para justificar a medida adoptada o preâmbulo deste diploma refere, nomeadamente, que:

“(...)O regime agora reposto promove a iniciativa de gestão, tornando-a mais responsável e transparente, obrigando à adopção de instrumentos de gestão previsional, com inegáveis ganhos na capacidade de gerar receitas (...) o que conduz à criação de incentivos próprios para o desenvolvimento daquelas instituições.

A flexibilidade de gestão permite, ainda, a optimização de meios e de recursos financeiros, nomeadamente na candidatura a fundos comunitários, no fornecimento de serviços, na contratação com entidades terceiras, nacionais ou internacionais, na participação em consórcios, na liderança de projectos e grupos de investigação, almejando credibilidade externa (...)”.

¹ A verificação do cumprimento da regra dos 2/3 foi analisada em anteriores Pareceres (cfr., designadamente, o Parecer sobre a CGE/2002).

² Decreto-Lei n.º 65/2004, de 23 de Março.

³ Instituto Tecnológico e Nuclear, Instituto de Meteorologia, Instituto de Investigação Científica e Tropical, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação, Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas, Direcção-Geral de Protecção de Culturas e Laboratório Nacional de Investigação Veterinária.

d) Implementação do POCP

Quanto aos sistemas de contabilidade dos serviços e organismos da Administração Central, estabeleceram os art.ºs 14.º e 15.º da Lei de Bases da Contabilidade Pública:

- ◆ o sistema unigráfico (orçamental ou de caixa), para os serviços e organismos com autonomia administrativa, apoiado numa contabilidade analítica e numa contabilidade de compromissos; este sistema foi posteriormente desenvolvido com base no SIC;
- ◆ o sistema de contabilidade digráfica, para os serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, moldado no *POC* ou num plano de contas sectorial especialmente aplicável, além da contabilidade de caixa e de compromissos.

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

Relativamente ao universo ao qual se aplica o *POCP*, o art.º 11.º da Lei n.º 91/2001 veio reafirmar que “Os organismos do sector público administrativo ficam sujeitos ao Plano Oficial de Contabilidade Pública”.

De acordo com informação fornecida pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública (CNCAP)¹, fecharam contas em *POCP*, no ano de 2004, apenas 52 SFA (50,5%)² e em 6 aquele Plano foi utilizado a título experimental (ou de forma parcial).

Quanto à aplicação do *POCMS*, a CNCAP referiu que, tal como no ano transacto, foi informada pelo representante do Sector da Saúde que todos os SFA encerraram as suas contas de acordo com o estipulado nesse plano de contas.

Da informação prestada pela CNCAP, complementada pelos Serviços de Apoio do Tribunal relativamente a um organismo, prestaram contas em *POC Educação* 71 SFA (40,8%) e em 4 aquele Plano foi utilizado a título experimental. Da informação daquela Comissão destaca-se que 4 SFA enquadrados no ensino superior e a Editorial do Ministério da Educação aplicaram o *POCP*³. Observe-se que de acordo com o n.º 1 do art.º 2.º da Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro, “O *POC Educação* é obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos do Ministério da Educação, bem como aos organismos autónomos sob a sua tutela (...)”, do que se conclui ser directamente aplicável à Editorial do Ministério da Educação, bem como aos organismos do ensino superior.

¹ Complementada com informação recolhida pelos Serviços de Apoio do Tribunal em relação a 4 organismos, dos quais 3 fecharam contas em *POCP* em 2004.

² Percentagem calculada considerando um universo de 103 SFA aos quais será aplicável. Este número foi obtido adicionando aos 351 SFA incluídos no Mapa VII da CGE os 3 que não integraram as suas contas (Assembleia da República, Instituto de Conservação da Natureza e Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra) e deduzindo os 174 SFA abrangidos pelo *POC Educação* (aprovado pela Portaria n.º 794/2000, de 20 de Setembro), e os 77 SFA abrangidos pelo *POCMS* (do Ministério da Saúde, aprovado pela Portaria n.º 898/2000, de 28 de Setembro).

³ Destes, 3 prestaram contas em *POCP* (Editorial do Ministério da Educação, Faculdade de Belas Artes da Universidade de Lisboa e Reitoria da Universidade de Lisboa) e os outros 2 utilizaram esse plano a título experimental (Escola Superior de Hotelaria do Estoril e Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa).



Tribunal de Contas

No que respeita ao *POCISSSS* (da Segurança Social, aprovado pelo DL n.º 12/2002, de 25 de Janeiro), este plano está a ser aplicado por todas as entidades da Segurança Social desde 2002¹.

Relativamente à implementação do *POCP* é ainda de referir que, em 2003, foi aberto um concurso público internacional para a aquisição de uma aplicação informática, a disponibilizar a todos os serviços integrados, bem como aos SFA que o pretendam, tendo o respectivo contrato sido “visado” pelo Tribunal de Contas em Dezembro de 2004. Está actualmente previsto que, em 2006, esse programa informático seja utilizado a título experimental em 7 organismos piloto (2 serviços integrados e 5 serviços autónomos), prevendo-se que a sua utilização pelos restantes organismos da Administração Central se inicie em 2007 e dure vários anos (no mínimo até 2009), dependendo a duração desse processo dos recursos materiais, financeiros e humanos que sejam empregues².

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

¹ Cfr. Relatórios do Tribunal n.º 12/2003 – “Sistema de Controlo Interno da Execução do Orçamento da Segurança Social”, n.º 01/2004 – “Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social” e n.º 01/2005 – “Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social”.

² Cfr. a apresentação “*O Novo Modelo de Implementação do POCP – RIGORE*”, de 17-05-2005, no site do Instituto de Informática onde se refere que o calendário “*dependerá grandemente do desenvolvimento dos Centros de Processos Comuns*”, serviços partilhados que funcionarão como gabinetes de contabilidade e de apoio à gestão.

3.3 – Evolução da despesa dos serviços integrados

Com as reservas antes apontadas, analisa-se nos pontos seguintes a despesa registada na Conta.

3.3.1 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga

No quadro seguinte, por Ministério, comparam-se as dotações finais do Orçamento dos serviços integrados com a “despesa paga” por conta dessas dotações:

Quadro III.4 – Comparação da despesa prevista com a despesa paga dos serviços integrados, por Ministério

(em euros)

Ministério	Orçamento Final (1)	Cativos (2)	Despesa orçamental		
			Em valor (3)	Tx execução (3)/[(1)-(2)]*100	Inferior à média (%)
Encargos Gerais do Estado	951 372 817	25 552 908	788 917 187	85,2	X
Actividades Económicas e Trabalho	389 056 951	43 409 584	335 537 602	97,1	
Defesa Nacional	2 024 860 922	69 806 628	1 904 483 117	97,4	
Finanças e Administração Pública	52 573 893 466	224 132 626	40 967 369 851	78,3	X
Negócios Estrangeiros	389 690 415	16 947 984	317 817 425	85,3	X
Administração Interna	1 574 755 352	22 539 135	1 525 254 645	98,3	
Justiça	921 904 398	18 515 653	872 861 885	96,6	
Cidades, Administração Local, Habitação e Desenv. Reg.	2 846 739 454	24 420 629	2 809 630 303	99,6	
Agricultura, Pescas e Florestas	802 964 004	8 424 669	761 768 245	95,9	
Educação	5 971 621 903	23 785 609	5 881 554 551	98,9	
Ciência, Inovação e Ensino Superior	1 506 589 847	8 995 093	1 484 410 863	99,1	
Saúde	7 710 686 190	16 891 777	7 677 447 839	99,8	
Segurança Social, Família e Criança	4 183 574 904	4 192 470	4 171 160 705	99,8	
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	947 485 653	33 385 910	893 296 766	97,7	
Cultura	193 761 116	12 470 101	171 396 368	94,5	
Ambiente e Ordenamento do Território	201 077 190	21 123 437	115 555 845	64,2	X
Turismo	44 029 351	1 526 997	32 406 729	76,2	X
Total	83 234 063 933	576 121 210	70 710 869 925	85,5	

Fonte: Base de dados da execução orçamental do Subsector dos Serviços Integrados remetida ao Tribunal pela DGO.

Conforme se analisou no Capítulo I (ponto 1.3.1), o total das dotações aprovadas pela Lei do Orçamento do Estado, no montante de €78.782,0 milhões, foi durante a execução orçamental elevado em €4.452,1 milhões (5,7%), em resultado da abertura de créditos especiais (€1.592,4 milhões), aprovadas pelo Governo, e do orçamento suplementar (€2.859,7 milhões), ascendendo o orçamento final a €83.234,1 milhões. Note-se que o valor do orçamento final não corresponde às verbas disponíveis (utilizáveis) uma vez que, de acordo com informação constante da base de dados de execução orçamental remetida pela DGO, inclui montantes que permaneceram cativos no final do ano, no valor global de €576,1 milhões.

A despesa orçamental totalizou €70.710,9 milhões, o que representa 85,5% do orçamento final com cativos (89,8% do orçamento inicial). Registaram uma execução inferior a essa taxa média os Ministérios do Ambiente e Ordenamento do Território (64,2%), do Turismo (76,2%), das Finanças e



Administração Pública (78,3%), os Encargos Gerais do Estado (85,2%) e o Ministério dos Negócios Estrangeiros (85,3%).

As dotações à disposição dos serviços para a realização de despesa são as “dotações corrigidas com cativos” (dotação inicial, corrigida de alterações orçamentais menos cativações ou congelamentos¹) informação que não figura nos mapas da Conta Geral do Estado, perdendo a informação relativa às dotações orçamentais algum significado.

No Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a CGE/2004, continua a não constar qualquer referência às verbas “cativas” ou “congeladas”, apesar da seguinte resposta dada pela DGO em relação a observação idêntica constante do Parecer sobre a CGE/98²:

“Não pode esta Direcção-Geral, tendo em vista a clareza e o rigor que pretende dar à Conta Geral do Estado, deixar de ser sensível à observação de fazer constar do Relatório da Conta dados quanto às “dotações disponíveis” (dotação orçamental corrigida abatida das cativações e congelamentos). Se possível, faremos constar tais elementos, eventualmente, acompanhados da respectiva análise, já no Relatório da Conta Geral do Estado de 1999” (sublinhado nosso).

Na sua resposta, a DGO reconhece que esta informação não figura na CGE/2004 e acrescenta que a mesma “*tem sido disponibilizada ao Tribunal de Contas através da Base de Dados Orçamental (BDO) (...)*”. Como se evidenciou no Quadro III.4, a BDO, contendo informação sobre os cativos, é efectivamente disponibilizada ao Tribunal. No entanto, não sendo este o único destinatário da Conta Geral do Estado, reitera-se a necessidade deste documento incluir aquela informação, em nome do seu rigor e clareza.

3.3.2 – Evolução da despesa por classificação económica e orgânica

A despesa orçamental de 2004, representou em relação à despesa do ano anterior (€66.038,7 milhões), um acréscimo de €4.672,2 milhões (7,1%). Considerando a despesa efectiva³ constata-se que esse acréscimo foi de €5.832,9 milhões (15,9%), facto que se explica pelo decréscimo da despesa com passivos financeiros em €1.160,7 milhões.

Note-se que em 2004 a CGE passou a apresentar a totalidade dessas verbas na rubrica 10.03.03 – *passivos financeiros/títulos a médio e longo prazos/sociedades financeiras–bancos e outras instituições financeiras*, contrariando o princípio da especificação estabelecido no n.º 2 do art.º 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental⁴, pela incorrecta aplicação do classificador das despesas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro⁵.

¹ Diferentemente da anterior lei que não previa cativações, a actual Lei de Enquadramento Orçamental prevê, no seu art.º 31.º, que a Lei do Orçamento do Estado contenha “*A eventual indicação das verbas inscritas no orçamento que (...) ficam cativas, até o Governo autorizar a sua utilização, total ou parcial (...)*” e, no art.º 40.º, que o decreto de execução orçamental contenha “*A indicação das dotações orçamentais que ficam cativas e das condições a que fica condicionada a sua utilização, total ou parcial*”, o que se verificou no ano em apreço.

² Cfr. ponto 3.1.4 do Parecer sobre a CGE/98.

³ *Despesa efectiva = Despesa total – Passivos financeiros (amortização de dívida)*. A partir de 1997, a Conta passou a incluir em Passivos financeiros o valor total das amortizações realizadas por despesa orçamental de títulos de curto prazo, representando montantes e variações anuais que retiram qualquer significado a comparações baseadas no agregado “despesa total”.

⁴ Estabelece que: “*As despesas são fixadas de acordo com uma classificação orgânica, económica (...)*”.

⁵ Cfr. ponto 6.7.1.

Na sua resposta a este ponto, a DGO refere que:

“ (...) isto decorre de, durante a fase de execução orçamental e consequentemente na conta de gerência, ser difícil a identificação do destino da colocação da dívida e dos respectivos prazos. Com efeito, a maior parte da dívida, tendo em conta as suas características – designadamente a colocação num mercado muito mais alargado – é hoje intensamente negociada em mercado secundário, ao contrário do que acontecia anteriormente, o que dificulta a identificação dos seus detentores.”

Não se entende esta posição da DGO, contrária à que tomou no âmbito da preparação do presente parecer¹ em que referiu *“...que relativamente aos Passivos deve ser feita a sua distinção ao nível dos subagrupamentos e das rubricas, e quanto aos juros deve ser feita a distinção ao nível das rubricas...”* acrescentando que *“...o critério adoptado em 2004 foi o entendido correcto pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) entidade responsável na orçamentação e execução do Capítulo da Dívida Pública. Idêntico procedimento está a ser seguido em 2005.”*, tendo ainda mencionado que, para 2006, iria *“... providenciar no sentido de no orçamento do IGCP serem consideradas as Classificações económicas correctas.”* e que no corrente ano (2005) *“...irá solicitar ao IGCP a correcção necessária”*.

É ainda de referir que, ao contrário do que a DGO agora afirma, o IGCP identifica na conta de gerência as amortizações e os juros, por tipo de dívida e, igualmente, no programa de financiamento, que apresenta à tutela, prevê as amortizações de médio e longo prazo, dispondo também de registos sobre os encargos vincendos que utiliza para a elaboração dos pedidos de libertação de créditos.

Assim, não se tendo assistido a qualquer alteração neste domínio no ano de 2004, não se entende a razão para esta alteração de procedimentos, que contraria o princípio da especificação e implica distorções na CGE. Com efeito, o errado registo contabilístico das verbas destinadas à amortização de dívida de curto prazo, conduz a que a CGE² de 2004 não evidencie esta despesa e distorça o valor afecto à amortização de dívida de médio e longo prazo. Por outro lado, a deficiente indicação dos sectores institucionais destinatários das amortizações (e dos juros), gera distorções ao nível da consolidação das contas do Sector Público Administrativo.

O rigor dos valores evidenciados na Conta depende da correcta classificação económica das despesas, o que, à semelhança do já referido no ano anterior, não se verifica também, por exemplo, relativamente ao Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento. Neste caso concreto, conforme se analisa no ponto 5.4.2, em 2004, as despesas de cooperação, ascendendo a €57,1 milhões (91,8% da sua execução orçamental), foram classificadas na rubrica *outras despesas correntes* que, segundo o classificador em vigor, tem *“uma função meramente residual”*, devendo apenas englobar *“as despesas originadas pela diferença de câmbio desfavorável, relacionadas com a actividade corrente da entidade”* e *“ as despesas relacionadas com serviços bancários”*. Outras situações de incorrecta classificação das despesas são referidas ao longo do presente Parecer.

Nos Quadros III.5 e III.6, indica-se o montante da despesa em 2003 e 2004, a sua variação e estrutura, respectivamente, por classificação económica e por Ministério:

¹ Cfr. ponto 6.7.1 do Capítulo VI do presente Volume II.

² Nomeadamente no Mapa 14-B – “Despesas sem receita consignada, comparadas com as do ano económico anterior”, da CGE, onde da leitura do quadro resulta que em 2004 não foi amortizada dívida de curto prazo e que aumentaram as amortizações de dívida de médio e longo prazo, situação contrária à ocorrida, como se dá conta no já referido ponto 6.7.1.



Quadro III.5 – Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados (2003 – 2004), por classificação económica

(em euros)

Classificação Económica	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2003	2004	Valor	%	2003	2004
01 - Despesas com Pessoal	12 245 426 322	13 110 011 895	864 585 573	7,1	33,4	30,9
02 - Aquisição de Bens e Serviços	1 057 096 234	1 176 880 504	119 784 271	11,3	2,9	2,8
03 - Juros e outros encargos	4 030 359 991	3 741 398 081	-288 961 909	-7,2	11,0	8,8
04 - Transferências Correntes	14 612 476 155	18 037 379 882	3 424 903 727	23,4	39,9	42,5
<i>Administração Central</i>	7 593 944 866	9 713 180 824	2 119 235 958	27,9	20,7	22,9
<i>Estado</i>	2 221 891	1 380 439	-841 452	-37,9	0,0	0,0
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	7 591 722 975	9 711 800 385	2 120 077 410	27,9	20,7	22,9
<i>Administração Regional</i>	306 588	113 972	-192 616	-62,8	0,0	0,0
<i>Administração Local</i>	1 560 832 682	1 740 646 919	179 814 237	11,5	4,3	4,1
<i>Segurança Social</i>	3 469 643 606	4 319 022 240	849 378 634	24,5	9,5	10,2
<i>Outras</i>	1 987 748 413	2 264 415 927	276 667 514	13,9	5,4	5,3
05 - Subsídios	846 489 609	712 172 970	-134 316 638	-15,9	2,3	1,7
06 - Outras Despesas Correntes	303 693 859	296 183 123	-7 510 736	-2,5	0,8	0,7
Total de despesas correntes	33 095 542 169	37 074 026 456	3 978 484 287	12,0	90,4	87,3
07 - Aquisição de Bens de Capital	612 384 976	621 161 056	8 776 080	1,4	1,7	1,5
08 - Transferências de Capital	2 781 688 383	4 011 105 138	1 229 416 754	44,2	7,6	9,4
<i>Administração Central</i>	1 214 154 542	2 343 335 842	1 129 181 300	93,0	3,3	5,5
<i>Estado</i>	45 593	903 863	858 270	1882,5	0,0	0,0
<i>Serviços e Fundos Autónomos</i>	1 214 108 949	2 342 431 979	1 128 323 030	92,9	3,3	5,5
<i>Administração Regional</i>	395 350 985	406 710 155	11 359 170	2,9	1,1	1,0
<i>Administração Local</i>	913 531 055	980 553 789	67 022 734	7,3	2,5	2,3
<i>Segurança Social</i>	21 723 230	16 567 314	-5 155 916	-23,7	0,1	0,0
<i>Outras</i>	236 928 571	263 938 038	27 009 467	11,4	0,6	0,6
09 - Activos Financeiros	119 571 714	734 899 461	615 327 746	514,6	0,3	1,7
11 - Outras Despesas de Capital	21 006 281	21 933 212	926 932	4,4	0,1	0,1
Total Despesa Capital Efectiva	3 534 651 355	5 389 098 867	1 854 447 512	52,5	9,6	12,7
TOTAL DA DESPESA EFECTIVA	36 630 193 524	42 463 125 323	5 832 931 799	15,9	100,0	100,0
10 - Passivos Financeiros	29 408 465 035	28 247 744 602	-1 160 720 433	-3,9		
TOTAL DA DESPESA	66 038 658 559	70 710 869 925	4 672 211 366	7,1		
DESPESA EFECTIVA CONSOLIDADA¹	36 627 926 041	42 460 841 022	5 832 914 981	15,9		

¹ Ao total da despesa efectiva foram deduzidas as *transferências correntes e de capital para o Estado*. O processo de consolidação pressupõe que iguais montantes sejam deduzidos à receita, situação analisada no ponto 3.5.

Fonte: Mapas da CGE/2003 e da CGE/2004.

Como evidencia o quadro anterior, o aumento da despesa efectiva em €5.832,9 milhões (15,9%), resultou do crescimento das despesas correntes, em €3.978,5 milhões (12,0%) e das despesas de capital efectivas, em €1.854,4 milhões (52,5%).

Em termos absolutos, considerando a despesa efectiva, registaram maiores aumentos as despesas relativas a:

- ◆ *transferências correntes*, em €3.424,9 milhões (23,4%), essencialmente em resultado do aumento das transferências para SFA em €2.120,1 milhões (27,9%) e *para a Segurança Social*, em €849,4 milhões (24,5%);
- ◆ *transferências de capital*, em €1.129,4 milhões (44,2%), destacando-se o aumento das *transferências para SFA* em €1.128,3 milhões;
- ◆ *despesas com pessoal*, em €864,6 milhões (7,1%), acréscimo provocado essencialmente pelo aumento das contribuições do Estado para a CGA, em €563,9 milhões¹;
- ◆ *activos financeiros*, em €615,3 milhões (514,6%).

Relativamente à diminuição da despesa, destacam-se os *juros e outros encargos e os subsídios*, com uma quebra de €289,0 milhões (-7,2%) e €134,3 milhões (-15,9%), respectivamente.

No que respeita à estrutura da despesa efectiva verifica-se a diminuição do peso das despesas correntes em 3,1 p.p., tendo por contrapartida igual aumento no peso das despesas de capital. Saliente-se, não obstante a redução verificada, que as despesas correntes representam ainda 87,3% das despesas efectivas, devido essencialmente ao elevado peso das *transferências correntes* (42,5%, do qual 37,2% para administrações públicas) e das *despesas com pessoal* (30,9%).

Quanto às variações de estrutura ao nível da classificação económica destaca-se que:

- ◆ as *despesas com pessoal* (que inclui a maior parte das verbas transferidas do Estado para a CGA) sofreram uma redução em 2,5 p.p., dado que a sua taxa de crescimento, embora elevada (7,1%), ficou consideravelmente aquém da taxa de crescimento das despesas efectivas;
- ◆ as *transferências correntes e de capital* aumentaram respectivamente 2,6 e 1,8 p.p.;
- ◆ os *juros e outros encargos* diminuíram o seu peso em 2,2 p.p.;
- ◆ os *activos financeiros* registaram um acréscimo de 1,4 p.p..

No Quadro III.6 evidencia-se o montante da despesa em 2003 e 2004, a sua variação e estrutura, por Ministério, distinguindo-se no Ministério das Finanças as despesas efectivas e as não efectivas (*passivos financeiros*):

¹ Verbas com a classificação *despesas com pessoal/contribuições para a segurança social*, que ascenderam a €2.542,6 milhões, em 2003, e a €3.106,6 milhões, em 2004.



Quadro III.6 – Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados (2003-2004), por Ministério

(em euros)

Ministério	Execução		Variação		Estrutura da despesa efectiva (%)	
	2003 (1)	2004	Valor	%	2003	2004
Encargos Gerais do Estado	733 586 775	788 917 187	55 330 412	7,5	2,0	1,9
Actividades Económicas e Trabalho	383 465 645	335 537 602	-47 928 043	-12,5	1,0	0,8
Defesa Nacional	1 717 826 948	1 904 483 117	186 656 169	10,9	4,7	4,5
Finanças e Administração Pública - Despesas Efectivas	10 551 163 463	12 719 625 249	2 168 461 787	20,6	28,8	30,0
Finanças e Administração Pública - Passivos Financeiros	29 408 465 035	28 247 744 602	-1 160 720 433	-3,9		
Negócios Estrangeiros	347 847 466	317 817 425	-30 030 041	-8,6	0,9	0,7
Administração Interna	1 426 330 685	1 525 254 645	98 923 959	6,9	3,9	3,6
Justiça	880 657 904	872 861 885	-7 796 019	-0,9	2,4	2,1
Cidades, Administração Local, Habitação e Desenv. Reg. (2)	2 606 506 186	2 809 630 303	203 124 117	7,8	7,1	6,6
Agricultura, Pescas e Florestas	520 550 040	761 768 245	241 218 205	46,3	1,4	1,8
Educação	5 737 661 766	5 881 554 551	143 892 785	2,5	15,7	13,9
Ciência, Inovação e Ensino Superior	1 433 660 872	1 484 410 863	50 749 990	3,5	3,9	3,5
Saúde	5 661 057 215	7 677 447 839	2 016 390 624	35,6	15,5	18,1
Segurança Social, Família e Criança	3 520 260 362	4 171 160 705	650 900 343	18,5	9,6	9,8
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	781 336 698	893 296 766	111 960 068	14,3	2,1	2,1
Cultura	164 376 419	171 396 368	7 019 949	4,3	0,4	0,4
Ambiente e Ordenamento do Território	132 520 984	115 555 845	-16 965 140	-12,8	0,4	0,3
Turismo	31 384 095	32 406 729	1 022 635	3,3	0,1	0,1
Total da despesa efectiva	36 630 193 524	42 463 125 323	5 832 931 799	15,9	100,0	100,0
Total da Despesa	66 038 658 559	70 710 869 925	4 672 211 366	7,1		

(1) Estes dados resultam da adaptação da despesa de 2003 à orgânica de 2004. Note-se que, para os ministérios a seguir indicados, as equivalências estabelecidas pelos Serviços de Apoio do Tribunal, divergem das adoptadas nos mapas comparativos da CGE, isto é, da soma dos valores constantes do Mapa 14-A – Despesas sem receita consignada, comparadas com as do ano económico anterior (por capítulos da classificação orgânica) e Mapa 15-A – Despesas com receita consignada, comparadas com as do ano económico anterior (por capítulos da classificação orgânica) constantes do Tomo I do Volume II da CGE/2004:

– No Ministério dos Negócios Estrangeiros, no Cap. 03 – “Cooperação e Relações Externas” aqueles mapas incluem a execução orçamental do Serviço Nacional de Bombeiros e do Serviço Nacional de Protecção Civil, que aqui é considerada no Ministério da Administração Interna.

– No Ministério da Administração Interna, para além da exclusão dos serviços acima mencionados, aqueles mapas incluem a execução orçamental dos Tribunais Administrativos do Círculo de Coimbra, Lisboa e Porto e os Tribunais Administrativos Fiscais Agregados de Ponta Delgada e o do Funchal, os Departamentos de Investigação Criminal de Braga, Leiria, Ponta Delgada, Portimão, Setúbal e Funchal, a Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, as Directorias de Coimbra, Faro, Lisboa e Porto e da Polícia Judiciária, que aqui foram considerados no Ministério da Justiça.

(2) Observe-se que neste ministério, em 2003, está incluída a execução orçamental (€35,4 milhões) das Direcções-Regionais do Ambiente e Ordenamento do Território (serviços integrados) e as *transferências* (€53,6 milhões) para as Comissões de Coordenação Regional (SFA). Estes serviços foram objecto de fusão dando origem às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (SFA). Assim, em 2004, apenas estão incluídas as *transferências* para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (€58,3 milhões), não sendo os dados dos dois anos directamente comparáveis.

Fonte: CGE/2003, CGE/2004, e Leis Orgânicas dos XV e XVI Governos Constitucionais.

Da análise do quadro anterior verificou-se que 13 Ministérios apresentaram um aumento das despesas efectivas, sendo de destacar os seguintes: o Ministério das Finanças e Administração Pública, em €2.168,5 milhões (20,6%), o da Saúde, em €2.016,4 milhões (35,6%), o da Segurança Social, Família e Criança, em €650,9 milhões (18,5%) e o da Agricultura, Pescas e Florestas, em €241,2 milhões (46,3%). Nestes Ministérios merecem destaque as seguintes variações:

◆ nas Finanças e Administração Pública:

◇ as *transferências de capital*, com um aumento de €1.109,6 milhões (71.103,9%), devido às transferências (que não se verificaram em 2003) para o Fundo de Regularização da Dívida Pública e para *sociedades e quase sociedades não financeiras privadas*, ascendendo

respectivamente a €1.080,6 milhões e €30,1 milhões. Nesta rubrica registou-se ainda a redução das transferências para o Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão em €1,1 milhões;

- ◇ as *despesas com pessoal* com um acréscimo de €659,4 milhões (18,1%), resultante essencialmente:
 - ◆ do aumento das despesas do Cap. 05 – “Protecção Social” em €670,7 milhões, fruto do crescimento das despesas com Pensões e Reformas (contribuições do Estado para a CGA), em €563,9 milhões, e da ADSE, em €107,4, milhões, e da redução registada ao nível dos Serviços Sociais do Ministério das Finanças em €0,6 milhões;
 - ◆ da diminuição da despesa com o Cap. 08 – “Serviços Fiscais e Alfandegários”, em €10,6 milhões, consequência das reduções registadas pela Direcção-Geral de Impostos em €10,3 milhões e pela Direcção-Geral das Alfandegas e dos Impostos Especiais Sobre o Consumo, em €0,8 milhões e do aumento, em 0,5 milhões, ao nível da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros;
- ◇ os *activos financeiros* com um aumento de €615,1 milhões (515,9%), principalmente em resultado do crescimento de €615,0 milhões das despesas registadas no Cap. 60 – “Despesas Excepcionais”, consequência das seguintes variações:
 - ◆ o acréscimo de €615,5 milhões registado pela Direcção-Geral do Tesouro, onde se realçam:
 - €564,1 milhões de *outros activos financeiros*, resultando essencialmente dos aumentos registados nas rubricas *sociedades financeiras – bancos e outras instituições financeiras* (rubrica que não apresentava execução em 2003), no valor de €400,0 milhões¹ e *sociedades e quase-sociedades não financeiras – públicas*, no valor de €172,8 milhões, e da redução verificada na rubrica *resto do mundo – países terceiros e organizações internacionais*, no valor de €9,6 milhões (dos quais €9,5 milhões por via da diminuição na execução de garantias de seguros COSEC);
 - €36,9 milhões de *empréstimos a médio e longo prazos*, dos quais €34,9 milhões a *sociedades e quase-sociedades não financeiras – públicas*;
 - €10,8 milhões de *empréstimos a curto prazo a sociedades e quase-sociedades não financeiras – públicas*;
 - ◆ o decréscimo de €0,4 milhões registado nas Despesas de Cooperação.
- ◇ os *juros e outros encargos*, com uma redução de €288,9 milhões (-7,2%)²;
- ◇ os *subsídios* com uma diminuição de €157,6 milhões (-18,9%), registada integralmente no Cap. 60 – “Despesas Excepcionais”, consequência da quebra de €160,9 milhões verificada ao nível da Bonificação de Juros (dos quais €160,6 milhões, se referem a *subsídios a bancos e outras instituições financeiras*, sendo €152,9 relativos a *habitação*) e do aumento dos Outros Subsídios e Indemnizações Compensatórias em €3,3 milhões;
- ◇ as *transferências correntes* com um aumento de €155,2 milhões (8,8%), onde se salientam;
 - ◆ as despesas do Cap. 70 – “Recursos Próprios Comunitários” com um crescimento de €144,5 milhões em resultado do aumento da Contribuição Financeira em €112,6 milhões (onde se destaca o aumento da componente recursos próprios – PNB

¹ Aumento de capital da Caixa Geral de Depósitos.

² Cfr. ponto 6.7.1.



- em €189,8 milhões e a redução dos *recursos próprios – IVA* em €78,2 milhões) e dos Recursos Próprios Tradicionais em €31,9 milhões (dos quais €25,1 relativos a *direitos niveladores agrícolas* e €6,4 milhões a *direitos aduaneiros de importação*);
- ◆ as despesas do Cap. 60 – “Despesas Excepcionais”, com um acréscimo de €28,5 milhões, dos quais €23,2 milhões relativos a Despesas de Cooperação e €4,1 milhões referem-se a Subsídios e Indemnizações Compensatórias e o restante a Bonificação de Juros;
 - ◆ as despesas registadas pela Secretaria-Geral, relativas a Encargos Gerais do Ministério com uma diminuição de €17,1 milhões resultado da redução em €17,3 milhões das *transferências correntes para famílias* e do aumento das mesmas, em €0,2 milhões, *para instituições sem fins lucrativos*;
 - ◆ a redução das *transferências* para a Caixa Geral de Aposentações em €0,8 milhões;
 - ◇ *a aquisição de bens e serviços correntes* com um acréscimo de €77,4 milhões, dos quais €68,9 milhões no âmbito do Cap. 60 – “Despesas Excepcionais” (essencialmente pelo aumento, em €72,2 milhões, dos custos de amoedação e redução, em €2,8 milhões, dos encargos de cobrança de receitas), €4,7 milhões nas despesas da Secretaria-Geral (principalmente ao nível dos Encargos Gerais do Ministério) e €2,7 milhões no Cap. 08 – “Serviços Fiscais e Alfandegários”;
 - ◆ na Saúde
 - ◇ as *transferências correntes* que apresentaram um crescimento de €2.032,1 milhões (37,0%), resultante essencialmente do aumento das *transferências* para o IGIF/SNS em €2.031,7 milhões. Refira-se que em 2004 foram transferidos para o IGIF €1.271,8 milhões para pagamento de despesas de anos anteriores;
 - ◇ a *aquisição de bens de capital* com uma redução de €8,2 milhões (-27,9%), dos quais €7,7 milhões ao nível da Direcção-Geral de Instalações e Equipamentos da Saúde;
 - ◇ as *transferências de capital* com uma diminuição de €6,3 milhões (-9,5%), dos quais €6,2 milhões relativos a *transferências* para SFA;
 - ◆ na Segurança Social, Família e Criança as *transferências correntes* com um aumento €659,2 milhões (19,0%) essencialmente devido ao crescimento das *transferências para a Segurança Social* registadas no Cap. 01 – “Gabinetes dos Membros do Governo” e as *transferências de capital*, com uma diminuição de €5,2 milhões, correspondendo à redução das *transferências* para o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social;
 - ◆ na Agricultura, Pescas e Florestas
 - ◇ as *transferências correntes* com um crescimento €215,7 milhões (159,0%) essencialmente devido aos pagamentos processados pela Secretaria-Geral (que no ano anterior não teve execução neste agrupamento de despesa) no montante de €182,8 milhões, dos quais €181,8 são *transferências correntes para a Segurança Social* relativos a despesas transitadas de 2003 e também às *transferências* para o IFADAP (€25,9 milhões) e para o Instituto da Vinha e do Vinho (€1,8 milhões);
 - ◇ as *transferências de capital* com um aumento de €21,0 milhões (16,9%), das quais €20,8 milhões para o IFADAP.

Quanto à redução das despesas, conforme consta do Quadro III.5, registou-se nos Ministérios das Actividades Económicas e do Trabalho em €47,9 milhões¹ (-12,5%), dos Negócios Estrangeiros em €30,0 milhões² (-8,6%), Ambiente e Ordenamento do Território em 17,0 milhões³ (-12,8%) e Justiça em €7,8 milhões (-0,9%). Observe-se que o alcance destas reduções deve ser ponderado, nomeadamente face à persistência, em 2004, de dívidas vencidas e não pagas no próprio ano, que transitaram para o ano seguinte (cfr. ponto 3.1 a)).

No que respeita à estrutura da despesa, por ministério, merece referência o peso dos Ministérios das Finanças, de 30,0% (e um crescimento de 1,2 p.p. relativamente ao ano anterior), da Saúde, de 18,1% (e um aumento de 2,6 p.p.) e da Educação, de 13,9% (e uma redução de 2,6 p.p., comparativamente a 2003, consequência de um crescimento da despesa de 2,5%, substancialmente inferior ao crescimento das despesas efectivas de 15,9%).

3.3.3 – Conferência dos “mapas de despesa”

O apuramento global da despesa do Orçamento dos serviços integrados é da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), a partir dos registos efectuados nos sistemas informáticos SIC/SCC⁴ e dos meios de pagamento do Tesouro.

Tais registos são o suporte dos valores mencionados na Conta Geral do Estado, os quais foram objecto de conferência pelos serviços deste Tribunal, tendo por base os “mapas de despesa” dos serviços processadores (2.217 serviços) e os registos efectuados pelas respectivas delegações da Direcção-Geral do Orçamento, em paralelo com o desenvolvimento da despesa, constante do volume II da Conta. A conferência abrangeu todos os serviços, à excepção dos serviços processadores de verbas comuns do Ministério da Educação (1.372), relativamente aos quais foram conferidos, por amostragem, os mapas relativos a 343 serviços (25%), respeitantes ao Cap. 05 – “Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário” e às Divisões:

- ◆ 02 – “Estabelecimentos de Educação, Ensino e Agrupamentos Horizontais”;
- ◆ 03 – “Escolas Básicas Integradas, 2º e 3º Ciclos e Agrupamentos Verticais”;
- ◆ 04 – “Escolas Secundárias”;
- ◆ 05 – “Escolas Profissionais Públicas”.

¹ Essencialmente por via da redução das *transferências* em €38,1 milhões (€22,0 milhões de *transferências correntes* e €16,0 milhões de *transferências de capital*), sendo o Cap. 50 – “Investimentos do Plano” responsável pela quebra de €37,0 milhões, tendo as transferências para o IAPMEI sido reduzidas em €35,5 milhões.

² Neste ministério salienta-se a redução de €22,4 milhões das *outras despesas correntes*, onde se destaca a quebra de €25,2 milhões registada pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento e o crescimento de €2,9 milhões ao nível da Divisão “Visitas de Estado e Equiparadas”.

³ Essencialmente por via da redução das *transferências* em €9,2 milhões (€2,9 milhões de *transferências correntes* e €6,3 milhões de *transferências de capital*), onde se destacam as quebras registadas nas *transferências* para o Instituto para a Conservação da Natureza (€5,8 milhões) e nas *transferências* pagas pelo Instituto dos Resíduos (€3,3 milhões) e com a *aquisição de bens de capital* em €6,8 milhões, dos quais €6,5 milhões pelo Instituto da Água.

⁴ O SIC (Sistema de Informação Contabilística) é um sistema informático residente nos serviços processadores que comunica com o SCC (Sistema Central de Contabilidade), residente no Instituto de Informático, através da exportação de ficheiros.



Continuaram a ser conferidos os mapas de despesa das embaixadas, representações permanentes e consulados, com expressão orçamental através de dotações de verbas comuns, inscritas no orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Cap. 02 – “Serviços Gerais de Apoio, Estudos, Coordenação e Representação”, Divisão 04 – “Embaixadas, Consulados e Missões”. Foram igualmente conferidos os mapas de despesa respeitantes a essas entidades relativos às verbas comuns inscritas no Capítulo 50 – “Investimentos do Plano”, Divisão 01 – “Secretaria-Geral”.

Em termos globais, dos 2.217 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, 1.280 (57,7%) não os remeteram no prazo legalmente estabelecido¹, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Saúde (96,0% dos seus serviços), Obras Públicas, Transportes e Comunicações (91,7%) e da Ciência, Inovação e Ensino Superior (85,8%).

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

Assim, dos 1.188 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 254 (21,4%)² apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Educação (45,0% dos respectivos serviços), da Agricultura, Pescas e Florestas (17,6%) e da Ciência, Inovação e Ensino Superior (17,4%). No caso particular das divergências verificadas no Ministério da Educação (representando 166 dos mapas de despesa com divergências), a maioria ficou a dever-se ao grande número de reposições de determinadas Escolas que foram lançadas em outras (troca de códigos), por parte da respectiva Delegação da Direcção-Geral do Orçamento. Das divergências apuradas, tal como em anos anteriores, merecem destaque as seguintes situações:

- ◆ a não contabilização pelos serviços de reposições por si emitidas mas pagas por outras entidades nas tesourarias de Finanças;
- ◆ a não devolução atempada, pelas Direcções de Finanças, ao serviço que emitiu a guia de reposição ou à respectiva Delegação da Direcção-Geral do Orçamento, do duplicado comprovativo do seu pagamento³;
- ◆ a classificação incorrecta de reposições abatidas como não abatidas nos pagamentos e vice-versa.

Apesar de se vir a assistir a alguma diminuição das divergências originadas pelas reposições, continua a recomendar-se à Direcção-Geral do Orçamento e à Direcção-Geral dos Impostos, da qual dependem as Direcções e Serviços de Finanças, que analisem a situação particular das guias de reposição e implementem procedimentos que permitam o seu controlo de forma mais eficaz⁴.

¹ No ano anterior essa percentagem foi de 47,6%. Nos termos do parágrafo único do art.º 3.º do Decreto n.º 27.327, de 15 de Dezembro de 1936, os serviços deverão remeter os mapas de despesa até 1 de Março do ano seguinte.

² Essa percentagem foi de 33,4%, em 2002, e de 32,9%, em 2003.

³ Nos termos do n.º 3 do art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, essa devolução deve ser efectuada no prazo de quinze dias, após a efectivação do pagamento.

⁴ Como se refere na parte inicial do ponto 3.1, o total das reposições abatidas efectuadas em 2004 ascendeu a cerca de €772,6 milhões.

3.4 – Execução orçamental do subsector dos serviços e fundos autónomos

Nos pontos seguintes analisa-se a execução orçamental da receita e da despesa dos serviços e fundos autónomos em 2004, bem como a sua evolução em relação ao ano anterior, tendo por fonte as bases de dados remetidas pela DGO e que constam de forma agregada do Volume I da Conta (Mapas VI a IX) e, de forma desenvolvida, dos Tomos VI e VII do Volume II (Mapa 32 “Discriminação das receitas e das despesas dos SFA”).

Em termos comparativos, tenha-se em atenção que não foram registados nos respectivos sistemas informáticos utilizados para a elaboração desses mapas da CGE, em 2003, as contas do Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres (INATEL) e da Autoridade da Concorrência e, em 2004, as contas do Instituto de Conservação da Natureza e da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra. Quanto à Assembleia da República, os valores não foram registados em qualquer desses anos.

Note-se que os quadros seguintes incluem o FRDP, informação que não consta do Quadro 1.5.2.B – “Evolução da Situação Financeira dos SFA” do Relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta, por ter sido excluída a totalidade das receitas e das despesas daquele Fundo.

3.4.1 – Evolução da receita por classificação económica

Conforme se evidencia no quadro seguinte, excluindo das receitas as provenientes de *transferências de outros SFA*, em 2004, o total das receitas deste subsector ascendeu a €32.134,0 milhões, o que representou um acréscimo de €5.521,6 milhões (20,7%) em relação ao ano anterior.

As receitas efectivas, excluindo essas transferências, ascenderam a €30.361,3 milhões (ou seja, a receita proveniente de *passivos financeiros* ascendeu a €1.772,7 milhões, representando um acréscimo de €327,2 milhões, i.é, 22,6%).



Quadro III.7 – Evolução da receita orçamental dos SFA (2003 – 2004), por classificação económica

(em euros)

Classificação económica	Receita de 2003	Receita de 2004		Variação	
		Valor	Estrutura	Em valor	Acr. Perc.
01 - Impostos Directos	30 494 288	10 460 467	0,0	-20 033 821	-65,7
02 - Impostos Indirectos	313 542 089	290 223 977	0,7	-23 318 111	-7,4
03 - Contribuições para a segurança social e a CGA	4 795 229 263	5 461 034 744	14,0	665 805 481	13,9
04 - Taxas, multas e outras penalidades	1 198 293 159	1 252 403 205	3,2	54 110 046	4,5
05 - Rendimentos de propriedade	118 046 559	135 921 677	0,3	17 875 118	15,1
06 - Transferência correntes	14 496 388 343	19 409 769 641	49,9	4 913 381 298	33,9
Administração Central	12 266 900 243	16 214 113 141	41,7	3 947 212 898	32,2
Estado	7 533 176 444	9 622 574 393	24,7	2 089 397 949	27,7
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	4 733 723 799	6 591 538 749	17,0	1 857 814 950	39,2
Outras	2 229 488 099	3 195 656 500	8,2	966 168 401	43,3
07 - Venda de bens e serviços correntes	805 758 131	801 095 929	2,1	-4 662 202	-0,6
08 - Outras receitas correntes	94 282 690	63 218 523	0,2	-31 064 167	-32,9
Total de receitas correntes	21 852 034 523	27 424 128 163	70,5	5 572 093 640	25,5
09 - Venda de bens de investimento	18 149 562	36 622 438	0,1	18 472 876	101,8
10 - Transferências de capital	4 626 549 954	5 590 753 444	14,4	964 203 490	20,8
Administração Central	1 510 234 028	2 524 964 674	6,5	1 014 730 646	67,2
Estado	1 220 261 299	2 365 275 627	6,1	1 145 014 328	93,8
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	289 972 729	159 689 047	0,4	-130 283 682	-44,9
Outras	3 116 315 926	3 065 788 769	7,9	-50 527 157	-1,6
11 - Activos Financeiros	1 205 255 821	1 198 967 403	3,1	-6 288 418	-0,5
12 - Passivos Financeiros	1 445 502 827	1 772 693 784	4,6	327 190 957	22,6
13 - Outras receitas de capital	7 683 963	34 857 706	0,1	27 173 743	353,6
Total de receitas de capital	7 303 142 127	8 633 894 775	22,2	1 330 752 648	18,2
15 - Reposições não abatidas nos pagamentos	50 564 024	29 547 026	0,1	-21 016 998	-41,6
16 - Saldos da Gerência Anterior	2 430 375 770	2 797 700 977	7,2	367 325 207	15,1
TOTAL DA RECEITA	31 636 116 444	38 885 270 941	100,0	7 249 154 497	22,9
Total das receitas excluindo transferências de SFA	26 612 419 916	32 134 043 146	82,6	5 521 623 230	20,7
Total das receitas efectivas excluindo transferências de SFA	25 166 917 089	30 361 349 361	78,1	5 194 432 272	20,6

Fonte: Bases de dados da execução orçamental remetidas pela DGO.

Conforme também se evidencia no quadro anterior, quanto ao montante da receita por classificação económica em 2004 e quanto à sua variação em relação ao ano anterior, excluindo a receita proveniente das *transferências de SFA*, as principais receitas foram provenientes de:

- ♦ *Transferências (correntes e de capital) do Estado*, que ascenderam a €11.987,9 milhões, o que representa 30,8% das receitas do subsector dos serviços e fundos autónomos; em relação ao ano anterior essas *transferências* tiveram um acréscimo de €3.234,4 milhões (37,0%). Em termos orgânicos, os SFA do Ministério da Saúde receberam €7.579,7 milhões (63,2% dessas *transferências*) e os pertencentes ao Ministério da Ciência e Ensino Superior €1.369,8 milhões (11,4%). Constituindo um fundo de natureza especial, o FRDP recebeu €1.080,6 milhões (9% das *transferências*), verba relativa às receitas das privatizações, registada na receita do Orçamento dos serviços integrados com a classificação *activos financeiros/alienação de partes sociais de empresas*. Nessas *transferências do Estado* seguem-se o Ministério das Obras Públicas (€648,9 milhões), o Ministério da Agricultura (€428,4 milhões), o Ministério das Finanças

(€218,7 milhões, verba referente a outros organismos com excepção do FRDP), o Ministério das Actividades Económicas (€207,5 milhões), e o Ministério da Educação (€140,6 milhões);

- ◆ *Contribuições para a segurança social e CGA*, que ascenderam a €5.461,0 o que corresponde a 13,9% de todas as receitas do subsector; em relação ao ano anterior verificou-se um acréscimo de €665,8 milhões. Essa importância constitui essencialmente receita da CGA (€5.457,9 milhões)¹ o que também evidencia o peso deste organismo pertencente, em contabilidade pública, ao subsector dos SFA; nessas *contribuições*, a verba transferida do orçamento do Ministério das Finanças ascendeu a €3.106,6 milhões, representando um acréscimo em relação ao ano anterior de €563,9 milhões (22,2%)²;
- ◆ *Transferências correntes e de capital (outras)*, totalizando este conjunto de rubricas €6.261,4 milhões (16,9% das receitas), destacando-se as:
 - ◇ *Transferências da União Europeia (instituições e países membros)*, ascendendo a €3.114,1 milhões, referentes ao Ministério da Agricultura (€1.423,1 milhões, essencialmente ao INGA e IFADAP); ao Ministério das Actividades e Trabalho (€1.365,8 milhões, representando o Instituto de Gestão do FSE €797,6 milhões e o IAPMEI €483,8 milhões); e ao Ministério das Obras Públicas (€171,2 milhões, verba referente essencialmente ao Instituto de Estradas de Portugal);
 - ◇ *Transferências de sociedades financeiras*, no montante de €1.529,4 milhões, verba referente essencialmente a receita da CGA (€1.521,7 milhões) resultante sobretudo da transferência do fundo de pensões da CGD que, em 2004, ascendeu a €1.434,1 milhões;
 - ◇ *Transferências de sociedades não financeiras*, no montante de €621,1 milhões, ascendendo as transferências de fundos de pensões para a CGA a €392,1 milhões, referentes à NAV-Navegação Aérea de Portugal (€203,2 milhões, com a classificação *Transferências de capital/Soc. e quase soc. não financeiras/Públicas*) e à ANA-Aeroportos de Portugal (€106,7 milhões) e Imprensa Nacional-Casa da Moeda (€82,2 milhões), com a classificação *Transferências de capital/Soc. e quase soc. não financeiras/Privadas*; esta última classificação foi empregue incorrectamente, visto que as três empresas mencionadas pertencem ao sector público empresarial. A conta da CGA regista ainda, a título de *transferências correntes de soc. não financeiras* (públicas e privadas) o montante de €136,1 milhões. Além da CGA, registaram maiores montantes de receitas de *transferências de sociedades não financeiras* o IAPMEI (€43,8 milhões) e o Instituto de Estradas de Portugal (€23,8 milhões);
 - ◇ *Transferências da segurança social* (ou seja, *transferências de organismos integrados no Orçamento da Segurança Social*), totalizando €934,3 milhões, onde se destaca o Instituto de Emprego e Formação Profissional (€840,9 milhões) e o IAPMEI (€32,8 milhões);
- ◆ *Saldos da gerência anterior* que, em 2004, ascenderam a €2.797,7 milhões (7,2% do total das receitas), tendo-se verificado um crescimento de €367,3 milhões (15,1%) em relação ao ano anterior. A integração, na receita, dos saldos da gerência anterior, sendo obrigatória, não dispensa o respectivo SFA do cumprimento da regra do equilíbrio prevista no art.º 25.º da LEO. Em 2004, registaram maiores montantes de *Saldos da gerência anterior*, o IAPMEI (€616,9 milhões), o Instituto de Turismo de Portugal (€278,9 milhões), a CGA

¹ A restante verba refere-se aos Serviços Sociais do Ministério da Justiça (€3,1 milhões), tendo processado receita também com essa classificação económica a Autoridade da Concorrência (€0,1 milhões).

² Como é conhecido, as contribuições do Estado para a CGA não se baseiam numa percentagem em relação ao valor das remunerações, ao contrário do que se verifica nas contribuições das entidades patronais para os regimes da Segurança Social.



(€230,0 milhões), o IEFP (€167,8 milhões), o Fundo de Estabilização Aduaneiro (€123,4 milhões), o IFADAP (€122,9 milhões), o Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça (€111,4 milhões) e o Fundo de Estabilização Tributário (€89,6 milhões). No seu conjunto os saldos integrados por organismos do ensino superior e seus serviços sociais ascenderam a €333,8 milhões;

- ◆ *Passivos financeiros*, tendo sido registada receita de €1.772,7 milhões, mais €327,2 milhões que no ano anterior, referente a:

- ◇ Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (€1.200 milhões), com as classificações económicas *Empréstimos a curto prazo/Sociedades financeiras* (€900 milhões) e *Empréstimos a curto prazo/Estado* (€300 milhões). Efectivamente o IGIF, em 2004, movimentou no total €1.200 milhões, primeiro €600 milhões de adiantamentos do Tesouro e, no final do ano €600 milhões de empréstimos bancários, para reembolso desses adiantamentos ao Tesouro. Assim, está incorrecta a repartição da verba total pelas duas classificações económicas, devendo ser de €600 milhões em cada;

Na sua resposta, a DGO refere que “(...) embora os registos sejam da responsabilidade do organismo, salienta-se que esta Direcção-Geral tem vindo a dar orientações ao serviço nesta matéria.” sem, contudo, esclarecer quais.

- ◇ INGA (€426,5 milhões), com a classificação económica *Empréstimos a curto prazo/Estado*; de notar que recebeu, do Tesouro um total de €794,2 milhões, pelo que não evidenciou a totalidade desta verba. De salientar que o IFADAP recebeu, em 2004, adiantamentos do Tesouro no montante de €85,5 milhões, que registou como operações extra-orçamentais, questão que se retoma adiante relativamente à despesa dos SFA para regularização desses adiantamentos¹;

Na sua resposta, a DGO refere que estas divergências se relacionam com o facto do INGA “(...) ter procedido a uma alteração, feita ainda no decorrer de 2004, na forma de contabilização dos adiantamentos da Direcção-Geral do Tesouro e da sua regularização (...)”, sem, contudo, se pronunciar sobre a correcção dessa alteração, que implicou a subavaliação dos referidos empréstimos.

- ◇ INH (€102,5 milhões), referente a *Empréstimos a médio e longo prazos/União Europeia* (empréstimos do BEI);
- ◇ CGA (€43,6 milhões), de *Empréstimos a curto prazo/Sociedades financeiras*;
- ◆ *Activos financeiros*, que ascenderam a €1.199,0 milhões (menos €6,3 milhões que no ano anterior), referente essencialmente ao FRDP (€563,0 milhões, com a classificação *títulos a médio e longo prazos/Estado*), à CGA (€155,6 milhões, de *títulos a curto prazos/Estado*), INH (€127,3 milhões, verba da qual €109,2 milhões foi classificada como *empréstimos a médio e longo prazos/sociedades financeiras*), e à CMVM (€109,2 milhões, referente a *títulos a curto prazo/Estado*).

¹ Sobre os adiantamentos do Tesouro e a sua regularização cfr. o Capítulo VIII.

3.4.2 – Evolução da despesa por classificação económica

No quadro seguinte evidencia-se a despesa orçamental de 2004 e a evolução em relação ao ano anterior, relativamente aos serviços e fundos autónomos que registaram as suas contas de gerência no sistema informático SIGO/SFA, do qual foram extraídos os mapas da Conta.

Quadro III.8 – Evolução da despesa orçamental dos SFA (2003 – 2004), por classificação económica

(em euros)

Classificação económica	Despesa de 2003	Despesa de 2004		Variação	
		Valor	Estrutura	Em valor	Acr. Perc.
01 - Despesas com Pessoal	3 854 932 390	3 975 805 492	11,1	120 873 102	3,1
02 - Aquisição de Bens e Serviços	3 623 662 210	6 821 143 648	19,0	3 197 481 439	88,2
03 - Juros e outros encargos	42 307 320	55 471 208	0,2	13 163 888	31,1
04 - Transferências Correntes	12 882 843 111	14 732 598 885	41,1	1 849 755 774	14,4
Administração Central	5 293 343 245	7 090 361 479	19,8	1 797 018 234	33,9
Estado	520 836 748	546 911 937	1,5	26 075 190	5,0
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	4 772 506 497	6 543 449 542	18,2	1 770 943 045	37,1
Administração Regional	1 948 340	1 172 089	0,0	-776 251	-39,8
Administração Local	19 931 649	12 490 506	0,0	-7 441 142	-37,3
Segurança Social	122 095 103	960 787 555	2,7	838 692 452	686,9
Outras	7 445 524 775	6 667 787 256	18,6	-777 737 520	-10,4
05 - Subsídios	1 367 477 555	1 590 956 865	4,4	223 479 310	16,3
06 - Outras Despesas Correntes	74 475 416	75 053 506	0,2	578 090	0,8
Total de despesas correntes	21 845 698 003	27 251 029 605	76,0	5 405 331 602	24,7
07 - Aquisição de Bens de Capital	1 155 996 775	1 384 011 580	3,9	228 014 804	19,7
08 - Transferências de Capital	2 266 898 220	1 346 360 342	3,8	-920 537 878	-40,6
Administração Central	372 488 281	339 331 712	0,9	-33 156 570	-8,9
Estado	63 449 351	110 694 886	0,3	47 245 535	74,5
Serviços e Fundos Autónomos (SFA)	309 038 930	228 636 825	0,6	-80 402 105	-26,0
Administração Regional	38 561 373	30 885 436	0,1	-7 675 937	-19,9
Administração Local	135 737 236	118 297 707	0,3	-17 439 529	-12,8
Segurança Social	654 307 166	-	-	-654 307 166	-100,0
Outras	1 065 804 164	857 845 488	2,4	-207 958 676	-19,5
09 - Activos Financeiros	2 312 298 091	3 580 624 628	10,0	1 268 326 536	54,9
10 - Passivos Financeiros	1 130 765 011	2 297 757 286	6,4	1 166 992 276	103,2
11 - Outras Despesas de Capital	19 298 965	5 796 495	0,0	-13 502 471	-70,0
Total de despesas de capital	6 885 257 062	8 614 550 331	24,0	1 729 293 268	25,1
TOTAL DA DESPESA	28 730 955 065	35 865 579 935	100,0	7 134 624 870	24,8
Total das despesas excluindo transferências para SFA	23 649 409 638	29 093 493 568	81,1	5 444 083 930	23,0
Total das despesas efectivas excluindo transferências para SFA	22 518 644 627	26 795 736 282	74,7	4 277 091 655	19,0

Fonte: Bases de dados da execução orçamental remetidas pela DGO.

Conforme se evidencia no quadro anterior, em 2004, as despesas dos organismos pertencentes ao subsector dos SFA, excluindo as transferências para (outros) SFA, ascenderam a €29.093,5 milhões, o que representou um acréscimo de €5.444,1 milhões (23,0%).

No valor total dessas despesas e na variação em relação ao ano anterior, destaca-se:



- ◆ *Aquisição de bens e serviços correntes*, que ascendeu a €6.821,1 milhões (19,0% do total da despesa), com um acréscimo de €3.197,5 milhões (88,2%) que se verificou essencialmente nos organismos do Ministério da Saúde (mais €3.124,6 milhões em relação ao ano anterior). Neste Ministério, as despesas do IGIF com esta classificação económica passaram de €32,6 milhões, em 2003, para €1.527,7 milhões, em resultado da alteração, já mencionada no Capítulo I, da classificação das verbas transferidas para os hospitais sociedades anónimas de capitais públicos, antes classificadas como *transferências para sociedades não financeiras públicas*. Em organismos de outros Ministérios, em 2004, as principais despesas referentes à classificação em apreço verificaram-se no IEFP (€101,3 milhões), no INGA e IFADAP (totalizando €75,4 milhões); no Instituto de Estradas de Portugal (€66,1 milhões), Manutenção Militar e Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (€46,7 milhões). No seu conjunto, os organismos do ensino superior, incluindo os seus serviços sociais, registaram neste agrupamento €314,2 milhões;
- ◆ *Transferências correntes e de capital (outras)*, correspondendo a um conjunto de rubricas de classificação económica totalizando, em 2004, €7.525,6 milhões, podendo considerar-se os seguintes quatro grupos:
 - ◇ *Transferências para famílias (excluindo empresários em nome individual)*, que ascenderam a €6.403,7 milhões, mais €504,0 milhões do que no ano anterior. Na sua maior parte trata-se de verbas pagas pela CGA (€5.502,1 milhões, em 2003, e €6.026,5 milhões em 2004), que verificaram um acréscimo de €524,4 milhões (9,5%);
 - ◇ *Transferências para sociedades e empresários em nome individual*, que totalizaram €710,9 milhões, o que representou uma redução em €1.518,4 milhões em relação ao ano anterior. Em 2004, aquela importância foi paga essencialmente por: IFADAP (€305,8 milhões, tendo havido uma quebra de €19,1 milhões); IAPMEI (€197,1 milhões, representando uma quebra de €133,4 milhões); Fundo de Acidentes de Trabalho (€96,2 milhões, uma quebra de €3,7 milhões); Instituto de Estradas de Portugal (€50,4 milhões, com uma quebra de €101,4 milhões). A maior parte desta redução é devida à evolução registada no Ministério da Saúde, em que essas transferências passaram de €1.251,2 milhões, em 2003, para apenas 2,8 milhões em 2004 (relativamente ao IGIF esses valores foram, respectivamente, de €1.239,4 milhões e €0,7 milhões), em sentido inverso do verificado na rubrica *aquisição de bens e serviços*, pela razão aí referida;
 - ◇ *Transferências para instituições sem fins lucrativos*, que ascenderam a €397,9 milhões, representado mais €29,8 milhões do que no ano anterior. Essa verba foi paga essencialmente pelo IFADAP (€88,9 milhões); IGIF (€71,8 milhões); Instituto do Desporto de Portugal (€51,7 milhões); IAPMEI (€56,3 milhões); e Fundação para a Ciência e Tecnologia (€46,5 milhões);
 - ◇ *Transferências para a UE e resto do mundo*, totalizando €13,1 milhões (representando uma redução de €1,1 milhões em relação ao ano anterior), verba que foi despendida por vários organismos, designadamente do Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior (€4,8 milhões) e do Ministério das Actividades Económicas e Trabalho (€4,3 milhões);
- ◆ *Despesas com pessoal*, que ascenderam a €3.975,8 milhões, representando um acréscimo de 3,1% em relação ao ano anterior. Por departamento ministerial, em 2004, registaram maiores montantes de despesas com pessoal os organismos dos Ministérios da Saúde (€2.217,3 milhões), da Ciência, Inovação e Ensino Superior (€1.038,6 milhões) e, mais distanciadamente, dos Ministérios das Actividades Económicas e do Trabalho

(€222,3 milhões), da Justiça (€91,3 milhões), e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€84,4 milhões);

- ◆ *Activos financeiros*, que ascenderam a €3.580,6 milhões (representando um acréscimo de 54,9%), distinguindo-se:
 - ◇ Quanto ao prazo das aplicações, trata-se na sua maior parte de aplicações de curto prazo em *depósitos, certificados de depósito e poupança, títulos a curto prazo, e empréstimos a curto prazo* que totalizaram 2.345,9 milhões, dos quais 2.246,5 milhões emitidos pelo Estado, onde se destaca a CGA (€2.084,6 milhões), a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (€113,7 milhões), o Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça e Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (totalizando €30,1 milhões) e o Fundo Remanescente da Reconstrução do Chiado (€11,0 milhões). A esse valor acrescem as aplicações pelo Fundo de Estabilização Tributário (€99,0 milhões), erradamente classificadas como *títulos a curto prazo (emitidos) por serviços e fundos autónomos*;
 - ◇ As aplicações efectuadas pelo FRDP registadas como *títulos de médio e longo prazo/Estado* (€574,2 milhões) e aumentos de capital de *sociedades não financeiras públicas* (€136,9 milhões), totalizando €711,1 milhões;
 - ◇ As restantes aplicações totalizaram €523,7 milhões (em *títulos e empréstimos a médio e longo prazo, acções e outras participações e outros activos financeiros*). Destaca-se o IAPMEI (€217,2 milhões); o INH (€175,5 milhões), o Instituto de Turismo de Portugal (€95,0 milhões); o Instituto de Seguros de Portugal (€14,8 milhões); o IEFP (€6,1 milhões); e o Fundo de Fomento Cultural e o ICAM (totalizando €4,6 milhões);
- ◆ *Passivos financeiros*, no montante de €2.297,8 milhões (que representa um crescimento de 103,2%), do qual:
 - ◇ €900,0 milhões se refere a amortização de empréstimos pelo IGIF tendo sido empregue a classificação económica *empréstimos a curto prazo/Estado*. Uma vez que, em 2004, o IGIF amortizou €300,0 milhões do empréstimo à CGD¹ e €600,0 milhões de adiantamentos ao Tesouro², apenas esta verba corresponde à classificação económica que foi empregue, devendo ter sido utilizada a classificação *empréstimos a curto prazo/sociedades financeiras* relativamente aos referidos €300,0 milhões;

Como se referiu anteriormente, a DGO, na sua resposta limita-se a referir que “(...) embora os registos sejam da responsabilidade do organismo, (...) tem vindo a dar orientações ao serviço nesta matéria.”.
 - ◇ €710,1 milhões respeita a amortizações pelo FRDP de títulos de dívida pública, com a classificação *títulos a médio e longo prazos/Estado*;
 - ◇ Destaca-se também, em 2004, a amortização de *empréstimos de curto prazo* pelo INGA, totalizando €573,7 milhões, dos quais €520,5 milhões com a classificação *empréstimos a curto prazo/Estado*, referente também à regularização de adiantamentos pelo Tesouro, e €53,2 com a classificação *empréstimos a curto prazo/sociedades financeiras* (que se aplica a empréstimos bancários). De notar que o montante dos pagamentos do INGA ao Tesouro ascendeu a €682,4 milhões, superior ao valor inscrito na respectiva rubrica orçamental;

¹ Empréstimo contraído no final de 2003 para amortizar os adiantamentos do Tesouro nesse ano.

² Regularização efectuada no final de 2004 com verbas obtidas com empréstimos bancários, os quais foram amortizados já em 2005 com verbas provenientes de novos adiantamentos do Tesouro, operações permitidas pelas respectivas Leis do Orçamento.



Conforme se mencionou anteriormente, a DGO apenas refere na sua resposta que essa diferença se deve ao facto do INGA “(...) *ter procedido a uma alteração, feita ainda no decorrer de 2004, na forma de contabilização dos adiantamentos da Direcção-Geral do Tesouro e da sua regularização*”, não se pronunciando sobre essa alteração.

- ◇ De salientar que o IFADAP também recebeu, em 2004, adiantamentos do Tesouro (no montante de €85,5 milhões) e procedeu a regularizações (i.é, pagamentos ao Tesouro, no montante de €89,2 milhões). Contudo, este Instituto registou estes valores como *operações extra-orçamentais* (não sendo por isso evidenciados nos mapas da CGE referentes aos SFA), tendo evidenciado apenas a diferença entre o valor das regularizações e dos adiantamentos, €3,7 milhões, com a classificação *outras despesas de capital*. Assim no que se refere a serviços e fundos autónomos, relativamente aos adiantamentos do Tesouro e sua regularização, verificaram-se três procedimentos de contabilização distintos: contabilização integral dos valores em *passivos financeiros* pelo IGIF; contabilização parcial dos valores em *passivos financeiros* pelo INGA; contabilização dos adiantamentos e da sua regularização em *operações extra-orçamentais* e da diferença entre regularizações e adiantamentos em *outras despesas de capital*, pelo IFADAP. Considera-se, assim, necessária a definição de regras uniformes para a contabilização destas operações que, dados os montantes envolvidos, deverão ter expressão orçamental nas contas dos SFA utilizadas para a elaboração da CGE¹;
- ◇ Além das operações acima referidas, respeitantes na sua maioria a amortizações de adiantamentos do Tesouro, destaca-se também a amortização de *empréstimos de médio e longo prazos* pelo INH (€55,4 milhões), de *empréstimos de curto prazo* pela CGA (€43,6 milhões) e , também de *empréstimos de médio e longo prazos* pelo IGAPHE (€12,0 milhões);
- ◆ *Transferências correntes para a segurança social* (ou seja, *transferências* para organismos abrangidos pelo Orçamento da Segurança Social) que ascenderam a €960,8 milhões (mais €184,4 milhões, o que representa um acréscimo de 23,7%, incluindo também, em 2003, as verbas classificadas como *Transferências de capital para a segurança social*). Em 2004, essas transferências constam essencialmente das contas do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (€797,4 milhões)², do Gabinete de Gestão Financeira do Ministério da Educação (€139,0 milhões) e do IEFP (€24,2 milhões);
- ◆ *Transferências para o (subsector) Estado*, que ascenderam a 657,6 milhões (acréscimo de 12,5%), destacando-se, em 2004, as transferências do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça e do Cofre Geral dos Tribunais (€422,4 milhões), do Fundo de Estabilização Tributário e do Fundo de Estabilização Aduaneiro (€77,2 milhões), do IAPMEI (€37,9 milhões), do IEFP (€17,0 milhões), e do IFADAP e INGA (totalizando €12,5 milhões). É ainda de referir que, em 2004, face à “*necessidade de cumprimento dos compromissos que Portugal assumiu a nível europeu em matéria de défice orçamental*”, o Decreto-Lei n.º 241-B/2004, de 30 de Dezembro, determinou constituir receita geral do Estado 85% de saldos de gerência existentes em 31/12/2003 de vários organismos, dos quais registaram *transferências*: o Instituto de Seguros de Portugal (€25,4 milhões), a Autoridade Nacional de Comunicações-ICP (€15,0 milhões), e a Comissão de Mercados de Valores Mobiliários

¹ Relativamente a estas operações do Tesouro, que têm sido realizadas à margem do Orçamento do subsector Estado, cfr. Capítulo VIII.

² Em 2003, essas verbas do IGFSE haviam sido classificadas como *transferências de capital para a segurança social* (€654,3 milhões).

(€1,3 milhões). Registou também *transferências para o Estado* o Instituto Nacional de Aviação Civil (€18,7 milhões);

- ◆ *Juros e outros encargos financeiros*, que, em 2004, ascenderam a 55,5 milhões (mais €13,2 milhões do que no ano anterior). Nesse montante destacam-se os organismos do Ministério da Saúde (€44,5 milhões), referentes sobretudo às Administrações Regionais de Saúde (€33,0 milhões) e ao IGIF (€9,2 milhões, com a classificação *outros encargos financeiros*). Nos juros pagos destaca-se também o INGA (€4,4 milhões, dos quais €1,8 milhões têm a classificação de *juros pagos ao Estado*, decorrentes dos mencionados adiantamentos ao Tesouro), o INH (€3,9 milhões) e as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento (€1,3 milhões). Também relativamente aos juros pagos ao Tesouro decorrentes de adiantamentos não existe a necessária uniformidade, como evidenciam as classificações empregues pelo IGIF e pelo INGA¹.

3.5 – “Conta Consolidada da Administração Central”

A consolidação dos orçamentos (e das contas), de cada subsector ou conjunto de subsectores que integram a Administração Pública, de acordo com os procedimentos da DGO, consiste em agregar as respectivas receitas e despesas e excluir, as *transferências correntes e de capital* entre as respectivas unidades², entendendo-se por transferências os fluxos monetários que não implicam, por parte da unidade recebedora, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador.

Além desses fluxos, o actual classificador das receitas e das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, permitiria também a consolidação dos fluxos de *juros, activos financeiros e passivos financeiros*, que também foram desagregados por subsector institucional (Estado, SFA, Segurança Social, e outros sectores), quer na receita, quer na despesa³.

Para uma correcta consolidação é indispensável que, dentro de cada subsector e entre subsectores, sejam simétricos os registos efectuados na receita e na despesa das unidades intervenientes, ou seja, o registo desses fluxos por iguais montantes e de acordo com idênticas classificações económicas. Tal não se tem vindo a verificar; por exemplo, em 2004, para as *transferências correntes e de capital* entre serviços integrados, o total registado na sua receita ascendia a €5.047.817, enquanto a despesa registou apenas €2.284.302, uma diferença de €2.763.515. Às diferenças nos critérios de classificação⁴ e aos erros de classificação das operações (sendo os de maior dimensão os referentes a

¹ Quanto ao IFADAP, não evidencia esses juros nas suas contas, embora a DGT proceda à dedução de importâncias a esse título nas verbas pagas pelo Instituto para amortização dos adiantamentos.

² A consolidação efectua-se de forma faseada, eliminando-se primeiro as *transferências* entre os serviços de cada subsector, por exemplo a “conta consolidada dos serviços e fundos autónomos” exclui as *transferências* entre os mesmos.

Da consolidação de contas entre o Subsector dos serviços integrados e o Subsector dos serviços e fundos autónomos resulta a “Conta Consolidada da Administração Central”.

³ Situação particular verifica-se relativamente a *subsídios* (desagregados por subsector institucional apenas na despesa e não existindo essa distinção na receita, na qual os subsídios estarão integrados nas *transferências correntes e de capital*, uma vez que não existe distinção de ordem prática entre os dois conceitos), e a *aquisição de bens de capital* (que, inversamente, apenas está desagregada por subsector institucional na receita). Em tais casos, a sua consolidação teria que recorrer a aproximações com base no valor conhecido.

⁴ Por exemplo, se se pretendesse consolidar os *activos financeiros/passivos financeiros* referentes aos adiantamentos do Tesouro, como foi já referido, o IGIF registou a totalidade das respectivas verbas em *passivos financeiros*, classificação empregue pelo INGA mas apenas relativamente a parte das verbas, enquanto o Tesouro considerou tais operações como *extra-orçamentais*, tal como o IFADAP (excepto quanto ao valor que resulta da diferença, em 2004, entre as



Tribunal de Contas

transferências correntes e a transferências de capital, retirando significado a comparações baseadas nos agregados *despesas correntes e despesas de capital*), acresce o facto de, como já foi mencionado, em cada ano, os valores das contas de gerência de vários organismos não serem registados na base de dados da execução orçamental dos serviços e fundos autónomos. Neste cenário, a consolidação implica alguns ajustamentos e reclassificações aos valores de base (Mapas I a IX) da Conta.

A CGE/2004, em cumprimento do disposto no n.º 2 do art.º 75.º da Lei de Enquadramento Orçamental, integrou o Mapa XXIII – “Conta Consolidada do Estado, incluindo a do Sistema de Segurança Social”, reproduzido, com anotações, no Quadro 1.3.A do Relatório do Ministério das Finanças. O quadro seguinte visa evidenciar, apenas para a Administração Central, os valores dos ajustamentos efectuados pela DGO em relação aos valores de base da Conta, dos quais resultaram os valores consolidados que constam desse Mapa.

amortizações e os adiantamentos, que foi registado como *outras despesas de capital*). Quanto aos *juros* desses adiantamentos, o IGIF classificou-os em *outros encargos*, o INGA, como pagos ao Estado e o IFADAP não os registou.

Quadro III.9 – Ajustamentos que conduziram à “Conta Consolidada da Administração Central”

(em euros)

Classificação Económica		Serviços integrados		SFA		Administração Central Consolidado
		Ajustamentos	Consolidado	Ajustamentos	Consolidado	
1 – RECEITAS CORRENTES		23 983 078	31 047 904 015,82	-660 604 548	20 201 421 099,78	40 971 439 177,01
1.1 Impostos directos		-	11 307 934 787	-	10 460 467	11 318 395 253
1.2 Impostos indirectos		-	17 074 479 588	-	290 223 977	17 364 703 566
1.3 Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE		-	94 388 020	-	5 461 034 744	5 555 422 764
1.4 Taxas multas e outras penalidades		-	476 761 263	-	1 252 403 205	1 729 164 468
1.5 Rendimentos da propriedade		-	555 494 612	-	135 921 677	691 416 289
1.6 Transferências correntes	1.6.1.1 Administração Central (serv. integrados)	-1 598 720	a)	89 225 992	9 711 800 385	a)
	1.6.1.2 Administração Central (SFA)	93 800 920	566 085 554	110 793	a)	a)
	1.6.2 Segurança Social	26 481 798	61 871 045	47 769 230	927 382 989	989 254 034
	1.6.3 Administração Local e Regional	-	15 601 571	-4 629 200	4 544 518	20 146 089
	1.6.4 Outras transferências, das quais: <i>Resto do Mundo - UE</i>	-94 700 920 -93 800 000	59 921 990 4 991 054	-792 970 571 -797 599 770	1 513 898 452 1 216 055 083	1 573 820 441 1 221 046 138
1.7 Outras receitas correntes		-	835 365 587	-110 793	893 750 686	1 729 116 273
2 – DESPESAS CORRENTES		-	37 072 646 017	-626 949 884	20 032 430 179	46 827 190 258
2.1 Despesas com pessoal		-	13 110 011 895	65 869 117	4 041 674 609	17 151 686 504
2.2 Aquisição de bens e serviços correntes		-	1 176 880 504	56 381 281	6 877 524 930	8 054 405 434
2.3 Juros e outros encargos		-	3 741 398 081	-	55 471 208	3 796 869 290
2.4 Transferências correntes	2.4.1.1 Administração Central (serv. integrados)	-	a)	19 173 616	566 085 554	a)
	2.4.1.2 Administração Central (SFA)	-	9 711 800 385	48 200 000	a)	a)
	2.4.2 Segurança Social	-	4 319 022 240	-791 731 454	169 056 100	4 488 078 340
	2.4.3 Administração Local e Regional	11 531	1 740 772 422	33 072 734	46 735 329	1 787 507 751
	2.4.4 Outras transferências	-	2 264 415 927	-	6 667 787 256	8 932 203 183
2.5 Subsídios		-11 531	712 161 440	-57 915 178	1 533 041 687	2 245 203 126
2.6 Outras despesas correntes		-	296 183 123	-	75 053 506	371 236 630
3 – SALDO CORRENTE (3=1-2)		23 983 078	-6 024 742 002	-33 654 664	168 990 921	-5 855 751 081
4 – RECEITAS DE CAPITAL		-23 983 078	349 241 476	-1 082 230 916	4 351 365 847	3 376 246 273
4.1 Transferências de capital	4.1.1.1 Administração Central (serv. integrados)	-1 164 796	a)	-1 103 409 465	1 261 866 163	a)
	4.1.1.2 Administração Central (SFA)	3 677 850	62 494 886	68 947 778	a)	a)
	4.1.2 Segurança Social	-26 481 798	2 337 120	-47 769 230	6 902 500	9 239 620
	4.1.3 Administração Local e Regional	-	385 775	-6 692 566	3 205 754	3 591 529
	4.1.4 Outras transferências, das quais: <i>Resto do Mundo – UE</i>	-14 334 -	78 952 453 78 050 167	6 692 566 -	3 007 911 286 1 100 417 814	3 086 863 738 1 178 467 982
4.2 Outras receitas de capital		-	205 071 242	-	71 480 144	276 551 386
5 – DESPESAS DE CAPITAL		-1 080 565 816	3 572 729 728	-35 120 276	2 472 411 315	4 720 779 993
5.1 Aquisição de bens de capital		-	621 161 056	6 324 174	1 390 335 753	2 011 496 809
5.2 Transferências de capital	5.2.1.1 Administração Central (serv. integrados)	-	(a)	-48 200 000	62 494 886	a)
	5.2.1.2 Administração Central (SFA)	-1 080 565 816	1 261 866 163	-	a)	a)
	5.2.2 Segurança Social	-	16 567 314	-	-	16 567 314
	5.2.3 Administração Local e Regional	-	1 387 263 944	-	149 183 143	1 536 447 086
	5.2.4 Outras transferências	-	263 938 038	-	857 845 488	1 121 783 526
5.3 Outras despesas de capital		-	21 933 212	6 755 550	12 552 045	34 485 257
6 – SALDO GLOBAL (6=3+4-5)		1 080 565 816	-9 248 230 253	-1 080 765 304	2 047 945 453	-7 200 284 800
7 – SALDO PRIMÁRIO (7=6+2.3) (b)		1 080 565 816	-5 506 832 172	-1 080 765 304	2 103 416 661	-3 403 415 510
8 – ACTIVOS FIN. LÍQUIDOS DE REEMBOLSOS		1 080 565 816	530 402 507	-1 214 479	2 380 442 746	2 910 845 253
9 – SALDO GLOBAL INCLUINDO ACTIVOS FIN.		1 080 565 816	-9 778 632 760	-1 079 550 825	-332 497 293	-10 111 130 053

(a) Valores consolidados (excluídos).

(b) São excluídos os *juros e outros encargos* (item 2.3).

Nota: Valores da coluna "Consolidado" = Valores de base (Mapas I a IX da Conta) + Valores da coluna "Ajustamentos".



Em 2004, a DGO adoptou novas soluções metodológicas para a elaboração da “Conta Consolidada da Administração Central”, das quais se destaca:

- ◆ Ao contrário de anos anteriores, relativamente aos organismos que não registaram os valores das suas contas de gerência no sistema informático criado para o efeito¹, foram efectuados os seguintes ajustamentos na conta consolidada dos SFA: a receita foi acrescida no montante das transferências efectuadas pelos serviços integrados a favor destes SFA e foi imputado igual montante à despesa, com a distribuição descrita no quadro seguinte.

(em euros)

	Assembleia da República	FCT-UC	ICN	Total
RECEITA (dados do Mapa 17)	77 905 496	33 104 241	17 564 835	128 574 572
Transferências correntes	73 232 164	33 104 241	15 913 993	(a) 122 250 398
Transferências de capital	4 673 332	0	1 650 842	(b) 6 324 174
DESPESA (imputações da DGO)	77 905 496	33 104 241	17 564 835	128 574 572
Despesas com pessoal (c)	41 360 000	16 552 121	7 956 997	65 869 117
Aquisição de bens e serviços correntes (d)	31 872 164	16 552 121	7 956 997	56 381 281
Aquisição de bens de capital (e)	4 673 332	0	1 650 842	6 324 174

- (a) Na coluna dos ajustamentos do Quadro III.9 está evidenciado o valor de € 89.225.992, valor líquido que já inclui uma redução de € 33.024.406 (para tornar o montante igual ao indicado na despesa dos serviços integrados como transferido para SFA, conforme se refere adiante).
- (b) Na coluna dos ajustamentos do Quadro III.9, o valor evidenciado, € -1.103.409.465, já inclui uma redução, de € 1.080.565.816, relativa ao FRDP, e outra de € 29.167.822 (para tornar o montante igual ao indicado na despesa dos serviços integrados como transferido para SFA, conforme se analisa adiante).
- (c) Para a FCT-UC e o ICN a DGO imputou 50% das *transferências correntes* e para a Assembleia da República considerou que teriam tido um acréscimo de 10% sobre um valor (€ 37.600.000) que havia sido estimado como *despesas com pessoal* do ano anterior.
- (d) Valor calculado pela diferença entre as *transferências correntes* e as *despesas com pessoal*.
- (e) Foi imputado o valor integral das *transferências de capital*.

- ◆ A despesa com *subsídios* para outros subsectores da Administração Pública, como indica o quadro seguinte, foi reclassificada em *transferências correntes*, uma vez que, como já foi referido, o classificador económico embora prevendo o pagamento de *subsídios* a Administrações Públicas, não prevê a sua existência do lado da receita, pressupondo-se que esta será classificada em *transferências correntes* provenientes do subsector que efectuou o pagamento. No entanto, este procedimento não foi seguido relativamente aos *subsídios* pagos por SFA a outros SFA, ou seja, só foram reclassificados os *subsídios* para outros subsectores.

(em euros)

Subsídios reclassificados	Serviços Integrados	SFA	Administração Local e Regional	Segurança Social	Total
Serviços integrados			11 531		11 531
SFA	19 173 616	(a)	33 072 734	(b) 5 668 828	57 915 178

- (a) Os SFA pagaram *subsídios* a SFA no montante de € 17.217.710 que não foram reclassificados.
- (b) Na coluna dos ajustamentos encontra-se € -791.731.454, resultante deste ajustamento e da anulação de *transferências correntes* do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu para a Segurança Social no montante de € 797.400.282.

¹ Assembleia da República, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra (FCT-UC) e Instituto de Conservação da Natureza (ICN).

- ◆ As receitas de serviços integrados e de SFA provenientes de *transferências de capital* da Segurança Social foram reclassificadas em *transferências correntes*, excepto as indicadas pela conta da Segurança Social como pagas a serviços integrados e as do INATEL. Assim foram reclassificados os montantes de €26.481.798 e €47.769.230, respectivamente. Segundo a DGO este ajustamento visa corrigir erros de classificação por parte dos serviços, dado tratar-se de transferências que, regra geral, visam financiar acções de formação profissional (despesa corrente), devendo, por isso ser registadas em *transferências correntes*¹.
- ◆ Foram anuladas, na Conta dos serviços integrados, as receitas das privatizações² (€1.080.565.816) e correspondentes *transferências de capital* para o FRDP e, na conta dos SFA foi eliminada a transferência recebida³ e igual montante na despesa do FRDP⁴.
- ◆ Na Conta dos SFA foram eliminadas *transferências correntes* do IGFSE recebidas da União Europeia (€797.599.770) e as pagas à Segurança Social (€797.400.282)⁵, dado que este subsector as regista como provenientes do *resto do mundo*. Dado que os valores registados na receita excedem a despesa em €199.488, o saldo dos SFA foi deduzido neste montante.
- ◆ Na Conta dos serviços integrados foram ainda efectuados os seguintes ajustamentos:
 - ◇ *As transferências correntes e de capital* recebidas de outros serviços integrados no montante que excedem as respectivas *transferências correntes e de capital* registadas na despesa foram reclassificadas em *transferências de capital* provenientes de SFA. Este ajustamento (de €-1.598.720 nas receitas correntes e €1.164.796 nas receitas de capital) privilegia a informação do lado da despesa, ou seja, considera que, provavelmente, estará mais correcta do que a registada do lado da receita.
 - ◇ *As transferências de capital* provenientes de SFA foram ainda aumentadas em €914.334 (para se tornarem iguais ao valor ajustado da despesa dos SFA pago a serviços integrados), tendo por contrapartida a redução em *outras transferências* (isto é, transferências recebidas de fora das Administrações Públicas) de €900.000 nas receitas correntes⁶ e de €14.334 nas de capital.
 - ◇ €93.800.000 de *transferências correntes* provenientes da União Europeia para provenientes de SFA. Este ajustamento visa aproximar as transferências correntes provenientes de SFA indicadas pelos serviços integrados das indicadas pelos SFA como pagas a serviços integrados e pressupõe a existência de erros de classificação na receita dos serviços integrados.

¹ As Notas explicativas ao actual classificador das receitas e despesas públicas referem que: "*Entende-se por transferências correntes os recursos financeiros auferidos sem qualquer contrapartida, destinados ao financiamento de despesas correntes ou sem afectação preestabelecida.*".

² Valor positivo na linha 8 – Activos financeiros líquidos de reembolsos, dado que é calculada pela diferença entre os *activos financeiros da despesa* (aquisição) e os da receita (venda).

³ A coluna dos ajustamentos relativa a *transferências correntes* indica €-1.103.409.465, montante que inclui também o ajustamento de €6.324.174 (as já referidas *transferências de capital* dos serviços integrados para a Assembleia da República, FCT-UC e ICN) e de €-29.167.822, para tornar o montante igual ao indicado na despesa dos serviços integrados como transferido para SFA.

⁴ Na despesa foram eliminados os *passivos financeiros*, as *operações extra-orçamentais* (indicadas pela DGO em €369,295 milhões) e €1.214.479 em *activos financeiros*.

⁵ A coluna dos ajustamentos evidencia €-791.731.454, devido à reclassificação de *subsídios* pagos à Segurança Social (€5.668.828) em *transferências correntes*.

⁶ A coluna dos ajustamentos relativa a *outras transferências correntes* evidencia €-94.700.920, que engloba o ajustamento de €-93.800.000 nas *transferências correntes* provenientes da União Europeia, os € 900.000 desta reclassificação e ainda €-920 (por este montante ter sido adicionado às *transferências correntes* recebidas de SFA de forma a igualá-las às *transferências correntes* ajustadas, pagas por SFA a serviços integrados).



- ◆ Na Conta dos SFA foram ainda efectuados os seguintes ajustamentos:
 - ◇ Reclassificação de €48.200.000 de *transferências de capital* pagas a serviços integrados, para *transferências correntes* pagas a SFA.
 - ◇ As *transferências correntes* pagas a SFA (incluindo o ajustamento referido no ponto anterior) excediam as recebidas de SFA em €110.793. Assim, as *transferências correntes* recebidas de SFA foram aumentadas naquele montante, por contrapartida de igual redução nas *outras receitas correntes*.
 - ◇ As *transferências correntes e de capital* provenientes da Administração Local e Regional foram corrigidas, relativamente aos dados da Administração Regional, pelos valores indicados como pagos pelas regiões autónomas, do que resultou a sua redução em €4.629.200¹ e €6.692.566, que foram reclassificados em *outras transferências correntes e de capital*, respectivamente.
 - ◇ As *transferências correntes* provenientes dos serviços integrados foram reduzidas em €33.024.406, para tornar o montante igual ao indicado na despesa dos serviços integrados como transferido para SFA² e o mesmo montante foi reduzido às *outras despesas de capital*.

As *transferências de capital* provenientes dos serviços integrados foram reduzidas em €29.167.822, para tornar o montante igual ao indicado na despesa dos serviços integrados como transferido para SFA³ e o mesmo montante foi reduzido às *outras despesas de capital*.

As *transferências de capital* provenientes dos SFA foram aumentadas em €68.947.778, para tornar o montante igual ao indicado na despesa dos SFA como transferido para SFA e o mesmo montante foi aumentado às *outras despesas de capital*.

Assim, em termos líquidos, as *outras despesas* de capital foram aumentadas em €6.755.550.

Assim, a “Conta Consolidada da Administração Central” continua a apresentar várias deficiências já objecto de observação em anteriores Pareceres:

- ◆ Os ajustamentos evidenciados no Quadro III.9, pela dimensão financeira que envolvem, demonstram que existem erros significativos ao nível da classificação económica das receitas e despesas nos vários subsectores, tornando-se necessária a criação de mecanismos de acompanhamento dos procedimentos dos serviços que, por um lado, garantam uma maior fiabilidade da informação contabilística e, por outro, diminuam os ajustamentos necessários à compatibilização de valores na fase da consolidação.
- ◆ À semelhança de anos anteriores, continua a verificar-se a não apresentação tempestiva de todas as contas de gerência à DGO e o seu registo no sistema informático criado para o efeito. Em 2004, como foi já referido, essa situação abrangeu o Instituto de Conservação da Natureza, a Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra e, uma vez mais, a Assembleia da República. A DGO procurou colmatar esta falta no âmbito da “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social”, considerando que a receita

¹ O valor constante da coluna dos ajustamentos engloba também a anulação das *transferências correntes* recebidas da União Europeia pelo Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, no montante de €797.599.770.

² Na coluna dos ajustamentos aparece o valor €89.225.992, que inclui as já referidas *transferências correntes* dos serviços integrados para a Assembleia da República, FCT-UC e ICN (€122.250.398).

³ Na coluna dos ajustamentos aparece o valor €-1.103.409.465, montante que resulta da exclusão das *transferências de capital* provenientes dos serviços integrados recebidas pelo FRDP (€1.080.565.816) e do ajustamento de €6.324.174 (as já referidas *transferências de capital* dos serviços integrados para a Assembleia da República, FCT-UC e ICN).

destas entidades correspondia às transferências registadas na conta dos serviços integrados a seu favor e esse mesmo montante foi imputado à despesa.

Não deixando de ser uma melhoria relativamente à situação de anos transactos (em que não era considerada a execução dos organismos em falta), relativamente aos SFA que não apresentaram tempestivamente as respectivas contas de gerência, constituirá uma melhor aproximação à execução orçamental anual considerar-se a execução desses organismos reportada a Dezembro¹, quando exista, como foi o caso do ICN e da FCT-UC. Relativamente à conta da Assembleia da República, deverão ser envidados esforços para que os seus valores passem a constar dos Mapas obrigatórios da CGE e não apenas em anexo, de forma isolada².

Dado que a “Conta Consolidada da Administração Central”, ainda que numa óptica de “caixa” (recebimentos e pagamentos), é relevante para a análise das contas desses subsectores e proporciona informação de base para a construção de indicadores fundamentais da consolidação orçamental, recomenda-se, mais uma vez, que sejam ultrapassadas as deficiências atrás apontadas.

No quadro seguinte evidenciam-se os valores da “Conta Consolidada da Administração Central” (líquida de transferências intra e entre os seus subsectores e excluindo *activos financeiros e passivos financeiros*) em termos relativos, ou seja, em percentagem das receitas e das despesas totais da Administração Central.

Observe-se que, em 2004, o subsector dos SFA representou 30,6% (€13.579,1 milhões) do total dessas receitas da Administração Central (€44.347,7 milhões), enquanto relativamente às despesas a sua percentagem se elevou a 42,4% (€21.876,3 milhões) do total (€51.548 milhões).

No total das receitas destacam-se os *impostos directos e indirectos*, que representaram 64,7% das receitas da Administração Central (sem *activos financeiros e passivos financeiros*), cobrados essencialmente pelo Estado. Destaca-se também a receita de *contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE*, que representou 12,5%³.

Relativamente às despesas da Administração Central, as despesas com pessoal representaram 33,3% das despesas consideradas no quadro seguinte, onde se inclui a verba paga pelo Estado à CGA a título de *contribuições para a CGA*, acima mencionada. A *aquisição de bens e serviços* representou 15,6%, integrando a já mencionada verba paga pelo IGIF aos hospitais sociedades anónimas de capitais públicos (€1.527,7 milhões). Destaca-se também as (*outras*) *transferências*, rubrica residual onde se incluem as *transferências* de verbas efectuadas por serviços e fundos autónomos para os sectores exteriores à Administração Pública, essencialmente para *famílias* (€6.516,4 milhões, verba da qual €6.026,5 milhões se refere a pagamentos pela CGA) e para *sociedades não financeiras* (€494,8 milhões).

Relativamente à “Conta Consolidada” é de referir, por último, que o saldo global da Administração Central (ou seja, do Estado e dos seus serviços e fundos autónomos), em 2004, ascendeu a €-7.200,3 milhões (um défice equivalente a 5,3% do PIB), quando no ano anterior tinha totalizado €-3.575,1 milhões (2,7% do PIB), ou seja, piorou em €3.625,2 milhões.

¹ O registo da execução orçamental (provisória) acumulada de Dezembro é anterior ao registo dos valores da conta de gerência, não existindo, na maior parte dos casos, diferenças significativas.

² Para esse efeito, observa-se que continua a ser utilizado um classificador distinto do aprovado Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, o que obrigará a ajustamentos eventualmente desnecessários.

³ Como se referiu anteriormente nesta classificação económica inclui-se uma verba paga pelo Estado à CGA (€3.106,6 milhões).



Quadro III.10 – Conta Consolidada da Administração Central, líquida de transferências intra e entre os subsectores e excluindo activos e passivos financeiros (em % das receitas e das despesas)

(em % das receitas e das despesas)

Classificação Económica		Serviços Integrados	SFA	Administração Central
RECEITAS				
CORRENTES	1.1 Impostos directos	25,5	0,0	25,5
	1.2 Impostos indirectos	38,5	0,7	39,2
	1.3 Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	0,2	12,3	12,5
	1.4 Taxas multas e outras penalidades	1,1	2,8	3,9
	1.5 Rendimentos da propriedade	1,3	0,3	1,6
	1.6 Transferências correntes	0,3	5,5	5,8
	<i>Segurança Social</i>	0,1	2,1	2,2
	<i>Administração Regional e Local</i>	0,0	0,0	0,0
	<i>Outras transferências, das quais:</i>	0,1	3,4	3,5
<i>Resto do Mundo – UE</i>	0,0	2,7	2,8	
1.7 Outras receitas correntes	1,9	2,0	3,9	
CAPITAL	2.1 Transferências de capital	0,2	6,8	7,0
	<i>Segurança Social</i>	0,0	0,0	0,0
	<i>Administração Regional e Local</i>	0,0	0,0	0,0
	<i>Outras transferências, das quais:</i>	0,2	6,8	7,0
	<i>Resto do Mundo – UE</i>	0,2	2,5	2,7
2.2 Outras receitas de capital	0,5	0,2	0,6	
TOTAL DA RECEITA		69,4	30,6	100,0
		= €30.768,6 milhões	= €13.579,1 milhões	= €44.347,7 milhões
DESPESAS				
CORRENTES	3.1 Despesas com pessoal	25,4	7,8	33,3
	3.2 Aquisição de bens e serviços correntes	2,3	13,3	15,6
	3.3 Juros e outros encargos	7,3	0,1	7,4
	3.4 Transferências correntes	16,1	13,4	29,5
	<i>Segurança Social</i>	8,4	0,3	8,7
	<i>Administração Regional e Local</i>	3,4	0,1	3,5
	<i>Outras transferências</i>	4,4	12,9	17,3
3.5 Subsídios	1,4	3,0	4,4	
3.6 Outras despesas correntes	0,6	0,1	0,7	
CAPITAL	4.1 Aquisição de bens de capital	1,2	2,7	3,9
	4.2 Transferências de capital	3,2	2,0	5,2
	<i>Segurança Social</i>	0,0	0,0	0,0
	<i>Administração Regional e Local</i>	2,7	0,3	3,0
<i>Outras transferências</i>	0,5	1,7	2,2	
4.3 Outras despesas de capital	0,0	0,0	0,1	
TOTAL DA DESPESA		57,6	42,4	100,0
		= €29.671,7 milhões	= €21.876,3 milhões	= €51.548,0 milhões

Obs: Saldo Global da Administração Central (receitas - despesas)= €-7.200,3 milhões (cfr. também Quadro III.9).



Tribunal de Contas

CAPÍTULO IV

*Programa de Investimentos e
Despesas de Desenvolvimento da
Administração Central*



IV – PROGRAMA DE INVESTIMENTOS E DESPESAS DE DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

4.1 – Considerações gerais

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

A análise feita à execução do PIDDAC, para além dos fluxos constantes da Conta Geral do Estado (CGE), teve ainda em conta outros que foram apurados com base na informação recolhida no Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) e na Direcção-Geral do Orçamento (DGO).

O presente capítulo integra, para além da análise da execução do PIDDAC, uma síntese dos resultados apurados na auditoria ao Projecto/Medida “*Empreendimento Campo Grande/Odivelas*” do Programa “*Redes de Metropolitano*”.

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram enviados às entidades competentes quer a “Análise da Execução do PIDDAC” quer o relato referente à auditoria supra mencionada.

Assim, sobre a “Análise da Execução do PIDDAC”, foram ouvidos o DPP e a DGO, tendo ambos apresentado as suas alegações. As respostas, depois de analisadas, foram transcritas ou sintetizadas nos pontos próprios do presente capítulo, sempre que consideradas pertinentes.

No que respeita à auditoria atrás referida, foram ouvidas as competentes entidades e as suas alegações evidenciadas no relatório de auditoria.

A síntese elaborada, para efeitos do presente parecer, teve em consideração o teor daquelas alegações.

4.2 – Análise global

4.2.1 – Enquadramento

A análise do PIDDAC abrangeu o respectivo enquadramento legal – comunitário e nacional –, com incidência especial nas Grandes Opções do Plano (GOP)¹ e no Quadro Comunitário de Apoio III (QCA III), a previsão orçamental e a execução financeira nas diferentes fontes de financiamento, na regionalização do investimento, nos Programas orçamentais, nas classificações orgânica e económica, bem como a distribuição sectorial da despesa.

Neste âmbito, foi considerada a informação contida nas GOP, no Orçamento do Estado (OE)² e na CGE, assim como a informação proveniente do DPP e da DGO. Foram ainda tidos em conta, para o financiamento comunitário e nacional, o Cap. 50 e “Outras Fontes”.

¹ Lei n.º 107-A/2003, de 31 de Dezembro.

² Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro.

4.2.2 – Estrutura do planeamento

4.2.2.1 – Normas comunitárias

O planeamento no sector público dos Estados-Membros (EM) da União Europeia (UE) encontra-se condicionado por normas de direito comunitário, originário e derivado, a eles directamente aplicáveis.

Na verdade, quer o Tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia (Tratado de Roma)¹ quer os diplomas de direito comunitário derivado², ao definirem os objectivos da União, dos Fundos Estruturais e de outros instrumentos financeiros e, bem assim, as orientações a que devem submeter-se as políticas económicas e sociais a empreender no seio da União, constituem limites materiais ao planeamento a realizar pelos Estados-Membros. De igual modo, por via dos princípios da complementaridade e da parceria³, encontram-se os EM compelidos a empreender acções e a afectar recursos de acordo com objectivos definidos pela UE, a fim de poderem beneficiar de co-financiamento. Os recursos financeiros provenientes da União Europeia, no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio, são, pois, enformados por objectivos comunitários que se estendem aos vários instrumentos do planeamento nacional e, muito em especial, ao PIDDAC.

A estes constrangimentos acrescem as obrigações impostas aos EM em matéria de disciplina orçamental e financeira, resultantes dos artigos 104.º e 121.º do Tratado de Roma e desenvolvidas no Pacto de Estabilidade e Crescimento⁴, tendo por objectivos a consolidação das finanças públicas e a convergência nominal e real no seio da UE.

Desde a sua adesão à CEE, em 1986, Portugal tem adoptado sempre programas de convergência, sendo relevante, para o presente parecer, o Programa de Estabilidade e Crescimento actualizado para o período 2004-2007, que tem por objectivo intermédio de prioridade elevada a consolidação orçamental.

Neste contexto, nomeadamente de prossecução do equilíbrio das contas públicas, a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto – Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)⁵, prescreve a estruturação por programas, a sistematização por objectivos e a orçamentação por actividades, quer dos orçamentos quer das contas dos serviços sem autonomia administrativa e financeira, dos serviços e fundos autónomos e da segurança social⁶. O mesmo diploma consagra ainda o reforço do papel da auditoria e estipula, em matéria de estabilidade orçamental, que os subsectores que integram o sector público administrativo,

¹ As referências doravante feitas ao Tratado de Roma reportam-se à versão resultante das alterações introduzidas pelo Tratado da União Europeia (TUE), pelo Tratado de Amesterdão (TA) e pelo Tratado de Nice (TN). A título exemplificativo das disposições do Tratado de Roma, vejam-se os artigos 158.º e 160.º.

² Veja-se o Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho.

³ Estes princípios encontram-se expressos no artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, que impõe constrangimentos ao planeamento pelos Estados-Membros.

⁴ O Pacto está consubstanciado na Resolução do Conselho Europeu, de 17 de Junho de 1997, no Regulamento (CE) n.º 1466/1997, do Conselho, de 7 de Julho, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão das políticas económicas, e no Regulamento (CE) n.º 1467/1997, da mesma data do anterior, referente à aceleração e clarificação da aplicação dos procedimentos relativos aos défices excessivos, já anteriormente previsto pelo Regulamento (CE) n.º 3605/1993, de 22 de Novembro (alterado pelo Regulamento (CE) n.º 475/2000, de 28 de Fevereiro, e pelo Regulamento (CE) n.º 351/2002, de 25 de Fevereiro).

⁵ A Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, foi objecto de três alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis n.º 23/2003, de 2 de Julho, e n.º 48/2004, de 24 de Agosto, tendo o Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, regulamentado a LEO relativamente à estruturação do Orçamento do Estado por Programas.

⁶ Cfr. os artigos 15.º e 64.º da Lei n.º 91/2001, com alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004.



bem como os organismos que o integram, estão sujeitos, na aprovação e execução dos seus orçamentos, a três princípios fundamentais: estabilidade orçamental, solidariedade recíproca e transparência orçamental.

4.2.2.2 – Normas nacionais

Por força do disposto nas alíneas e) do artigo 80.º e f) do artigo 81.º da CRP¹, o planeamento democrático do desenvolvimento económico e social constitui um dos princípios da organização económico-social, sendo uma das incumbências prioritárias do Estado criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários para o efeito².

A hierarquia dos planos – cujos objectivos se encontram consignados no artigo 90.º da CRP – é encimada pela Lei das Grandes Opções do Plano³, que deve “*fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social*”⁴, surgindo abaixo dela os planos nacionais⁵, que podem integrar Programas específicos de âmbito territorial e de natureza sectorial⁶. No que respeita aos planos nacionais, pode ainda distinguir-se, nos termos da Lei n.º 43/91, de 27 de Julho – Lei Quadro do Planeamento, os planos de médio prazo⁷ e os planos anuais⁸.

O Orçamento do Estado deve articular-se com as Grandes Opções do Plano desde logo, porque ambos são objecto de proposta de lei do Governo e de aprovação pela Assembleia da República⁹, mas também porque a CRP, no n.º 2 do seu artigo 105.º, estatui que o Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento¹⁰. Esta articulação impõe a existência de instrumentos de planeamento anuais, muito embora o n.º 2 do artigo 105.º da CRP não se refira expressamente à anualidade do plano, diferentemente do que acontecia com o n.º 2 do artigo 108.º da

¹ Na versão resultante das alterações sucessivamente introduzidas pelas revisões constitucionais de 1982, 1989, 1992, 1997 e 2001 (a CRP foi objecto da sexta revisão constitucional pela Lei n.º 1/2004, de 24 de Julho).

² Na sequência das alterações introduzidas às alíneas deste preceito constitucional pela Lei n.º 1/2004, de 24 de Julho. A redacção anterior à Lei Constitucional n.º 1/97 referia-se apenas à criação de “*estruturas jurídicas e técnicas necessárias à instauração de um sistema de planeamento democrático da economia*”.

³ A sua aprovação é da competência da Assembleia da República, nos termos da alínea g) do artigo 161.º da CRP, sendo a proposta da autoria do Governo.

⁴ Cfr. artigo 2.º, n.º 2, da Lei Quadro do Planeamento – Lei n.º 43/91, de 27 de Julho.

⁵ No âmbito das competências administrativas do Governo encontra-se a de elaborar os planos, com base nas Leis das Grandes Opções do Plano, como estatui a alínea a) do artigo 199.º da CRP.

⁶ Na versão resultante da revisão constitucional de 1992, a CRP distinguia, no âmbito dos planos, o plano de desenvolvimento económico e social de médio prazo e o plano anual. Esta distinção, constante do artigo 92.º, foi abandonada na revisão de 1997, não se estabelecendo nesta quais os tipos de planos, designadamente, consoante o seu âmbito de vigência temporal. Essa ausência de pormenorização da tipologia dos planos terá ficado a dever-se à necessidade de “*abrir caminho à reelaboração, em sede de lei ordinária, da prática do planeamento*”, uma vez que a tipologia instituída na anterior versão da CRP não estava a ser cumprida. Mais se pretendeu “*conferir ao legislador ordinário margem de escolha acrescida para criar instrumentos de planeamento democrático adequados à complexidade crescente das funções a exercer pelos decisores políticos*” (v. Magalhães, José, Dicionário da Revisão Constitucional, Editorial Notícias, 1999, pág. 155).

⁷ Estes “*reflectem a estratégia de desenvolvimento económico e social definida pelo Governo, tanto a nível global como a nível sectorial e regional, no período de cada legislatura*”, de acordo com o disposto no artigo 2.º, n.º 3, da Lei Quadro do Planeamento.

⁸ Os planos anuais “*enunciam as medidas de política económica e social a concretizar pelo Governo no ano a que respeitam, com a sua expressão sectorial e regional, bem como a programação da sua execução financeira, prevista no Orçamento do Estado*”, conforme estatui o n.º 4 do artigo 2.º da referida Lei Quadro do Planeamento.

⁹ Cfr. artigo 161.º, alínea g), da CRP.

¹⁰ Refira-se que a Lei n.º 48/2004 aditou o artigo 14.º à LEO, relativo à harmonização do OE com os planos.

versão anterior à revisão constitucional de 1997 (RC/97), cujo texto aludia de forma expressa à harmonização do Orçamento com as Grandes Opções do Plano Anual. No mesmo sentido aponta ainda o facto de o princípio da anualidade do Orçamento, previsto no artigo 4.º da Lei n.º 91/2001, ter sido consagrado constitucionalmente¹.

4.2.2.3 – Opções estratégicas e objectivos da política de investimentos

Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/98, de 21 de Março, determinou o Governo a elaboração do PNDES – Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social e, na sequência deste, foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Regional 2000-2006².

Nos termos da sua própria introdução, “*o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) constitui a proposta portuguesa de enquadramento, orientação estratégica, sistematização operacional, programação financeira e estrutura organizativa que dará origem ao estabelecimento do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006, na sequência do processo negocial comunitário*”.

O Programa do XVI Governo Constitucional³ assumiu o cumprimento das prioridades fundamentais estabelecidas pelo anterior Governo: sanear as finanças públicas; promover a retoma acelerada da convergência com os países mais ricos da UE; recuperar a autoridade do Estado; promover um sério investimento na qualificação dos portugueses; reforçar a justiça social e a igualdade de oportunidades.

4.2.3 – Fontes de informação

Na análise do PIDDAC foram utilizadas várias fontes de informação, a saber:

Uma vez que as alterações orgânicas introduzidas com a nova estrutura do XVI Governo Constitucional não foram reflectidas na Lei do Orçamento do Estado, foi solicitada ao DPP e à DGO informação atinente à previsão estruturada por Ministério. No âmbito da previsão dos investimentos do plano, foram tidas em conta as GOP e o OE.

Relativamente à execução do OE, Cap. 50, foram considerados os valores constantes dos mapas 17 e 19 da CGE e a informação sobre as cativações das dotações orçamentais proveniente da DGO, o que permitiu que no apuramento da taxa de execução pudesse ser tida em conta a dotação disponível.

¹ Cfr. artigo n.º 106.º, n.º 1, da CRP.

² O PNDES sucede às Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no período 1994-1999, aprovadas pela Lei n.º 69/93, de 24 de Setembro, que visavam preparar Portugal para a nova envolvente sócio-económica internacional e, designadamente, para o novo contexto europeu, para a competição numa economia global e para uma vida de melhor qualidade. Por sua vez o actual PDR sucede ao Plano de Desenvolvimento Regional, apresentado por Portugal à Comissão das Comunidades Europeias, em 9 de Julho de 1993, o qual apresentava, numa linha de continuidade com o anterior, os objectivos estratégicos da convergência real entre as economias portuguesa e comunitária e da promoção da coesão económica e social no plano interno.

³ O XVI Governo Constitucional tomou posse a 17 de Julho de 2004 e a orgânica foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 215-A/2004, de 3 de Setembro, com as rectificações introduzidas pela Declaração de Rectificação n.º 89/2004, de 18 de Outubro.



Na execução do PIDDAC, verificou-se que os valores contidos no mapa XV da CGE¹ tinham carácter provisório, pelo que foram considerados os dados definitivos enviados pelo DPP ao Tribunal de Contas (TC), posteriormente à publicação da CGE².

O facto de os valores da CGE não serem os finais prejudica a análise deste documento e é susceptível de conduzir à aprovação de dados não definitivos, relevando também o facto de esta ser uma situação recorrente (cfr. PCGE de 2003).

As divergências entre os valores provisórios da despesa efectiva constantes do mapa XV publicado e a informação definitiva enviada pelo DPP verificaram-se na componente nacional (€467 mil) e na comunitária (€0,04 mil) e ocorreram em dois Ministérios e em três Programas orçamentais.

A comparação da informação solicitada à DGO e ao DPP, no âmbito do Cap. 50, evidenciou também divergências de valores na dotação inicial, na dotação disponível e na despesa efectiva/pagamentos.

A não coincidência dos valores destas variáveis deve-se, em síntese, ao seguinte:

- ◆ No DPP, os dados financeiros (dotação inicial, dotação disponível e despesa) atinentes a cada projecto acompanham o percurso “entre Ministérios” da entidade encarregada da sua execução; na DGO o projecto é financeiramente “encerrado” no Ministério de onde sai a entidade executora e “aberto” naquele onde esta entidade entra, ficando registados no Ministério de origem os valores associados à execução verificada até à data da transição, enquanto no Ministério de destino ficam registados os saldos disponíveis nessa data.
- ◆ Relativamente às diferenças observadas na dotação definitiva em 10 dos Ministérios, o DPP identificou como causa o facto dos registos no SIPIDDAC³ não serem correctamente efectuados pelas entidades coordenadoras, no que respeita, nomeadamente, a pedidos de descativação e de créditos especiais não autorizados, que não foram cancelados, aos montantes de saldos indevidamente introduzidos e a outros erros no carregamento de dados.
- ◆ A diferença entre os valores da execução do PIDDAC registados no SIPIDDAC e no SICPIDDAC⁴ tem ocorrido, como foi referido pelo TC em anteriores Pareceres sobre a CGE, porque, no DPP, os pagamentos são apurados de acordo com os dados introduzidos pelas entidades executoras e reportam-se apenas a despesa efectuada, enquanto, na DGO, só os pagamentos dos serviços integrados representam necessariamente despesa, pois os relativos aos serviços e fundos autónomos correspondem aos levantamentos das respectivas dotações orçamentais.

Relativamente a estas divergências, a Direcção-Geral do Orçamento, em sede do contraditório, remeteu para a informação que prestou na nota n.º 154, enviada em anexo ao ofício n.º 119/DG, datado de 18 de Setembro de 2005, na qual foi referido que, “ (...) sendo os mapas relativos à Conta Geral do Estado elaborados a partir da informação constante da base de dados da DGO (SCC), excepto o mapa XV que é elaborado pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP), a partir de uma aplicação informática própria (SIPIDDAC), esta Direcção-Geral mantém a informação que consta desses mapas, oportunamente elaborados”.

¹ Cfr. CGE de 2004, página 256 do Volume I.

² Os dados definitivos sobre a execução global do PIDDAC foram enviados em 26 de Agosto de 2004.

³ O SIPIDDAC é o sistema de informação do PIDDAC.

⁴ O SICPIDDAC é o sistema de informação contabilístico do PIDDAC.

4.2.4 – Princípios gerais do enquadramento do PIDDAC

Nos termos do artigo 106.º da CRP, a elaboração, organização, votação e execução da Lei do Orçamento deverão subordinar-se à LEO (Lei n.º 91/2001¹). De acordo com o artigo 5.º, n.º 1, desta Lei², o “Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social”.

A LEO regula, no Título III, Secção I, artigos 18.º a 21.º, a orçamentação por Programas, dispondo que a estruturação por Programas deve aplicar-se, designadamente, “às despesas de investimento e desenvolvimento do orçamento dos serviços integrados e dos orçamentos dos serviços e fundos autónomos e do orçamento da segurança social e às despesas de investimento co-financiadas por fundos comunitários” (alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 18.º).

Nos termos dos artigos 3.º, n.º 3, 6.º, n.º 3, alínea f) e 7.º do Decreto-Lei n.º 131/2003, de 28 de Junho, os Programas orçamentais devem evidenciar, para além do respectivo montante financeiro, os indicadores que permitam avaliar a sua economia, eficiência e eficácia, situação que não se verificou em 2004³.

Particularmente sobre esta situação, o DPP alegou, na sua resposta: “Desde que se adoptou a orçamentação da despesa por Programas orçamentais, no OE 2004, a definição de indicadores de economia, eficácia e eficiência previstos no Decreto-Lei n.º 131/2003 de 28 de Junho, tem vindo a constituir uma preocupação das diversas entidades envolvidas no processo de elaboração do PIDDAC. Inclusivamente o SIPIDDAC passou a contemplar esta vertente de informação. Relativamente a 2004 existem alguns destes indicadores ainda que em suporte de papel. Esta situação foi ultrapassada em 2005 estando tais elementos disponíveis em SIPIDDAC.

Os referidos indicadores deverão naturalmente integrar e servir de suporte aos relatórios de execução do PIDDAC a elaborar pelo DPP e DGO”.

De acordo com o artigo 30.º da Lei do EO, a Lei do OE⁴ “contém o articulado e os mapas orçamentais”, designadamente, o mapa XV, que inclui os respectivos programas e medidas orçamentais, articulados com as GOP e com o QCA, evidenciando os encargos plurianuais, as fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas (cfr. artigos 31.º, n.º 1, alínea a), e 32.º do citado diploma legal).

Por sua vez, a CGE compreende mapas contabilísticos gerais referentes, nomeadamente, à execução orçamental, de que fazem parte os mapas I a XIX, cuja estrutura deve ser idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais (cfr. artigo 75.º, n.ºs 1, 2 e 7).

Verifica-se, no entanto, que os mapas XV do OE e da CGE, relativos a 2004, ainda não evidenciam, de forma clara, a compatibilização dos Programas do PIDDAC com as GOP e com os Programas do QCA e não contêm a repartição regionalizada⁵.

¹ Conforme já se referiu, a Lei n.º 91/2001 foi já objecto de três alterações legislativas. Atento o âmbito temporal da análise (2004), as referências à LEO consideram as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002 e pelas Leis n.º 23/2003 e n.º 48/2004.

² Que consagra a definição dos princípios da unidade e da universalidade.

³ De acordo com a informação prestada pelo DPP, em 2004 foram elaboradas propostas concretas destinadas à preparação do PIDDAC 2005.

⁴ A proposta de lei do OE tem uma estrutura e um conteúdo formal idênticos aos da Lei do Orçamento (cfr. artigo 34.º da LEO).

⁵ O OE para 2005 já contempla esta informação.



Os citados mapas também não identificam o financiamento comunitário por Fundo Estrutural, informação que consta do mapa 17 relativo, apenas, ao desenvolvimento das despesas dos serviços integrados.

Sobre este assunto, o DPP, nas suas alegações, informou: “O mapa XV relativo ao PIDDAC 2005 apresenta já a articulação de cada programa orçamental com as GOP e com o(s) programa(s) operacional(is) do QCA III associado(s). Indica também nos termos legais, a localização a nível de NUT II. A partir do PIDDAC 2007 (uma vez que o PIDDAC 2006 já foi apresentado à AR), indicar-se-á também, de acordo com a sugestão do TC, o(s) fundo(s) comunitário(s) envolvido(s)”.

4.2.5 – PIDDAC previsional

A programação inscrita no PIDDAC 2004 envolveu um total de €5.861,3 milhões, o que representa 4,3% do Produto Interno Bruto.

Da informação contida nos documentos previsionais relativos ao PIDDAC, na sua globalidade, resultava a seguinte estrutura de financiamento:

Quadro IV.1 – Fontes de financiamento do PIDDAC previsto

(em milhões de euros)

Fontes de financiamento		Mapa XV	
		Valor	Estrutura (%)
Financiamento nacional	Cap. 50	2 361,7	40,3
	Outras Fontes	891,8	15,2
Financiamento comunitário	Cap. 50	332,4	5,7
	Outras Fontes	2 275,3	38,8
Total		5 861,3	100,0

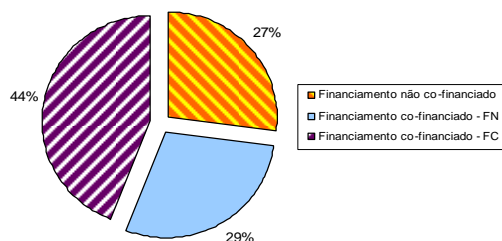
Fonte: OE de 2004.

Verifica-se, assim, que, na distribuição orçamental global do PIDDAC pelas fontes de financiamento, 55,5% (€3.253,5 milhões) se reporta a recursos nacionais e 44,5% (€2.607,7 milhões) a financiamento comunitário – Fundos Estruturais e Fundo de Coesão.

Relativamente ao financiamento nacional, 72,6% provêm do Cap. 50 do OE e os restantes 27,4% maioritariamente dos orçamentos privativos dos serviços e fundos autónomos.

A contrapartida nacional aos fundos comunitários representa cerca de 52% do financiamento nacional total.

Gráfico IV.1 – Financiamento previsto co-financiado e não co-financiado



Fonte: GOP de 2004.

A programação financeira co-financiada representa cerca de 73% do PIDDAC total previsto, correspondendo 29% a financiamento nacional e 44% a comunitário. O financiamento global destinado ao QCA III representa 66,6% da programação co-financiada (€3.906,5 milhões).

4.2.6 – Análise do PIDDAC - Cap. 50

4.2.6.1 – Dotação inicial e dotação final do Cap. 50

As dotações orçamentais inscritas inicialmente no Cap. 50 e destinadas à execução anual do PIDDAC foram de €2.694,2 milhões.

As alterações orçamentais conduziram a um orçamento final de €2.852,7 milhões, como se evidencia no quadro seguinte.

Quadro IV.2 – PIDDAC previsto (Cap. 50)

(em milhares de euros)

Ministério	Dotação inicial		Alterações orçamentais	Dotação final	
	Valor	Estrutura (%)		Valor	Estrutura (%)
EGE	269 419,5	10,0	4 319,0	273 738,6	9,6
MAET	219 727,0	8,2	68,1	219 795,1	7,7
MDN	23 164,8	0,9	10 100,0	33 264,8	1,2
MFAP	61 045,6	2,3	0,0	61 045,6	2,1
MNE	19 549,5	0,7	40,7	19 590,2	0,7
MAI	49 290,0	1,8	7 982,9	57 272,9	2,0
MJ	68 969,2	2,6	3 314,5	72 283,7	2,5
MCALHDR	142 493,0	5,3	(137,3)	142 355,7	5,0
MAPF	354 280,5	13,1	1 799,4	356 079,9	12,5
ME	139 469,1	5,2	3 725,2	143 194,3	5,0
MCIES	201 779,5	7,5	1 114,9	202 894,4	7,1
MS	105 624,5	3,9	228,4	105 852,9	3,7
MSSFC	20 107,2	0,7	0,0	20 107,2	0,7
MOPTC	748 081,4	27,8	134 834,9	882 916,3	31,0
MC	90 496,6	3,4	988,0	91 484,6	3,2
MAOT	173 316,6	6,4	(9 871,8)	163 444,8	5,7
MT	7 357,7	0,3	0,0	7 357,7	0,3
Total	2 694 171,7	100,0	158 507,1	2 852 678,7	100,0

Fonte: CGE de 2004 e informação proveniente da DGO.



Com excepção dos Ministérios das Finanças e da Administração Pública, da Segurança Social, da Família e da Criança e do Turismo, existiram alterações orçamentais em todos os Ministérios. Nos Ministérios do Ambiente e do Ordenamento do Território e no das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional, inversamente ao que ocorreu nos restantes, estas alterações foram no sentido da diminuição da dotação inicial.

Quadro IV.3 – PIDDAC previsto para o Cap. 50

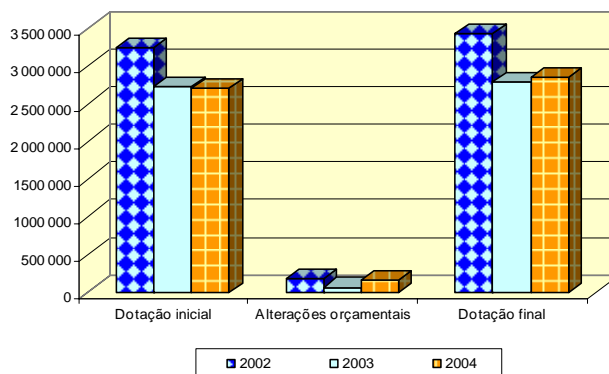
(em milhares de euros)

Dotação	2002	2003	2004
Dotação inicial	3 245 107,7	2 713 559,6	2 694 171,7
Alterações orçamentais	175 213,1	66 143,2	158 507,1
Dotação final	3 420 320,8	2 779 702,8	2 852 678,7

Fonte: CGE de 2002, CGE de 2003 e CGE de 2004

Gráfico IV.2 – PIDDAC previsto para o Cap. 50

(em milhares de euros)



Fonte: OE e CGE de 2002, 2003 e 2004.

Em 2004, as alterações orçamentais do Cap. 50, no total de €158,5 milhões, representaram uma variação de 5,9%.

Estas alterações orçamentais foram inferiores às de 2002 e superiores às verificadas em 2003, as quais representaram €175,2 milhões e €66,1 milhões, correspondendo às variações de 5,4% e de 2,4%, respectivamente.

4.2.6.2 – Execução do Cap. 50

A evolução global dos pagamentos, de 2003 para 2004, registou uma variação de €48,5 milhões, correspondendo a um acréscimo de 2,1%.

Comportamento inverso ocorreu em relação a 2002, ano em que se verificou uma variação negativa de €166,3 milhões, o que corresponde a 6,7%.

Quadro IV.4 – PIDDAC previsto e executado - Cap. 50

(em milhões de euros)

Dotação/Pagamentos	2002	2003	2004	Variação	
				2002-2004	2003-2004
Dotação inicial (A)	3 245,1	2 713,6	2 694,2	(550,9)	(19,4)
Dotação final (B)	3 420,3	2 779,7	2 852,7	(567,6)	73,0
Pagamentos (C)	2 477,8	2 262,9	2 311,5	(166,3)	48,5
Taxa de execução (C/B)	72,4	81,4	81,0	8,6	(0,4)

Fonte: CGE de 2002, 2003 e 2004.

No quadro seguinte é analisada a taxa de execução dos Investimentos do Plano, Cap. 50, por Ministério, considerando a dotação final e a dotação disponível.

Quadro IV.5 – PIDDAC previsto e executado por Ministério - Cap. 50

(em milhares de euros)

Ministério	Dotação final (A)	Taxa (D/A)	Cativos (B)	Dotação disponível (C=A-B)	Taxa (D/C)	Pagamentos (D)	
						Valor	Estrutura (%)
EGE	273 738,6	45,8	20 226,0	253 512,6	49,4	125 288,8	5,4
MAET	219 795,1	82,8	34 561,4	185 233,7	98,2	181 947,6	7,9
MDN	33 264,8	62,1	1 088,1	32 176,6	64,2	20 659,5	0,9
MFAP	61 045,6	57,4	9 425,4	51 620,3	67,9	35 050,8	1,5
MNE	19 590,2	56,5	3 061,3	16 528,9	67,0	11 066,4	0,5
MAI	57 272,9	83,0	7 317,6	49 955,3	95,1	47 525,1	2,1
MJ	72 283,7	80,1	8 521,1	63 762,6	90,8	57 924,9	2,5
MCALHDR	142 355,7	75,4	23 640,7	118 715,0	90,5	107 387,1	4,6
MAPF	356 079,9	93,4	3 162,9	352 917,0	94,2	332 574,4	14,4
ME	143 194,3	77,0	14 305,9	128 888,5	85,5	110 253,2	4,8
MCIES	202 894,4	92,6	8 432,4	194 462,0	96,6	187 859,2	8,1
MS	105 852,9	79,3	13 815,9	92 037,0	91,2	83 899,2	3,6
MSSFC	20 107,2	83,4	3 018,6	17 088,6	98,2	16 772,9	0,7
MOPTC	882 916,3	95,0	31 627,0	851 289,3	98,5	838 381,8	36,3
MC	91 484,6	79,4	11 697,0	79 787,6	91,0	72 645,3	3,1
MAOT	163 444,8	49,8	20 838,9	142 606,0	57,1	81 391,9	3,5
MT	7 357,7	11,4	477,6	6 880,1	12,2	841,1	0,0
Total	2 852 678,7	81,0	215 217,7	2 637 461,0	87,6	2 311 469,0	100,0

Fonte: CGE de 2004 e elementos fornecidos pela DGO.

A taxa de execução do PIDDAC, Cap. 50, face à dotação inicial (€2.694,2 milhões), foi de 85,6%.



Considerando como base de apuramento a dotação final e a dotação disponível, esta taxa situou-se em 81,0% e 87,6%, respectivamente.

Dos 17 Ministérios em análise e referidos no quadro anterior, 10 apresentaram taxas de execução (face à dotação disponível) que variaram entre os 98,5% e os 90,5%, ou seja, superiores à taxa de execução global que foi de 87,6%. Os Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, das Actividades Económicas e do Trabalho, da Segurança Social, Família e da Criança apresentaram as melhores taxas de execução, com 98,5%, o primeiro, e 98,2%, os outros dois.

O Ministério do Turismo apresentou a menor taxa de execução (12,2%).

A distribuição dos valores pelos diferentes Ministérios constantes do quadro IV.5 revela que o Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações absorveu 36,3% dos pagamentos, seguindo-se-lhe os Ministérios da Agricultura, Pescas e Florestas e o da Ciência, Inovação e Ensino Superior, com 14,4% e 8,1%, respectivamente.

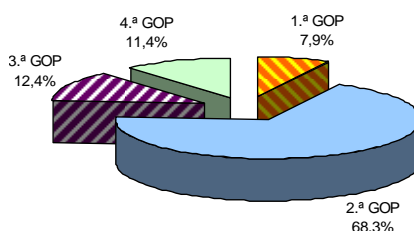
4.2.7 – Análise do PIDDAC global

4.2.7.1 – Despesa prevista face às prioridades das GOP

O financiamento total afecto ao PIDDAC pretendeu contribuir para a concretização das grandes opções de política económica e social definidas pelo Governo, da seguinte forma (ver gráfico IV.3):

- ◆ 1.ª Grande Opção – Consolidar um Estado com autoridade, moderno e eficaz (7,9%);
- ◆ 2.ª Grande Opção – Sanear as finanças públicas e desenvolver a economia (68,3%);
- ◆ 3.ª Grande Opção – Investir na qualificação dos portugueses (12,4%);
- ◆ 4.ª Grande Opção – Reforçar a justiça social e garantir a igualdade de oportunidades (11,4%).

Gráfico IV.3 – PIDDAC previsto face às prioridades das GOP



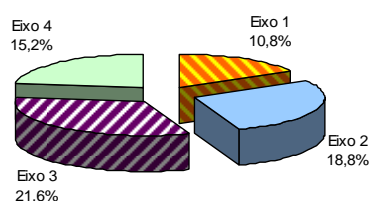
Fonte: GOP de 2004.

4.2.7.2 – Despesa prevista por eixo do QCA III

No PIDDAC destinado à programação co-financiada (QCA III), a distribuição dos valores, por eixo, foi a seguinte (ver gráfico IV.4):

- ◆ Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social (10,8%);
- ◆ Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro (18,8%);
- ◆ Eixo 3 – Afirmar a valia do território e a posição geoeconómica do País (21,6%);
- ◆ Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão social (15,2%).

Gráfico IV.4 – PIDDAC previsto por eixos do QCA III



Fonte: GOP de 2004.

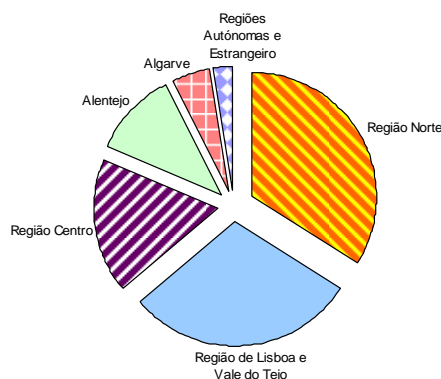
Na sua resposta o Departamento de Prospectiva e Planeamento esclareceu, remetendo para os esclarecimentos que se encontram evidenciados no ponto 4.2.7.5, que “(...) pelo mesmo motivo, os valores relativos ao QCA III no Relatório de Execução do DPP poderão não ser coincidentes com os que se apresentam no documento”.

4.2.7.3 – Despesa prevista por região

Por virtude das características do investimento efectuado no âmbito do PIDDAC, nomeadamente, a sua incidência nacional ou regional alargada, cerca de 20% da despesa não foi passível de afectação geográfica.

O total da despesa regionaliza, por NUT, foi distribuída pela ordem seguinte (cfr. gráfico IV.5): Região Norte (26,5%), Região de Lisboa e Vale do Tejo (24,3%), Região Centro (14,4%), Alentejo (8,8%), Algarve (4,1%) e Regiões Autónomas e Estrangeiro (cerca de 2,5%).

Gráfico IV.5 – PIDDAC regionalizado previsto



Fonte: OE de 2004.

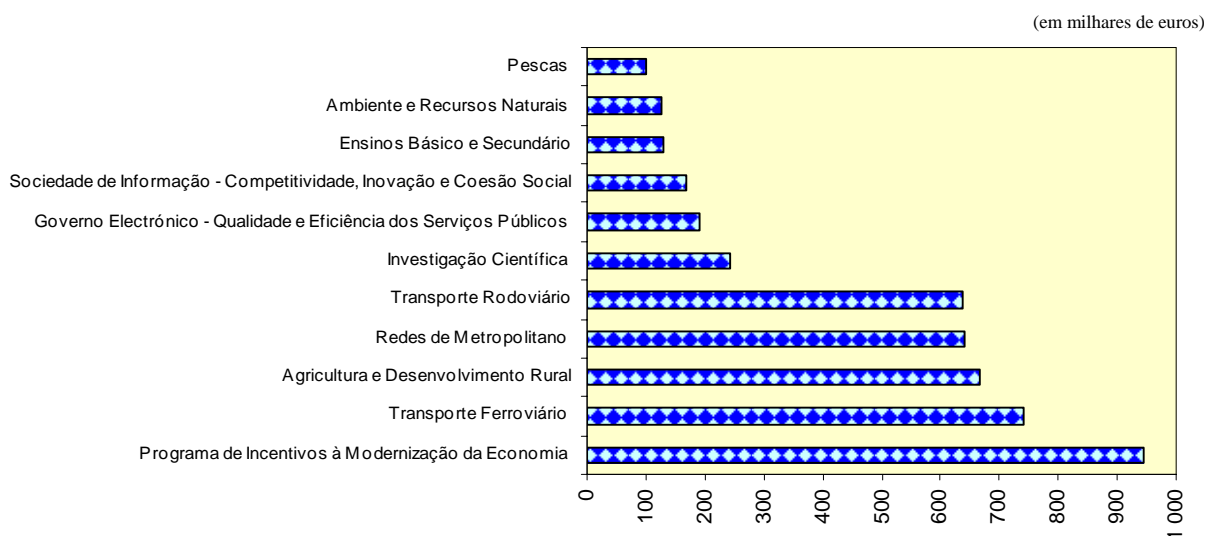


4.2.7.4 – Despesa prevista por Programa orçamental

Para 2004, o PIDDAC contemplou 52 Programas orçamentais, que incluíram 921 Medidas, desdobradas em 2.495 Projectos, com um financiamento total de €5.861,3 milhões.

No gráfico IV.6 estão referidos 11 dos 52 Programas orçamentais, os quais representam 78,3% do total do PIDDAC inicial (€4.589,1 milhões).

Gráfico IV.6 – PIDDAC previsto para os onze Programas orçamentais mais significativos



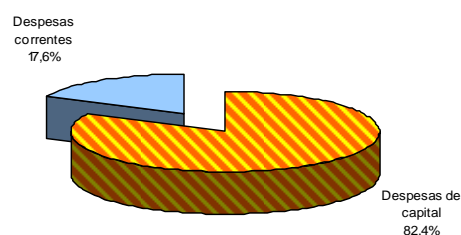
Fonte: OE de 2004.

O Programa de “Incentivos à Modernização da Economia” (PRIME) foi o mais relevante, tendo envolvido €944 milhões de financiamento total e contemplado um financiamento comunitário de €764,5 milhões.

4.2.7.5 – Natureza da despesa prevista

Do total do financiamento do PIDDAC previsto (cfr. gráfico IV.7), 82,4% abrangia despesas de capital e 17,6% despesas de natureza corrente, estas últimas associadas maioritariamente a projectos de investimento co-financiado.

Gráfico IV.7 – Natureza da despesa prevista



Fonte: GOP de 2004.

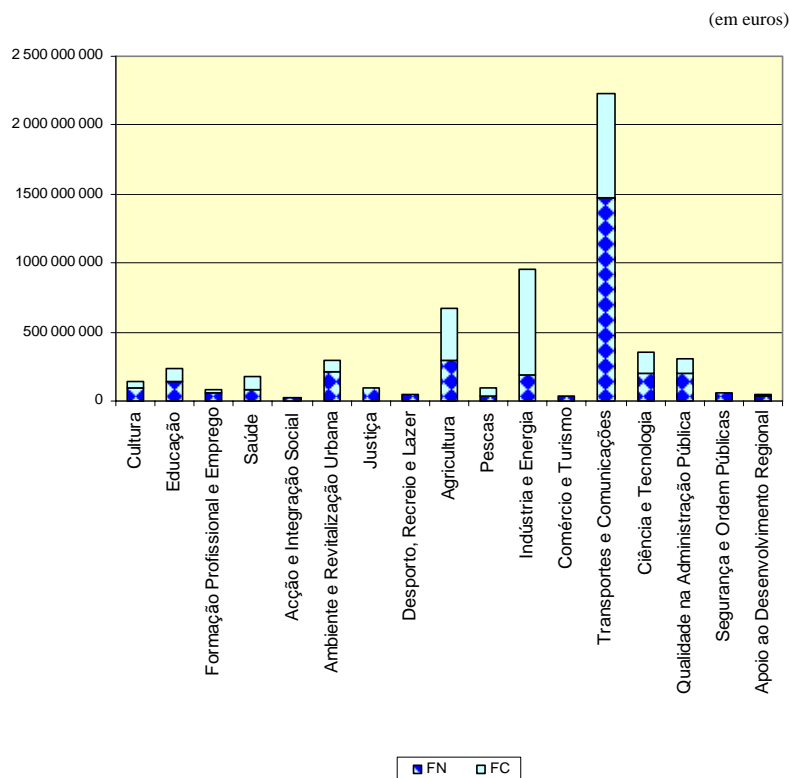
No âmbito do contraditório, o DPP veio referir: “(...) Os valores constantes do Capítulo do documento das Grandes Opções do Plano Relativo ao PIDDAC 2004 decorreram de um apuramento preliminar efectuado antes de 15 de Setembro de 2003 (data de submissão daquele documento ao Parecer do Conselho Económico e Social), não coincidindo com a informação final sobre o PIDDAC Inicial constante do SIPIDDAC; assim, alguns valores constantes do Parecer do TC em apreço, estando correctos à luz do documento das GOP de 2004 de onde foram extraídos, não correspondem à informação final aprovada pela Assembleia da República. Estão neste caso os valores finais relativos ao **peso das despesas correntes e de capital** que se situaram em 16% e 84%, respectivamente, quando, nas GOP, eram referidos 17,6% e 82,4%”.

A despesa orientada para projectos de investimento executados por entidades que integram subsectores institucionais exteriores ao Estado, designadamente Empresas Públicas e Privadas não financeiras, Serviços e Fundos Autónomos, Empresas Privadas e Famílias, a financiar pelo PIDDAC, representou 63%.

4.2.7.6 – Despesa prevista por sector

Como resulta do gráfico a seguir apresentado, o financiamento da programação atinente ao exercício das funções de soberania, nomeadamente, Justiça e Segurança e Ordem Públicas, foi fundamentalmente nacional, concretizado pelo Orçamento do Estado.

Gráfico IV.8 – PIDDAC previsto por sector



Fonte: OE de 2004.

Ao sector dos transportes e comunicações foram afectos €2.228 milhões, correspondendo €1.475,1 milhões à componente nacional e €752,9 milhões à participação comunitária. O valor



orçamentado para este sector representou 38,0% do financiamento total, 45,3% do financiamento nacional e 28,9% do comunitário.

Ao sector produtivo, abrangendo a agricultura, as pescas, a indústria, a energia, o comércio e o turismo, foi destinado um financiamento de €1.768 milhões, 30,2% do total do PIDDAC.

4.2.7.7 – Despesa prevista por Ministério

Pela leitura do quadro seguinte verifica-se que o MOPTC, com €2.175,4 milhões, apresentava o mais elevado financiamento previsto (37,1% do total), seguindo-se o MAET, com €1.052,9 milhões (18,0%), e o MAPF, com €793,2 milhões (13,5%); o MNE, o MDN, o MAI e o MT situavam-se em valores inferiores a 1%.

Quadro IV.6 – PIDDAC previsto por Ministério

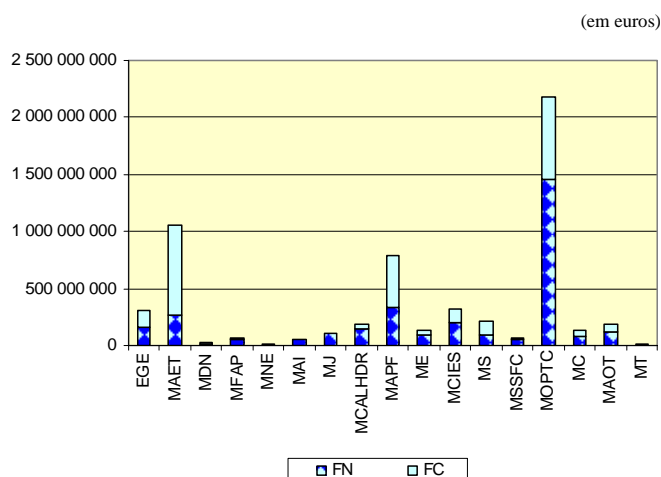
(em milhões de euros)

Ministério	Financiamento nacional		Financiamento comunitário		Financiamento total	
	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)	Valor	Estrutura (%)
EGE	161,9	5,0	149,5	5,7	311,4	5,3
MAET	270,5	8,3	782,4	30,0	1 052,9	18,0
MDN	12,0	0,4	11,1	0,4	23,2	0,4
MFAP	56,0	1,7	6,3	0,2	62,3	1,1
MNE	17,4	0,5	2,2	0,1	19,5	0,3
MAI	49,3	1,5	0,0	0,0	49,3	0,8
MJ	107,7	3,3	4,1	0,2	111,8	1,9
MCALHDR	144,4	4,4	46,3	1,8	190,7	3,3
MAPF	338,0	10,4	455,2	17,5	793,2	13,5
ME	93,2	2,9	46,6	1,8	139,8	2,4
MCIES	200,6	6,2	126,1	4,8	326,7	5,6
MS	90,4	2,8	119,5	4,6	209,9	3,6
MSSFC	57,2	1,8	8,1	0,3	65,2	1,1
MOPTC	1 452,6	44,6	722,8	27,7	2 175,4	37,1
MC	84,7	2,6	46,4	1,8	131,0	2,2
MAOT	114,2	3,5	74,9	2,9	189,1	3,2
MT	3,4	0,1	6,3	0,2	9,7	0,2
Total	3 253,5	100,0	2 607,8	100,0	5 861,3	100,0

Fonte: OE de 2004 e elementos fornecidos pelo DPP.

Conforme resulta do gráfico seguinte, o financiamento comunitário orientou-se fundamentalmente para os Ministérios envolvidos na programação financeira do QCA III, em especial os responsáveis pelos incentivos ao sector produtivo.

Gráfico IV.9 – PIDDAC previsto por Ministério



Fonte: OE de 2004 e informação proveniente do DPP.

No Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho, o financiamento comunitário previsto representa 77,6% do programado, tendo especial relevância o PRIME. Também, de modo idêntico, nos Ministérios da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas e da Saúde, os fundos comunitários previstos envolveram mais de 50% do seu financiamento total.

4.2.7.8 – PIDDAC global inicial, final e disponível

Os valores do PIDDAC inicial, final e os montantes disponíveis são evidenciados no quadro seguinte, verificando-se que o financiamento nacional “Outras Fontes”, tanto no PIDDAC final como no disponível, representou um aumento de 50,6% do montante orçamentado.

Nas restantes fontes de financiamento, esses valores apresentaram taxas negativas, com excepção da dotação final (6,8%) do Cap. 50 – FN.

Quadro IV.7 – PIDDAC inicial, final e disponível por fonte de financiamento

(em milhões de euros)

Fontes de financiamento		PIDDAC inicial		PIDDAC final		PIDDAC disponível		Diferenças			
		(A)	Estrutura (%)	(B)	Estrutura (%)	(C)	Estrutura (%)	(B-A)	%	(C-A)	%
Financiamento nacional	Cap. 50	2 361,7	40,3	2 521,2	39,1	2 306,0	37,0	159,5	6,8	(55,7)	(2,4)
	Outras fontes	891,8	15,2	1 343,3	20,8	1 343,3	21,5	451,5	50,6	451,5	50,6
Financiamento comunitário	Cap. 50	332,4	5,7	329,3	5,1	329,3	5,3	(3,1)	(0,9)	(3,1)	(0,9)
	Outras fontes	2 275,3	38,8	2 257,5	35,0	2 257,5	36,2	(17,8)	(0,8)	(17,8)	(0,8)
Total		5 861,3	100,0	6 451,3	100,0	6 236,1	100,0	590,0	10,1	374,8	6,4

Fonte: OE de 2004 e elementos fornecidos pelo DPP.

A diferença entre os valores do PIDDAC inicial e o final é de €590 milhões (10,1%) e reporta-se a um acréscimo de €611,0 milhões no financiamento nacional e a uma redução de €21,0 milhões no financiamento comunitário.



O PIDDAC disponível, face ao inicial, teve um acréscimo de €374,8 milhões e uma redução de €215,2 milhões¹ em relação ao PIDDAC final.

Embora se constate diferenças entre os valores do PIDDAC inicial e do disponível, a estrutura do financiamento das várias fontes de financiamento manteve-se idêntica.

4.2.7.9 – Execução do PIDDAC global

A execução financeira global do PIDDAC é a que consta do quadro IV.8, no qual se faz a comparação entre os valores orçamentados e os executados.

À semelhança do ocorrido em 2003, a taxa de execução do financiamento nacional foi superior à taxa de execução do PIDDAC total e à do financiamento comunitário.

Quadro IV.8 – PIDDAC disponível e executado por fonte de financiamento

(em milhões de euros)

Fontes de financiamento		PIDDAC disponível		PIDDAC executado		(A-B)	(B/A)
		(A)	Estrutura (%)	(B)	Estrutura (%)		
Financiamento nacional	Cap. 50	2 306,0	37,0	2 070,9	45,4	235,1	89,8
	Outras fontes	1 343,3	21,5	951,7	20,8	391,6	70,8
Financiamento comunitário	Cap. 50	329,3	5,3	92,5	2,0	236,8	28,1
	Outras fontes	2 257,5	36,2	1 450,8	31,8	806,7	64,3
Total		6 236,1	100,0	4 565,9	100,0	1 670,2	73,2

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

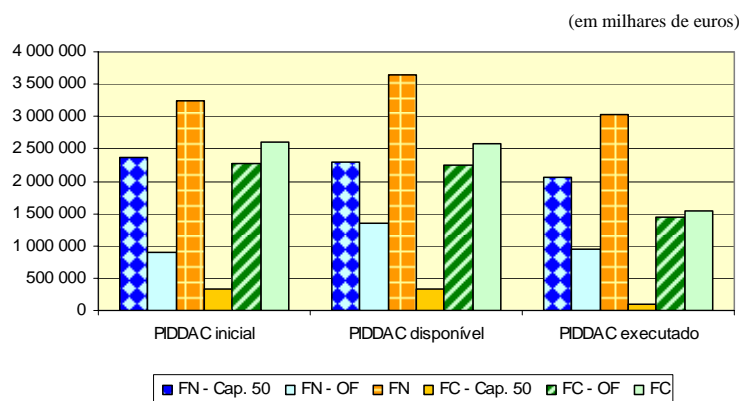
Considerando os valores do PIDDAC disponível, a taxa de execução global foi de 73,2% (€4.565,9 milhões), a taxa de execução do financiamento nacional de 82,8% (€3.022,6 milhões) e a do financiamento comunitário de 59,7% (€1.543,3 milhões).

Tendo em conta a dotação inicial, a taxa de execução global do PIDDAC foi de 77,9%, a da execução do financiamento nacional de 92,9% e a da componente comunitária de 59,2%. Calculando estas taxas com base na dotação final, a execução global foi de 70,8%, a do financiamento nacional de 78,2% e a da componente comunitária de 59,7%.

Face à taxa de execução apurada considerando o PIDDAC inicial e comparando os valores com os de 2003, verifica-se que, no ano de 2004, a taxa de execução foi superior à do ano transacto em 1 ponto percentual. Contudo, o valor da execução foi inferior em €245,3 milhões. Comparativamente a 2002, a taxa de execução global foi superior em 3,5 pontos percentuais, embora, em valor nominal, a execução tenha sido inferior em €375,0 milhões.

¹ A diferença apurada entre a dotação disponível e a dotação final reflecte o valor dos cativos atinentes ao Cap. 50.

Gráfico IV.10 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fonte de financiamento



O gráfico refere a variação dos montantes nas diferentes fontes de financiamento do PIDDAC inicial, disponível e executado. Comparando o PIDDAC executado com o inicial e o disponível, verifica-se que o financiamento comunitário apresentou a maior redução, tanto na componente do Cap. 50 como em “Outras Fontes”.

4.2.7.9.1 – Execução face às prioridades das GOP

A execução do PIDDAC por prioridades das GOP é evidenciada no quadro seguinte:

Quadro IV.9 – PIDDAC executado por prioridades das GOP

(em milhões de euros)

GOP	Financiamento nacional			Financiamento comunitário			Total
	Cap. 50	Outras Fontes	Total	Cap. 50	Outras Fontes	Total	
Consolidar um Estado com autoridade, moderno e eficaz	196,9	49,5	246,4	7,1	2,4	9,5	255,9
Sanear as finanças públicas e desenvolver a economia	1 259,4	807,4	2 066,8	26,9	1 264,5	1 291,4	3 358,3
Investir na qualificação dos portugueses	341,1	55,0	396,1	40,7	109,7	150,3	546,4
Reforçar a justiça social e garantir a igualdade de oportunidades	273,5	39,8	313,3	17,8	74,2	92,0	405,3
Total	2 070,9	951,7	3 022,6	92,5	1 450,8	1 543,3	4 565,9

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

Verifica-se que a execução global do PIDDAC, face às prioridades das GOP, foi a seguinte: a 2.^a Grande Opção abrangeu uma execução de €3.358,3 milhões (73,6% do total da despesa); seguiu-se a 3.^a Grande Opção com €546,4 milhões (12%); a 4.^a Grande Opção e a 1.^a Grande Opção tiveram execuções inferiores a €500 milhões (representaram, respectivamente, 8,9% e 5,6%).



4.2.7.9.2 – Execução por eixo do QCA III

O PIDDAC executado, afecto à programação co-financiada, eixos 1, 2, 3, 4 e “Assistência Técnica”, representa cerca de 55,7% do total e um montante de €2.545,3 milhões, e não 66,6% e um montante de €3.906,5 milhões, como previsto.

Quadro IV.10 – PIDDAC executado por eixo do QCA III

(em milhões de euros)

Eixo	Financiamento nacional		Financiamento comunitário		Total
	Cap. 50	Outras Fontes	Cap. 50	Outras Fontes	
Eixo 1 – Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social	199,0	22,8	22,1	120,1	364,0
Eixo 2 – Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro	185,9	10,9	4,1	618,7	819,6
Eixo 3 – Afirmar a valia do território e da posição geoeconómica do País	204,9	363,9	6,9	134,9	710,5
Eixo 4 – Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional	262,3	38,3	57,1	289,2	646,9
Assistência Técnica	0,9	1,2	0,0	2,2	4,3
Total	853,1	437,1	90,2	1 165,1	2 545,3

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

A distribuição da execução do PIDDAC, por eixo, foi, por ordem decrescente, a seguinte: Eixo 2, €819,6 milhões (32,2%); Eixo 3, €710,5 milhões (27,9%); Eixo 4, €646,9 milhões (25,8%) e Eixo 1, €364,0 milhões (14,3%).

4.2.7.9.3 – Execução por região

Como se refere no ponto 4.2.7.3, existe investimento que, pelas suas características de incidência nacional distribuída por várias regiões, não é afecto a uma em concreto. Esta situação verificou-se relativamente a 13,3% (€606,5 milhões) da execução do PIDDAC e não, como previsto, a 20% (€1.140,8 milhões).

Quadro IV.11 – PIDDAC executado por Região

(em milhões de euros)

Região	Financiamento nacional		Financiamento comunitário		Total
	Cap. 50	Outras Fontes	Cap. 50	Outras Fontes	
Norte	496,6	474,7	12,2	443,3	1 426,8
Centro	305,0	103,9	11,8	261,5	682,2
Lisboa e Vale do Tejo	513,9	236,3	40,3	426,8	1 217,4
Alentejo	141,5	28,1	13,3	166,7	349,5
Algarve	111,4	36,6	0,9	32,8	181,7
Madeira	4,3	2,6	0,0	6,0	13,0
Açores	25,6	3,9	0,0	12,1	41,6
Estrangeiro	47,3	0,0	0,0	0,0	47,3
Várias NUT do Continente	347,7	62,2	12,9	79,5	502,4
Várias NUT (País)	77,6	3,4	0,9	22,2	104,1
Total	2 070,9	951,7	92,5	1 450,8	4 565,9

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

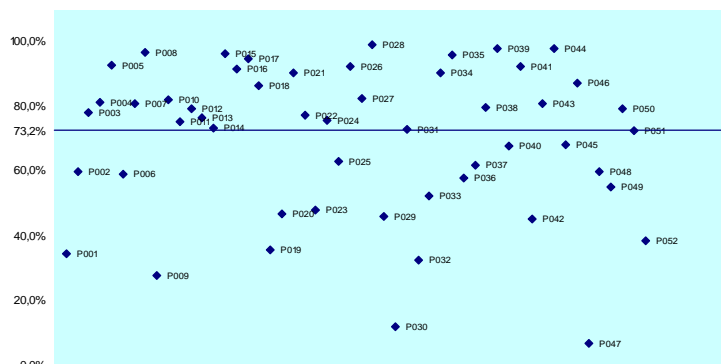
Como o quadro IV.11 indica, o investimento na Região Norte envolveu uma verba de €1.426,8 milhões, o que representou 31,2% do total, a Região de Lisboa e Vale do Tejo executou 26,7% do total, a que corresponde €1.217,4 milhões, o Centro executou 14,9% (€682,2 milhões), o Alentejo 7,7% (€349,5 milhões) e o Algarve 4,0% (€181,7 milhões).

Na Madeira e nos Açores, o investimento envolveu valores inferiores a 1% do total, €13,0 milhões e €41,6 milhões, respectivamente.

4.2.7.9.4 – Execução por Programa Orçamental

A taxa de execução do PIDDAC, nos 52 Programas orçamentais, variou entre os 99,4% (P39-Euro 2004) e os 6,9% (P47-Transporte Aéreo). É de referir que 21 dos Programas orçamentais apresentaram taxas superiores a 80% e 10 inferiores a 50%.

Gráfico IV.11 – Taxa de execução global dos Programas orçamentais



Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.



Os 11 Programas referidos no ponto 4.2.7.4, envolvendo 78,3% do PIDDAC inicial (€4.589,1 milhões) e 79,5% do disponível (€4.957,4 milhões), representaram 81,2% do PIDDAC executado (€3.709,1 milhões).

Quadro IV.12 – Taxas de execução por fonte de financiamento dos 11 Programas orçamentais com maior relevância financeira

	Financiamento Nacional			Financiamento Comunitário			Total
	Cap. 50	Outras Fontes	Total	Cap. 50	Outras Fontes	Total	
P1 – Sociedade de informação - competitividade, inovação e coesão social	78,6	100,0	78,7	3,6	58,3	4,6	34,9
P2 – Governo electrónico - qualidade e eficiência dos serviços públicos	72,4	79,0	73,9	15,8	69,4	31,9	60,3
P3 – Investigação científica	96,0	29,8	92,3	30,8	62,3	57,6	78,4
P18 – Ensinos básico e secundário	98,3	0,0	98,3	68,9	57,9	68,8	86,6
P29 – Ambiente e recursos naturais	87,3	9,6	86,7	6,7	36,5	10,9	46,2
P41 – Agricultura e desenvolvimento rural	94,3	81,6	93,7	32,2	91,9	91,4	92,4
P42 – Pescas	57,4	30,9	47,6	15,1	46,1	44,7	45,6
P44 – Transporte rodoviário	99,9	98,9	99,8	25,5	91,7	91,7	98,3
P45 – Transporte ferroviário	99,3	80,5	81,9	47,3	36,4	36,5	68,3
P46 – Redes de metropolitano	100,0	92,4	94,3	76,8	69,5	70,7	87,3
P49 – Programa de incentivos à modernização da economia	64,5	5,3	39,6	0,0	60,6	60,6	55,4
Total	91,8	75,9	85,6	26,6	66,6	61,6	74,8

PIDDAC total	89,8	70,8	82,8	28,1	64,3	59,7	73,2
---------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

A taxa média da execução destes 11 Programas orçamentais foi de 74,8%, valor que se aproxima da taxa média da execução total do PIDDAC (73,2%).

Os 3 Programas com a mais elevada taxa de execução foram o P44 – Transporte Rodoviário (98,3%, €841,6 milhões), o P41 – Agricultura e Desenvolvimento Rural (92,4%, €662,9 milhões) e o P46 – Redes de Metropolitano (87,3%, €448,7 milhões).

Destes 11 Programas, 6 apresentaram taxas de execução inferiores à média, destacando-se o P1 – Sociedade de Informação - Competitividade, Inovação e Coesão Social, que apresentou a menor taxa de execução (35%), e o P24 – Pescas e o P29 – Ambiente e Recursos Naturais, ambos com cerca de 46%.

4.2.7.9.5 – Execução por classificação económica

Relativamente à natureza da despesa, a execução da despesa corrente foi de €664,7 milhões, representando cerca de 14,6% do total. Para esta despesa corrente, a componente nacional contribuiu com €507,6 milhões (76,4%) e a comunitária com €157,1 milhões (23,6%).

A despesa de capital (€3.901,2 milhões) representou 85,4% do total, correspondendo a componente nacional a €2.515 milhões (64,5%) e a comunitária a €1.386,1 milhões (35,5%).

Quadro IV.13 – PIDDAC executado por natureza da despesa e fonte de financiamento

(em milhões de euros)

Natureza da despesa	Financiamento nacional			Financiamento comunitário			Total	
	Cap. 50	Outras Fontes	Total	Cap. 50	Outras Fontes	Total	Valor	Estrutura (%)
Despesas com pessoal	10,5	0,4	10,9	2,0	7,5	9,5	20,4	0,4
Aquisição de bens e serviços	187,8	12,7	200,5	11,6	27,8	39,4	239,9	5,3
Juros e outros encargos	0,8	0,0	0,8	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0
Transferências correntes	263,4	14,5	277,9	2,2	88,9	91,1	369,0	8,1
Subsídios	5,4	11,3	16,8	0,1	16,9	17,0	33,7	0,7
Outras despesas correntes	0,7	0,0	0,7	0,0	0,1	0,1	0,8	0,0
Sub total	468,7	38,9	507,6	15,9	141,3	157,1	664,7	14,6
Aquisição de bens de capital	953,9	143,1	1 097,1	51,1	301,0	352,1	1 449,2	31,7
Transferências de capital	597,9	769,6	1 367,5	25,5	839,7	865,1	2 232,6	48,9
Activos financeiros	50,4	0,0	50,4	0,0	168,9	168,9	219,3	4,8
Outras despesas de capital	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sub total	1 602,2	912,8	2 515,0	76,6	1 309,5	1 386,1	3 901,2	85,4
Total	2 070,9	951,7	3 022,6	92,5	1 450,8	1 543,3	4 565,9	100,0

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

Os agrupamentos económicos com maior execução do investimento foram as “transferências de capital”, que representam cerca de 48,9% (€2.232,6 milhões), seguindo-se a “aquisição de bens de capital”, com 31,7% (1.449,2 milhões) e as “transferências correntes”, com 8,1% (€369 milhões).

4.2.7.9.6 – Execução por sector

A execução do PIDDAC, por sector, manteve a tendência verificada em anos anteriores. No Sector dos Transportes, a execução foi de €2.012,1 milhões e representou 44,1% da execução global. Nos Sectores da Agricultura e da Indústria e Energia as percentagens foram superiores a 13%. No conjunto, estes 3 sectores tiveram uma execução de €3.281 milhões (71,9% do total).



Quadro IV.14 – PIDDAC executado por sector e fonte de financiamento

(em milhões de euros)

Sector	Financiamento Nacional		Financiamento Comunitário		Total	Estrutura (%)
	Cap. 50	Outras fontes	Cap. 50	Outras fontes		
Cultura	72,4	0,1	3,1	10,8	86,4	1,9
Educação	104,2	22,4	32,9	18,8	178,3	3,9
Formação profissional e emprego	1,0	33,9	2,3	17,4	54,6	1,2
Saúde	52,7	12,5	8,1	36,6	109,9	2,4
Acção e integração social	14,3	0,0	0,0	4,9	19,2	0,4
Ambiente e revitalização urbana	143,1	2,2	5,9	7,3	158,5	3,5
Justiça	41,5	24,2	3,4	0,0	69,1	1,5
Desporto, recreio e lazer	35,0	1,3	0,0	0,2	36,5	0,8
Agricultura	277,1	11,8	0,6	376,3	665,9	14,6
Pescas	15,1	4,9	0,0	39,6	59,5	1,3
Indústria e energia	105,4	6,1	2,1	489,4	603,0	13,2
Comércio e turismo	21,8	0,1	0,0	0,0	21,8	0,5
Transportes e comunicações	836,0	783,8	22,1	370,2	2 012,1	44,1
Ciência e tecnologia	183,0	2,3	3,1	48,6	237,0	5,2
Modernização da administração pública	89,0	39,0	8,1	24,4	160,6	3,5
Segurança e ordem pública	57,5	6,7	0,0	0,0	64,3	1,4
Apoio ao desenvolvimento regional	21,8	0,5	0,6	6,2	29,1	0,6
Total	2 070,9	951,7	92,5	1 450,8	4 565,9	100,0

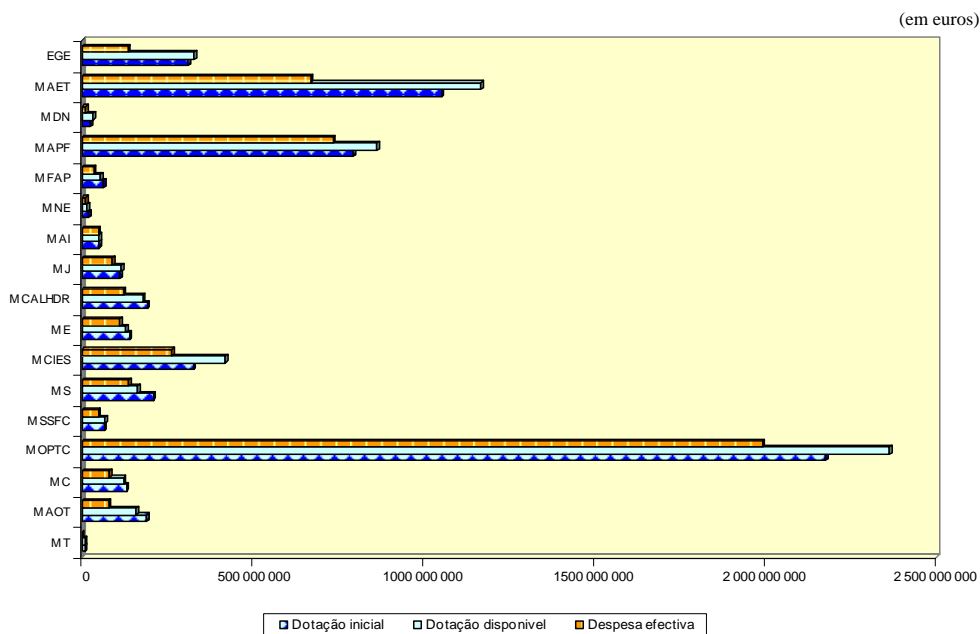
Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

É de referir que 4 dos 17 sectores apontados no quadro IV.14 representaram, no seu conjunto, uma execução global de cerca de 2% e, individualmente, execuções inferiores a 1% [Acção e Integração Social (0,4%, €19,2 milhões), Comércio e Turismo (0,5%, €21,8 milhões), Apoio ao Desenvolvimento Regional (0,6%, €29,1 milhões) e Desporto, Recreio e Lazer (0,8%, €36,5 milhões)].

4.2.7.9.7 – Execução por Ministério

Os valores do PIDDAC inicial, disponível e executado, nos diferentes Ministérios, estão espelhados no gráfico seguinte.

Gráfico IV.12 – PIDDAC inicial, disponível e executado por Ministério



Dos 17 Ministérios, 7 apresentaram valores relativos ao PIDDAC disponível inferiores ao PIDDAC inicial (MAOT, MCALHDR, MC, ME, MFAP, MNE e MS).

O MDN apresenta a mais elevada taxa de variação entre o PIDDAC inicial e o disponível, cerca de 39%, a qual se reporta ao Cap. 50 (FN-74,8%). A execução verificada neste Ministério foi de 32,8% e a que respeita ao financiamento nacional – “Outras Fontes” – foi de 50,1%.

A constituição do XVI Governo introduziu alterações orgânicas que se reflectiram na composição e designação de alguns Ministérios, bem como na criação ou extinção de outros. Estas ocorrências impossibilitam a análise comparativa com anos anteriores, em relação a 10 Ministérios que foram objecto de alteração, criação ou extinção.



Quadro IV.15 – Taxas de execução por fonte de financiamento dos Ministérios

(em milhões de euros)

Ministério	Taxa de execução						
	Financiamento nacional			Financiamento comunitário			Total
	Cap. 50	Outras fontes	Total	Cap. 50	Outras fontes	Total	
EGE	82,0	13,3	71,9	4,4	20,4	9,0	41,2
MAET	67,3	25,8	48,3	34,4	61,3	61,3	57,5
MDN	50,1	0,0	50,1	0,0		0,0	32,8
MFAP	71,2	0,0	71,2	30,9	29,4	30,4	65,7
MNE	77,0	0,0	77,0	0,0	0,0	0,0	67,0
MAI	94,9	0,0	94,9	0,0	0,0	0,0	94,9
MJ	91,6	63,0	78,5	79,7	0,0	79,7	78,5
MCALHDR	85,5	37,0	80,7	45,3	33,7	34,4	67,7
MAPF	90,0	75,7	89,0	23,1	84,6	82,5	85,2
ME	97,7	0,0	97,7	66,4	57,9	66,3	85,5
MCIES	90,2	26,1	68,9	28,7	50,1	49,0	62,3
MS	75,4	77,6	75,9	100,0	99,3	99,4	85,0
MSSFC	83,5	68,6	72,9	73,7	61,3	61,4	71,5
MOPTC	99,7	85,4	92,1	70,9	62,0	62,5	84,2
MC	90,7	7,8	89,6	47,0	25,6	28,9	66,1
MAOT	86,7	0,0	86,7	9,9	2,5	8,3	49,4
MT	33,0	13,4	29,9	0,0	1,3	0,4	9,8
Total	89,8	70,8	82,8	28,1	64,3	59,7	73,2

Fonte: Elementos fornecidos pelo DPP.

Como se verifica no quadro supra, 11 dos 17 Ministérios apresentaram taxas de execução inferiores à taxa média do PIDDAC global, variando as mesmas entre os 9,8% e 71,5%. No entanto, a execução conjunta destes 11 Ministérios representou apenas cerca de 32,0% do total executado.

Os 3 Ministérios com as maiores verbas do PIDDAC afecta (MAET, MAPF e MOPTC – cfr. gráfico IV.12) representaram, no seu conjunto, 74,4% da execução total, ou seja, €3.396,9 milhões.

4.3 – Projecto/Medida “Empreendimento Campo Grande/Odivelas” do Programa PIDDAC “Redes de Metropolitano”

4.3.1 – Enquadramento e Objectivos

A auditoria foi orientada para a análise do Projecto/Medida “Empreendimento Campo Grande/Odivelas” do Programa PIDDAC “Redes de Metropolitano” do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC).

A entidade executora deste Projecto/Medida foi o Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP) do MOPTC, a quem competiu o seu acompanhamento, fiscalização, avaliação e controlo.

Tendo-se verificado que o GEP não dispunha da informação necessária à realização da auditoria, os trabalhos foram direccionados para o Metropolitano de Lisboa, E.P., (ML), entidade sob cuja

responsabilidade directa foi executado o “*Empreendimento Campo Grande/Odivelas*”, e para a Ferconsult – Consultoria, Estudos e Projectos de Engenharia de Transportes, S.A., empresa instrumental do grupo ML, tendo também sido abordados, para recolha de elementos, a Câmara Municipal de Lisboa – entidade legalmente competente para o licenciamento das obras neste concelho – e o Gestor do Programa Operacional de Acessibilidade e Transportes (POAT), no âmbito do co-financiamento pelos Fundos Estruturais.

No âmbito da auditoria procedeu-se à análise dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo da orçamentação e execução do Projecto e à análise dos processos de contratação da execução de projectos, empreitadas e fornecimentos, com verificação do controlo dos fluxos financeiros e documentais e do cumprimento do enquadramento legal por parte do ML.

O período de referência da acção foi de 1 de Janeiro de 1996 a 31 de Dezembro de 2004, data esta de “*cut-off*”.

4.3.2 – Caracterização do empreendimento

O Projecto “*Empreendimento Campo Grande/Odivelas*” desenvolveu-se nos concelhos de Lisboa e Odivelas, na denominada Linha Amarela do Metro, e envolveu a construção de 4.998 m de via, 5 novas estações – Quinta das Conchas, Lumiar, Ameixoeira, Senhor Roubado e Odivelas – e um novo Término em Odivelas, para além da realização de alguns trabalhos no antigo Término do Campo Grande.

O objectivo principal do Projecto foi o de dotar o chamado corredor de Loures de um meio pesado de transporte público que servisse cerca de 236.000 habitantes, 36.000 directamente, na área de influência das cinco novas estações, e cerca de 200.000 indirectamente, no “corredor” Lumiar – Loures. Com o Projecto, o número de passageiros anualmente transportados pelo ML deverá evoluir dos 30 para os 31 milhões, até 2010.

A repartição do Projecto por métodos construtivos incluiu 468 m de construção de túnel a céu aberto, 2.548 m de túnel em escudo (tuneladora), 1.052 m de túnel executado em NATM (*new austrian tunneling method*), 920 m em viaduto e 40 m de obras especiais (tectos planos).

As grandes obras de construção foram divididas em várias empreitadas, de que relevam duas empreitadas para execução dos troços em túnel, uma empreitada para execução dos troços em viaduto, cinco empreitadas para execução dos toscos das estações, cinco empreitadas para execução de acabamentos, rede eléctrica e climatização das mesmas estações, outra empreitada para execução do Término de Odivelas e três empreitadas para instalação de via.

As empreitadas de maior expressão financeira foram objecto de concurso público internacional. Para além destas empreitadas, houve lugar à contratação de estudos, outros trabalhos e fornecimentos, precedida ou não de concursos públicos.

4.3.3 – Programação, Aprovação e Execução Financeira

O processo de decisão e execução financeira decorreu entre 1994 e 2005, tendo as obras arrancado em 1999.



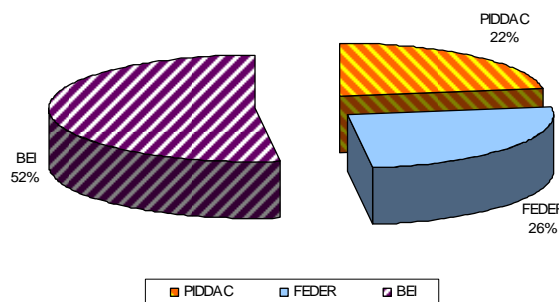
O custo total da extensão da Linha Amarela – Campo Grande/Odivelas – estimado na fase de estudo prévio, em 1998, pelos técnicos da Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, foi de €210 milhões. Este custo, que terá servido de suporte à decisão política, quando comparado com o custo total de realização do Projecto, que se estima agora em €338 milhões, evidencia um desvio de 61%. O último ajuste no orçamento aprovado indicava um custo total para o empreendimento de €322 milhões.

Em 31 de Dezembro de 2004 estava ainda por fechar a conta final de obra deste Projecto. Nesta data, o investimento e os custos financeiros totalizavam €318,0 milhões, incluindo facturas datadas de 2005 mas referentes a trabalhos executados no ano de 2004.

Na mesma data, o financiamento pelo PIDDAC nacional totalizava €69,4 milhões, a que acresciam €77,1 milhões do FEDER, €156,6 milhões de empréstimo do Banco Europeu de Investimento (BEI), num total global de €303,1 milhões.

O gráfico seguinte evidencia que mais de metade do financiamento foi efectuado pelo BEI, repartindo-se a outra metade entre o PIDDAC nacional e o FEDER.

Gráfico IV.13 – Estrutura das fontes de financiamento



O arranque efectivo da construção civil foi financiado pelo BEI, cabendo conjuntamente a este e ao PIDDAC nacional o financiamento do ano de 2001 e, subsequentemente, ao PIDDAC nacional e ao FEDER o financiamento de 2002 e 2003. O PIDDAC nacional financiou sozinho (€6,4 milhões) o investimento de 2004, sendo a taxa de execução de 100%.

4.3.4 – Desenvolvimento e execução do Projecto

4.3.4.1 – Coordenação geral, elaboração dos projectos e fiscalização de empreitadas

A coordenação geral do empreendimento, o desenvolvimento dos projectos e a fiscalização das empreitadas foram realizados pela Ferconsult, a quem foram cometidas a quase totalidade das atribuições que cabem usualmente ao dono de obra.

A Ferconsult desenvolveu toda a sua actuação com um grau de autonomia elevado relativamente ao ML, procedendo ao desenvolvimento dos diferentes projectos, directamente ou com recurso a outras empresas, dando apoio à realização dos concursos e à apreciação de propostas, acompanhando depois todo o ciclo da realização dos empreendimentos, fiscalizando e acompanhando tecnicamente as obras de construção e concluindo os processos com a elaboração do fecho de contas das empreitadas, vulgarmente concretizado num adicional ao contrato.

O ML não efectuou qualquer *benchmarking* à eficiência dos custos dos estudos e projectos, coordenação e fiscalização e realização das infra-estruturas, sendo recentes as iniciativas do Conselho de Gerência do ML para reestruturação da participada Ferconsult e as diligências para reactivar a participação na organização internacional Nova Benchmarking, de modo a ter acesso e poder sistematizar a avaliação de indicadores.

Os contratos de prestação de serviços celebrados entre o ML e a Ferconsult foram efectuados por ajuste directo, como permitido pelo n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto.

Do valor total de €24,4 milhões relativo a contratos de prestação de serviços celebrados pelo ML, neste empreendimento, o montante de €20,0 milhões respeitava a contratos celebrados com a Ferconsult, não tendo expressão individual significativa a quase totalidade dos restantes contratos.

O ML não controlou devidamente a actividade da Ferconsult, tendo-se verificado, nomeadamente, o pagamento de facturação da Ferconsult que incluía trabalhos não realizados ou que excedia os valores contratados.

Apesar da especialização e experiência acumulada da Ferconsult, observaram-se deficiências nas prestações de serviços efectuadas. A concentração de funções de projectista, entidade fiscalizadora da execução e gestora dos processos administrativos e de controlo não contribuiu para uma maior evidência dessas deficiências e para a responsabilização dos intervenientes.

Foram lançados concursos sem que os projectos se encontrassem devidamente desenvolvidos, sendo o projecto de execução, por vezes, completado ao longo da execução da empreitada.

Reconheceram-se situações de deficiente desenvolvimento dos projectos e de falta de rigor das medições neles inseridas, mesmo em projectos subcontratados pela Ferconsult a projectistas externos. Apesar disso, o ML não implementou mecanismos de responsabilização dos projectistas, nomeadamente, quanto a erros e omissões do projecto, quer na vertente conceptual quer em termos de medições.

Formalidades essenciais da gestão das empreitadas, tais como, a aprovação de novos planos de trabalhos e cronogramas financeiros, pedidos de suspensão de trabalhos ou até a aprovação de preços (preços acordados) para novos trabalhos ordenados pela fiscalização ou propostos pelo empreiteiro, não tiveram lugar dentro dos prazos legais, dando origem a fragilidades da posição do dono da obra que depois se traduziram quer no pagamento de indemnizações quer na determinação do preço final dos trabalhos envolvidos.

4.3.4.2 – Sistema de Controlo e Sistema de Informação

A informação relativa aos empreendimentos realizados pelo ML não se encontrava centralizada, mas antes fragmentada, dispersa pelos diversos departamentos intervenientes ou disponível apenas na Ferconsult. Esta dispersão e as omissões dos processos existentes dificultaram a análise e a compreensão de toda a sequência de circunstâncias que fundamentaram algumas decisões e, algumas vezes, não foi possível obter informação que permitisse a análise detalhada de situações que exigiriam melhor esclarecimento.

A execução de trabalhos a mais e outros trabalhos não previstos no contrato nem sempre foi objecto de autorização prévia por parte do CG, entidade competente para esse efeito, sendo proposta a adjudicação e celebração de adicionais ao contrato já como realidade consumada e a ratificar, em



vários casos incluída no “*fecho de contas*” operado pelo actual CG para regularização de situações anteriores.

Em diversas situações, não foram elaborados autos relativos à recepção dos trabalhos de empreitadas, encontrando-se a informação dispersa pela Ferconsult e pelo ML, o que dá origem a significativa demora na realização do fecho de contas das empreitadas, estando ainda alguns processos a ser encerrados pelo Conselho de Gerência actual.

Os mecanismos de gestão e controlo implementados pelo actual Conselho de Gerência poderão melhorar de forma expressiva o controlo interno, em todas as suas vertentes, o que se espera tenha reflexos muito positivos na execução dos empreendimentos em curso e de outros futuros.

4.3.5 – Regularidade e competitividade do processo de contratação

Para realização da “*Extensão Campo Grande/Odivelas*” da Linha Amarela, o Metropolitano de Lisboa desenvolveu 112 processos para contratação de empreitadas e para aquisição de bens e serviços. Os contratos de empreitada celebrados foram 28, dos quais 11 tiveram valor superior a €5,0 milhões.

Verificou-se, em geral, o regular cumprimento dos normativos aplicáveis à contratação, com realização dos procedimentos pré-contratuais devidos em função do valor. Foram, no entanto, assinaladas algumas irregularidades de que relevam as seguintes:

- ◆ As Comissões de Análise das Propostas procederam, na maioria dos concursos, à densificação dos factores do critério de adjudicação e à definição de metodologias para a sua aplicação, estabelecendo por vezes subfactores não previstos no aviso e no programa de concurso e alterando o sistema classificativo previsto, referindo apenas no relatório de análise de propostas tê-lo efectuado previamente e sem que dos processos conste acta datada ou sequer referência que indique que esse procedimento tenha tido lugar em momento anterior à abertura e conhecimento do teor das propostas. Esta actuação viola os princípios da transparência, da igualdade e da estabilidade estabelecidos nos artigos 8.º, 9.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.
- ◆ Em várias obras, os contratos de empreitada foram celebrados com alteração substancial do objecto ou das condições que constavam dos processos patentes nos concursos respectivos e do valor das propostas sobre as quais recaiu a adjudicação, o que viola os princípios da igualdade, da concorrência e da estabilidade estabelecidos nos artigos 9.º, 10.º e 14.º do Decreto-Lei n.º 197/99.
- ◆ Em vários contratos de empreitada, o ML recorreu à figura dos “*trabalhos a mais*” para contratar a execução de trabalhos que não reuniam os requisitos necessários a essa qualificação, nos termos definidos no n.º 1 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, dispensando indevidamente a realização de concurso.
- ◆ Em várias situações, a decisão do ML, enquanto dono da obra, relativamente a formalidades essenciais para o controlo da execução das empreitadas, não teve lugar dentro dos prazos legais, com implicações contratuais que se reflectiram no preço final dos trabalhos.
- ◆ O projecto da empreitada de “*execução dos tascos da Estação Ameixoeira*”, adjudicada pelo valor de €25,4 milhões, foi integralmente substituído por projecto variante proposto pelo adjudicatário após o início da obra, com recurso a processo construtivo de execução mais

simples e, conseqüentemente, alterando a arquitectura de toda a estação. A celebração deste contrato foi precedida de parecer do Gabinete Jurídico e de Contencioso do ML, que concluiu pela ilegalidade da alteração. Acresce que não foi comprovada documentalmente a existência de despacho ou deliberação do Conselho de Gerência do ML a aprovar a alteração do projecto e a despesa adicional.

- ◆ O ML contratou por ajuste directo, precedido ou não de consulta, empreitadas de valor superior ao valor que obrigava à realização de concurso público, na vigência do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, e, mesmo já na vigência do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, superior ao limite de €1,0 milhão estabelecido no n.º 3 do artigo 7.º, sem que a fundamentação de direito invocada para a dispensa de procedimento se afigurasse verdadeiramente ajustada às situações de facto.
- ◆ Verificaram-se também, em tempo muito próximo, duas situações de contratação e fornecimento de bens da mesma natureza, cujo valor acumulado era superior ao limiar de aplicação do Decreto-Lei n.º 223/2001, em violação do disposto no n.º 2 do artigo 7.º deste diploma. Num caso, o fornecimento foi contratado como adicional a um contrato anteriormente celebrado e, no outro, a contratação foi precedida de consulta.
- ◆ O cálculo da revisão de preços da empreitada de “*execução de toscos da Estação Odivelas e zona envolvente*”, elaborado pela Ferconsult, considerou como mês de referência Março de 2001, quando deveria ter considerado Julho do mesmo ano, tendo daí resultado um pagamento em excesso de €355.585,99, acrescido de IVA. Registe-se a pronta resposta do Conselho de Gerência do ML na análise e rectificação de situação detectada na auditoria, com o pedido de reembolso da importância paga em excesso.

4.3.6 – Indemnizações e expropriações

Para a realização deste empreendimento foram adquiridas 18 parcelas de terreno, num total de 52.008,34 m², das quais 3 foram adquiridas por acordo e 15 foram expropriadas, parcelas que importaram num valor total de €3,4 milhões. Foram ainda pagos €4,7 milhões por ocupações temporárias e €0,9 milhões em indemnizações por cessação ou interrupção de actividade ou utilização, num total global de €9,0 milhões.

A indemnização de maior valor, de €4.239.782,13, com exclusão do IVA, foi acordada com a Província Portuguesa da Companhia de Jesus, na qualidade de proprietária do Colégio S. João de Brito e do Centro Universitário Padre António Vieira, e teve a ver com as ocupações provisórias e definitivas dos espaços necessários à construção da Estação Lumiar. O valor desta indemnização representa 46,9% do total de indemnizações e expropriações.

A construção de um edifício que foi necessário demolir, pertencente ao Colégio S. João de Brito, não tinha sido objecto de licenciamento municipal nem de inscrição na matriz predial, não tendo, todavia, esse facto sido levado em conta na determinação do montante acordado.

O pagamento desta indemnização foi efectuado pelo ML directamente ao empreiteiro que procedeu às obras de construção de novas instalações para o Jardim Infantil e 1.º ciclo do Ensino Básico, com uma área de 5.187 m², e à reparação dos edifícios afectados pelas obras.



4.3.7 – Incompatibilidade com o financiamento por Fundos Comunitários

Através da análise efectuada à legalidade, regularidade e competitividade dos processos de contratação e execução de empreitadas e fornecimentos, verificou-se que foram violadas regras nacionais e comunitárias relativas à concorrência e adjudicação de contratos públicos, não tendo, assim, sido cumprido o que se dispõe no artigo 12.º do Regulamento (CE) 1260/99, do Conselho, de 21 de Junho, relativamente às operações que foram ou poderiam ser objecto de financiamento comunitário. Foi o caso dos seguintes contratos:

- ◆ Empreitada de execução dos toscos da Estação Ameixoeira, contratada por €25,8 milhões;
- ◆ Adicional da empreitada de execução dos toscos da Estação Ameixoeira, relativo a arranjos exteriores, contratado por €1,3 milhões;
- ◆ Empreitada de execução dos toscos da Estação Odivelas e zona envolvente, contratada por €12,6 milhões;
- ◆ Empreitada relativa ao sistema de protecção à linha de alta tensão e acústica dos edifícios que ladeiam o viaduto de Odivelas, contratada por €1,4 milhões;
- ◆ Empreitada de execução dos toscos do Término de Odivelas, contratada por €7,2 milhões;
- ◆ Empreitada de execução de acessibilidades da rede viária (3.ª fase) à Estação Senhor Roubado, contratada por €2,1 milhões;
- ◆ Empreitada de execução da rede viária e da zona envolvente nos eixos 1 a 5 da Estação Odivelas, contratada por €2,0 milhões;
- ◆ Adicional ao contrato de fornecimento e aplicação de manta anti-vibratória nos troços Campo Grande/Odivelas, contratado por €0,4 milhões; e
- ◆ Contrato de fornecimento e instalação de manta anti-vibrática para os Términos de Odivelas e Amadora Sul, efectuado por €0,3 milhões.

A aplicação das regras nacionais relevantes em matéria de contratação pública é condição indispensável para a elegibilidade das despesas com estas operações, conforme resulta do n.º 3 do artigo 30.º do Regulamento citado, podendo implicar a perda do financiamento comunitário que tenha sido concedido para comparticipação das despesas relativas a estes contratos ou, nos casos em que tal não tenha ocorrido, o impedimento da sua apresentação para os mesmos efeitos.

O ML não procedeu, no tocante aos contratos relativos a este empreendimento, às comunicações à Comissão Europeia, mediante o envio de anúncio, nos termos previstos no artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, quer relativamente aos contratos celebrados com recurso aos procedimentos previstos no artigo 17.º, quer nos casos em que esses procedimentos foram dispensados com invocação do disposto no artigo 18.º do mesmo diploma.



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 abrangam 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 afectada 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-habituação (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 mesma 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

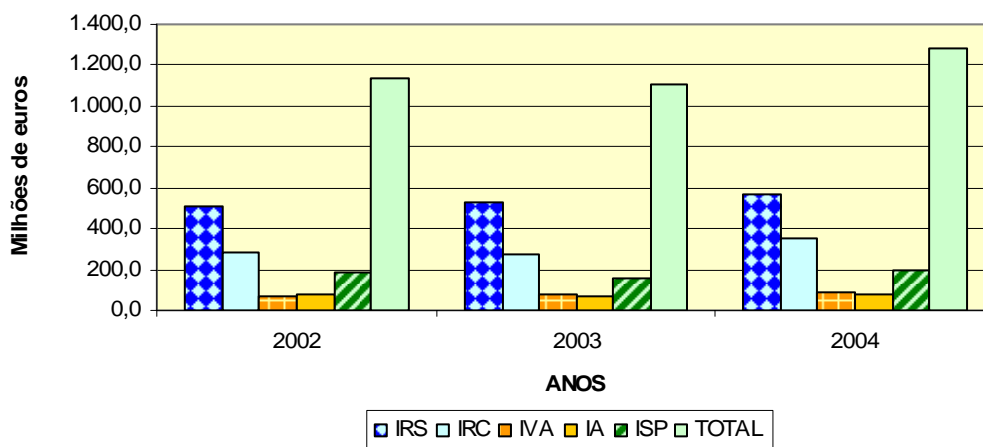
(em percentagem)

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.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO VI

Dívida Pública



VI – Dívida Pública

6.1 – Enquadramento da dívida pública em 2004

6.1.1 – Objectivos de gestão da dívida, carteira de referência e orientações do Governo

O artigo 2.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, estabelece os objectivos gerais para a gestão da dívida pública, designadamente a minimização dos custos numa perspectiva de longo prazo, a distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos, a prevenção de uma excessiva concentração de vencimentos, a limitação dos riscos e o desenvolvimento dos mercados financeiros.

Para a prossecução de tais objectivos, relevam, sobretudo, as decisões tomadas pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) relativamente às condições das operações de financiamento, designadamente no que se refere às opções em termos de instrumentos, montantes, maturidades, moedas, regimes de taxa de juro e formas de colocação da dívida, decisões essas que têm lugar no quadro dos limites e regras determinados pela Assembleia da República e pelo Governo.

Em articulação com as operações de financiamento, o IGCP, pelo n.º 2 do artigo 13.º da Lei n.º 7/98, ficou também autorizado a realizar as operações financeiras para o efeito tidas como adequadas, nomeadamente operações envolvendo derivados financeiros, tais como operações de troca (*swaps*) do regime de taxa de juro, de divisa e de outras condições financeiras, bem como operações a prazo (*forwards*), futuros e opções, tendo por base responsabilidades decorrentes da emissão de dívida pública, visando uma eficiente gestão da dívida pública directa e a melhoria das condições finais dos financiamentos.

Para concretizar com maior detalhe os objectivos que deverão presidir à actuação do IGCP, clarificando as regras e os limites dentro dos quais se deverá conter essa actuação e estabelecendo os métodos para a avaliação do grau de cumprimento daqueles objectivos, desde 1999 que o Governo, sob proposta do Instituto, tomou a opção de orientar a gestão da dívida pública em função de um *benchmark*¹, aprovando as “*Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP*”.

O *benchmark* foi escolhido dentro de um leque de políticas óptimas alternativas, sendo caracterizado em termos de maturidade média, prazo médio de refixação da taxa de juro, perfis temporais de reembolso e perfis temporais de refixação da taxa de juro.

As Orientações para a gestão da dívida pública estabelecem um conjunto de normas a seguir pelo IGCP, incidindo, nomeadamente, sobre os tipos de instrumentos e de transacções utilizáveis no quadro da gestão da dívida pública e sobre os limites para a assunção pela carteira de dívida de riscos cambiais, riscos de refinanciamento, riscos de taxa de juro e riscos de crédito².

¹ Também designado por carteira de dívida pública óptima ou carteira de *steady-state* ou *benchmark* de longo prazo, é uma estrutura de carteira cujas características se encontram aprovadas nas Orientações para a gestão.

² Consistindo este tipo de risco na probabilidade de ocorrer um acréscimo de custos da dívida em caso de falência de uma entidade com quem tenham sido contratados derivados financeiros, numa situação em que o valor desses contratos seja positivo para a República.

De referir que, a partir de Julho de 2004, entrou em vigor um novo *benchmark*, bem como uma nova versão das normas de Orientação para a gestão, no seguimento de reavaliação efectuada pelo IGCP do modelo que conduziu à definição em 2000 do anterior *benchmark*.

Aquelas normas impõem assim um conjunto de restrições à gestão a desenvolver pelo IGCP, em termos de instrumentos e de riscos a assumir pela carteira, e determinam também que a obtenção de financiamento e a gestão da carteira de dívida pelo Instituto deverão desenvolver-se tendo por referencial o *benchmark* e a estratégia de financiamento aprovadas.

Desta forma, tais termos de referência devem orientar as decisões do IGCP em matéria de novas emissões de dívida e de contratação de operações com derivados financeiros, sendo o grau de consecução dos objectivos de gestão atribuídos ao IGCP avaliado, periodicamente, através de relatórios trimestrais enviados à tutela, pela diferença entre as características da carteira detida pelo Estado (carteira real) e os correspondentes valores da carteira de referência¹, bem como pelo cumprimento das regras contidas nas citadas Orientações.

Para além destas regras de carácter geral e permanente, a execução orçamental de 2004 teve ainda que observar os limites fixados na LOE para determinados aspectos da dívida pública, com particular destaque para o limite de endividamento líquido global directo, que o artigo 61.º daquela lei fixou em €8.244.532.639, mas que a alteração introduzida pela Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro, elevou para €11.104.220.760. A este montante acrescia o limite fixado no artigo 62.º, no valor de €600 milhões, para financiamento da assunção de passivos e regularização de responsabilidades. Para além destes, a LOE estabeleceu também as condições gerais para a emissão de empréstimos (artigo 63.º) e fixou os limites para a dívida denominada em moeda estrangeira (artigo 64.º) e para a dívida flutuante (artigo 65.º).

Ainda pela LOE (artigo 66.º), e tal como tem sucedido em anos anteriores, o IGCP foi também autorizado a proceder à amortização antecipada de empréstimos e a efectuar operações de compra em mercado ou operações de troca de instrumentos de dívida, amortizando antecipadamente os títulos que, por essa forma, fossem retirados do mercado e emitindo, em sua substituição, obrigações do Tesouro, a fim de melhorar as condições de negociação e transacção dos títulos de dívida pública, aumentando a respectiva liquidez, e tendo em vista a melhoria dos custos de financiamento do Estado.

A autorização concedida ao IGCP pelo artigo 66.º da LOE para realizar operações de compra em mercado e troca de títulos de dívida pública, pese embora tais operações devam ser realizadas mediante condições essenciais previamente aprovadas pelo Governo, não é compatível com o disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 31.º da Lei de Enquadramento Orçamental², segundo o qual compete à Assembleia da República fixar as condições gerais a que se devem subordinar as operações de gestão da dívida pública, conjugado com o n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, que atribui ao Governo, mediante autorização da Assembleia da República, a competência para a realização das referidas operações.

Sobre esta questão, o IGCP considera, à semelhança do ano anterior, que o artigo 66.º da LOE/2004 respeita os normativos citados e que o facto de a autorização nele contida “*ser directamente conferida ao IGCP - muito embora com sujeição das condições essenciais das operações a aprovação do Governo - revela-se conforme à competência própria deste Instituto para realização da generalidade das operações de gestão da*

¹ É uma carteira simulada constituída por um conjunto de empréstimos definidos com a escolha de uma carteira de partida e outros empréstimos simulados que resultam da aplicação das estratégias de financiamento de referência às necessidades de financiamento do ano, visando atingir ou manter as características do *benchmark*.

² De acordo com o texto republicado pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.



dívida pública directa do Estado que sejam devidamente autorizadas nos termos da lei (cfr. artigo 4º e alínea a) do n.º 1 do artigo 6º dos estatutos do IGCP – Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, na versão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 455/99, de 5 de Novembro)”.

As competências previstas no Decreto-Lei que aprova os estatutos do IGCP estão subordinadas ao disposto na Lei n.º 7/98, designadamente no seu artigo 13.º, em matéria de gestão da dívida. Por isso, quando o Decreto-Lei n.º 455/99 aditou uma nova alínea ao artigo 4.º do Estatuto do IGCP, não criou uma competência própria que aquele Instituto pudesse exercer fora do quadro do Regime Geral da Emissão e Gestão da Dívida Pública.

Ora, a regra resultante da conjugação dos citados artigos 31º da LEO e 13.º da Lei 7/98 é clara: a Assembleia da República pode autorizar o Governo, mas não o IGCP, a realizar operações de gestão da dívida, pelo que o artigo 66.º da LOE/2004, ao conceder uma autorização para este fim directamente ao IGCP, não respeita as normas citadas.

Pelo n.º 2 do artigo 67.º da LOE, alterado pela Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro, o Governo ficou também autorizado, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegação, a realizar operações de reporte com valores mobiliários representativos de dívida pública, não apenas, como sucedia em anos anteriores, com o objectivo de dinamizar a negociação e transacção desses valores mobiliários, mas também, agora a partir deste ano, para suprir necessidades de financiamento do Estado de muito curto prazo.

6.1.2 – Programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2004

O programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2004, elaborado pelo IGCP em Novembro de 2003 e aprovado pela tutela no mês de Janeiro seguinte, estabeleceu as previsões que se apresentam no quadro seguinte para as necessidades de financiamento do Estado:

Quadro VI.1 – Programa de financiamento para 2004

(em milhões de euros)

Necessidades de financiamento do Estado	2004 (Previsão)
1. Necessidades líquidas de financiamento do Orçamento	6 054,0
Défice orçamental	4 734,0
Aquisição líquida de activos financeiros	1 220,0
Regularização de situações do passado	600,0
Receitas de privatizações aplicadas na amortização de dívida (-)	500,0
2. Amortização contratual de dívida de médio e longo prazo	6 775,0
3. Necessidades de financiamento do Orçamento (sem recompras de dívida) (1+2)	12 829,0
4. Recompra de dívida vincenda em anos posteriores	1 250,0
5. Necessidades de financiamento do Orçamento (incluindo recompras de dívida) (3+4)	14 079,0
6. Fontes de financiamento do Orçamento	14 123,0
Saldo de financiamento de exercícios anteriores	57,0
Emissões de dívida no ano	13 616,0
Emissões no período complementar	450,0
7. Saldo de financiamento para exercícios seguintes	44,0
8. Financiamento a efectuar no ano civil	13 716,0
Relativo ao Orçamento do ano anterior (período complementar)	100,0
Relativo ao Orçamento do ano	13 616,0

Nota: O conceito de "necessidades de financiamento" inclui, no que se refere à amortização de dívida, apenas as necessidades que resultam da amortização de dívida de médio e longo prazo. A dívida de curto prazo é considerada como fonte de financiamento pelo respectivo fluxo líquido (emissões subtraídas de amortizações).

Fonte: IGCP

Como se constata pelo quadro, as necessidades líquidas de financiamento para 2004 seriam de €6.054,0 milhões, situando-se a previsão da amortização de dívida de médio e longo prazo, com recompras incluídas, em €8.025,0 milhões.

Por seu turno, o montante do financiamento do Estado a satisfazer no ano civil por recurso à emissão de instrumentos de dívida de médio e longo prazo e ao financiamento líquido de curto prazo (incluindo certificados de aforro) ascenderia a €13.716,0 milhões, valor que, conforme se indica no programa de financiamento, representava um acréscimo de cerca de €1,4 mil milhões face a idêntico montante à data estimado para 2003.

Seguidamente, descrevem-se as principais linhas de actuação constantes do programa de financiamento e de gestão da dívida pública para 2004:

- ◆ No que respeita à emissão de OT, seria dada prioridade à reabertura da série com maturidade de Junho de 2014, lançada em Outubro de 2003, de forma a atingir o montante objectivo de €5.000 milhões. Para o efeito, esta OT seria objecto de 3 leilões, a realizar no decurso do 1º semestre de 2004, com a emissão de um total €2.500 milhões;
- ◆ Abertura de uma nova linha de OT, a ter lugar em Junho/Julho de 2004, com uma maturidade que seria oportunamente anunciada ao mercado, embora fossem desde logo ponderadas as duas alternativas seguintes: 2008 (4 anos), que constituía o único ano onde a curva de rendimentos portuguesa não detinha um título de referência com o estatuto de OT *benchmark* em MEDIP, e 2019, equivalendo a um prazo (15 anos) que poderia permitir à República diversificar a sua



base de investidores e que tem sido escolhida cada vez mais frequente de outros emitentes soberanos. Como habitualmente, o lançamento da nova OT seria feito através de sindicato bancário, com a colocação de €2.500 milhões, prosseguindo posteriormente a sua emissão através de leilões, até a série atingir €5.000 milhões;

- ◆ Prosseguimento do programa de colocação de BT nos moldes anunciados aquando do seu lançamento, em Julho de 2003, prevendo-se que no final de 2004 este instrumento atinja um saldo vivo de cerca de €10.000 milhões. A estratégia de emissões para 2004 passava pela abertura, de dois em dois meses, com início em Janeiro de 2004, de uma nova linha de BT com o prazo de 12 meses, de forma a construir-se uma curva de rendimentos no mercado de BT com vencimento em todos os meses ímpares do ano. Posteriormente, as linhas seriam reabertas quando atingissem o prazo residual de 6 e 3 meses. Todas as emissões seriam feitas por leilão, estando prevista a realização de 21 leilões no ano;
- ◆ Recurso ao programa *Euro Commercial Paper* (ECP) para fazer face a necessidades intercalares de tesouraria. Todavia, com o objectivo de aumentar a flexibilidade na obtenção de fundos nos prazos mais curtos, seriam criadas as condições para o IGCP passar também a recorrer à contratação de operações de reporte para financiamento de necessidades de tesouraria do Estado de muito curto prazo, podendo este instrumento ser utilizado em alternativa à emissão de ECP;
- ◆ Prosseguimento do programa de troca de dívida iniciado em 2001, tendo, contudo, como principal objectivo, a redução do risco de financiamento associado ao vencimento de séries de OT de grande dimensão, com montantes na ordem de €5.000 milhões, que se iniciaria em 2004;
- ◆ Continuação da gestão activa da carteira de dívida, com o recurso ao mercado de derivados financeiros, em função das expectativas de evolução das variáveis financeiras e tendo em conta os objectivos de custo e limites de risco definidos nas Orientações de gestão aprovadas pela tutela.

No essencial, a estratégia de financiamento delineada para 2004 continuou a subordinar-se às linhas de actuação que têm vindo a ser seguidas em anos anteriores, atribuindo-se um papel central ao desenvolvimento da liquidez e da eficiência do mercado de títulos de dívida do Estado, quer na componente de OT, quer na de BT.

Quanto ao programa de troca de dívida, previsto no artigo 66.º da LOE e aprovado pela tutela no início de Janeiro de 2004, ficou previsto, tal como já sucedera desde finais de 2003, que seria dada prioridade à redução do risco de financiamento, procurando-se, através da sua utilização, escalonar o reembolso de séries de OT de grande dimensão, nos meses que antecedem a respectiva data de vencimento. Para tal, prosseguiria a recompra da “OT 3,625% - Agosto 2004” durante o 1º semestre de 2004, prevendo-se para o final do ano o início da recompra da “OT 5,25% - Outubro de 2005”. Ao longo do ano continuaria ainda ser promovida a recompra de outros títulos não líquidos.

Em termos de montantes, estabeleceu-se que o programa de troca deveria ser desenvolvido de forma a situar as necessidades de financiamento decorrentes da sua execução em torno de €2.000 milhões.

6.2 – Factores com reflexo na evolução da dívida

6.2.1 – Execução do programa de financiamento para 2004

No quadro seguinte apresentam-se os montantes previstos no programa de financiamento e os realizados em 2004 das emissões e amortizações de dívida de médio e longo prazo e das emissões líquidas de dívida de curto prazo (incluindo certificados de aforro), expressos em valores nominais:

Quadro VI.2 – Execução do programa de financiamento

(em milhões de euros)

Instrumentos de dívida	2004		Variação	
	Previsão	Realizado	Valor	%
Emissões				
Obrigações do Tesouro (OT)	7 500,0	6 700,0	-800,0	-10,7
Bilhetes do Tesouro (BT) (emissões líquidas)	5 500,0	(a) 5 971,5	471,5	8,6
Outros instrumentos (emissões líquidas)	716,0	(b) 1 565,2	849,2	118,6
Total	13 716,0	14 236,7	520,7	3,8
Amortizações				
Amortização contratual de dívida de médio e longo prazo	6 775,0	6 840,7	65,7	1,0
Obrigações do Tesouro (OT e OTRV)	5 025,0	(c) 5 164,8	139,8	2,8
Outros empréstimos	1 750,0	(d) 1 675,9	-74,1	-4,2
Amortização de dívida vincenda em anos posteriores (recompras)	1 250,0	(e) 106,7	-1 143,3	-91,5
Total	8 025,0	6 947,4	-1 077,6	-13,4
Financiamento líquido (emissões – amortizações)	5 691,0	7 289,3	1 598,3	28,1

(a) Emissões de € 11.813,3 milhões e amortizações de € 5.841,8 milhões.

(b) Engloba certificados de aforro (emissões de € 1.405,4 milhões e amortizações de € 1.356,6 milhões), CEDIC's (emissões de € 11.469,3 milhões e amortizações de € 10.644,1 milhões) e operações de reporte para financiamento do Estado (emissões de € 4.721,6 milhões e amortizações de € 4.030,4 milhões)

(c) Respeita à amortização de € 4.828,0 milhões de OT e de € 336,8 milhões de OTRV.

(d) Engloba a amortização de € 573,8 milhões de *Global bonds* (moeda nacional), de € 61,6 milhões de dívida assumida em anos anteriores (moeda nacional), de € 225,9 milhões de outra dívida (moeda nacional) e de € 814,6 milhões de MTN (moeda estrangeira).

(e) Engloba a recompra/amortização antecipada de dívida vincenda em anos posteriores de € 67,9 milhões de OT, de € 3 milhões de *Euro bonds* (moeda nacional) e de € 35,8 milhões de dívida assumida em anos anteriores (moeda nacional).

Pela análise do quadro, constata-se que as emissões realizadas em 2004 (ano civil), compreendendo a emissão de dívida de médio e longo prazo e a emissão líquida de dívida de curto prazo (incluindo certificados de aforro), excederam as previsões em cerca de € 520,7 milhões (+3,8%), enquanto que as amortizações de dívida de médio e longo prazo, englobando quer as contratualmente previstas, quer as que decorreram de recompras e amortizações antecipadas de dívida, ficaram aquém das previsões em cerca de € 1.077,6 milhões (-13,4%).

Deste modo, o volume de financiamento líquido efectivamente obtido, cerca de € 7.289,3 milhões, excedeu as previsões constantes do programa de financiamento para 2004, em cerca de € 1.598,3 milhões (+28,1%).

Conforme já referido, o limite de endividamento líquido estabelecido na Lei do Orçamento do Estado foi revisto no final do ano em apreço para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado, passando de € 8.244,5 milhões para € 11.104,2 milhões.



Comparativamente ao ano anterior, as emissões realizadas em 2004 registaram um aumento de €2.300,1 milhões (+19,3%), tendo as amortizações, em contrapartida, sofrido uma diminuição de cerca de €754,3 milhões (-9,8%). Naquele ano, as emissões e amortizações de dívida tinham-se situado, respectivamente, em €11.936,6 e €7.701,7 milhões.

Os instrumentos de dívida utilizados para fazer face às necessidades de financiamento do Estado foram sobretudo as obrigações do Tesouro a taxa fixa (OT) e os bilhetes do Tesouro (BT), bem como, embora em menor grau, os CEDIC's, os certificados de aforro e as operações de reporte para financiamento do Estado, tendo a utilização deste último instrumento (também designado por REPO de financiamento) ocorrido em 2004 pela primeira vez.

Nos pontos seguintes descrevem-se as emissões ocorridas no ano.

6.2.1.1 – Obrigações do Tesouro

No ano em apreço procedeu-se à reabertura da série “OT 4,375% - Junho de 2014” e à criação da nova “OT 3,25% - Julho de 2008”, de que foram feitas emissões nos valores globais, respectivamente, de €2.500 e €4.200 milhões.

No período complementar, já no início de 2005, realizou-se ainda a emissão de €900 milhões da série “OT 3,25% - Julho de 2008” acima referida, ao abrigo da LOE para 2004.

As emissões foram autorizadas pela RCM n.º 7/2004, de 3 de Fevereiro, que estabeleceu para as obrigações do Tesouro o limite máximo de €8.000 milhões.

A série “OT 4,375% - Junho de 2014”, que tinha sido lançada em Outubro de 2003, com a colocação, por via sindicada, de €2.500 milhões, foi reaberta através de 3 leilões, realizados em Março, Maio e Junho de 2004, dos quais resultou a emissão de mais €2.500 milhões, atingindo este título o montante objectivo de €5.000 milhões.

Quanto à nova “OT 3,25% - Julho de 2008”, foi lançada em Julho de 2004, através de operação sindicada, com a colocação de outros €2.500 milhões, tendo a realização posterior de 2 leilões, em Setembro e Novembro de 2004, conduzido à emissão de mais €1.700 milhões. A posterior emissão dos referidos €900 milhões, através de leilão, realizado já em Janeiro de 2005, permitiu que esta OT ultrapassasse o limiar de €5.000 milhões.

De referir que com o lançamento desta nova série, o mercado secundário das OT passou a dispor de títulos com o estatuto *benchmark* em todos os prazos dos 2 aos 10 anos.

O volume total de emissões de OT realizadas em 2004 (€6.700 milhões) ficou aquém das previsões constantes do programa de financiamento em cerca de €800 milhões (-10,7%).

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos do conjunto de emissões de OT realizadas ao abrigo da LOE para 2004:

Quadro VI.3 – Obrigações do Tesouro Médio Prazo emitidas ao abrigo da LOE para 2004

(em milhões de euros)

Empréstimos	Diplomas autorizadores	Colocação	Montante máximo autorizado	Montantes subscritos (valor nominal)
OT 4,375% - Junho de 2014	RCM n.º 7/2004, de 22.01.04 (DR, I B, de 3 de Fevereiro)	OEVT, OMP e Sindicato Bancário	8 000,0	2 500,0
OT 3,25% - Julho de 2008				(a) 5 100,0
Total			8 000,0	7 600,0

(a) Engloba €900,0 milhões de emissões realizadas no início de 2005 ao abrigo da LOE para 2004.

6.2.1.2 – Certificados de Aforro

Pela RCM n.º 7/2004, de 3 de Fevereiro, foi estabelecido em €2.500 milhões o limite máximo para a emissão de certificados de aforro.

No ano em apreço, as emissões de certificados de aforro ascenderam a €1.405,4 milhões, montante que inclui €460,3 milhões relativos à progressão do valor dos certificados de aforro, isto é, a capitalização dos juros.

O encaixe das emissões efectuadas em 2004 ascendeu assim a €945,1 milhões, valor que, comparado com os €1.174,8 milhões registados no ano anterior, representa uma diminuição de 19,5%. As amortizações em 2004, no montante de €1.356,6 milhões, situaram-se num nível idêntico às observadas no ano anterior, que tinham ascendido a €1.357,2 milhões.

6.2.1.3 – Bilhetes do Tesouro

Em 2004 prosseguiu o programa de relançamento das emissões de BT, iniciado em Julho de 2003, tendo as respectivas emissões realizadas no ano totalizado €11.813,3 milhões.

A colocação dos BT foi realizada através de 21 leilões, com a participação de Especialistas em Bilhetes do Tesouro (EBT). Foram lançadas 6 novas séries com o prazo de 12 meses – as “BT Janeiro de 2005”, “BT Março de 2005”, “BT Maio de 2005”, “BT Julho de 2005”, “BT Setembro de 2005” e “BT Novembro de 2005”, cujas emissões, no seu conjunto, atingiram €10.136,6 milhões, e reabertas 2 outras séries, com o prazo inicial também de 12 meses, que tinham sido lançadas no ano anterior – as “BT Julho de 2004” e “BT Novembro de 2004”, cujas emissões no ano totalizaram €1.676,8 milhões.

Cada nova série foi lançada através de dois leilões, com o segundo leilão a ter lugar duas a três semanas após o primeiro, tendo-se posteriormente realizado leilões de reabertura quando as séries, nos casos aplicáveis, atingiram o prazo residual de 6 e 3 meses.

No período complementar, já no início de 2005, realizaram-se ainda emissões ao abrigo da LOE para 2004, no montante de €857,1 milhões, inseridas em leilão de abertura da nova série “BT Janeiro de 2006”.



As amortizações efectuadas, no montante total de €5.841,8 milhões, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situara em €4.165,0 milhões, e sobre as emissões do próprio ano envolvendo as séries “BT Julho de 2004” e “BT Novembro de 2004” atrás referidas, no valor de €1.676,8 milhões. No final de 2004, o saldo em dívida ascendia a €10.136,5 milhões, representando um aumento de €5.971,5 milhões (+143,4%) relativamente ao saldo no final do ano anterior.

De referir que a partir de Setembro de 2004, o mercado secundário dos BT passou a dispor de títulos com vencimento em todos os meses ímpares do ano.

Quando comparadas com as previsões constantes do programa de financiamento, as emissões líquidas de BT realizadas no ano excederam as previstas em cerca de €471,5 milhões (+8,6%).

Pela RCM n.º 7/2004, de 3 de Fevereiro, a emissão de dívida pública fundada sob a forma de BT foi autorizada até ao montante máximo de €11.000 milhões, pelo que, em face do total de €10.993,6 milhões de emissões de dívida fundada realizadas ao abrigo da LOE para 2004, englobando €10.136,5 milhões de dívida fundada emitida no ano civil e €857,1 milhões de dívida emitida no período complementar, se cumpriu o limite estabelecido para as emissões deste título.

6.2.1.4 – Outra dívida de curto prazo em moeda nacional

Em 2004 procedeu-se, pela primeira vez, à contratação de operações de reporte para financiamento de necessidades de tesouraria do Estado de muito curto prazo, tendo-se utilizado este instrumento (também designado por REPO de financiamento) em substituição da emissão de ECP-*Euro Commercial Paper*¹.

Como já atrás se referiu, o n.º 2 do artigo 67.º da LOE para 2004 veio autorizar o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegação, a realizar operações de reporte com valores mobiliários representativos de dívida pública, não apenas com o objectivo, tal como sucedera em anos anteriores, de dinamizar a negociação e transacção desses valores em mercado secundário, mas também, agora a partir de 2004, para suprir necessidades de financiamento do Estado de muito curto prazo, podendo para o efeito contrair dívida flutuante.

Por sua vez, com fundamento no referido n.º 2 do artigo 67.º, a Ministra de Estado e das Finanças, através do Despacho n.º 2097/2004 (2.ª série), de 19 de Janeiro, publicado no DR, II Série, de 30.01.04, autorizou o IGCP a realizar operações de reporte com valores mobiliários representativos de dívida pública directa admitidos no MEDIP, por prazos até 1 mês, não podendo, porém, esse prazo ultrapassar o fim do exercício orçamental em que fossem originadas. O valor nominal dos valores mobiliários objecto das operações de reporte não poderia ultrapassar, em cada momento, o equivalente a €2.500 milhões².

¹ Uma operação de reporte consiste num acordo entre duas partes mediante o qual um dos agentes (reportado ou tomador de fundos) vende determinados títulos a outro agente (reportador ou cedente de fundos) e, ao mesmo tempo, como parte da mesma transacção, se compromete a recomprar os mesmos títulos, numa data futura e a um preço pré-determinado. Quando realizada com o objectivo de financiamento (REPO de financiamento), representa um empréstimo de curto prazo colateralizado, ou seja, um empréstimo onde o recebimento de fundos tem como contrapartida a cedência, a título de garantia (colateral), de OT ou BT, sendo os fundos reembolsados no vencimento da operação, contra a restituição dos títulos cedidos.

² Limite igual ao estabelecido no n.º 2 do artigo 67.º da LOE.

Posteriormente, com a redacção introduzida pela Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro, que alterou a LOE para 2004, o n.º 2 do artigo 67.º passou a determinar que o Governo, na realização das operações de reporte, poderia contrair dívida flutuante e ou fundada e não apenas dívida flutuante, como sucedia anteriormente. No entanto, a alteração ao Despacho n.º 2097/2004, que consubstanciaria a autorização ao IGCP para a realizar operações de reporte que excedessem o exercício de 2004, nunca chegou a ser publicada.

No decurso do ano, o IGCP procedeu à contratação de 35 operações de REPO's de financiamento, com um prazo médio de 23 dias, correspondendo a um montante total emitido de €4.721,6 milhões. Todas as operações foram efectuadas sobre BT, ou seja, envolvendo a entrega, a título de garantia (colateral), de BT, tendo o valor nominal dos títulos entregues, em termos acumulados no ano, totalizado €4.840,0 milhões.

Das emissões de REPO's de financiamento efectuadas, €4.030,4 milhões foram amortizados no próprio ano, situando-se assim as emissões de dívida fundada em €691,2 milhões. Estas últimas foram originadas pela contratação, em 28 e 29 de Dezembro, de quatro operações com data-valor de 30.12.04 e data de maturidade de 31.01.05, totalizando aquele montante.

No que respeita a estas quatro operações, cabe referir que, em rigor e como acima foi referido, o IGCP não dispunha da autorização necessária para contratar operações com aquelas características de dívida fundada (uma vez que o único despacho que a tutela emitiu, a autorizar o IGCP a realizar operações de reporte, impedia que os prazos das operações ultrapassassem o fim do exercício orçamental em que fossem originadas), tendo também a contratação das referidas operações sido efectuado em data anterior à da publicação da Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro, que introduziu a alteração em causa.

Sobre esta questão, o IGCP, na sua resposta, considera que *“na medida em que a conformação dos reportes enquanto dívida pública flutuante e/ou fundada consubstancia uma mera operação contabilística apenas relevante, na essência, no que respeita a cumprimento de limites de endividamento, a permissão constante da citada disposição orçamental basta para o efeito, não carecendo de qualquer ajustamento o supracitado Despacho n.º 2097/2004 porquanto se tem o respectivo n.º 3 directamente substituído pela dita estatuição orçamental”*.

Uma vez que a disposição da lei do orçamento carecia de um despacho de delegação do Ministro das Finanças para ser aplicada pelo IGCP, é óbvio que uma alteração dessa disposição teria que ser acompanhada de uma alteração desse despacho, tanto mais que está em causa um aspecto substancial, que é o de permitir-se que a dívida resultante destas operações possa ser fundada. O IGCP também não esclareceu como foi possível contratar estas operações numa data em que a alteração ao artigo 67º da LOE ainda nem sequer fora publicada.



Quanto às operações de reporte com vista a dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, continuaram, à semelhança de anos anteriores, a ser realizadas através da facilidade de último recurso que o IGCP disponibiliza aos *Market Makers* do MEDIP¹, tendo sido contratadas, no decorrer do ano, um total de 15 operações envolvendo a cedência quer de OT, quer de BT, por prazos que variaram entre 1 e 5 dias².

A última destas operações, contratada, tal como as restantes, não com o objectivo de financiar a tesouraria do Estado, mas para dinamizar a negociação e transacção dos respectivos títulos no MEDIP, foi realizada em 30.12.04, com data-valor de 31.12.04 e data de maturidade de 3.01.05, correspondendo a um reporte sobre BT, no montante de €59,3 milhões.

Os referidos €59,3 milhões, recebidos pelo IGCP naquela data-valor, como garantia (colateral) pela entrega dos BT ao *Market Maker* que solicitou a operação, foram transferidos para o Tesouro como se se tratasse de uma operação de REPO de financiamento. Por esta razão, estes €59,319 milhões foram também incluídos no Mapa XXIX – “Movimento da dívida pública” da CGE, da responsabilidade do IGCP, sendo registados em emissões e identificados pelo Código IGCP n.º 4000-84 e pela designação “REPO EUR A/360”³.

O saldo em dívida no final do ano totalizava assim €750,5 milhões, compreendendo os €691,2 milhões de emissões fundadas de REPO’s de financiamento e os referidos €59,3 milhões.

Sobre esta operação, cabe ainda referir que, em rigor e à semelhança do que sucedeu com as 4 operações de REPO’s de financiamento atrás indicadas, o IGCP não dispunha da autorização necessária para contratar uma operação que ultrapassasse a data de 31.12.04, uma vez que, tal como já se referiu, o único despacho que a tutela emitiu, a autorizar o IGCP a realizar operações de reporte, não previa que, em termos de prazos, as operações ultrapassassem o fim do exercício orçamental em que fossem originadas.

Ainda quanto ao recurso aos REPO’s de financiamento para fazer face a necessidades pontuais de tesouraria do Estado em alternativa à emissão de ECP, e de acordo com informação do IGCP, este instrumento apresenta uma flexibilidade acrescida em termos de escolha dos prazos de vencimento e de liquidação, sendo o seu nível de custo idêntico ao dos ECP. Por outro lado, em comparação com o recurso à linha de crédito *stand-by* (linha *Revolving Credit Facility*), os REPO’s de financiamento permitem a obtenção de financiamento de muito curto prazo a um nível de custo mais reduzido.

No ano em apreço não foi realizada qualquer emissão de ECP, quer em moeda nacional, quer estrangeira, nem se recorreu à referida linha de crédito *stand-by*.

¹ Trata-se dos operadores do MEDIP que têm a obrigação de cotar, sob determinadas regras, preços de compra e de venda firmes para um conjunto de títulos líquidos (OT e BT).

² Quando realizada neste âmbito, uma operação de reporte é vista como um empréstimo de títulos colateralizado por *cash*, ou seja, representa a cedência de OT ou BT contra a entrega, a título de garantia (colateral), de uma determinada contrapartida monetária (*cash*), sendo esta devolvida no vencimento da operação, contra a restituição dos títulos cedidos. Neste tipo de operação de reporte, os valores recebidos dos *Market Makers* ficavam normalmente depositados no *Euroclear*, até à data em que a operação terminava, mas a partir de Novembro de 2004, passaram a ser transferidos para o Tesouro.

³ Corresponde à designação que o IGCP utiliza quando procede ao registo, em termos do seu sistema de informação, deste tipo de operação de reporte.

Quanto aos certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC), criados pela RCM n.º 71/99, de 15 de Julho, como forma de dirigir directamente as disponibilidades financeiras existentes no sector público administrativo para o financiamento das necessidades do Estado, as emissões destes títulos no ano em apreço atingiram o total de €11.469,3 milhões, representando 844 transacções, registando-se uma diminuição de 4,6% relativamente às emissões observadas no ano anterior, que se tinham situado em €12.017,7 milhões. As amortizações realizadas em 2004, no montante total de €10.644,108 milhões, incidiram sobre o saldo em dívida no final do ano anterior, que se situava em €1.554,2 milhões, e sobre €9.089,9 milhões de emissões do próprio ano.

No período complementar, já no início de 2005, foram ainda emitidos CEDIC ao abrigo da LOE para 2004, no montante total de €219,2 milhões.

6.2.2 – Execução do programa de troca de dívida em 2004

No ano em apreço procedeu-se à recompra e amortização antecipada de instrumentos de dívida no montante total de €537,5 milhões, incluindo-se neste valor títulos que se venciam no próprio ano de 2004.

Com o objectivo de atenuar a concentração das necessidades de refinanciamento decorrentes do vencimento da “OT 3,625% - Agosto de 2004”, foram recomprados €422,5 milhões desta OT, que desde Junho de 2003 deixara de estar sujeita a obrigações de cotação em MEDIP, equivalendo a cerca de 10% do seu saldo vivo no final de 2003.

As restantes recompras, que ascenderam ao montante total de €79,123 milhões, envolveram outros títulos de reduzida liquidez ou com cupões desalinhados das taxas de mercado, também não sujeitos a regras de cotação obrigatória em mercado secundário. Foram recomprados títulos que já tinham sido objecto de operações de recompra em anos anteriores, envolvendo as séries “OT 11,875% - Fevereiro de 2005”, “OT 9,5% - Fevereiro de 2006” e “OT 6,625% - Fevereiro de 2007”, no montante total de €67,9 milhões, a série “OTRV – Julho de 2004”, no valor de €8,2 milhões, e ainda o título *Eurobond* “BND EUR 5,625% - Abril de 2007”, no valor de €3,0 milhões.

Todas as recompras foram realizadas através de transacções efectuadas numa base bilateral. No caso das recompras de OT e OTRV, que constituíram quase a totalidade das operações efectuadas, as transacções foram efectuadas através da funcionalidade electrónica *PBB-Portuguese buyback functionality* disponibilizada pela MTS-Portugal, onde participam o IGCP e os OEVT¹.

Em 2004 procedeu-se ainda à amortização antecipada de um empréstimo em moeda nacional, no valor de €35,8 milhões, através do exercício de opção contratual de reembolso antecipado, envolvendo dívida assumida em anos anteriores.

No quadro seguinte apresentam-se os principais resultados do conjunto de operações de recompra e amortização antecipada de dívida realizadas em 2004, indicando-se também os prémios/descontos de reembolso e os correspondentes valores de custo suportados com a sua realização:

¹ Através desta funcionalidade, o IGCP procede à divulgação, numa base diária, de preços de recompra para um conjunto de OT e OTRV não sujeitas a regras de cotação obrigatória em MEDIP.



Quadro VI.4 – Execução do programa de troca de dívida

(em milhões de euros)

Instrumentos de dívida	Valores recomprados (valor nominal)	Prémios (+)/ descontos (-) de reembolso	Valores recomprados (valor de custo)
Recompras			
OT	490,390	6,580	496,970
OTRV	8,233	-0,006	8,227
Euro bonds (moeda nacional)	3,000	0,239	3,239
Subtotal	501,623	6,812	508,435
Amortizações antecipadas			
Dívida assumida (moeda nacional)	35,833	0,110	35,943
Subtotal	35,833	0,110	35,943
Total	537,456	6,922	544,378

Em 2004, as recompras e amortizações antecipadas de dívida sofreram uma diminuição de €851,6 milhões (-61,3%) relativamente às efectuadas no ano anterior, que se tinham situado em €1.389,1 milhões.

As recompras que conduziram ao aumento das necessidades de financiamento do ano situaram-se no montante total de €106,7 milhões, uma vez que as realizadas sobre as “OT 3,625% - Agosto de 2004” e “OTRV – Julho de 2004”, no valor de €430,7 milhões, não conduziram ao aumento dessas necessidades.

Tal montante de €106,7 milhões representou uma diminuição muito significativa relativamente ao total equivalente de €1.230,8 milhões que se registara no ano anterior, bem como sobre a previsão de €1.250,0 milhões constante no programa de financiamento para 2004, a título de recompra de dívida vincenda em anos posteriores.

Quanto à série “OT 5,25% - Outubro de 2005”, a partir de Novembro de 2004, quando deixou de estar sujeita a obrigações de cotação em MEDIP, passou a estar incluída no sistema de recompra por via electrónica PBB, sem que, contudo, até ao final do ano, tivesse ocorrido qualquer recompra deste título.

6.2.3 – Outros factores com influência na evolução da dívida

6.2.3.1 – Dívida consolidada

Registaram-se no decurso do ano anulações nos termos do n.º 5 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, de títulos de dívida consolidada, no montante de €0,087 milhões, bem como um aumento, no valor de €0,273 milhões, decorrente da variação da taxa legal para determinação do valor actual da renda perpétua dos certificados criados ao abrigo da Lei n.º 1 933, de 13 de Fevereiro de 1936, e do Decreto-Lei n.º 34 549, de 28 de Abril de 1945.

6.2.3.2 – Obrigações do Tesouro 1977 – Nacionalizações e Expropriações

Prosseguiram em 2004 as emissões deste empréstimo, no montante global de €11,1 milhões, efectuadas ao abrigo da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, e do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 Setembro, as quais, à semelhança do ocorrido nos últimos anos, foram totalmente amortizadas, apresentando o empréstimo, no final do ano, um saldo nulo.

6.2.3.3 – Promissórias

Resultante da participação do Estado em instituições financeiras internacionais, foram emitidas promissórias em moeda nacional, no montante total de cerca de €28,4 milhões, a favor das seguintes entidades:

Quadro VI.5 – Promissórias

(em euros)

Instituições Financeiras Internacionais	Emissões
AID – Associação Internacional de Desenvolvimento	13 590 000
BASD – Banco Asiático de Desenvolvimento	5 431 636
BERD – Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento	708 750
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento	1 432 590
FAD – Fundo Africano de Desenvolvimento	7 033 983
IFAD – Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola	240 050
Total	28 437 009

Ao nível do resgate de promissórias, o seu valor global na ordem interna atingiu €31,8 milhões, tendo-se procedido na ordem externa a resgates no valor de €0,041 milhões.

6.2.3.4 – Dívida assumida

No ano em apreço foi assumida uma dívida da SILOPOR-Empresa de Silos Portuários, SA (em liquidação), no valor de €24,9 milhões, tendo este montante sido regularizado no próprio ano. Esta operação será objecto de análise detalhada no ponto 6.6.

O total de amortizações efectuadas em 2004, decorrentes da assunção acima referida e das realizadas em anos anteriores, ascendeu a €122,3 milhões.

6.3 – Evolução da dívida

Concluída a análise dos principais factores que influenciaram a evolução da dívida directa do Estado, apresenta-se no quadro seguinte as variações de dívida ocorridas em 2004, por tipo de empréstimos, estando os montantes expressos ao valor nominal¹:

¹ Isto é, sem incluir mais/menos valias em emissões e amortizações de dívida.



Quadro VI.6 – Evolução da dívida pública directa

(em milhões de euros)

Designação	Dívida em 31.12.03	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31.12.04	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	Outras	Total		Valor	%
Dívida em moeda nacional	82 208,108	36 208,429	25,213	36 233,642	28 041,723	31,907	28 073,631	90 368,119	8 160,011	9,9
Consolidada	16,687	-	(a) 0,273	0,273	-	(b) 0,087	0,087	16,873	0,186	1,1
OT – Nacionalizações e expropriações	-	11,056	-	11,056	11,056	-	11,056	-	-	...
OT	54 673,891	6 700,000	-	6 700,000	(c) 4 895,851	-	4 895,851	56 478,040	1 804,149	3,3
OTRV	336,824	-	-	-	336,824	-	336,824	-	-336,824	-100,0
MTN	382,882	-	-	-	-	-	-	382,882	-	-
Global bonds	1 398,266	-	-	-	(d) 573,781	-	573,781	824,485	-573,781	-41,0
Euro bonds	1 650,808	-	-	-	3,000	-	3,000	1 647,808	-3,000	-0,2
Certificados de aforro	15 854,295	(e) 1 405,371	-	1 405,371	1 356,577	-	1 356,577	15 903,089	48,794	0,3
BT	4 165,044	11 813,330	-	11 813,330	5 841,827	-	5 841,827	10 136,547	5 971,503	143,4
CEDIC	1 554,166	11 469,273	-	11 469,273	10 644,108	-	10 644,108	2 379,331	825,166	53,1
REPO de financiamento	-	(f) 4 780,961	-	4 780,961	(g) 4 030,430	-	4 030,430	750,531	750,531	...
Empréstimo BEI	1 245,869	-	-	-	-	-	-	1 245,869	-	-
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	70,306	28,437	-	28,437	-	(h) 31,820	31,820	66,923	-3,383	-4,8
Dívida assumida	377,107	-	(i) 24,940	24,940	122,331	-	122,331	279,716	-97,392	-25,8
Outra	481,963	-	-	-	225,937	-	225,937	256,026	-225,937	-46,9
Dívida em moeda estrangeira	1 168,888	-	22,834	22,834	814,598	6,171	820,769	370,953	-797,935	-68,3
MTN	939,859	-	(j) 22,832	22,832	814,598	(k) 4,878	819,476	143,215	-796,644	-84,8
Promissórias a favor de Inst. Internacionais	16,203	-	(l) 0,002	0,002	-	(m) 1,218	1,218	14,987	-1,216	-7,5
Outra M/L prazos	212,826	-	-	-	-	(n) 0,075	0,075	212,751	-0,075	-
Total	83 376,996	36 208,429	48,046	36 256,475	28 856,321	38,078	28 894,399	90 739,072	7 362,076	8,8

- (a) Aumento resultante da variação da taxa legal para determinação do valor actual da renda perpétua.
- (b) Anulações de dívida efectuadas pelo FRDP, das quais € 0,057 milhões com receitas das privatizações.
- (c) Inclui € 65,0 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.
- (d) Inclui € 60,0 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.
- (e) Inclui juros capitalizados no valor de € 460,264 milhões.
- (f) Engloba € 59,319 milhões relativos a uma operação de reporte realizada no âmbito da facilidade que o IGCP disponibiliza aos *Market Makers* do MEDIP, com o objectivo de promover a liquidez e eficiência deste mercado. Tal operação foi contratada com data-valor de 31.12.04 e data de maturidade de 3.01.05.
- (g) Inclui € 585,0 milhões amortizados pelo FRDP, com receitas das privatizações.
- (h) Resgate de promissórias.
- (i) Dívida assumida e paga através da DGT ao abrigo da LOE para 2004, com recurso ao produto dos empréstimos emitidos no ano.
- (j) Diferenças de câmbio.
- (k) Deste montante € 0,041 milhões respeitam ao resgate de promissórias e € 1,177 milhões referem-se a diferenças de câmbio.

No Mapa XXIX – “Movimento da dívida pública” da CGE, da responsabilidade do IGCP, a amortização do empréstimo MTN em moeda estrangeira “BND USD 6.5 SET2004” foi incorrectamente registada pelo valor de €995.421.063, dado que a mesma, quando expressa ao valor nominal, corresponde ao montante que foi liquidado na data de vencimento do empréstimo, que foi de €814.597.589. Em consequência, a diferença de câmbio desfavorável verificada no ano com este empréstimo situou-se em €22.831.951 e não nos €203.655.426 indicados no mesmo mapa.

Este empréstimo MTN de USD 1.000 milhões, contraído em Setembro de 1999, venceu-se em 21.09.04, pelo que o valor nominal da sua amortização corresponde ao contravalor em euros de USD 1.000 milhões (valor nominal) à taxa de câmbio EUR/USD na referida data (1,2276, conforme registos do Banco de Portugal), ou seja, corresponde ao montante de €814.597.589.

Consequentemente, a diferença cambial verificada em 2004 foi de €22.831.951, dado que no final do ano anterior o contravalor em euros do saldo em dívida de USD 1.000 milhões ascendia a €791.765.637. Os €995.421.063 registados em amortizações na CGE de 2004 correspondem ao contravalor em euros a que ascendia o saldo em dívida de USD 1.000 milhões no final do ano de 1999, o que equivale a dizer que o IGCP, na quantificação desta amortização ao valor nominal, ao invés de utilizar a taxa de câmbio da data em que ocorreu o vencimento, utilizou, incorrectamente, uma taxa reportada ao final de 1999.

Quando o IGCP quantifica incorrectamente esta amortização em €995.421.063, a variação cambial a imputar a 2004 ascende a €203.655.426, correspondendo este valor ao total das variações cambiais anuais que já tinham sido registadas pelo mesmo IGCP, desde 2000 até 2003, nos respectivos mapas do movimento da dívida da CGE.

Ouvido no âmbito do contraditório, o IGCP não se pronunciou sobre esta questão.

Relativamente aos BT, cabe também referir que o IGCP, para correcção do registo incorrecto transitado do Mapa XXIX – “Movimento da dívida pública” da CGE do ano anterior, onde o saldo em dívida dos BT resultara sobreavaliado em €69,206 milhões, procedeu ao registo no Mapa de 2004, em outras diminuições, dos €69,206 milhões relativos aos juros pagos em 2004, por dedução no valor nominal, das séries de BT emitidas em 2003¹.

Quanto à evolução da dívida directa do Estado registada em 2004, verificou-se um aumento do endividamento global de €7.362,076 milhões (+8,8%), o que representa um acréscimo bastante superior ao observado no ano anterior, que se situara em €3.902,230 milhões (+4,9%). Em termos percentuais, o aumento do endividamento em 2004 situou-se num nível próximo do dobro do que se registara no ano anterior.

À semelhança de anos transactos, procedeu-se ao cálculo do “ratio” da dívida directa do Estado no final do ano sobre o PIB, que se situou em 67,2%, contra 64,1% em 2003².

O acréscimo verificado resultou do aumento da dívida denominada em moeda nacional, que se situou em €8.160,011 milhões (+9,9%), tendo-se registado, em contrapartida, uma diminuição de €797,935 milhões (-68,3%) na dívida denominada em moeda estrangeira, continuando deste modo a reforçar-se o peso da dívida em moeda nacional, que passou a representar cerca de 99,6% do total da dívida directa do Estado (98,6% no ano anterior).

O aumento da dívida em moeda nacional deveu-se, no essencial, ao excesso das emissões sobre as amortizações, sendo de destacar, em termos de instrumentos de dívida, o contributo dos BT, onde o excesso de emissões sobre as amortizações se situou em €5.971,503 milhões, destacando-se também, embora em menor grau, o contributo das OT, onde o acréscimo de dívida se situou em €1.804,149 milhões.

Quanto à variação negativa da dívida em moeda estrangeira, resultou, essencialmente, do volume de amortizações, uma vez que em 2004 não se registou qualquer emissão de dívida em moeda estrangeira.

¹ No Mapa referente a 2003, as emissões de BT, ao invés de terem sido quantificadas pelo valor descontado, foram registadas pelo valor nominal, tornando desajustada a respectiva quantificação da dívida, numa óptica de contabilidade pública.

² Por dívida directa entende-se o “stock” da dívida ajustado pelo efeito de cobertura cambial resultante de derivados financeiros. O valor do PIB foi retirado da CGE de 2004.



Em 2004, os instrumentos de curto prazo reforçaram o seu peso na estrutura da dívida, passando a representar 14,6% do total da dívida directa (6,9% no ano anterior), em consequência, fundamentalmente, do relançamento das emissões de BT. No final do ano, os BT representavam 11,2% do total da dívida directa (5% no ano anterior), situando-se o peso dos CEDIC em 2,6% (1,9% no ano anterior) e o dos REPOS de financiamento em 0,8% (inexistentes no ano anterior).

Por outro lado, as OT passaram a representar 62,2% do total da dívida directa (65,6% no ano anterior), registando-se a redução do seu peso na estrutura da dívida. Os certificados de aforro viram também o seu peso ser reduzido, passando de 19% para 17,5% do total da dívida.

De referir também que em 2004, com o vencimento da “OTRV – Julho de 2004”, deixaram de existir quaisquer séries de OTRV na carteira de dívida do Estado.

No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, as operações que determinaram a evolução da dívida directa do Estado, bem como as variações resultantes das diferenças de câmbio:

Quadro VI.7 – Variação da dívida directa do Estado

(em milhões de euros)

Operações	Montantes		Variação	
	2003	2004	Valor	%
Aumentos				
Emissões	33 556,227	36 208,429	2 652,202	7,9
Empréstimos de médio e longo prazo	7 583,461	6 711,056	-872,405	-11,5
Certificados de aforro	1 674,967	1 405,371	-269,595	-16,1
Empréstimos de curto prazo	24 268,449	28 063,565	3 795,116	15,6
Emissão de promissórias	29,351	28,437	-0,914	-3,1
Outros aumentos	126,364	25,213	-101,151	-80,0
Dívida assumida	126,179	24,940	-101,239	-80,2
Outros	(a) 0,185	(a) 0,273	0,088	47,8
Diminuições				
Amortizações	29 418,109	28 856,321	-561,788	-1,9
Orçamento do Estado	(b) 29 283,349	(b) 28 121,381	-1 161,968	-4,0
Fundo de Regularização da Dívida Pública	8,581	710,000	701,419	8173,8
Operações de tesouraria - Dívida assumida	126,179	24,940	-101,239	-80,2
Outras diminuições	22,716	31,949	9,232	40,6
Anulações	0,178	0,087	-0,091	-51,1
Resgate de promissórias	22,539	31,862	9,323	41,4
Outras variações líquidas	-339,536	16,704	356,240	-104,9
Diferenças de câmbio líquidas	-339,536	16,704	356,240	-104,9
Variação da Dívida	3 902,230	7 362,076	3 459,846	88,7

(a) Resultantes da variação da taxa legal que serve para a determinação do valor actual da renda perpétua.

(b) Inclui € 11,979 e € 11,056 milhões, respectivamente em 2003 e 2004, de amortização de empréstimos “OT 1977 – Nacionalizações e expropriações”, utilizando saldos de dotações orçamentais de anos anteriores.

Pela análise do quadro, verifica-se que, relativamente ano anterior, se registou um aumento das emissões, no valor de €2.652,2 milhões (+7,9%), para o qual contribuíram, essencialmente, as emissões de empréstimos de curto prazo, que em 2004 totalizaram €28.063,6 milhões, quando no ano anterior se tinham situado em €24.268,4 milhões.

Este aumento foi em parte contrabalançado pelas diminuições que se registaram nas emissões de empréstimos de médio e longo prazo representados por OT, que em 2004 atingiram €6.700,0 milhões, quando no ano anterior se tinham cifrado em €7.571,5 milhões, e também, embora em menor nível, nas emissões de certificados de aforro.

No que respeita às amortizações, verificou-se uma diminuição de €561,8 milhões (-1,9%) relativamente ao ano anterior, em consequência, fundamentalmente, do menor volume de amortizações de dívida de médio e longo prazo. Em sentido contrário, as amortizações de dívida de curto prazo, no montante total de €20.516,4 milhões, registaram um ligeiro aumento relativamente às observadas no ano anterior, que tinham atingido €20.221,1 milhões.

A valores de custo, o total de amortizações efectuadas em 2004 ascendeu a €28.863,2 milhões, equivalendo este montante ao valor nominal da dívida amortizada acima indicado de €28.856,3 milhões acrescido do valor líquido de €6,9 milhões referente aos prémios (€6,9 milhões) e descontos (€6 milhares) de reembolso incorridos pela amortização antecipada de empréstimos incluídos no programa de troca, conforme atrás se indicou (ponto 6.2.2).

No que respeita às amortizações efectuadas pelo FRDP com a utilização de receitas das privatizações, em 2004 ascenderam a €710,0 milhões, registando-se um aumento significativo relativamente às observadas no ano anterior, que tinham atingido €8,6 milhões. A maior parte (82,4%) daquele valor foi utilizado na amortização de REPO's de financiamento (cfr. Quadro VI.6 - Evolução da dívida pública directa).

Quanto às diferenças de câmbio registadas em 2004, foram desfavoráveis, em termos líquidos, no montante total de €16,7 milhões, sendo esta variação cambial explicada pelo facto da amortização, no vencimento, do atrás referido empréstimo MTN em USD ter ocorrido em Setembro, numa altura de depreciação do euro face dólar americano, comparativamente ao início do ano. A amortização deste empréstimo, no montante de €814,6 milhões, conduziu a uma diferença cambial desfavorável de €22,8 milhões.

No quadro seguinte apresenta-se a estrutura da dívida denominada em moeda estrangeira, por moedas, bem como a apreciação/depreciação que as diferentes divisas registaram em relação ao euro no ano em apreço.

Quadro VI.8 – Estrutura da dívida denominada em moeda estrangeira, por moedas

(em milhões de euros)

Moedas	31.12.2003		31.12.2004		Apreciação/ depreciação (%) em relação ao Euro de 31.12.03 a 31.12.04
	Euros	Estrutura (%)	Euros	Estrutura (%)	
USD	807,968	69,1	14,987	4,0	-7,3
JPY	148,093	12,7	143,215	38,6	-3,3
GBP	212,827	18,2	212,751	57,4	0,0
Total	1 168,888	100,0	370,953	100,0	

Cotações: Fonte BP



Como se pode observar, no conjunto do ano registou-se uma apreciação do euro face ao dólar americano (7,3%) e ao iene (3,3%), tendo-se praticamente mantido o nível de final de ano face à libra esterlina.

Em termos de estrutura, destaca-se a alteração verificada na composição da dívida por moedas, em resultado da diminuição registada na dívida denominada em dólares americanos (USD). O peso desta dívida reduziu-se de 69,1% para 4% do total da dívida em moeda estrangeira, passando a mesma, com a amortização do referido empréstimo MTN, a ser constituída apenas por promissórias.

6.4 – Observância dos limites fixados na Lei do Orçamento

De acordo com o artigo 64.º da LOE para 2004, a exposição cambial em moedas diferentes do euro não poderá ultrapassar, em cada momento, 10% do total da dívida directa do Estado, entendendo-se por exposição cambial o montante das responsabilidades financeiras, incluindo as relativas a operações com derivados financeiros associadas a contratos de empréstimos, cujo risco cambial não se encontre coberto. No quadro seguinte apresenta-se a estrutura da dívida, por moedas, tendo já em conta as operações de *swap* realizadas:

Quadro VI.9 – Estrutura da dívida total (*) após swaps, por moedas

(em milhões de euros)

Moedas	Dívida em 31.12.2003 após swaps		Dívida em 31.12.2004 após swaps	
	Euros	Estrutura (%)	Euros	Estrutura (%)
Euro	83 595,022	100,0	90 806,086	100,0
Moedas não Euro	16,203	0,0	14,987	0,0
USD	16,203	0,0	14,987	0,0
JPY	-	-	-	-
GBP	-	-	-	-
Total	83 611,225	100,0	90 821,073	100,0

(*) Incluindo promissórias

Fonte: IGCP

Verifica-se, portanto, ter sido cumprido o limite referido, com referência a 31.12.2004, uma vez que a exposição cambial da carteira, após *swaps*, era, praticamente, nula.

Relativamente ao limite para o aumento do endividamento do Estado, o artigo 61.º da LOE para 2004 autorizou o Governo a aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante máximo de €8.244.532.639, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo os serviços e fundos dotados de autonomia administrativa e financeira, limite esse que foi posteriormente aumentado para €11.104.220.760 (+34,7%), pela Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro.

Para a verificação daquele limite, haverá que adicionar ao acréscimo de endividamento registado em 2004 as amortizações efectuadas pelo FRDP, utilizando receitas provenientes das privatizações, em consequência do disposto no n.º 2 do artigo 63.º da LOE, que determina, para efeitos do limite em causa, a não consideração destas amortizações no cômputo das realizadas durante o ano, o que equivale a adicionar as mesmas ao acréscimo de endividamento.

Do mesmo modo, deverão também ser consideradas as emissões de dívida efectuadas no período complementar de 2004, uma vez que tais emissões, efectuadas ainda ao abrigo da LOE para 2004, ocorreram já no início de 2005.

Por outro lado, o acréscimo de endividamento registado em 2004 deverá ser deduzido das emissões efectuadas no período complementar de 2003, uma vez que as mesmas, tendo integrado o *stock* da dívida em 2004, foram efectuadas ao abrigo da LOE do ano anterior. De forma idêntica, as diferenças de câmbio registadas em 2004, por terem sido desfavoráveis em termos líquidos, fazendo aumentar o valor da dívida, deverão também ser deduzidas àquele acréscimo.

Do mesmo modo, deverão ainda ser deduzidos os montantes relativos a operações que, embora tenham determinado aumento da dívida, não se destinaram ao financiamento da execução orçamental, enquadrando-se neste caso a emissão de dívida para fazer face aos encargos com a assunção de passivos e regularizações de responsabilidades de situações do passado, efectuadas ao abrigo do artigo 62.º da LOE.

No que respeita às promissórias, emitidas ao abrigo de legislação própria, as emissões líquidas de resgates, que em 2004 atingiram um valor negativo, deverão também ser deduzidas ao acréscimo de endividamento.

Por último, há que considerar o aumento do endividamento dos serviços e fundos autónomos, por força do disposto no artigo 61.º da LOE, que de acordo com o apuramento feito pelos serviços de apoio do Tribunal com base nos elementos fornecidos pelos respectivos organismos foi de €185,5 milhões, conforme se evidencia no quadro seguinte.

Quadro VI.10 – Endividamento dos serviços e fundos autónomos

(em euros)

Entidade	Dívida em 31.12.2003	Movimentos no ano 2004		Dívida em 31.12.2004	Variação do endividamento
		Utilizações	Pagamentos		
IGAPHE	-	-	11 987 031	-11 987 031	-11 987 031
CGA	-	43 633 784	43 633 784	-	-
IFADAP	140 103 863	-	-	140 103 863	-
INGA	321 896 600	426 480 000	573 705 000	174 671 600	-147 225 000
CP PSP	86 974	-	11 611	75 363	-11 611
INH	124 611 402	102 500 000	55 434 568	171 676 834	47 065 432
IDP	3 453 890	-	557 763	2 896 127	-557 763
IGIFS	300 000 000	600 000 000	300 000 000	600 000 000	300 000 000
OGFE	29 927 558	16 925 000	18 731 060	28 121 498	-1 806 060
Total	920 080 287	1 189 538 784	1 004 060 817	1 105 558 254	185 477 967

O valor que consta da Conta Geral do Estado (€185 milhões), e que foi obtido pela DGO através da diferença entre as receitas e despesas com passivos financeiros registadas pelos serviços e fundos autónomos, coincide com o apuramento efectuado, à excepção das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento, tendo-se verificado que este organismo não inscreveu na sua conta de gerência a totalidade das receitas e despesas relacionadas com os empréstimos contraídos e que a despesa com amortizações efectivamente paga excedeu o limite das dotações orçamentais constantes do respectivo orçamento, situações que constituem violação do disposto na LEO.



Em relação ao adiantamento de €600 milhões concedido pela DGT ao Instituto de Gestão Informática e Financeira (IGIF) do Ministério da Saúde, e ao empréstimo do mesmo montante contraído pelo IGIF junto da banca comercial para regularização desse adiantamento, deve salientar-se que, apesar de nenhum dos valores relacionados com estes adiantamentos e empréstimos contraídos se encontrar reflectido nas correspondentes rubricas de receita e despesa do IGIF, a DGO considerou-os no cálculo do acréscimo do endividamento líquido directo.

Deste modo, para verificação do limite estabelecido pela LOE, haverá que efectuar as seguintes operações, partindo do acréscimo de endividamento directo constante do quadro atrás apresentado:

Quadro VI.11 – Acréscimo de endividamento para fazer face a necessidades de financiamento da execução orçamental

(em milhões de euros)

1. Acréscimo do endividamento em 2004		7 362,1
2. A acrescentar:		2 871,9
Endividamento no período complementar de 2004	1 976,3	
Operações de redução de dívida efectuadas pelo FRDP:	710,1	
Amortizações	710,0	
Anulações	0,1	
Endividamento dos Serviços e Fundos Autónomos	185,5	
3. A deduzir:		354,9
Endividamento no período complementar de 2003	193,4	
Variações cambiais líquidas	16,7	
Dívida emitida para financiamento de assunção de passivos e regularização de responsabilidades (artigo 62.º)	148,2	
Emissão líquida de promissórias	-3,4	
Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental (1+2-3)		9 879,1

Verifica-se, portanto, ter sido respeitado o limite de €11.104.220.760 estabelecido no artigo 61.º da LOE para 2004, para o acréscimo de endividamento directo destinado ao financiamento da execução orçamental.

De referir que não se consideraram as mais e menos valias obtidas na emissão de dívida, bem como os prémios e descontos de reembolso incorridos, em consequência do disposto no referido artigo 61.º da LOE, para o qual haverá que atender apenas ao valor nominal da dívida.

Na determinação do acréscimo de endividamento, a DGO considerou como saldo inicial em dívida o que transitou do Mapa XXIX – “Movimento da dívida pública” da CGE do ano anterior, que resultara sobreavaliado em €69,206 milhões, vindo assim subavaliado em igual montante o acréscimo de endividamento de 2004 (cfr. ponto 6.3).

Quanto às variações cambiais líquidas consideradas pela DGO, resultaram sobreavaliadas em €180,823 milhões, pelos motivos atrás indicados no ponto 6.3, a respeito dos registos contidos no Mapa XXIX – “Movimento da dívida pública” da CGE, relativos à amortização e variação cambial do empréstimo MTN em moeda estrangeira “BND USD 6.5 SET2004”.

Ainda sobre o acréscimo de endividamento, a DGO voltou a não deduzir as emissões líquidas de promissórias a favor de instituições internacionais, o que não se afigura consentâneo com o disposto no artigo 61.º da LOE, na medida em que estas operações, afectando a variação do stock da dívida,

não se destinaram ao financiamento da execução orçamental, pelo que mais uma vez se questiona a DGO sobre esta alteração de procedimentos.

Ouvida sobre o presente ponto 6.4 e os anteriores, a DGO não se pronunciou. Quanto ao IGCP, não proferiu quaisquer outros comentários para além dos atrás referidos.

6.5 – Gestão da dívida pública

6.5.1 – Enquadramento

A gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP em 2004 foi objecto de uma auditoria de acompanhamento, que teve por objectivo a análise dos instrumentos contratuais utilizados nesse ano, em termos de fundamentos subjacentes à sua contratação, bem como a verificação, relativamente a algumas das operações realizadas, da conformidade dos principais aspectos substanciais e procedimentais face às regras aplicáveis, considerando, nomeadamente, as normas de procedimentos estabelecidas pelo IGCP.

Para o efeito, seleccionaram-se, numa base de amostragem, diversas operações para análise, tendo esta incidido sobre as seguintes:

- ◆ OT's 4,375%Jun2014 e 3,25%Jul2008
Seleccionaram-se as obrigações do Tesouro (OT's) emitidas em 2004, no que concerne a instrumentos de financiamento de médio e longo prazo, tendo em consideração que as OT's constituem o principal instrumento utilizado pela República Portuguesa;
- ◆ BT's 21Jan2005, 18Mar2005 e 20Mai2005
Seleccionaram-se as três primeiras novas linhas de bilhetes do Tesouro (BT's) colocadas em 2004, no que se refere a instrumentos de financiamento de curto prazo, analisando-se o leilão de maior montante por cada linha;
- ◆ Relativamente a outros instrumentos de financiamento de curto prazo, as três operações de reporte para financiamento de necessidades de tesouraria do Estado de maior montante;
- ◆ No que concerne a operações de reporte destinadas a dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, as três operações de maior montante;
- ◆ Quanto a instrumentos financeiros derivados, seleccionaram-se os novos contratos ou cancelamentos de *swaps* realizados em 2004, analisando-se, por cada um dos meses do ano, a operação de maior valor contratada no mês, desde que maior ou igual a €250 milhões.

Importa, ainda, salientar que, para além das situações referidas, se procedeu à análise das alterações ocorridas a nível das “Orientações para a gestão da dívida directa” e do *benchmark*, bem como nas normas internas e de procedimentos do IGCP.

Do resultado da análise dos processos inseridos na amostra, face às normas de procedimentos do IGCP aplicáveis, não se verificaram factos merecedores de reparo.



6.5.2 – Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP

No decorrer de 2003 e início de 2004, foi desenvolvido pelo IGCP um projecto de revisão estrutural do modelo subjacente à determinação de uma carteira *benchmark*, procurando incorporar os resultados da experiência adquirida e os desenvolvimentos ocorridos na utilização deste tipo de instrumento de gestão por parte de outros Tesouros, que culminou com a apresentação à tutela, em 12.03.04, de uma proposta de revisão das Orientações para a gestão, englobando a definição de um novo *benchmark* para a gestão a longo prazo da dívida pública.

Nesta sequência, por despacho do SETF de 01.07.04, foram aprovados o novo *benchmark* e os novos termos das Orientações para a gestão, entrando os mesmos em vigor a partir desta data.

À semelhança da metodologia anteriormente seguida, foram apresentadas à consideração da tutela 11 políticas óptimas alternativas, caracterizadas por diferentes níveis de custo e de risco, para virem a constituir o novo *benchmark* para a gestão da dívida¹. Na sua proposta, o IGCP manifestou a sua preferência por uma dada escolha, sendo essa a aprovada pela tutela.

Comparativamente ao anterior *benchmark* aprovado em 2000, o novo *benchmark* para a gestão da dívida apresenta um prazo médio de amortização, duração modificada e prazo médio de *refixing* ligeiramente inferiores, o que está associado à atribuição de um maior peso estrutural aos instrumentos de financiamento de curto prazo.

Com efeito, o novo *benchmark* apresenta um prazo médio de amortização de 4,1 anos (4,7 anos no anterior), uma duração modificada de 2,7 anos (2,8 anos no anterior) e um prazo médio de *refixing* de 3,7 anos (4,1 anos no anterior). Em termos de perfil de maturidades, a percentagem da carteira a vencer no prazo de 1 ano situa-se em 19,6% (12,7% no anterior) e, quanto ao perfil de *refixing*, a percentagem da carteira a refixar no prazo de um ano situa-se em 25,5% (24,2% no anterior)².

Em resultado do maior peso atribuído aos instrumentos de curto prazo, o novo *benchmark*, comparativamente ao anterior, apresenta um nível de custo inferior e um nível de risco superior, sem no entanto se afastar significativamente dos níveis anteriormente assumidos. Nos termos dos elementos apresentados pelo IGCP, o novo *benchmark* tem subjacente um nível médio de custo de 4,08%, quando, nas simulações do novo modelo, o custo do anterior *benchmark* se situa em 4,11%. Em termos de risco, a nova carteira tem subjacente um nível de risco de 0,66%, quando o risco da anterior carteira, nas simulações do novo modelo, se situa em 0,64%³.

Nas considerações tecidas pelo IGCP a justificar a sua preferência pelo novo *benchmark* escolhido, destaca-se a que respeita à necessidade de acompanhar o posicionamento assumido por outros

¹ As opções em matéria de dívida pública caracterizam-se por diferentes níveis de custo e de risco, que variam de forma inversa, isto é, quanto maior for o risco, menor é o custo. Assim, uma estratégia é óptima quando para um dado nível de risco tem o menor dos custos possíveis.

² Nos indicadores referidos, o prazo médio de amortização não inclui certificados de aforro; a duração modificada do novo *benchmark* tem por base taxas de juro reportadas ao final de 2003 (a duração do anterior *benchmark* tem por base taxas de juro do final de 1999); o prazo médio de *refixing* não inclui certificados de aforro; e os perfis de maturidade e de *refixing* também não incluem certificados de aforro.

³ O custo refere-se aos juros anuais em base de *accruals* medidos em relação ao PIB (rácio Juros anuais/PIB), correspondendo os valores apresentados à média dos valores assumidos pelo rácio, no horizonte de simulação. Quanto ao risco, respeita à volatilidade do custo entre os vários orçamentos, correspondendo os valores apresentados ao desvio padrão dos valores assumidos pelo rácio, no horizonte de simulação.

soberanos da zona euro, que vai no sentido de reduzir a duração modificada das suas carteiras de dívida.

Quanto às Orientações para a gestão, as principais alterações consubstanciaram-se no seguinte:

- ◆ Ao nível do risco de refinanciamento, os limites a aplicar às percentagens da carteira real com vencimento a 1, 2 e 3 anos foram aumentados em 5 pontos percentuais, passando, respectivamente, de 20%, 35% e 45% para 25%, 40% e 50%, sendo este aumento justificado pelo IGCP com o desenvolvimento de um mercado líquido de BT e pela experiência adquirida em matéria de recompras de dívida;
- ◆ Para os anos de 2004 e 2005, como situação de excepção, os limites a aplicar ao diferencial do perfil de refinanciamento entre a carteira real e a carteira de referência passaram a ser de 20% para os valores cumulativos até 5 anos, e de 10% para os valores cumulativos até 7 anos, retomando-se posteriormente, nos anos seguintes, a aplicação dos limites que constavam das normas anteriores (12% para os valores cumulativos até 3 anos, 10% para até 5 anos, e 8% para até 7 anos). Esta situação de excepção foi justificada pelo IGCP com a necessidade da carteira real dispor de um período de ajustamento, estimado em cerca de dois anos, para que consiga estabilizar em termos de perfil de refinanciamento o impacto provocado pelo programa de emissões de BT;
- ◆ Ao nível dos instrumentos e transacções autorizadas, ficou contemplada a possibilidade do IGCP contratar empréstimos de curto prazo junto de outros soberanos da zona euro, bem como a possibilidade de realizar, para efeitos de aplicação de eventuais disponibilidades de tesouraria transitórias, depósitos junto de outros soberanos da zona euro, operações de reporte (actuando o IGCP como reportador) e aplicações em bilhetes de tesouro emitidos por outros soberanos da zona euro;
- ◆ Alterações ao nível da gestão do risco de crédito, justificadas pelo IGCP pela experiência adquirida nesta área e pela perspectiva de passarem a ser contratadas operações de reporte para financiamento do Estado (REPO's de financiamento) e tendo ainda em conta a eventual necessidade de aplicação de fundos em mercado monetário. Entre outras alterações, procedeu-se ao alargamento do âmbito das contrapartes elegíveis para a contratação de operações que envolvam risco de crédito¹, passando a distinguir-se “Instituições financeiras” e “Soberanos da zona euro”, sendo estes últimos elegíveis apenas para operações de aplicação de fundos. Em termos de limites de risco de crédito por contraparte, passaram a considerar-se limites específicos para operações com derivados financeiros (mantendo-se os limites anteriormente definidos para os diferentes grupos de risco) e limites cumulativos para todos os instrumentos que envolvam risco de crédito, englobando derivados financeiros, operações de reporte e aplicações de fundos em mercado monetário. Quanto ao limite global para o risco de crédito, continuou a vigorar o limite de 3% do valor nominal da carteira de dívida total, passando este, no entanto, a aplicar-se apenas ao montante da exposição decorrente das operações com instrumentos derivados.

Segundo informação do IGCP, o alargamento introduzido nas novas Orientações ao nível dos instrumentos e transacções autorizadas para efeitos de aplicação de fundos, relacionou-se com a perspectiva então existente de que a gestão da tesouraria do Estado, cometida à DGT, passaria, num futuro próximo, para a esfera de competências do IGCP.

¹ Operações com instrumentos derivados, operações de reporte e aplicações de fundos em mercado monetário.



Note-se que à altura da aprovação das novas Orientações, a aplicação de fundos em mercado monetário por parte do IGCP decorria, essencialmente, da realização de operações de reporte no âmbito da facilidade que o Instituto disponibiliza aos *Market makers* do MEDIP, uma vez que não se transferiam para o Tesouro os fundos oriundos destas operações.

Contudo, a partir de finais de 2004, na sequência de alteração de norma interna de procedimentos do IGCP, os fundos destas operações de reporte passaram, à semelhança dos REPO's de financiamento, a ser também transferidos para o Tesouro, reduzindo-se assim as possibilidades de aplicação de fundos por parte do IGCP.

No que respeita à construção da carteira de referência, no 1º e 2º trimestres de 2004 continuou a utilizar-se como referencial o *benchmark* aprovado em 2000. Na expectativa de que as novas Orientações para a gestão fossem aprovadas até ao final do 1º trimestre de 2004, o IGCP, durante esse trimestre, na sequência de proposta submetida à tutela¹, continuou a aplicar a estratégia de financiamento de convergência que havia sido utilizada em 2003, dado ser esta a única estratégia de convergência anual que se encontrava contemplada nas normas então em vigor.

Uma vez que o processo de aprovação das novas Orientações para a gestão se revelou mais moroso do que o previsto e porque a carteira de referência, com a continuada aplicação da estratégia de convergência definida para 2003, começava a divergir do *benchmark* aprovado em 2000, tornou-se necessário, segundo o IGCP, adoptar uma solução transitória mais adequada, até ao momento em que as novas normas se encontrassem aprovadas. Assim, procedeu-se à determinação de uma estratégia de financiamento a aplicar em 2004, de forma a otimizar a trajectória de convergência da carteira de referência para o *benchmark* aprovado em 2000, a qual, com aprovação do Conselho Directivo do IGCP, foi aplicada a partir do 2º trimestre de 2004.

Com a entrada em vigor das novas Orientações em Julho de 2004, o novo *benchmark* passou a constituir o referencial para a construção da carteira de referência. Para o efeito, desde essa data e até ao final do ano, passou a ser utilizada a estratégia de financiamento de convergência definida para 2004 nas novas Orientações para a gestão.

Em rigor, a estratégia de financiamento de convergência determinada para 2004, tendo ainda como referência o *benchmark* aprovado em 2000, deveria também ter sido submetida à aprovação da tutela, o que não sucedeu.

6.5.3 – Operações de financiamento

No que concerne a instrumentos de financiamento de médio e longo prazo, conforme já foi referido no ponto 6.2.1.1, em 2004 procedeu-se à reabertura da série “OT 4,375% Junho de 2014” e à criação da nova “OT 3,25% Julho de 2008”, de que foram feitas emissões nos valores globais, respectivamente, de €2.500 e €4.200 milhões.

A “OT 4,375% Junho de 2014”, que tinha sido lançada em Outubro de 2003, com a colocação, por via sindicada, de €2.500 milhões, foi reaberta através de 3 leilões, realizados em Março, Maio e Junho de 2004, tendo este título atingido o montante objectivo de €5.000 milhões.

¹ Aprovada por Despacho do SETF de 03.02.04.

Cabe referir que neste último leilão, segundo informação da Área de Gestão da Dívida do IGCP, ocorreu uma anomalia no sistema electrónico de leilões da *Bloomberg* que conduziu ao bloqueio das propostas de subscrição introduzidas por um participante Operador de Mercado Primário (OMP), impossibilitando que as mesmas fossem alteradas ou canceladas até à hora de fecho do leilão¹.

Face aos custos que estariam subjacentes a uma anulação do leilão e tendo em conta que a anomalia incidia apenas sobre as propostas de um dos participantes, o IGCP decidiu prosseguir com o leilão, tendo sido satisfeitas através do mesmo três das propostas desse participante².

O Conselho Directivo do IGCP, face a pedido formulado pelo OMP para o cancelamento de duas propostas – veiculado, segundo a Área de Gestão da Dívida do IGCP, antes do fecho do leilão e reafirmado posteriormente – decidiu cancelar as duas propostas indicadas pelo OMP, correspondendo às de preço mais elevado, determinando também a assunção pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) dessas propostas. Desta forma, acabou por ser o FRDP a subscrever e a liquidar as duas propostas referenciadas, que permaneciam na carteira de títulos deste Fundo no final do ano.

Relativamente à “OT 3,25% Julho de 2008”, a emissão foi aberta por via sindicada em 07.07.04, com um valor colocado de €2.500 milhões, tendo-se registado duas ulteriores colocações, no montante total de €1.700 milhões, por leilões realizados em 08.09.04 e em 10.11.04.

A opção pela colocação inicial da OT através de sindicato bancário, bem como a selecção do montante a alocar desta forma, para além de assegurar que este valor mobiliário, desde o seu lançamento, atinja um limiar mínimo de liquidez, permite gerir a qualidade e a diversificação da base de investidores, garantindo também maior visibilidade à emissão.

O sindicato foi formado exclusivamente pelos OEVT, sendo composto por 4 *joint-leads managers*, aos quais foi distribuído 80% da emissão, e por 9 *co-leads managers*, aos quais foi distribuído o remanescente.

Para a selecção dos *joint-leads managers* do sindicato bancário, o IGCP avalia como cada OEVT foi remunerado para um período consistente com um compromisso de médio prazo com o mercado das OT, comparando, para esse efeito, as comissões recebidas por cada banco (aquando da sua participação em emissões sindicadas) com o seu desempenho neste mercado.

6.5.4 – Operações de reporte

Em 2004, tal como foi referido no ponto 6.2.1.4, recorreu-se pela primeira vez à contratação de operações de reporte para financiamento de necessidades de tesouraria do Estado (REPO's de financiamento), tendo-se emitido um total de €4.721,6 milhões, através da contratação de 35 operações.

Relativamente a operações de reporte destinadas a dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, continuaram, à semelhança de anos anteriores, a ser realizadas através da facilidade de último recurso que o IGCP disponibiliza aos *Market Makers* do

¹ Tal anomalia relacionou-se, segundo o IGCP, com um funcionamento inadequado da filtragem do sistema que limita a 5 o número máximo de propostas de subscrição a introduzir por cada participante, uma vez que, na situação em causa, o OMP procedeu à introdução de 6 propostas sem que o sistema o tivesse impedido de o fazer.

² Duas, no valor nominal cada de €10 milhões, satisfeitas aos preços de 99,49% e 99,48% e uma terceira, no valor nominal de €3,265 milhões (rateado), satisfeita ao preço de 99,47% (preço de corte do leilão).



MEDIP, tendo-se contratado um total de 15 operações envolvendo a cedência de OT e BT, num valor nominal total de €372,5 milhões.

6.5.5 – Operações envolvendo derivados financeiros

À semelhança de anos anteriores, a contratação de instrumentos financeiros derivados destinou-se, sobretudo, a actuar sobre o posicionamento da carteira face à carteira de referência em termos de duração, tendo em conta os objectivos de custo e os limites de risco definidos nas Orientações para a gestão em vigor.

No ano em preço foram contratadas 29 novas operações de *swaps* de taxa de juro, num valor nominal total de €7.470,0 milhões, bem como foram liquidados antecipadamente outros 29 *swaps* de taxa de juro, num total nominal de €6.000,0 milhões, perfazendo assim 58 o número total de operações realizadas.

Em termos de portfolio, 57 operações foram consideradas como derivados estratégicos, associados à gestão do risco de taxa de juro da carteira, na perspectiva do seu posicionamento face à carteira de referência, tendo uma operação sido considerada como de *trading*¹.

Nas operações de cancelamento de *swaps* efectuadas no ano em apreço, registou-se um ganho total líquido para o Estado de €43,2 milhões.

Relativamente aos *swaps* contratados no ano e cujas posições permaneciam abertas no final de 2004, de acordo com dados do IGCP (valor de mercado das posições no final do ano), representavam para a Estado um prejuízo potencial de €155,8 milhões, para o qual, em termos de operações, contribuíam, essencialmente, os *swaps* de taxa de juro variável para taxa fixa associados ao *stock* da carteira do Estado de certificados de aforro.

Por seu turno, considerando a totalidade dos *swaps* cujas posições permaneciam abertas no final de 2004, englobando os contratados no ano e em anos anteriores, o valor de mercado da totalidade destas posições representava para o Estado uma perda potencial de €262,3 milhões.

Em termos de condições específicas estabelecidas pelo IGCP para a realização de *swaps* de taxa de juro associados ao *stock* da carteira do Estado de certificados de aforro, verificou-se, relativamente à totalidade de operações, que o valor tomado como passivo subjacente não excedeu em cada momento o limite estabelecido de 50% do *outstanding* da carteira de certificados de aforro, incluindo juros capitalizados, conforme prescrevem aquelas condições.

6.5.6 – Análise dos riscos associados à dívida pública

A análise incidiu sobre o risco cambial, medido em termos de exposição primária e exposição líquida, risco de refinanciamento, medido pelo perfil de maturidades, risco de taxa de juro, medido pelo perfil de refixação e pela duração modificada, e risco de crédito, tendo-se para tanto utilizado os elementos fornecidos pelo sistema de informação de gestão do IGCP².

¹ Operações que se destinam a alterar temporariamente os efeitos das condições dos empréstimos existentes, procurando tirar partido de expectativas de evolução transitória de variáveis financeiras.

² A análise não abrangeu a validação do sistema informático que produz a informação de gestão.

A partir de tais elementos, procedeu-se à comparação dos valores assumidos por esses indicadores de risco para a carteira real com os correspondentes para a carteira de referência, tendo os desvios apurados sido confrontados com os limites fixados nas Orientações para a gestão aprovadas pela tutela.

No quadro seguinte apresentam-se os valores assumidos pela carteira de dívida ajustada em termos de exposição cambial primária (antes de *swaps*) e exposição cambial líquida (depois de *swaps*)¹:

Quadro VI.12 – Risco cambial – Exposição cambial primária e exposição cambial líquida

Moedas	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Orientações (limites)
Exposição cambial primária					
CHF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
GBP	0,3%	0,3%	0,3%	0,3%	3%
JPY	0,2%	0,2%	0,2%	0,2%	10%
USD	1,2%	1,2%	0,0%	0,0%	10%
Total	1,8%	1,7%	0,5%	0,5%	20%
Exposição cambial líquida					
CHF	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
GBP	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3%
JPY	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	5%
USD	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10%
Total	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	10%

Fonte: IGCP

Como se pode constatar pela análise do quadro supra, a exposição cambial primária ficou bastante aquém dos limites fixados nas Orientações para a gestão, sendo nula a exposição cambial líquida da carteira.

Relativamente ao risco de refinanciamento, apresenta-se no quadro seguinte o perfil de maturidades da dívida *outstanding*, que indica a percentagem da carteira de dívida ajustada que se vence em cada um dos anos:

¹ A carteira de dívida ajustada engloba o conjunto de todas as transacções que constituem a carteira de dívida total excluindo dívida de retalho (certificados de aforro, consolidados e rendas perpétuas), promissórias e CEDIC. Por seu turno, a carteira de dívida total engloba a totalidade das transacções financeiras vivas numa determinada data, sob gestão do IGCP no âmbito das suas atribuições de gestão da dívida directa do Estado, respeitantes a: empréstimos, qualquer que tenha sido a sua origem, incluindo os originados por operações de reporte, dívida de retalho, promissórias e CEDIC, derivados financeiros e aplicações de disponibilidades financeiras.



Quadro VI.13 – Perfil de maturidades da dívida *outstanding*

Prazos	1.º Trimestre			2.º Trimestre			3.º Trimestre			4.º Trimestre			Orientações (limites para os desvios cumulativos)	
	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	1º Semestre	2º Semestre
1 A	17,8%	15,3%	2,5%	20,7%	15,7%	5,1%	17,0%	10,1%	6,9%	25,3%	13,1%	12,2%	[-12%, +12%]	[-20%, +20%]
2 A	10,8%	6,9%	6,4%	8,9%	5,0%	8,9%	17,5%	6,5%	17,9%	9,9%	8,2%	13,9%	[-12%, +12%]	[-20%, +20%]
3 A	12,7%	10,9%	8,2%	13,3%	16,3%	5,9%	11,5%	14,5%	14,9%	11,3%	9,9%	15,3%	[-12%, +12%]	[-20%, +20%]
4 A	9,6%	7,4%	10,5%	12,7%	5,8%	12,8%	10,0%	5,8%	19,0%	10,8%	10,7%	15,3%	[-10%, +10%]	[-20%, +20%]
5 A	4,9%	10,8%	4,5%	0,3%	5,8%	7,3%	7,4%	12,9%	13,5%	7,2%	13,5%	9,0%	[-10%, +10%]	[-20%, +20%]
6 A	7,8%	9,0%	3,4%	14,5%	18,2%	3,5%	7,3%	14,2%	6,6%	7,1%	8,5%	7,7%	[-8%, +8%]	[-10%, +10%]
7 A	7,8%	9,1%	2,0%	7,5%	9,2%	1,9%	7,5%	9,2%	4,9%	7,3%	9,0%	5,9%	[-8%, +8%]	[-10%, +10%]
8 A	7,9%	9,7%	0,2%	7,3%	8,8%	0,3%	7,2%	8,8%	3,4%	7,0%	8,6%	4,3%	-	-
9 A	7,6%	9,3%	-1,4%	0,0%	0,0%	0,3%	7,2%	9,5%	1,0%	7,0%	9,4%	1,9%	-	-
10 A	7,6%	10,1%	-3,9%	14,4%	14,7%	0,0%	7,1%	8,1%	0,0%	6,9%	8,8%	0,0%	-	-
+10 A	5,4%	1,5%	0,0%	0,4%	0,4%	0,0%	0,4%	0,4%	0,0%	0,4%	0,4%	0,0%	-	-

Fonte: IGCP

Como se pode verificar pela análise do quadro supra, no final do 1º e 2º trimestres de 2004, os desvios cumulativos do perfil de maturidades entre ambas as carteiras, para o prazo de 4 anos, situavam-se, respectivamente, em 10,5% e 12,8%, não se respeitando assim os limites constantes das Orientações em vigor no 1º semestre do ano, que determinavam para este prazo um desvio máximo, em valor absoluto, de 10%.

Segundo o IGCP, tal “*deve-se ao impacto que o programa de BT tem no perfil de refinanciamento da carteira, especialmente na fase inicial, em que se está a encher as linhas e não há amortizações para compensar as emissões*”.

Contudo, esta situação ficou regularizada com a entrada em vigor das novas Orientações aprovadas em Julho de 2004, em virtude das mesmas terem aumentado os limites a aplicar sobre este tipo de risco, nos anos de 2004 e 2005.

Quanto ao perfil de maturidades da dívida acumulada, que indica a percentagem da carteira de dívida ajustada que se vence até determinado ano, em termos acumulados, apresentou-se do seguinte modo:

Quadro VI.14 – Perfil de maturidades da dívida acumulada

Prazos	1.º Trimestre (Carteira real)	2.º Trimestre (Carteira real)	3.º Trimestre (Carteira real)	4.º Trimestre (Carteira real)	Orientações (limites)	
					1º Semestre	2º Semestre
1 A	17,8%	20,7%	17,0%	25,3%	<=20%	<=25%
2 A	28,5%	29,6%	34,5%	35,2%	<=35%	<=40%
3 A	41,3%	42,9%	46,0%	46,5%	<=45%	<=50%
4 A	50,9%	55,6%	56,0%	57,2%	-	-
5 A	55,9%	55,9%	63,3%	64,4%	-	-
6 A	63,7%	70,4%	70,7%	71,5%	-	-
7 A	71,4%	78,0%	78,1%	78,8%	-	-
8 A	79,4%	85,2%	85,3%	85,8%	-	-
9 A	87,0%	85,2%	92,5%	92,7%	-	-
10 A	94,6%	99,6%	99,6%	99,6%	-	-
+10 A	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	-	-

Fonte: IGCP

Pela análise do quadro, verifica-se que, no final dos 2º e 4º trimestres, a percentagem da dívida a vencer no prazo de um ano situava-se, respectivamente, em 20,7% e 25,3%, não se respeitando assim os limites constantes das Orientações aplicáveis.

Tendo-se questionado o IGCP sobre os motivos que estiveram na origem das situações de incumprimento acima referidas, este, na sua resposta, refere que a “(...) quebra verificada no fim do 2º trimestre teve um carácter estrutural, estando relacionada com o stock médio desejado para a carteira de BT” e com o “(...) atraso da aprovação das novas Normas Orientadoras, que só ocorreu no dia 1 de Julho”, acrescentando que “(...) esta situação foi reportada à Tutela no relatório trimestral”. Quanto à situação verificada no final do 4º trimestre, referiu que “(...) teve um carácter pontual, relacionada com a necessidade de obter financiamento adicional nos últimos dias do ano, passível apenas de ser realizado através de repos – instrumento em regra de muito curto prazo” e que a “(...) situação foi igualmente reportada à Tutela”.

Relativamente ao risco de taxa de juro, apresenta-se no quadro seguinte o perfil de *refixing* da carteira, que indica a percentagem da carteira de dívida ajustada que refixa ou vence (no caso de dívida a taxa fixa) em cada um dos anos:

Quadro VI.15 – Perfil de *refixing* da carteira

Prazos	1.º Trimestre			2.º Trimestre			3.º Trimestre			4.º Trimestre			Orientações (limites para os desvios cumulativos)
	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	Carteira real	Carteira referência	Desvio (cumulativo)	
1 A	20,4%	22,3%	-1,9%	21,8%	23,0%	-1,1%	16,3%	18,1%	-1,8%	20,0%	20,6%	-0,6%	<=10%
2 A	10,6%	8,4%	0,3%	6,0%	6,9%	-2,0%	13,2%	8,6%	2,9%	10,5%	9,9%	0,0%	<=15%
3 A	9,4%	11,6%	-1,8%	13,4%	16,1%	-4,8%	10,5%	14,6%	-1,3%	10,4%	10,8%	-0,4%	<=20%

Fonte: IGCP



Como se pode constatar, os limites foram respeitados, tendo-se verificado uma grande margem entre os desvios observados na carteira real face à carteira de referência e os limites constantes das Orientações.

Quanto à duração modificada, que representa a sensibilidade do valor de mercado da carteira de dívida ajustada a variações dos *yields* de mercado, as carteiras real e de referência registaram os seguintes valores no período em apreço:

Quadro VI.16 – Duração modificada

(em anos)

Data	Carteira real	Carteira referência	Diferença
31-Dez-03	3,61	3,54	0,07
31-Mar-04	3,72	3,60	0,12
30-Jun-04	3,62	3,58	0,04
30-Set-04	3,85	3,80	0,05
31-Dez-04	3,66	3,63	0,03

Fonte: IGCP

Como se pode observar, a duração da carteira real acompanhou a duração da carteira de referência ao longo do ano, tendo-se cumprido os limites constantes das Orientações para a gestão, que determinam que a duração modificada da carteira real não se poderá afastar da duração da carteira de referência em mais de 0,5 anos para baixo e ou mais de 0,75 anos para cima.

No que respeita ao risco de crédito associado à carteira de instrumentos derivados, a percentagem de exposição da carteira sobre o limite global de risco de crédito definido nas Orientações apresentou a seguinte evolução:

Quadro VI.17 – Risco de crédito expresso em percentagem do limite em vigor

Datas	31.03.04	30.06.04	30.09.04	31.12.04
Carteira real	18%	17%	12%	9%

Fonte: IGCP

Como se verifica, o limite global de exposição da carteira ao risco de crédito foi respeitado.

Assim, em termos globais, a análise dos indicadores atrás apresentados revela que a gestão da dívida pública efectuada por IGCP em 2004 respeitou os parâmetros aplicáveis, com excepção das situações atrás apontadas, relativas ao perfil de maturidades da carteira face à carteira de referência, verificadas no final dos 1º e 2º trimestres do ano, e ao perfil de maturidades da carteira em termos acumulados, verificada no final dos 2º e 4º trimestres.

6.5.7 – Análise dos custos associados à dívida pública

A análise incidiu no desempenho global da carteira de dívida pública em 2004, aferido através da taxa interna de rentabilidade, e pela avaliação das condições de financiamento obtidas, medidas pela comparação das taxas de juro das emissões efectuadas com as da carteira de referência, tendo-se para tanto utilizado os elementos fornecidos pelo IGCP.

No quadro seguinte evidencia-se o desempenho global da carteira de dívida ajustada, aferido através do indicador taxa interna de rentabilidade:

Quadro VI.18 – Desempenho global da carteira – taxa interna de rentabilidade anualizada

Taxa interna de rentabilidade	1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Total 2004
Carteira real	10,21%	-2,96%	8,89%	8,07%	5,93%
Carteira referência	10,24%	-2,82%	8,85%	8,01%	5,95%
Diferença (pontos base)	-2,1	-14,0	4,1	5,5	-2,0

Fonte: IGCP

Este indicador traduz a noção de custo económico global da manutenção da carteira de dívida por parte do Estado e evidencia o custo dos juros e dos restantes fluxos ocorridos no período, bem como as variações do valor de mercado da carteira resultantes das oscilações das taxas de juro e de câmbio.

Da sua análise resulta que, na globalidade do ano, o custo da carteira ficou a um nível inferior ao da carteira de referência em 2,0 pontos base, pelo que o desempenho da carteira real foi favorável face ao apresentado pela carteira de referência.

Relativamente às condições de financiamento obtidas pelo Estado, apresenta-se no quadro seguinte os níveis de custo obtidos nas emissões efectuadas pelas duas carteiras, expressos em termos de diferenciais médios face à *Euribor*¹:

¹ Os *spreads* são apresentados face à curva *swap* numa base de *all-in-cost*, ou seja, incluem as comissões de emissão, e resultam da ponderação por maturidade e montante, sendo reportados com base na data de transacção.



Handwritten signatures and initials in the top right corner.

Quadro VI.19 – Custo do financiamento nas emissões

(em milhões de euros)

Emissões	1.º Trimestre				2.º Trimestre			
	Carteira real		Carteira referência		Carteira real		Carteira referência	
	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)
Curto prazo	2 456,7	-10,5	1 811,0	-7,6	2 260,0	-9,7	862,3	-5,0
BT 1 mês	-	-	1 280,0	-7,6	-	-	93,0	-5,4
BT a 1 ano	-	-	531,0	-7,6	-	-	769,3	-5,0
BT 18MAR2005	810,1	-10,5	-	-	400,0	-11,4	-	-
BT 21JAN2005	1 221,6	-10,4	-	-	-	-	-	-
BT 23JUL2004	425,0	-11,4	-	-	360,0	-9,4	-	-
BT 19NOV2004	-	-	-	-	350,0	-10,1	-	-
BT 20MAI2005	-	-	-	-	1 150,0	-9,2	-	-
M/I prazo	800,0	-1,6	2 866,0	-3,7	1 700,0	-3,4	3 871,6	-0,5
OT 3,25 OUT2008 BENCH	-	-	751,0	-9,3	-	-	-	-
OT 3,625 OUT2009 BENCH	-	-	677,0	-8,0	-	-	989,0	-4,8
OT 5,45 SET2013	-	-	765,0	-1,7	-	-	-	-
OT 4,25 JUN2014 BENCH	-	-	673,0	-0,6	-	-	2 882,6	0,3
OT 4,375 JUN2014	800,0	-1,6	-	-	1 700,0	-3,4	-	-
Total	3 256,7	-3,5	4 677,0	-3,8	3 690,0	-4,0	4 734,0	-0,6

Emissões	3.º Trimestre				4.º Trimestre			
	Carteira real		Carteira referência		Carteira real		Carteira referência	
	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)	Montante	Spread (p.b)
Curto prazo	5 838,9	-9,8	2 987,9	-5,0	6 173,0	-9,6	4 851,5	-5,0
Repo Financiamento	2 243,3	-4,9	-	-	2 474,6	-5,8	-	-
BT 1 mês	-	-	941,0	-4,8	-	-	4 471,5	-5,0
BT a 1 ano	-	-	2 046,9	-5,0	-	-	380,0	-4,8
BT 18MAR2005	470,0	-11,1	-	-	600,3	-16,7	-	-
BT 21JAN2005	500,0	-11,0	-	-	550,1	-6,2	-	-
BT 23JUL2004	-	-	-	-	-	-	-	-
BT 19NOV2004	554,8	-9,6	-	-	-	-	-	-
BT 20MAI2005	-	-	-	-	600,0	-10,8	-	-
BT 22JUL2005	1 314,5	-9,2	-	-	-	-	-	-
BT 23SET2005	756,4	-10,9	-	-	500,3	-8,0	-	-
BT 18NOV2005	-	-	-	-	1 447,7	-9,7	-	-
M/I prazo	3 300,0	-6,3	4 243,5	-3,1	900,0	-8,8	1 107,0	-3,3
OT 3,25 OUT2008 BENCH	-	-	-	-	-	-	-	-
OT 3,625 OUT2009 BENCH	-	-	2 197,5	-6,7	-	-	477,0	-8,6
OT 5,45 SET2013	-	-	-	-	-	-	-	-
OT 4,25 JUN2014 BENCH	-	-	2 046,0	-1,1	-	-	630,0	-1,3
OT 4,375 JUN2014	-	-	-	-	-	-	-	-
OT 3,25JUL2008	3 300,0	-6,3	-	-	900,0	-8,8	-	-
Total	9 138,9	-7,0	7 231,4	-3,3	7 073,0	-9,1	5 958,5	-3,4

Fonte: IGCP

Como se pode constatar pela análise dos quadros supra, com excepção do ocorrido no 1.º trimestre do ano, a carteira real obteve melhores níveis de custo nas emissões do que as obtidas pela carteira de referência.

O custo orçamental¹, bem como o custo *cash-flow*² da carteira de dívida ajustada e da carteira de referência foram, em 2004, os seguintes:

Quadro VI.20 – Custo orçamental e custo *cash-flow*

(em milhões de euros)

Ano 2004	Carteira real	Carteira referência	Diferença
Custo orçamental	3 117,2	3 293,0	-175,8
Custo <i>cash-flow</i>	3 235,4	3 269,3	-33,9

Fonte: IGCP

Conforme resulta do quadro supra, constata-se que tanto o custo orçamental como o custo *cash-flow* da carteira real se situou em níveis inferiores ao da carteira de referência, assumindo esta diferença uma maior expressão no âmbito do custo orçamental.

Ouvido sobre o presente ponto 6.5, o IGCP, na sua resposta, refere que o mesmo não lhe merece comentários, reflectindo adequadamente os factos e orientações de gestão seguidas.

6.6 – Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação

6.6.1 – Produto dos empréstimos públicos

O produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado de 2004 totalizou €37.996.427.501,99, correspondendo na totalidade a dívida emitida em moeda nacional³, não tendo, no ano em apreço, ocorrido emissões em moeda estrangeira. Neste valor inclui-se o montante de €1.990.497.639,79, relativo à emissão, no início de 2005, dentro do período complementar da receita, de Cedec's, Obrigações e bilhetes do Tesouro, conforme se dá conta mais à frente, no quadro VI.22.

Àquele valor acresce €363.924.337,17, montante que transitou em saldo do ano anterior, depositado na conta de OET “Produto de empréstimos em moeda nacional 2003”. No entanto, ainda no início de 2004, período complementar da LOE/2003, conforme se referiu no respectivo Parecer⁴, parte deste valor, €26.232,39, foi utilizado na regularização, por operações específicas do Tesouro, de parte das

¹ Inclui os juros pagos e recebidos em cada ano e as comissões de emissão (as mais e menos valias na emissão ou no resgate não entram no cômputo deste custo).

² Este custo é calculado numa base de *accruals* (especialização de exercício), entrando no seu cômputo, para além dos juros periodificados e comissões de emissão, a periodificação de mais e menos valias de emissão, os ganhos e perdas financeiras apurados na amortização antecipada de dívida e no fecho de operações de derivados e as flutuações cambiais das posições em moeda externa (dívida e derivados) atribuídas ao exercício (decorrentes da reavaliação de fim de período).

³ Inclui produto dos certificados de aforro.

⁴ Ver Parecer sobre a CGE/2003, Cap. VI, ponto 6.6.



indemnizações efectuadas ao abrigo do art.º 52.º da LOE/2003¹, cujas autorizações de pagamento e emissão do respectivo cheque ocorreu em Dezembro de 2003², mas cujo levantamento só ocorreu em Janeiro de 2004.

Nestes termos, considerando o valor que transitou em saldo de 2003, depositado em OET, bem como os valores que deram entrada na tesouraria do Estado ao abrigo da LOE/2004, o valor do produto susceptível de aplicação ao abrigo da mesma Lei ascendeu a €38.360.325.606,77, como se apresenta no quadro e gráfico seguintes, discriminando-se por contas de operações específicas do Tesouro:

Quadro VI.21 – Contas de OET movimentadas em 2004 e no respectivo período complementar

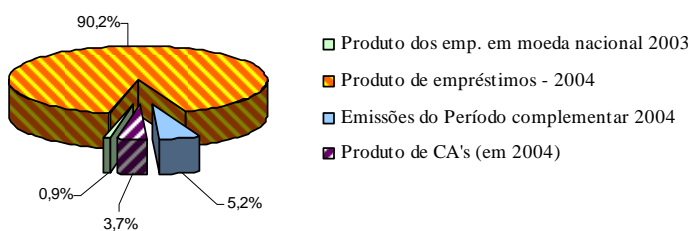
(em euros)

Contas de operações específicas do Tesouro (OET)	Produto
Produto da venda de Certificados de Aforro	1 420 164 386,34
Produto dos empréstimos - 2004 (a)	36 576 263 115,65
Total (1)	37 996 427 501,99
Produto de empréstimos em moeda nacional 2003 (2) (b)	363 924 337,17
Total (3)=(1)+(2)	38 360 351 839,16
Produto de 2003 utilizado ao abrigo da respectiva LOE (4)	26 232,39
Total (5)=(3)-(4)	38 360 325 606,77

(a) Inclui €1.990.497.639,79 relativo ao produto de emissões realizadas no período complementar de 2004.

(b) Inclui €193.395.925,00 relativo ao produto de emissões realizadas no período complementar de 2003.

Gráfico VI.1 – Produto dos empréstimos públicos



6.6.1.1 – Diferenças apuradas entre as emissões e o respectivo produto

Comparando os valores relativos à emissão de empréstimos inscritos no “Mapa XXIX - Movimento da dívida pública” da CGE, que totalizam €38.184.736.904,01, com os valores apurados pela análise das

¹ De referir que na CGE/2004, ponto 1.4.5, pág. 115, este valor é referido, com certeza por lapso, como tendo sido utilizado ao abrigo do disposto do artigo 61.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro (LOE/2003).

² Sobre esta matéria ver Parecer sobre a CGE/2003, Cap. VI, ponto 6.6.4.2.5.

contas do Tesouro que se deu conta anteriormente, com exclusão do saldo relativo a emissões de 2003 (€170.502.179,78¹), apuraram-se diferenças no montante global de €5.086.522,98.

As diferenças resultam, no essencial, do facto de no referido mapa serem inscritos os empréstimos pelo seu valor nominal, não sendo tidos em conta os valores de mais e menos valias apuradas na emissão (€35.957.100,00 e €6.170.900,00, respectivamente), bem como empréstimos que não geram fluxos financeiros (€39.492.784,48), como se evidencia no quadro seguinte:

Quadro VI.22 – Emissões/produto dos empréstimos públicos ao abrigo da LOE/2004

(em euros)

Dívida em moeda nacional	Mapa XXIX - Movimento da dívida pública				Valores		Produto (7)=(4)-(5)+(6)
	Período Complementar 2003 (1)	Emissões 2004 (2)	Período Complementar 2004 (3)	Total (4)=(1)+(2)+(3)	a deduzir (5)	a acrescentar (6)	
OT 1977 - Nacional e Expropriações		11 055 775,60		11 055 775,60	(a) 11 055 775,60		0,00
Obrigações do Tesouro		6 700 000 000,00	900 000 000,00	7 600 000 000,00	(b) 6 170 900,00	(c) 35 957 100,00	7 629 786 200,00
Bilhetes do Tesouro		11 813 330 318,28	857 067 446,79	12 670 397 765,07			12 670 397 765,07
CEDIC	193 395 925,00	11 275 877 215,43	219 240 593,00	11 688 513 733,43			11 688 513 733,43
Certificados de Aforro		1 405 371 278,88		1 405 371 278,88	(d) 10 465 800,90	(e) 25 258 908,36	1 420 164 386,34
Outra dívida		4 780 961 342,15		4 780 961 342,15			4 780 961 342,15
Promissórias		28 437 008,88		28 437 008,88	(a) 28 437 008,88		0,00
Subtotal	193 395 925,00	36 015 032 939,22	1 976 308 039,79	38 184 736 904,01	56 129 485,38	61 216 008,36	38 189 823 426,99
Saldo que transitou do ano anterior relativo a emissões realizadas em 2003, ao abrigo da respectiva LOE							(f) 170 502 179,78
Total	193 395 925,00	36 015 032 939,22	1 976 308 039,79	38 184 736 904,01	56 129 485,38	61 216 008,36	38 360 325 606,77

(a) Operações de que resulta acréscimo da dívida pública, mas que não geram fluxos financeiros.

(b) Menos-valias apuradas na emissão.

(c) Mais-valias apuradas na emissão.

(d) Produto de emissão de Certificados de Aforro de 2004, só entregues em 2005.

(e) Emissões verificadas em 2003 cujo produto só foi entregue em 2004.

(f) Valor que resulta da diferença entre o saldo que transitou do ano anterior em OET (€363.898.104,78) e as emissões de CEDIC's realizadas no início de 2004, no período complementar de 2003, (€ 193.395.925,00), consideradas no quadro.

Apuradas as diferenças entre a emissão e o produto de empréstimos, apresenta-se no ponto seguinte a respectiva aplicação.

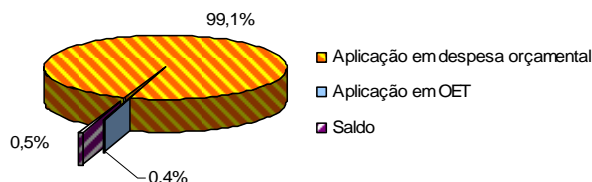
6.6.2 – Aplicação do produto dos empréstimos

Nos gráfico e quadro seguintes apresentam-se o produto depositado na tesouraria do Estado, disponível para aplicação no ano em análise, os montantes utilizados em despesa orçamental e em operações específicas do Tesouro, bem como o montante não utilizado que transitou, em saldo, para 2005.

¹ Valor que não consta do Mapa XXIX da CGE de 2004, por não respeitar a emissões efectuadas no ano de 2004, nem no período complementar de 2004.



Gráfico VI.2 – Aplicação do produto dos empréstimos



Quadro VI.23 – Aplicação do produto dos empréstimos

(em euros)

Contas de operações específicas do Tesouro (OET)	Produto (1)	Aplicações			Saldo para o ano económico de 2005 (5)=(1)-(4)
		Despesa orçamental (2)	OET (3)	Total (4)=(2)+(3)	
Produto da Venda de Certificados de Aforro	1 420 164 386,34	1 420 164 386,34		1 420 164 386,34	0,00
Produto dos empréstimos – 2004 (a)	36 576 263 115,65	36 242 314 871,10	148 191 893,34	36 390 506 764,44	185 756 351,21
Produto dos empréstimos em moeda nacional 2003 (saldo) (b)	363 898 104,78	363 898 104,78		363 898 104,78	0,00
Totais	38 360 325 606,77	38 026 377 362,22	148 191 893,34	38 174 569 255,56	185 756 351,21

(a) Inclui o produto dos empréstimos emitidos em 2004 e respectivo período complementar (ver quadro anterior).

(b) Produto que transitou em saldo de 2003 (€363.924.337,17) deduzido do valor das operações realizadas, no início de 2004, ao abrigo de LOE/2003, por operações específicas do Tesouro (€ 26.232,39).

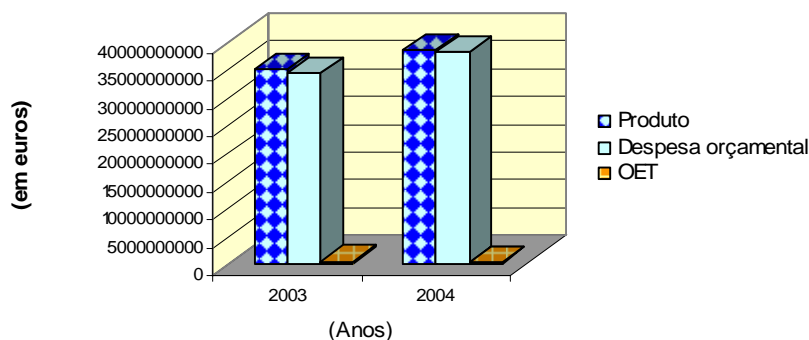
Como se conclui da leitura dos valores apresentados no quadro anterior, do montante depositado na Tesouraria do Estado no ano em análise e susceptível de utilização ao abrigo da respectiva LOE, €38.360,3 milhões, 99,1% foi utilizado em despesa orçamental, que ascendeu a €38.026,4 milhões e 0,4% daquele produto foi utilizado à margem do orçamento, por operações específicas do Tesouro, na “Assunção de passivos” e “Regularização de responsabilidades” previstas no art.º 52 e no art.º 53 da LOE/2004, operações que totalizaram €148,2 milhões.

O montante utilizado ascendeu assim a €38.174,6 milhões, tendo transitado, em saldo, para 2005 cerca de €185,8 milhões, o equivalente a 0,5% do produto disponível para utilização ao abrigo da LOE/2004, como se demonstrou anteriormente.

6.6.3 – Evolução do produto e sua aplicação

No quadro e gráficos seguintes apresenta-se a evolução dos valores do produto de empréstimos públicos, bem como a sua aplicação em despesa orçamental e operações específicas do Tesouro, em 2003 e 2004:

Gráfico VI.3 – Evolução do produto e sua aplicação



Quadro VI.24 – Evolução do produto e sua aplicação

(em euros)

Produto			Aplicação do produto		
			Despesa orçamental (1)	OET ^(a) (2)	Total (3)=(1)+(2)
Anos	2004	(b) 38 360 325 606,70	38 026 377 362,22	148 191 893,34	38 174 569 255,56
	2003	(c) 34 978 338 480,44	34 357 309 666,25	257 130 709,41	34 614 440 375,66
Variação	Valor	3 381 987 126,26	3 669 067 695,97	- 108 938 816,07	3 560 128 879,90
	%	9,7%	10,7%	- 42,4%	10,3%

(a) Valores utilizados ao abrigo das respectivas Leis do Orçamento do Estado. Inclui os respectivos períodos complementares.

(b) Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2004.

(c) Produto susceptível de utilização ao abrigo da LOE/2003, ver Parecer CGE/2003, ponto 6.6.3.

Nestes termos, em 2004, o produto dos empréstimos públicos foi superior ao ano anterior em 9,7%, tendo sido aplicado, em despesa orçamental e OET, mais €3.560,1 milhões que no ano de 2003, o equivalente a um acréscimo de 10,3%.

No ponto seguinte dá-se conta das operações específicas do Tesouro, ao abrigo dos artigos 52.º e 53.º da Lei n.º 107-B/2003 (LOE/2004).

6.6.4 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

A LOE/2004, no seu art.º 52.º - “Aquisição de activos e assunção de passivos”, autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, e sujeito ao limite estabelecido no art.º 62.º, “...a adquirir créditos e a assumir passivos de sociedades anónimas de capitais públicos e participadas, de empresas públicas e de estabelecimentos fabris das Forças Armadas, designadamente no contexto de planos estratégicos de reestruturação e saneamento financeiro, no âmbito da decisão de dissolução ou extinção daquelas entidades, ou ainda no âmbito da conclusão dos respectivos processos de liquidação”.



Por sua vez o art.º 53.º - “Regularização de responsabilidades”, do mesmo diploma, autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, “...a regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado, designadamente as seguintes:

- a) *Execução de contratos de garantia ou de outras obrigações assumidas por serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira extintos ou a extinguir em 2004;*
- b) *Cumprimento de obrigações assumidas pelas sociedades anónimas de capitais públicos e participadas e pelas empresas públicas extintas e cujos patrimónios tenham sido transferidos para o Estado, total ou parcialmente, através da Direcção-Geral do Tesouro;*
- c) *Satisfação de responsabilidades decorrentes do processo de descolonização em 1975 e anos subsequentes;*
- d) *Satisfação de responsabilidades decorrentes do recálculo dos valores definitivos das empresas nacionalizadas, nos termos do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, bem como determinação de indemnizações definitivas devidas por nacionalizações na zona da reforma agrária, respeitante a juros de anos anteriores, e da celebração de convenções de arbitragem ao abrigo do Decreto-Lei n.º 324/88, de 23 de Setembro;*
- e) *Aplicação do disposto no artigo 1.º da Lei n.º 19/93, de 25 de Junho, com efeitos retroactivos a 1 de Janeiro de 1991 e, em consequência, proceder ao pagamento das quantias decorrentes da aplicação do referido regime, deduzidas dos montantes recebidos entre 1 de Janeiro de 1991 e 1 de Janeiro de 1993, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 63/90, de 26 de Dezembro;*
- f) *Regularização de responsabilidades que tenham sido contraídas até 31 de Dezembro de 2002 decorrentes da aplicação do Decreto-lei n.º 189/88, de 27 de Maio, na redacção que lhe foi dada pelos Decretos-Leis nos 313/95, de 24 de Novembro, 56/97, de 14 de Março, e 168/99, de 18 de Maio;*
- g) *Satisfação de responsabilidades decorrentes da aplicação do Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro;*
- h) *Regularização de responsabilidades decorrentes de encargos certificados no âmbito de contratos de concessão celebrados pelo Estado, até ao limite de € 1 250 000;*
- i) *Cumprimento de obrigações decorrentes de bonificações de juros correspondentes a anuidades e prestações vencidas em anos anteriores ao abrigo dos Decretos-Leis n.os 98/86, de 17 de Maio, e 349/98, de 11 de Novembro, até ao limite de € 1 000 000;*
- j) *Cumprimento das responsabilidades decorrentes da decisão do tribunal arbitral que julgou o diferendo entre o Estado e a Sociedade Gestora do Hospital Fernando da Fonseca (Amadora-Sintra);*
- l) *Cumprimentos de obrigações assumidas pelo Estado no âmbito do acordo de accionistas da Petrogal, S.A., celebrado em 21 de Dezembro de 1998, até ao limite de € 25 000 000.”*

Pelo artigo 62.º do mesmo diploma, ficou o Governo autorizado, para financiamento das operações referidas, nos termos da alínea h) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 63.º da LOE/2004, a aumentar o endividamento líquido global directo, para além do que é indicado no artigo 61.º do referido diploma, até ao limite de €600 milhões.

As operações efectuadas em 2004, ao abrigo dos referidos artigos 52º e 53º, ascenderam ao montante total de cerca de €148 milhões, pelo que se cumpriu o limite de endividamento estabelecido. De notar que estas operações representaram um decréscimo de €108,9 milhões (-42,4%), relativamente às efectuadas no ano anterior, que se cifraram em €257 milhões.

No quadro seguinte apresentam-se as operações autorizadas e efectuadas em 2004 ao abrigo das disposições legais invocadas, procedendo-se em seguida à sua análise apreciação.

Quadro VI.25 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

(em euros)

Operações/Entidades	Montantes		
	Capital	Juros	Total
Lei n.º 107-B/2003 (LOE/2004)			
artigo 52.º (Aquisição de activos e assunção de passivos)			
- SILOPOR, SA (PARPÚBLICA, SGPS)	24 939 894,85		24 939 894,85
Total (1)	24 939 894,85		24 939 894,85
artigo 53.º (Regularização de responsabilidades)			
alínea b) - CRCB – Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau	595 750,64		595 750,64
alínea c) - Encargos de descolonização			
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	24 919 085,00		24 919 085,00
- Banco Comercial Português	1 872 066,32		1 872 066,32
alínea d) - Juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas	7 692 274,90		7 692 274,90
alínea g) - PT – Comunicações			
- Caixa Geral de Depósitos		297 079,20	297 079,20
- Banco Totta & Açores	27 399 604,39		27 399 604,39
alínea h) - Lusa – Agência de Notícias de Portugal	1 221 390,00		1 221 390,00
- Fertagus - Travessia do Tejo, Transportes	18 282,98		18 282,98
alínea i) - Grupo Millennium bcp	14 042 652,06		14 042 652,06
alínea j) - Hospital Amadora/Sintra	40 109 117,00	5 084 696,00	45 193 813,00
Total (2)	117 870 223,29	5 381 775,20	123 251 998,49
Total (1+2)	142 810 118,14	5 381 775,20	148 191 893,34

No ano económico em análise foi realizada uma operação ao abrigo do artigo 52º da LOE, no montante de cerca de €24,9 milhões, respeitante à assunção pelo Estado de uma dívida da SILOPOR, Empresa de Silos Portuários, SA, à ESTAMO – Participações Imobiliárias, SA, bem como regularizações no montante total de €123,3 milhões, realizadas ao abrigo do artigo 53º da mesma Lei.

No que respeita às regularizações realizadas ao abrigo do artigo 53º da LOE e tal como aconteceu em anos anteriores, é de referir que a justificação para a inclusão deste tipo de situações na Lei do Orçamento seria a de se tratarem de dívidas que datam de há bastante tempo, ou de que o processo de apuramento de muitas delas tem tido uma determinada continuidade ao longo de vários anos ou, ainda, da não inscrição de dotação orçamental adequada para o respectivo pagamento à data em que foram apuradas. Contudo, algumas das situações previstas na LOE de 2004 fogem a este tipo de características, tais como:

- ◆ Os reembolsos relativos a encargos com descolonização, que respeitam ao ano de 2003 e ao próprio ano de 2004, além de se tratarem de encargos anualmente renováveis, o que implicaria a respectiva orçamentação anual;
- ◆ Os valores referentes à LUSA e à FERTAGUS, liquidados por esta forma pela primeira vez em 2004, e que têm origem em períodos relativamente recentes, designadamente os anos de 2001 e 2002, mas cujo apuramento, no caso da LUSA, só ocorreu em 2003, não tendo sido pagos nesse ano. No caso da FERTAGUS, foi utilizada esta via para a regularização de



responsabilidades referentes a 2001 e 2002, enquanto que o pagamento de encargos de igual natureza, mas referentes a 2003, foi efectuado por via orçamental;

- ◆ O reembolso ao Grupo Millennium bcp, de juros de empréstimos bonificados, referentes a 2002 e 2003, tendo ocorrido em 2004 pagamentos de igual natureza, ao mesmo Grupo, por via orçamental e relativos a períodos anteriores;
- ◆ As dívidas relativas à PT, liquidadas por esta forma pela primeira vez em 2003, cuja existência, tal como acontece com as situações anteriores, tem por base a não inscrição das dotações necessárias à regularização desses compromissos assumidos por via legislativa, com violação do disposto no n.º 2 do art.º 9º da Lei n.º 6/91, de 20/02, constando norma idêntica do art.º 13º da actual LEO, aplicável a partir do ano de 2003;
- ◆ As responsabilidades decorrentes da decisão do tribunal arbitral que julgou o diferendo entre o Estado e a Sociedade Gestora do Hospital Amadora/Sintra, relativas essencialmente aos exercícios de 2000 e 2001, cuja regularização foi efectuada também por esta via.

Quanto às primeiras situações, ou seja, àquelas que preenchem as características gerais acima enunciadas para integrarem o que o corpo do artigo 53.º da LOE designa por “responsabilidades decorrentes de situações do passado”, poderia ser compreensível do ponto de vista financeiro, embora não do da legalidade, as reticências do Governo e da Assembleia da República em orçamentar este tipo de despesas e o expediente usado, ao regularizá-las por via extra-orçamental.

Já quanto às restantes situações, que têm origem em períodos relativamente recentes, nem sequer este argumento pode ser invocado, tanto mais que, na maior parte delas se trata de excluir da despesa orçamental situações que, manifestamente, aí deveriam ter sido incluídas.

De salientar ainda que a inexistência de critérios rigorosos para a inclusão de determinados encargos na previsão orçamental das situações a liquidar por recurso directo ao produto de empréstimos fica bem claro em 2004 quando se verifica (cfr. infra, pontos 6.6.4.2.2.5 a 6.6.4.2.2.7) que o mesmo tipo de despesas foi pago, indistintamente, por despesa orçamental e por operações específicas do Tesouro, e que, por vezes, foram pagas através do Orçamento os encargos mais antigos.

Deste modo, as operações realizadas ao abrigo do artigo 53º e, ainda, do artigo 52º, não foram orçamentadas, à semelhança do ocorrido em anos anteriores, tendo sido pagas ilegalmente, por operações específicas do Tesouro, com recurso ao produto de empréstimos emitidos no ano, ao abrigo do artigo 62º da Lei do Orçamento.

Sobre esta matéria a DGT, no âmbito do contraditório, remeteu para os seus comentários em relação a anteriores pareceres, argumentando que “...todas as operações realizadas foram superiormente autorizadas ao abrigo dos art.os 52º e 53º da Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2004, tendo a cobertura financeira prevista no art. 62.º da mesma Lei, ou seja por utilização de dívida pública emitida com essa finalidade.”

Salienta-se, mais uma vez que, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 105º da CRP e na alínea a) do n.º 1 do artigo 16.º da LEO, as despesas decorrentes de lei ou de contrato, como é o caso das situações regularizadas ao abrigo do artigo 52.º e 53.º, são obrigatoriamente inscritas no Orçamento.

Por outro lado, o pagamento de qualquer despesa orçamental através de operações específicas do Tesouro, viola o princípio da universalidade, constante do artigo 5.º n.º 1, da mesma LEO, sendo

ilegais as disposições da Lei do Orçamento que permitem este tipo de operações, por contrariarem norma de valor reforçado (alínea b) do n.º 1 do artigo 281.º da Constituição).

6.6.4.1 – Assunção de passivos

6.6.4.1.1 – SILOPOR, SA – ESTAMO, SA (PARPÚBLICA, SGPS, SA)

O Decreto-Lei n.º 188/2001, de 25 de Junho, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 29/2003, de 12 de Fevereiro, determinou a dissolução, com efeitos reportados a 19.06.2000, da SILOPOR – Empresa de Silos Portuários, SA¹, regulando alguns aspectos essenciais do seu processo de liquidação e estabelecendo as regras a que deveriam obedecer os concursos públicos a lançar para a concessão da sua actividade.

Com efeito, a inviabilidade económico-financeira da SILOPOR² e a impossibilidade, por imperativo das regras comunitárias sobre auxílios estatais, de lhe prestar qualquer apoio financeiro, conduziram à decisão da sua extinção. No entanto, reconhecendo-se que os serviços prestados pela SILOPOR não poderiam ser interrompidos sem graves prejuízos para o abastecimento de cereais e derivados, foi decidido que se manteria a actividade da empresa até à finalização dos concursos públicos de concessão desses serviços, sendo a sua gestão corrente cometida à comissão liquidatária nomeada pelo accionista Estado.

Inicialmente, foi fixado o prazo de 19.06.2003 para o encerramento da liquidação, tendo, posteriormente, esse prazo sido prorrogado, primeiro, até 19.06.2004, e depois, até 19.06.2005, por forma a permitir a finalização dos concursos públicos de concessão da actividade da SILOPOR, nos portos de Lisboa e Leixões.

Em Novembro de 1998, a SILOPOR, na sequência de insuficiências de tesouraria, celebrou com a ESTAMO – Participações Imobiliárias, SA³, um contrato-promessa de compra e venda do terminal portuário da Trafaria, através do qual a SILOPOR prometeu ceder à ESTAMO, após autorização prévia da APL - Administração do Porto de Lisboa, a posição contratual conferida pelo contrato de concessão celebrado com a APL, relativamente ao terminal portuário da Trafaria, e prometeu vender os bens imóveis que dele faziam parte integrante.

A título de antecipação do pagamento, a ESTAMO entregou à SILOPOR a quantia de 5 milhões de contos, correspondente a €24.939.894,85, devendo o prometido contrato de compra e venda ser celebrado no prazo de 180 dias⁴.

Contudo, em Maio de 1999, perante a expectativa da Comissão Europeia não autorizar o auxílio financeiro do Estado à SILOPOR, o que implicaria a dissolução e liquidação da sociedade e a

¹ Criada pelo Decreto-Lei n.º 293-A/86, de 12 de Setembro, posteriormente rectificado pelo Decreto-Lei n.º 376/88, de 21 de Outubro, através de destaque de activos, passivos e uma parcela de capital social da EPAC – Empresa Pública de Abastecimento de Cereais.

² Relacionada, nomeadamente com a incapacidade da empresa para fazer face a uma dívida constituída para com a EPAC, desde logo surgida com a sua criação, em consequência do destaque de património e de capital social da EPAC.

³ Sociedade integralmente detida pela PARPÚBLICA, SGPS, SA, de forma indirecta, através da SAGESTAMO, SGPS, SA.

⁴ Na mesma data, foi igualmente celebrado um contrato de utilização que permitiria à SILOPOR continuar a utilizar o terminal da Trafaria, mediante o pagamento de uma retribuição à ESTAMO, e que apenas produziria efeitos a partir da data da celebração do contrato prometido de compra e venda.



privatização da sua actividade mediante concurso público, foi celebrado um aditamento ao referido contrato-promessa, através do qual foi reconhecida a impossibilidade de celebrar o contrato de compra e venda, tendo o contrato-promessa sido prorrogado por tempo indeterminado até que a SILOPOR reunisse as condições necessárias à devolução do montante recebido a título de sinal e antecipação de pagamento.

Como compensação da prorrogação do contrato-promessa e da não concretização do contrato prometido, a SILOPOR entregou à ESTAMO a quantia de 162,5 milhares de contos. Ainda a título de compensação pela prorrogação do contrato-promessa, a SILOPOR, conforme acordado no referido aditamento, passou a pagar semestralmente à ESTAMO um montante correspondente à aplicação da taxa anual de 5,2% sobre o valor em dívida de 5 milhões de contos.

Em de Março de 2003, veio a PARPÚBLICA, SGPS, SA, solicitar junto do Gabinete do SETF a devolução do montante de €24.939.894,85 entregue pela ESTAMO à SILOPOR a título de sinal e antecipação de pagamento, no âmbito do contrato-promessa de compra e venda do terminal portuário da Trafaria. Na carta então enviada, a PARPÚBLICA considerou que a regularização da situação seria “... indispensável para evitar ao Estado Português e à PARPÚBLICA um processo de ajudas de Estado...”, propondo que o pagamento em causa fosse efectuado pela DGT, no âmbito do processo de liquidação da SILOPOR, antes da privatização ou em momento coincidente com esta.

Na sequência e conforme proposto pela DGT, o SETF, através de Despacho de 8.05.2003, determinou que devia ser renegociada a taxa anual fixada no aditamento ao contrato-promessa para um referencial EURIBOR (6M), acrescida de um *spread* de 0,875%, e que a amortização da dívida seria oportunamente ponderada¹.

Posteriormente e após diversas insistências da SILOPOR (em liquidação) junto da PARPÚBLICA, no sentido de fazer valer a aplicação do referido Despacho do SETF, em matéria de renegociação da taxa de juro, a PARPÚBLICA foi sempre recusando a renegociação de tal matéria. Desde logo, em carta de Julho de 2003, a PARPÚBLICA considerou que “a assunção da dívida pelo Estado (DGT) constitui actualmente a única garantia de que a ESTAMO venha a ser ressarcida da quantia em dívida, já que a SILOPOR não dispõe, manifestamente, dos fundos para o efeito”.

Em Maio de 2004, veio a PARPÚBLICA reiterar novamente junto do Gabinete do SETF a regularização da dívida da SILOPOR (em liquidação) à ESTAMO, por forma, segundo se refere na carta então enviada, “...a evitar o prolongamento de uma situação que se arrasta desde 1999 e que... não poderá ultrapassar a data da extinção da SILOPOR”. Em complemento, a PARPÚBLICA fez ainda juntar uma Nota Jurídica a analisar as possibilidades legalmente existentes para a regularização da dívida em causa².

¹ Acrescente-se que, na sequência de parecer do seu Gabinete de Apoio Jurídico, a DGT considerou que existia enquadramento legal para a eventual assunção pelo Estado, através da DGT, da dívida em questão. Em causa estavam as dívidas suscitadas pelo facto dessa dívida resultar do incumprimento de um contrato-promessa de compra e venda. Nesse parecer considerou-se estarem preenchidos cumulativamente os 3 requisitos que a existência de uma dívida obriga: que seja certa, líquida e exigível.

² Na referida Nota Jurídica apontavam-se as seguintes possibilidades: a assunção da dívida durante a liquidação da SILOPOR, uma vez que o Estado, através da DGT, poderia assumir dívidas da sociedade em casos fundamentados, nos termos do disposto pelo n.º 5 do artigo 3º do Decreto-Lei n.º 188/2001, de 25 de Junho, bem como pelo artigo 52º da LOE para 2004, ou a regularização da dívida através da consignação excepcional da receita a obter com a privatização da concessão da actividade da SILOPOR, uma vez que o Estado, enquanto beneficiário dessa receita, poderia, por razões especiais relacionadas com todo o historial da dívida da SILOPOR, estabelecer a consignação excepcional dessa receita, mediante instrumento contratual ou através de disposição expressamente prevista na LOE.

Na sequência, já em Setembro de 2004, a DGT propôs novamente a aplicação por parte da ESTAMO/PARPÚBLICA do Despacho do SETF de 8.05.2003, em matéria de renegociação da taxa de juro, tendo o então SETF, através de Despacho de 13.09.2004, manifestado a sua concordância com a implementação daquele Despacho para as próximas prestações a pagar¹.

Por fim, em Novembro de 2004, veio a ESTAMO informar a SILOPOR (em liquidação) que tinha sido realizada uma reunião, no passado dia 28 de Outubro, entre o Presidente do Conselho de Administração da SAGESTAMO, SGPS, SA, e o Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, onde, segundo se refere na carta então enviada, “... foi indicado que a dívida da SILOPOR seria regularizada ainda no corrente exercício, ..., tendo a Direcção-Geral do Tesouro ficado incumbida de preparar o pagamento”. A ESTAMO informou ainda da aceitação em actualizar o pagamento compensatório nos termos fixados no Despacho do SETF de 13.09.2004 e que lhe parecia desnecessário proceder a qualquer alteração contratual, tendo em conta a previsibilidade do pagamento em dívida até ao final do ano em curso².

À semelhança de análises anteriores feitas sobre este processo, a DGT, concluiu existir enquadramento legal para a assunção pelo Estado da dívida em causa, face ao disposto no artigo 52º da LOE para 2004, que autoriza o Governo a assumir passivos de sociedades anónimas de capitais públicos, no âmbito da decisão de dissolução, extinção ou conclusão dos respectivos processos de liquidação, bem como no n.º 5 do artigo 3º do anteriormente referido Decreto-Lei n.º 188/2001, de 25 de Junho, que estabelece a possibilidade do Estado, através da DGT, poder assumir dívidas da SILOPOR, durante a sua liquidação, em casos devidamente fundamentados.

Com efeito, ainda segundo a DGT, apenas se justificaria a intervenção do Estado no caso do liquidatário não reunir os meios financeiros indispensáveis à concretização do pagamento da dívida, sendo essa a situação verificada no caso em análise, uma vez que a dívida a pagar pela SILOPOR (em liquidação) à ESTAMO superava o valor do activo da empresa. Acrescia ainda o facto dessa dívida ter sido constituída antes da sociedade ter entrado em liquidação.

Desta forma, ao abrigo do referido artigo 52º da LOE para 2004 e após autorização do SETF por Despacho de 17.12.04, a DGT procedeu à transferência para a ESTAMO, SA, em 27.12.04, da quantia de €24.939.894,85, por contrapartida da conta de operações específicas do Tesouro – “Produto de empréstimos – 2004”, enquanto assunção pelo Estado da dívida da SILOPOR (em liquidação) à ESTAMO, SA.

Na sequência de comunicação efectuada pela DGT, a dívida assumida, bem como a sua regularização, foram registadas no mapa do movimento da dívida directa do Estado, elaborado pelo IGCP.

¹ Em apreciação à questão suscitada, a DGT considerou que naquele momento não se encontrava em causa a assunção por parte do Estado daquela dívida, mas sim fazer valer por parte da PARPÚBLICA o cumprimento do referido Despacho do SETF. Na proposta que submeteu à tutela, a DGT invocou os seguintes argumentos: que a assunção/regularização pelo Estado da dívida em causa se encontrava legalmente assegurada, quer após a extinção da sociedade, quer ainda em sede de liquidação; que a amortização dessa dívida, tal como superiormente definido, deveria ser posteriormente ponderada, com isso significando que a assunção/regularização pela DGT dependeria unicamente do momento oportuno para a sua efectivação; e que não se justificava que uma empresa de capitais públicos em processo de liquidação estivesse a suportar elevados encargos financeiros perante outra entidade de capitais públicos.

² Na prestação semestral que se venceia em 4.11.2004, a SILOPOR (em liquidação), aplicando já o disposto no Despacho do SETF de 13.09.2004, procedeu ao pagamento à ESTAMO de €383.077 de encargos financeiros, quando nas prestações semestrais anteriores se encontrava a pagar €648.437. De acordo com informação da DGT, o total de encargos financeiros pagos pela SILOPOR à ESTAMO, desde 1999 e até 2004, ascendeu a €7.771.527.



6.6.4.2 – Regularização de responsabilidades

6.6.4.2.1 – CRCB – Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA

Como já foi referido em Pareceres anteriores, a dissolução, liquidação e extinção das Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau, SA (CRCB), sociedade integralmente detida pelo Estado, foi determinada pelo Decreto-Lei n.º 151-A/97, de 18 de Junho, tendo-se verificado em 31.10.2001 o termo do processo de liquidação, com a transmissão do património da sociedade extinta para o Estado (DGT).

Em operação que remonta a 1987, relacionada com a compra de um navio de pesca e com um contrato de compra e venda de pescado, a CRCB constitui-se fiadora do BES - Banco Espírito Santo, pelo que este viesse a pagar em execução de uma garantia bancária incondicional prestada a favor do IFADAP - Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas. Inicialmente esta garantia bancária foi prestada em nome NASCIPESCA – Sociedade de Indústrias de Pesca, Lda, empresa que havia contratado com o IFADAP¹ a compra do navio, tendo a garantia passado posteriormente, com a venda do navio à FRAPEC – Farinhas e Óleos de Peixe, Lda, a ser prestada em nome desta última.

Por incumprimento por parte da FRAPEC do plano de pagamentos acordado com o IFADAP, foi accionada a garantia bancária a favor deste Instituto, não tendo, no entanto, o BES procedido ao respectivo pagamento.

Sobre a execução da referida garantia bancária decorreu um longo processo judicial, envolvendo o IFADAP, o BES e a CRCB, esta enquanto fiadora do BES, que culminou com a condenação do BES ao pagamento ao IFADAP do montante garantido pelo banco (€598.557,48) acrescido de juros de mora, na sequência de Acórdão de 30.01.2003 do Supremo Tribunal de Justiça. Em sentença inicial do 12º Juízo do Tribunal Civil da Comarca de Lisboa, confirmada pelo referido Acórdão, declarou-se também, desde logo, o direito de regresso do BES contra a CRCB pelas quantias que viesse a pagar ao IFADAP.

Deste modo, por o BES gozar do direito de regresso contra a extinta CRCB, cuja posição se transmitiu para o Estado, através da DGT, veio o banco, em Maio de 2003, solicitar à DGT o reembolso da quantia de €1.049.462,03 que pagou ao IFADAP, na sequência do referido Acórdão, correspondendo €598.557,48 ao montante da garantia e €450.904,55 a juros de mora vencidos.

Tendo suscitado dúvidas à DGT sobre o correcto valor a pagar ao BES, foi solicitado parecer ao Gabinete de Apoio Jurídico desta Direcção-Geral, o qual foi no sentido de que o direito de regresso incidia apenas sobre o valor da garantia e não sobre o valor da garantia e juros, uma vez que o atraso no pagamento da garantia se tinha devido à actuação do BES, que enveredou por um confronto jurídico em detrimento do pagamento imediato da garantia, não podendo por isso a CRCB/DGT ser responsável por tal atraso.

¹ O IFADAP tornara-se proprietário deste navio no âmbito da execução de uma dívida da Empresa de Pesca de Aveiro no âmbito da *Public Law* 480, a qual estava garantida por hipoteca sobre este barco (originariamente designado por “Vimieiro”) e sobre outro barco da devedora.

Em conformidade, a DGT, após autorização do SETF por Despacho de 26.01.04, procedeu ao reembolso ao BES da quantia de €598.557,48, em execução do direito de regresso resultante da fiança que lhe foi prestada pela CRCB¹, realizando a transferência da seguinte forma fraccionada:

- ◆ O montante de €2.806,84, transferido em 19.02.04, por recurso ao saldo de liquidação disponível da extinta CRCB;
- ◆ O valor remanescente de €595.750,64, transferido em 27.02.04, por contrapartida da conta de operações específicas do Tesouro – “Produto de empréstimos – 2004”, ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 53º da LOE para 2004.

Considerando os pagamentos efectuados em 1997 e 1998 através da assunção de passivos e as regularizações de dívidas da CRCB efectuadas pela DGT até final de 2004, verifica-se que as despesas do Estado no processo de liquidação desta Companhia ascendem já a € 9,8 milhões.

6.6.4.2.2 – Encargos com a descolonização

6.6.4.2.2.1 – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Como tem sido relatado em anteriores Pareceres, o Decreto-Lei n.º 335/90, de 29/10, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 45/93, de 20/02, veio colmatar as lacunas de protecção social decorrentes do facto de existirem beneficiários que, tendo realizado os descontos obrigatórios para as Caixas de Previdência das ex-colónias portuguesas, se viram privados dos seus direitos, por força do processo de descolonização. Nos termos do artigo 8º do Decreto-Lei n.º 335/90, o financiamento destas prestações deveria ser suportado pela verba “Encargos de Descolonização” do Ministério da Finanças.

No ano em apreço, à semelhança de anos anteriores, a DGT submeteu à consideração superior, tendo sido devidamente autorizado, a regularização ao IGFSS do valor global de €24.919.085, ao abrigo da alínea c) do artigo 53.º da LOE/2004, por contrapartida da conta de OET “Produto de empréstimos – 2004”, verba que respeita ao período de Dezembro de 2003 a Novembro de 2004².

Deste modo, a DGT, desde 1993, reembolsa o IGFSS de encargos desta natureza, sendo o respectivo pagamento realizado sem cobertura orçamental, através da emissão de dívida pública, ascendendo o valor global reembolsado, até ao final de 2004, a €390,9 milhões.

¹ A fiança da CRCB estava garantida por uma hipoteca sobre o navio e pela garantia pessoal dos dois sócios gerentes da FRAPEC; no processo de falência da empresa, foram reclamados os créditos da CRCB e, através da venda do navio, a DGT recebeu €287,8 milhares em Agosto de 2004, estando em curso diligências para identificar bens penhoráveis dos ex-sócios. De salientar que os valores recebidos pelo IFADAP no âmbito da recuperação de créditos no âmbito da PL 480 devem ser entregues ao Estado (DGT).

² De referir que ficaram por regularizar as prestações dos pensionistas beneficiários da Caixa de Previdência dos Caminhos de Ferro de Benguela, relativas ao período de Setembro a Novembro de 2004, por não terem sido devidamente autorizadas pelo Ministro da Segurança Social, da Família e da Criança.



6.6.4.2.2.2 – Banco Comercial Português (BCP)

Também a título de encargos da descolonização, e com fundamento no Acordo entre o Estado Português e o Banco Português do Atlântico (BPA), de 1989, e no Despacho Normativo n.º 185/79, de 20 de Junho, o BCP tem vindo a solicitar periodicamente o reembolso dos encargos que suporta com reformados e pensionistas do ex-Banco Comercial de Angola e do ex-Banco de Angola.

Em 2004 foram pagos ao BCP, ao abrigo da alínea c) do artigo 53.º da LOE/2004, o montantes globais de €37.532,74 e €1.834.533,58, referentes ao ex-Banco Comercial de Angola e ao ex-Banco de Angola, respectivamente, relativos ao período de Junho de 2003 a Junho de 2004. Até ao final de 2004, o Estado já despendeu €26,9 milhões com a regularização destes encargos.

De salientar ainda que, face às posições transmitidas pelo Ministério do Emprego e Segurança Social no que respeita à transferência destes encargos para a Segurança Social, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças determinou que o assunto fosse colocado à consideração do Secretário do Estado do Orçamento, o qual após solicitação de parecer à Caixa Geral de Aposentações e por despacho exarado sobre o mesmo parecer, considerou tratar-se “... de uma questão controversa, ...” sugerindo que o mesmo deveria “...ser objecto de negociação no âmbito da dívida da República Popular de Angola.”¹.

Tendo em conta o impasse que se verifica naquele processo de transferência e com o objectivo de resolver definitivamente esta situação, que se arrasta há cerca de 25 anos no caso do ex-Banco de Angola e há cerca de 16 anos no caso do Banco Comercial de Angola, a DGT, com o acordo do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, questionou o BCP sobre a possibilidade de proceder a um pagamento único, através do cálculo actuarial, por apuramento da responsabilidade futura do Estado com estes encargos. Relativamente a esta proposta, aquela instituição de crédito respondeu afirmativamente, apresentando cálculos e, posteriormente, remetendo outros elementos. A DGT entendeu que seria melhor colocar à consideração superior a consulta ao Instituto de Seguros de Portugal, por ser este organismo mais vocacionado para proceder à correcta avaliação dos pressupostos e cálculos apresentados, não se conhecendo ainda a resposta daquele Instituto.

6.6.4.2.3 – Juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas

Em consequência das novas regras para o cálculo das indemnizações devidas a accionistas de empresas nacionalizadas, previstas no Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 de Setembro, o IGCP procedeu, em 2004, a novas emissões do empréstimo interno amortizável “OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações”, sendo que os juros vencidos apurados e pagos nestas emissões ascenderam a €7.692.274,90.

Deste modo, ao abrigo da alínea d) do artigo 53º da LOE para 2004 e após autorização do SETF, a DGT, em 26.02.04, 22.07.04 e 23.12.04, procedeu à transferência para a conta “IGCP – Encargos com a dívida pública” das quantias, respectivamente, de €3.443.910,05, €1.549.786,11 e €2.698.578,74, por contrapartida da conta de operações específicas do Tesouro – “Produto de empréstimos – 2004”, perfazendo aquele montante o total de juros vencidos.

¹ A este respeito, é de salientar que a DGT informa periodicamente a Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, dos valores despendidos com encargos de pensões e reformas do ex-Banco de Angola, em Angola, com o objectivo de inclusão destes valores na negociação da dívida com a República Popular de Angola.

6.6.4.2.4 – PT Comunicações, SA

6.6.4.2.4.1 – Banco Totta & Açores (BTA)

O Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13/02, permitiu que pensionistas e reformados, com rendimento mensal do agregado familiar igual ou inferior ao salário mínimo nacional, beneficiassem de um desconto de 50% no preço da taxa de assinatura telefónica. Este diploma foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 18/2003, de 3/02, dando nova redacção ao seu n.º 4 e determinando que “A PT Comunicações, SA., será anualmente reembolsada pelo Estado das perdas de receitas decorrentes da execução...” dos descontos referidos.

Por carta datada de 11.03.2003, a PT Comunicações, SA reclamou a importância relativa aos descontos efectuados em 2002, no montante de €27.399.604,39¹, tendo a DGT colocado à consideração superior o referido pagamento, ao abrigo da alínea g) do artigo 53º da LOE/2004 e obtido despacho favorável do Secretário do Estado do Tesouro e das Finanças, nos seguintes termos: “Concordo e autorizo o pagamento de 27.399.604,39 € à PT Comunicações, SA, referente à regularização de descontos a reformados e pensionistas no ano de 2002...”.

Contudo, em 26.05.2004, a DGT recebeu uma carta da PT Comunicações, SA, dando conta da celebração de um contrato de cessão de créditos, realizado em 06.06.2003, entre esta empresa e o BTA, no qual a PT Comunicações, SA cedeu àquele Banco o crédito que detinha sobre o Estado, no montante de €27.399.604,39.

A DGT, considerando não ter nada a opor relativamente ao teor do referido contrato, através da Nota n.º 183/2004, colocou à consideração superior que o pagamento autorizado anteriormente pelo Secretário do Estado do Tesouro e das Finanças fosse realizado ao BTA, e não à PT Comunicações, SA., obtendo a concordância da Directora-Geral do Tesouro. Assim, a dívida foi regularizada ao BTA, por contrapartida da conta OET “Produto de empréstimos – 2004”.

De referir que no citado Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, este solicitava ao “...Secretário de Estado do Orçamento uma posição de princípio quanto à adequada inscrição orçamental dos encargos futuros...” parecendo-lhe “... que a mesma seja feita no âmbito do Ministério da Segurança Social e do Trabalho, atendendo ao seu cariz social.”

Considerando os valores pagos à CGD no ano transacto, bem como os valores regularizados no ano em apreço ao BTA, o Estado regularizou, à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro, o total de €79.675.436,28, relativos a descontos concedidos pela PT Comunicações, SA por aplicação do disposto no Decreto-Lei n.º 20-C/86. A este valor acresce o montante analisado no ponto seguinte (€297.079,20), igualmente regularizado sem cobertura orçamental, embora, relativo a juros assumidos pelo Estado na data do seu acordo ao contrato de cessão de créditos realizado entre a PT Comunicações e a CGD, ascendendo assim o montante global regularizado a €80 milhões.

¹ Este valor foi confirmado pela IGF, no seu Relatório n.º 75/2004.



6.6.4.2.4.2 – Caixa Geral de Depósitos (CGD)

Conforme foi referido no Parecer sobre a CGE de 2003¹, nesse ano, a DGT transferiu para a CGD o montante de €52.275.831,89, por conta da dívida do Estado à PT Comunicações, SA. A dívida respeitava exclusivamente da perda de receitas por parte da PT Comunicações, SA, por aplicação dos descontos aos reformados e pensionistas, realizados por imposição do disposto no Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro.

O crédito, vencido e não pago até 31.12.2001, foi cedido por aquela empresa à CGD, por força do Contrato de Cessão de Créditos celebrado em 30.12.2002, o qual mereceu o acordo do Estado, transmitido por carta da Ministra de Estado e das Finanças de 26.12.2002², na qual o Estado se compromete a pagar “*após a certificação*³ *do montante em dívida e até pagamento da mesma ... à CGD juros diários à taxa de juro Euribor a 6 meses acrescida de 20 pontos base*”, ou seja, sobre o montante de €52.275.831,89, de 15 de Janeiro a 25 de Março de 2003.

Em Janeiro de 2004, a CGD solicitou à DGT o pagamento de €297.079,20, referente ao compromisso assumido. Na sequência deste pedido, a DGT colocou à consideração superior o pagamento dos juros devidos pelo Estado por força do compromisso assumido na citada carta, ao abrigo da alínea g) do artigo 53º da LOE/2004, a qual permitia a “*Satisfação de responsabilidades decorrentes da aplicação do Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro*”, tendo obtido autorização do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, nos seguintes termos: “*Autorizo o pagamento no montante proposto ao abrigo da legislação referida.*”. A regularização ocorreu em 19.02.2004, por contrapartida da conta de OET “*Produto de empréstimos – 2004*”.

O pagamento em causa não se enquadra no disposto na alínea g) do artigo 53º da LOE/2004, invocada na regularização desta responsabilidade, uma vez que aquela disposição contemplava, apenas, a regularização de responsabilidades que decorressem da “*...da aplicação do Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro*”, não estando previstos quaisquer outros compromissos. Ora, os juros em causa não decorrem da aplicação daquele diploma, mas respeitam exclusivamente a juros que o Estado se obrigou a pagar na carta datada de 26 de Dezembro, na qual dá o seu acordo ao contrato de cessão de créditos celebrado entre a PT Comunicações, SA e a CGD.

Sobre esta questão, a DGT, na sua resposta, refere que discorda do “*...entendimento do Tribunal de Contas, designadamente quanto à alusão do não enquadramento da operação em causa na alínea g) do art.º 53.º da LOE/2004.*”, alegando que do processo de cessão de créditos da PT Comunicações, SA à Caixa Geral de Depósitos “*... resultaram responsabilidades para o Estado, decorrentes do atraso no pagamento previstas no referido contrato de cessão de créditos, pelo que o pagamento efectuado à CGD decorre necessariamente de responsabilidades decorrentes a aplicação do citado DL n.º 20-C/86.*”

Conforme já referido, os encargos em causa respeitam exclusivamente a juros que o Estado se obrigou a pagar à data do seu acordo ao contrato de cessão de créditos, pelo que não decorrem da aplicação do Decreto-Lei n.º 20-C/86, mas de compromissos assumidos, mais recentemente, à margem desse diploma.

¹ Cfr. Volume II, Cap. VI, ponto 6.6.4.2.7.

² Esta carta faz parte integrante do referido contrato, correspondendo ao Anexo I.

³ Certificação realizada pela IGF, com o apoio da ANACOM-ICP e da PT, conforme determinado na mesma carta.

6.6.4.2.5 – Encargos no âmbito de contratos de concessão celebrados pelo Estado

6.6.4.2.5.1 – LUSA – Agência de Notícias de Portugal, SA

Em 26.01.2003, o Estado e a LUSA – Agência de Notícias de Portugal, SA (LUSA), celebraram um contrato de prestação de serviço público, no qual o Estado reconhece (Cláusula I) “... o interesse público dos serviços noticiosos e informativos prestados pela Agência...”, ficando obrigado, nos termos da Cláusula VIII, a compensar a LUSA “...pelos encargos líquidos anuais decorrentes das obrigações da prestação...” daqueles serviços, sendo que, nos termos da cláusula VII, do mesmo contrato, os critérios de imputação de custos e de dedução de proveitos seriam fixados pelo Estado, mediante proposta fundamentada da Agência e parecer de uma Comissão de Avaliação¹.

O valor da indemnização compensatória anual provisória a pagar à LUSA é efectuada em 4 parcelas, sendo que o pagamento da última parcela carece de homologação pelo Estado dos montantes efectivos dos custos e proveitos, tendo por base a proposta da Comissão de Avaliação.

Como se salientou no Parecer sobre a CGE/2003², a Comissão de Avaliação, durante o ano de 2003, propôs a certificação e fixação dos valores definitivos das indemnizações compensatórias relativas a 2001 e 2002, em €13.151.734 e €13.643.496, respectivamente, valores superiores às respectivas indemnizações provisórias, em €535.474 e €685.916, como se demonstra:

Quadro VI.26 – Indemnizações provisórias e definitivas

(em euros)

Ano	2001	2002
Indemnização provisória	12 616 260,0	12 957 580,0
Indemnização definitiva (apurada em 2003)	13 151 734,0	13 643 496,0
Diferencial apurado	535 474,0	685 916,0

No que respeita às indemnizações provisórias, foram pagas pela DGT através de verbas inscritas no Orçamento do Estado, Capítulo 60.º do Ministério das Finanças. Contudo, o diferencial apurado em 2003, entre as indemnizações provisórias e definitivas, não foi regularizado da mesma forma, tendo, pelo contrário, sido pago em 2004, sem cobertura orçamental, por OET, através da conta “Produto de empréstimos – 2004”.

Esta operação totalizou €1.221.390 e realizou-se ao abrigo da alínea h), do artigo 53.º da LOE/2004, conforme proposto à consideração superior pela DGT, tendo merecido o despacho autorizador da Ministra de Estado e das Finanças, em 22.03.2004.

¹ A constituição desta comissão está definida no contrato de prestação de serviço público, tendo um representante de cada um dos seguintes accionistas: Estado; Portugal Global, SGPS, SA; NP – Notícias de Portugal, C.R.L. e do accionista não cooperante da NP – Notícias de Portugal, C.R.L. e ainda um representante da IGF e um revisor oficial de contas de uma sociedade de revisores oficiais, proposto pelos restantes representantes, o qual não tem direito a voto.

² Cfr. Volume II, Cap. V, ponto 5.2.3.1.2.



6.6.4.2.5.2 – FERTAGUS – Travessia do Tejo, Transportes, SA

Na sequência do Decreto-Lei n.º 189-B/99, de 2 de Junho, que aprovou as Bases de Concessão da Exploração do Eixo Ferroviário Norte-Sul, foi celebrado, em 22.06.99, entre o Estado, através do INTF - Instituto Nacional do Transporte Ferroviário, e a FERTAGUS – Travessia do Tejo, Transportes, SA, um Contrato de Concessão da Exploração do Serviço de Transporte Ferroviário Suburbano de Passageiros no Eixo Ferroviário Norte-Sul da Região de Lisboa com Extensão a Praias-Sado (via Setúbal).

A Cláusula 52.^a do referido contrato fixa os limites de desvio permitidos em relação aos horários estabelecidos para a prestação do serviço de transporte ferroviário de passageiros pela concessionária, constando do Anexo 17 do contrato as penalidades pela ultrapassagem daqueles limites ou os incentivos para que tais desvios se situem num nível inferior. Para o efeito, cabe ao INTF, enquanto entidade de regulação ferroviária, elaborar anualmente um relatório de fiabilidade e pontualidade.

Para os anos de 2001 e 2002, foram elaborados pelo INTF os respectivos relatórios anuais de fiabilidade e pontualidade, dos quais se concluiu ter a FERTAGUS apresentado níveis de pontualidade que lhe davam direito ao recebimento de incentivos. Tendo por base cada um desses relatórios, a IGF certificou que os incentivos a pagar à FERTAGUS seriam de €8.427,95 e €9.855,03, respectivamente, em relação a 2001 e 2002, tendo os pareceres da IGF merecido a concordância do SETF, através de Despachos de 4.06.02 e 21.07.03, respectivamente. Contudo, tais valores de incentivos permaneceram por pagar à concessionária até 2004, por não existir qualquer dotação orçamental para o efeito¹.

Para o ano de 2003, tendo também por base o correspondente relatório anual de fiabilidade e pontualidade elaborado pelo INTF, a IGF certificou que o incentivo a pagar à FERTAGUS seria de €7.154,71. Sobre o parecer da IGF, que alertava para o facto de não ter sido ainda realizado o pagamento à concessionária dos incentivos relativos a 2001 e 2002, recaiu despacho favorável do SETF, de 22.06.04, sendo autorizado o pagamento das verbas referentes aos anos de 2001, 2002 e 2003.

Uma vez que esta situação tinha enquadramento na alínea d) do artigo 53º da LOE para 2004, a DGT, ao abrigo da referida disposição legal e após autorização do SETF, por despacho de 1.10.04, procedeu à transferência para a FERTAGUS, em 15.10.04, da quantia de €18.282,98, por contrapartida da conta de operações específicas do Tesouro – “Produto de empréstimos – 2004”, para regularização dos compromissos assumidos pelo Estado no âmbito da Cláusula 52ª do contrato de concessão, relativos aos incentivos de fiabilidade e pontualidade dos anos de 2001 e 2002.

Com a realização desta operação e com a relativa à LUSA – Agência de Notícias de Portugal, SA, efectuada também ao abrigo da referida alínea h) do artigo 53º e envolvendo o pagamento de €1.221.390, cumpriu-se o limite de €1.250.000 estabelecido nesta alínea.

Quanto ao incentivo relativo ao ano de 2003, foi também pago à FERTAGUS em 2004, mas através da dotação orçamental inscrita no Capítulo 60º do Ministério das Finanças.

¹ Apesar do contrato de concessão determinar que o valor dos incentivos/penalidades deveria ser pago pela parte devedora 60 dias a contar da data do apuramento feito pela entidade de Regulação Ferroviária.

6.6.4.2.6 – Grupo Millennium bcp

No ano em apreço a DGT reembolsou o Grupo Millenium bcp, através da conta de OET “Produto de empréstimos – 2004”, no montante total de €14.042.652,06, relativamente a juros de empréstimos bonificados suportados pelo ex-Banco Pinto & Sotto Mayor (ex-BPSM), ex-Banco Mello Imobiliário (ex-BMI)¹ e pelo Banco Investimento Imobiliário (BII), em cumprimento do disposto no DL n.º 349/98, de 11/11, na redacção dada pelo DL n.º 320/2000, de 15/12. Efectuaram-se 2 pagamentos, autorizados pelo Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, como se apresenta no quadro seguinte:

Quadro VI.27 – Pagamentos realizados por OET ao Grupo Millennium bcp

(em euros)

Pagamento (Data)	Entidade	Período a que respeitam	Montante
1º Pagamento (27.12.04)	Ex-BMI e E-BP&SM	Out. 2002 a Out.2003	8 208 440,47
2º Pagamento (31.12.04)	BII	Jun. a Set. de 2003	4 694 406,12
	Ex-BMI e E-BP&SM	Nov. e Dez. de 2003	1 139 805,47
	Total do 2º Pagamento		5 834 211,59
Total			14 042 652,06

Desde a entrada em vigor da citada legislação, que a DGT procede, de modo sistemático e continuado², ao reembolso dos juros suportados com empréstimos bonificados, a diversas instituições de crédito. Estes reembolsos realizam-se através de valores devidamente orçamentados para o efeito, no Capítulo 60.º do orçamento do Ministério das Finanças. Contudo, em 2004, pela primeira vez, os reembolsos realizaram-se não só por recurso a verbas orçamentais, mas, também, como se deu conta, por operações específicas do Tesouro, sem cobertura orçamental.

Importa referir, que o pagamento de juros de empréstimos bonificados ao ex-BMI e ao ex-BPSM foi interrompido em Setembro de 2001, devido à necessidade sentida por parte do BCP em proceder à uniformização e adaptação dos sistemas informáticos do ex-BMI e ex-BPSM ao seu próprio sistema informático, tendo sido retomado o pagamento em 2003, na sequência de pedidos efectuados pelo BCP entre Abril e Outubro de 2003. As bonificações reclamadas respeitavam aos meses de Fevereiro de 2001 e Setembro de 2002 e foram pagas através de verbas orçamentadas para o efeito.

Posteriormente, o BCP procedeu ao pedido de reembolso de bonificações de juros de empréstimos, igualmente do ex-BMI e ex-BPSM, relativas ao período compreendido entre Outubro de 2002 e Outubro de 2003, os quais foram suspensos pela DGT, por terem sido detectadas anomalias. Após correcção destas anomalias e da DGT considerar já haver condições para proceder ao pagamento, em Dezembro de 2004, propôs à consideração superior o respectivo pagamento no valor de €8.208.440,47, a título de regularização de situações do passado, através de OET.

Ainda em 2004, a DGT procedeu ao pagamento de bonificações reclamadas pelo BCP e relativas ao ex-BMI e ex-BPSM, cujos vencimentos ocorreram entre Novembro e Dezembro de 2003, no montante

¹ De referir que o BPSM e o BMI foram adquiridos pelo BCP, passando a ser o BCP a solicitar os reembolsos em causa.

² Contudo, sempre que a DGT detecta anomalias nos pedidos de reembolso, conforme previsto nos n.ºs 4 e 5 do art.º 26.º do DL n.º 349/98, de 11/11, alterado e republicado pelo DL n.º 320/2000, de 15/12, “...*não procede ao pagamento das bonificações*” e, em caso de dúvida, aquela Direcção-Geral suspende o pagamento.



de €1.139.805,47, operação realizada igualmente ao abrigo do art.º 53.º da LOE/2004.

Relativamente ao BII, cumpre relatar que, em 2000, na sequência da identificação de situações anómalas detectadas no âmbito da análise das listagens das bonificações de juros decorrentes do crédito à habitação, foi determinado, por despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e do Ministro das Finanças, a realização de uma inspecção junto daquele banco, a realizar pela IGF em colaboração com a DGT, no âmbito do regime de crédito à habitação bonificado pelo Estado, tendo, por esta razão, sido interrompidos os reembolsos ao BII.

Os pagamentos foram retomados em 2003, na sequência de um despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, que determinava, com base nos resultados da referida inspecção, que a DGT solicitasse ao BII as reclamações referentes às primeiras anuidades dos contratos celebrados em 1997, 1998 e 1999, montantes validados pela IGF, e o valor reportado ao primeiro quadrimestre de 2002, relativamente ao qual a IGF não detectou anomalias.

Nestes termos, a DGT solicitou ao BII que procedesse ao envio de listagens relativas àqueles períodos, tendo, após recepção das mesmas, procedido à sua análise, concluindo que apenas se encontravam em condições de serem pagas parte das bonificações reclamadas, no montante total de €3.534.970,46, e propondo o pagamento da seguinte forma: €3.517.102,33 por verbas inscritas no OE/2003 e o remanescente, €17.868,13, por verbas inscritas no OE/2004.

Em 2004, foram ainda efectuados mais 2 pagamentos ao BII, nos meses de Agosto e Dezembro. O valor pago em Agosto ascendeu a €1.654.816,93, dos quais €919.989,03 correspondem a bonificações reclamadas na sequência do referido despacho do Secretário e Estado do Tesouro e das Finanças, que ficaram por pagar por apresentarem diversas anomalias, tendo, posteriormente, sido corrigidas, e o remanescente (€734.827,90), respeita a reclamações efectuadas pelo BII, relativas às primeiras anuidades de empréstimos bonificados, vencidas em Maio de 2003. O valor do pagamento realizado em Agosto de 2004 efectuou-se, na totalidade, através de verbas devidamente orçamentadas para o efeito no Cap. 60º do Orçamento do Ministério das Finanças.

Inversamente, o pagamento realizado em Dezembro de 2004, como se referiu no início deste ponto, realizou-se sem cobertura orçamental e respeita a anuidades vencidas entre Junho e Setembro de 2003.

Nestes termos, em 2004, foram utilizados dois critérios distintos para pagamento de despesas da mesma natureza. Parte das despesas pagas ao Grupo Millennium bcp, realizaram-se com cobertura orçamental, como, aliás, está previsto no próprio diploma que regula a concessão de crédito bonificado, no seu art. 26.º n.º 1, que determina que “*Para pagamento das bonificações fica o Ministro das Finanças autorizado a inscrever as correspondentes dotações no Orçamento do Estado*”. Contudo, foram também realizados reembolsos sem cobertura orçamental, em clara violação da norma citada, mas também por violação do disposto nos artigos 5º, n.º 1 e 13.º da Lei n.º 91/2001, de 20/08 (LEO), alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 2/2002, 28/08.

É, ainda, de referir que os pagamentos ao BII, suspensos na sequência da acção de inspecção determinada em 2000, foram retomados em 2003, realizando-se através de verbas inscritas no Orçamento de Estado, procedimento que se repetiu em 2004, muito embora estivesse previsto o seu pagamento ao abrigo do art. 53.º, não se compreendendo, por isso, o pagamento efectuado em Dezembro de 2004, sem cobertura orçamental, tanto mais que esta operação corresponde a bonificações vencidas entre Junho e Setembro de 2003 e as operações realizadas no mesmo ano por via orçamental respeitam a períodos anteriores.

No âmbito do contraditório, a DGT ouvida sobre o assunto não se pronunciou.

6.6.4.2.7 – Hospital Amadora/Sintra

Em 1995 foi celebrado um contrato de gestão relativo ao Hospital Fernando da Fonseca (Amadora/Sintra), entre a Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo (ARSLVT) e o consórcio então constituído que gerou a Sociedade Hospital Amadora/Sintra, Sociedade Gestora, SA (SGHAS).

Durante o XIV Governo Constitucional, suscitaram-se dúvidas quanto ao correcto cumprimento desse contrato por parte da SGHAS, nomeadamente quanto a eventuais pagamentos indevidos feitos pelo Estado. Assim, foi desencadeada a instrução de um inquérito à execução do contrato, que implicou a suspensão da actualização das prestações mensais contratualmente prevista.

O resultado do inquérito, realizado pela Inspecção-Geral de Finanças e pela Inspecção-Geral de Saúde, apontou no sentido de confirmar as dúvidas referidas. Face a tal resultado e atendendo a que a SGHAS reclamava do Estado o pagamento dos valores respeitantes aos exercícios de 2000 e 2001 – os quais não haviam sido liquidados em devido tempo - e dos respectivos juros de mora, a ARSLVT e a SGHAS acordaram, em 11.12.02, conforme previsto no contrato, na constituição de um tribunal arbitral a fim de dirimir o litígio existente entre as partes quanto à execução do contrato de gestão.

O acórdão arbitral, datado de 31.07.03, concluiu que, no essencial, o contrato de gestão tinha sido correctamente cumprido pela SGHAS, infirmando os resultados e as principais conclusões do inquérito, e que a SGHAS era credora do Estado por retribuições devidas referentes aos exercícios de 2000 e 2001, acrescidas dos respectivos juros de mora calculados à taxa legal para créditos de que sejam titulares empresas comerciais (12%), até efectivo e integral pagamento^{1 2}.

Tal como consta do preâmbulo da RCM n.º 149/2003, de 19 de Setembro, que veio criar na dependência da Ministra de Estado e das Finanças e do Ministro da Saúde, um grupo de trabalho encarregado de negociar com a SGHAS a alteração do contrato de gestão do Hospital Amadora/Sintra, o Governo entendeu, quanto à dívida reconhecida pela decisão arbitral, que o Estado devia acatar essa decisão, dando-lhe o devido cumprimento.

No entanto, nos termos do n.º 2 da mesma RCM, ao referido grupo de trabalho foi também atribuída a competência para “... negociar com a Sociedade Gestora o alargamento do prazo de pagamento da dívida de que esta é credora do Estado, conforme o acórdão do tribunal arbitral, datado de 31 de Julho de 2003, e que ronda actualmente os 43 milhões de euros, por forma a obter-se o competente cabimento orçamental no exercício de 2004, que habilite à respectiva liquidação no decurso do 1.º trimestre do próximo ano”.

Apesar do mencionado na referida RCM, pela alínea j) do artigo 53º da LOE para 2004, foi o Governo autorizado a regularizar o “cumprimento das responsabilidades decorrentes da decisão do Tribunal Arbitral que julgou o diferendo entre o Estado e a Sociedade Gestora do Hospital Fernando da Fonseca (Amadora/Sintra)”, tendo como contrapartida financeira a utilização de dívida pública emitida.

¹ Relativamente ao exercício de 1999, acresciam ainda, nos termos do acórdão arbitral, juros de mora pelo atraso que se registou no pagamento à SGHAS da remuneração referente a este exercício.

² Em relatório de auditoria recentemente aprovado pelo TC, apuraram-se, relativamente aos anos de 2000 e 2001, valores de dívidas diferentes dos resultantes do acórdão do tribunal arbitral.



Em 24.03.04, na sequência de solicitação da DGT, veio a SGHAS apresentar, para efeitos de regularização das responsabilidades decorrentes da referida decisão arbitral, a quantia em débito reportada à data de 31.03.04, a qual, de acordo com os elementos e cálculos então enviados à DGT, ascendia a €45.193.813, decompondo-se da seguinte forma:

Quadro VI.28 – Responsabilidades decorrentes da decisão arbitral - valores apurados pela SGHAS

(em euros)

Pontos da decisão do acórdão do tribunal arbitral	Valores a pagar
Ponto 6:	
Juros de mora vencidos até 10.08.2001, por atraso no pagamento da remuneração referente ao exercício de 1999	3 341 097
Juros de mora capitalizados vencidos de 17.02.2003 até 31.03.2004	448 165
Sub-total	3 789 262
Ponto 7:	
Saldo das contas do exercício de 2000	6 417 093
Juros de mora vencidos até 23.03.2003	5 509 760
Juros de mora capitalizados vencidos de 24.03.2003 até 31.03.2004	1 462 592
Sub-total	13 389 445
Ponto 8:	
Saldo das contas do exercício de 2001	20 421 018
Juros de mora vencidos até 23.03.2003	4 278 428
Juros de mora capitalizados vencidos de 24.03.2003 até 31.03.2004	3 154 929
Sub-total	27 854 375
Ponto 9:	
Juros de mora pelo não pagamento das remunerações mensais relativas aos exercícios de 2000 e 2001 até ao dia 8 de cada mês	141 721
Juros de mora capitalizados vencidos de 17.02.2003 até 31.03.2004	19 010
Sub-total	160 731
Total	45 193 813

O total de juros de mora vencidos até 31.03.04 ascendia assim a €18.355.702, montante este que englobava juros de mora capitalizados no valor de €5.084.696¹.

Por outro lado, em 25.03.04, também para efeitos de regularização da dívida do Estado à SGHAS decorrente do acórdão arbitral, foram ainda remetidos à DGT, através do Gabinete do Ministro da Saúde, a posição e cálculos efectuados pela sociedade de advogados que representou a ARSLVT junto do tribunal arbitral, onde se apurava que o montante a liquidar à SGHAS, reportado à data de 31.03.04, ascendia a €46.202.169, excedendo assim o valor solicitado pela própria SGHAS em €1.008.357.

A DGT, a partir dos elementos apresentados por ambas as partes, considerou que a divergência de valores em causa resultava de correcções e actualizações introduzidas pela SGHAS no saldo a pagar das contas de 2001, face aos valores apurados no acórdão arbitral, sendo as mesmas, no seu cômputo global, desfavoráveis à própria SGHAS. Em consequência, e tendo em conta que tais correcções não teriam sido consideradas pelo mandatário da ARSLVT, a DGT deu como mais actual o valor

¹ A capitalização de juros de mora decorre da decisão arbitral, incidindo sobre estes valores novos juros de mora contados desde 17.02.03 ou 24.03.03, conforme o pedido da SGHAS julgado precedente tenha sido feito na petição inicial ou na reconvenção, respectivamente.

solicitado pelo interessado, propondo superiormente o pagamento à SGHAS do valor por esta reclamado.

Tal posição justificava-se ainda pelo facto do pagamento em causa, nos termos da RCM n.º 149/2003, de 19 de Setembro, ter que ocorrer até ao final do 1º trimestre de 2004 e também por o Estado incorrer no pagamento de juros de mora diários à taxa de 12%, até à data do efectivo e integral pagamento.

Deste modo, ao abrigo da referida alínea j) do artigo 53º da LOE para 2004 e após autorização da Ministra de Estado e das Finanças, por Despacho de 30.03.04, a DGT procedeu à transferência para a SGHAS, em 31.03.04, da quantia de €45.193.813, por contrapartida da conta de operações específicas do Tesouro – “Produto de empréstimos – 2004”, para regularização das responsabilidades decorrentes da decisão do tribunal arbitral que julgou o diferendo entre o Estado e a SGHAS.

Posteriormente, a DGT solicitou esclarecimento à ARSLVT sobre a divergência de valores apresentados pelas partes, tendo esta ARS respondido que existia fundamento para tal divergência, acrescentando também o seguinte:

- ◆ A SGHAS, relativamente ao saldo das contas de 2001, apresentou o montante resultante da decisão arbitral deduzido do crédito apurado a favor da ARSLVT, quando se procedeu ao acerto final das contas de 2001;
- ◆ Conforme acordado pelas partes, esse crédito deveria ser levado em consideração apenas no acerto das contas de 2002;
- ◆ Como a execução da decisão arbitral acabou por ser levada a efeito em momento anterior ao encerramento das contas de 2002, a SGHAS entendeu deduzir, desde logo, esse crédito, acolhendo tal posição o total acordo da ARSLVT.

Acrescente-se, por fim, que da negociação para alargamento do prazo de pagamento prevista na RCM n.º 149/2003, de 19 de Setembro, acabou por não surtir qualquer efeito, tendo sim a responsabilidade a regularizar pelo Estado passado dos cerca de €43 milhões reportados à data da referida RCM para os cerca de €45,2 milhões pagos em 31.03.04, correspondendo o acréscimo aos juros de mora posteriormente vencidos até à data do efectivo pagamento. Mal se compreende, aliás, que o Governo tenha protelado por cerca de nove meses o pagamento das quantias em que foi condenado pela decisão do Tribunal Arbitral, quando se sabe que, por força da mesma decisão, tais quantias venciam juros de mora a uma taxa muito elevada (12% ao ano).

Ouvido sobre o presente ponto 6.6, o IGCP informou nada ter a acrescentar ao teor do Parecer. Quanto à DGT, não proferiu quaisquer outros comentários para além dos atrás referidos.



6.7 – Amortizações e encargos correntes da dívida

6.7.1 – Dotações orçamentais

No quadro seguinte dá-se conta das verbas requisitadas pelo IGCP, entre 2000 e 2004, por conta das dotações inscritas no OE¹ para fazer face amortizações e encargos da dívida pública, bem como dos montantes requisitados em excesso, a repor nos cofres do Estado no ano seguinte:

Quadro VI.29 – Evolução das dotações orçamentais requisitadas e a repor

(em euros)

Amortizações / Encargos	2000	2001	2002	2003	2004
Amortizações (1)=(2)-(3)	7 779 103 937,3	11 131 558 992,1	15 436 461 276,0	29 408 167 872,7	28 246 893 493,6
Valores requisitados (2)	7 781 816 672,0	11 134 305 867,9	15 436 579 381,6	29 408 465 035,0	28 247 744 602,0
Valores a repor (3)	2 712 734,7	2 746 875,8	118 105,6	297 162,3	851 108,4
Juros (4)=(5)-(6)	3 499 990 158,9	3 743 940 474,0	3 804 676 637,5	4 006 970 900,2	3 721 570 207,1
Valores requisitados (5)	3 504 681 882,4	3 748 019 487,2	3 804 761 222,8	4 007 313 511,0	3 722 151 038,4
Valores a repor (6)	4 691 723,5	4 079 013,3	84 585,3	342 610,8	580 831,3
Outros encargos (7)=(8)-(9)	17 803 159,5	16 892 359,0	21 341 687,1	22 178 935,1	17 950 161,8
Valores requisitados (8)	20 949 761,1	17 562 354,7	22 844 000,0	22 206 690,0	18 000 300,0
Valores a repor (9)	3 146 601,6	669 995,7	1 502 312,9	27 754,9	50 138,2
Total requisitado (10)=(2)+(5)+(8)	11 307 448 315,4	14 899 887 709,8	19 264 184 604,4	33 437 985 236,0	31 987 895 940,4
Total a repor (11)=(3)+(6)+(9)	10 551 059,7	7 495 884,7	1 705 003,8	667 528,1	1 482 077,9

Evolução (a)

Varição (valores requisitados)	-10,7%	31,8%	29,3%	73,6%	-4,3%
Varição (valores a repor)	-94,6%	-29,0%	-77,3%	-60,8%	122,0%

(a) Comparações realizadas entre o ano n e o ano $n-1$.

No que respeita aos valores requisitados, que se evidenciam no quadro anterior, é de referir que correspondem a pagamentos líquidos. O valor total requisitado em 2004, para amortização e pagamento de encargos correntes da dívida, ascendeu a €32.638.895.940,40. Contudo, o IGCP efectuou uma “Reposição abatida nos pagamentos”, emitida em 30.12.2004, no montante de €651 milhões, sendo €580 milhões relativos a Passivos Financeiros e o remanescente, €71 milhões, a juros.

Ainda no que diz respeito à requisição de dotações orçamentais, é de salientar que, no ano em apreço, não foi respeitado o esquema de classificação das despesas públicas previsto no código de classificação económica das receitas e das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, tendo apenas sido utilizado uma rubrica de classificação económica para os Passivos Financeiros (10.03.03 – Passivos Financeiros – Títulos de médio e longo prazo – Soc. Financeiras - Bancos e outras instituições financeiras), e, igualmente, apenas uma rubrica de classificação económica para os juros (03.01.03 – Juros da dívida pública – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras).

¹ Valores inscritos, no ano de 2004, no Cap.º 07 - Gestão da dívida pública, Subdivisão 01, do orçamento do Ministério das Finanças, bem como nos correspondentes capítulos dos anos 2003, 2002, 2001 e 2000.

Ou seja, não foram feitas as distinções previstas, no citado diploma, ao nível dos subagrupamentos e das rubricas, no que respeita aos passivos financeiros, e ao nível das rubricas, no que respeita aos juros, não sendo, deste modo, possível a identificação dos sectores institucionais envolvidos, enquanto destinatários dos fluxos gerados pelo pagamento dos juros e amortizações, e dos tipos de passivos objecto de amortização.

Tal procedimento implica distorções na CGE. Com efeito, o errado registo contabilístico das verbas destinadas à amortização de dívida de curto prazo, conduz a que a CGE¹ de 2004 não evidencie esta despesa e distorça o valor afecto à amortização de dívida de médio e longo prazo. Por outro lado, a deficiente indicação dos sectores institucionais destinatários das amortizações e dos juros, gera distorções ao nível da consolidação de contas do Sector Público Administrativo.

No âmbito da preparação do presente parecer foi a DGO questionada sobre esta alteração de procedimentos, tendo referido “...que relativamente aos Passivos deve ser feita a sua distinção ao nível dos subagrupamentos e das rubricas, e quanto aos juros deve ser feita a distinção ao nível das rubricas...” acrescentando que “...o critério adoptado em 2004 foi o entendido correcto pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) entidade responsável na orçamentação e execução do Capítulo da Dívida Pública. Idêntico procedimento está a ser seguido em 2005.” A DGO referiu ainda que, para 2006, irá “... providenciar no sentido de no orçamento do IGCP serem consideradas as Classificações económicas correctas.” e que no corrente ano (2005) “...irá solicitar ao IGCP a correcção necessária”.

Sobre esta matéria, o IGCP, no âmbito do contraditório assume uma posição diferente, referindo que “a opção por um determinado instrumento de financiamento no momento em que é necessário emitir dívida inviabiliza o detalhe da identificação dos destinatários na orçamentação. Na apresentação da conta de gerência da dívida pública vamos elaborar mapa que, na medida do possível, apresentará o tipo de destinatários.”

A posição do IGCP não é defensável por contrariar o princípio da especificação e o classificador económico em vigor, sendo as dificuldades invocadas ultrapassadas com o recurso ao mecanismo das alterações orçamentais, devendo a DGO, que tem por missão superintender na elaboração e controlo da execução do Orçamento do Estado, zelar pela observância, neste caso, do princípio da especificação.

Nestes termos, não obstante a elaboração do referido mapa, que deverá acompanhar a conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida pública” relativa a 2005, recomenda-se que esta situação seja regularizada no orçamento de 2006.

No que respeita à evolução das verbas requisitadas, como se pode observar no quadro anterior, o seu montante global, em 2004, sofreu uma redução significativa, tendo sido requisitado menos €1.450,1 milhões, relativamente ao ano anterior, o que equivale a um decréscimo de 4,3%.

Esta evolução representa uma inversão da tendência de aumento anual das dotações orçamentais afectas ao serviço da dívida, verificada desde 2000, e deve-se, essencialmente, à redução das dotações relativas às amortizações (- €1.160,7 milhões), para a qual contribuiu um acréscimo expressivo das amortizações realizadas com receitas das reprivatizações, efectuadas pelo FRDP (€710 milhões²).

¹ Nomeadamente no Mapa 14-B – “Despesas sem receita consignada, comparadas com as do ano económico anterior”, da CGE, onde da leitura do quadro resulta que em 2004 não foi amortizada dívida de curto prazo e que aumentaram as amortizações de dívida de médio e longo prazo, situação contrária à ocorrida, como se dá conta neste ponto do Parecer.

² Cfr. Quadro VI.8 – Amortizações realizadas pelo FRDP.



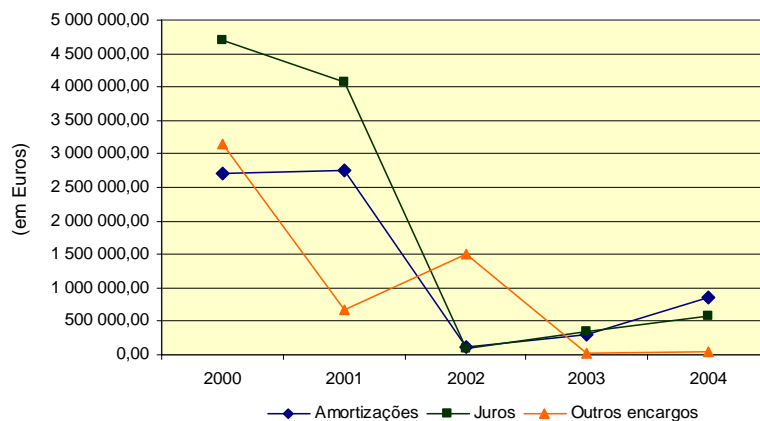
Também os encargos correntes da dívida contribuíram para a redução dos valores requisitados ao Orçamento de Estado, apresentando uma redução €-289,4 milhões, o equivalente a um decréscimo de 7,2%, face ao ano transacto. Esta redução deve-se, essencialmente, à evolução dos juros (€-285,2 milhões), mas, também, dos outros encargos da dívida (€-4,2 milhões), como se dá conta no ponto 6.7.3.2 deste Parecer.

Os valores requisitados para gestão da dívida pública, à semelhança de anos anteriores, não foram totalmente utilizados, tendo o IGCP procedido ao apuramento das verbas requisitadas em excesso, e não susceptíveis de utilização nos fins previstos, a repor nos cofres do Estado.

Relativamente a estes valores, verifica-se, em termos globais, um aumento significativo (€1,5 milhões) apresentando uma evolução contrária à registada em anos anteriores, em que a tendência era no sentido da sua redução global. Contudo, como se pode observar no quadro anterior, já em 2003 se verificou o aumento (embora ligeiro) dos montantes a repor relativos às amortizações e aos juros, quando comparados com 2002, acréscimo que se acentuou em 2004, tendo o valor das amortizações e dos juros a repor nos cofres do Estado aumentado €553,9 milhares e €238,2 milhares, respectivamente. No que respeita aos outros encargos, em 2004 apresentam um acréscimo elevado (+ 80,6% que em 2003), sendo, no entanto, pouco significativo relativamente ao total a repor.

O gráfico seguinte apresenta a evolução descrita.

Gráfico VI.4 – Evolução dos valores a repor



Os valores requisitados em excesso foram repostos como “Reposição não abatida nos pagamentos” em 18 de Março de 2005. Ou seja, mais uma vez o IGCP não cumpriu o prazo para a devolução destes montantes, fixado até 14 de Janeiro de 2005 (Conforme Circular n.º 1308/DGO, Série A, de 7 de Abril de 2004). Esta situação, de atraso nas reposições dos valores requisitados a mais, é recorrente, tendo merecido já reparo do Tribunal de Contas em sede de Pareceres sobre as CGE’s de anos anteriores.

Sobre esta matéria, o IGCP, no âmbito do contraditório do Parecer sobre a CGE/2003, referiu que “A entrega tardia dos valores requisitados a mais, é justificada pela necessidade de contabilização de todos os fluxos financeiros correctamente e só posteriormente serem apurados os valores a repor”. Embora se reconheça que de ano para ano o IGCP tem encurtado a data de reposição destes montantes, considera-se, no entanto, que tem de respeitar o prazo fixado à semelhança dos outros organismos públicos, também confrontados com o mesmo tipo de apuramento.

No âmbito do contraditório, o IGCP reafirma que “A contabilização manual dos fluxos gerados pelas operações da dívida pública, provoca o atraso verificado na entrega dos valores requisitados a mais...”, acrescentando que estão “...a envidar esforços no sentido de superação da anomalia.”

6.7.2 – Diferenças entre os valores da CGE e do IGCP

Em 2004, como se referiu anteriormente, e, de acordo com os valores inscritos na CGE, no capítulo 07 orçamento do Ministério das Finanças, o valor afecto à gestão da dívida pública teria totalizado cerca de €31.987,9 milhões. Contudo, de acordo com os valores registados na conta de gerência do “IGCP – Encargos da dívida pública”, o valor daquelas despesas ascende a €32.775,3 milhões, existindo, assim, uma diferença de €787,4 milhões, como se demonstra no quadro seguinte:

Quadro VI.30 – Amortizações e encargos correntes da dívida

(em euros)

Amortizações e Encargos 2004	CGE – Ministério das Finanças - "Gestão da dívida pública" (1)	Mapa XXIX – Movimento da Dívida Pública (2)	IGCP - Conta de gerência (Despesa efectuada) (3)	Diferenças (2) - (3)	Diferenças (1) - (3)
Amortizações	28 247 744 602,0	a) 29 037 144 550,2	28 968 639 135,0	68 505 415,2	- 720 894 533,0
Juros	3 722 151 038,4		3 788 720 931,2		- 66 569 892,8
Outros encargos	18 000 300,0		17 950 161,8		+50 138,2
Total	31 987 895 940,4	29 037 144 550,2	32 775 310 228,0	68 505 415,2	- 787 414 287,6

a) Não inclui o valor dos resgates de promissórias efectuadas em 2004, que totalizou €31.861.841,03, sendo que deste valor €31.820.077,10 corresponde a promissórias em moeda nacional e o remanescente a promissórias em moeda estrangeira.

A diferença resulta de, nos valores constantes da CGE, se considerarem como pagamentos efectivos os valores transferidos para a conta “IGCP - Encargos da dívida pública” onde estão incluídos os saldos não utilizados a repor nos cofres do Estado – analisados no ponto anterior - e, em sentido contrário, não serem consideradas as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores. Nos valores da CGE também não estão incluídos, nos casos particulares das amortizações e juros, os valores das amortizações efectuadas pelo FRDP, como aplicação das receitas das reprivatizações, e o valor dos juros corridos¹, respectivamente. De salientar, aliás, que a diferença apontada (€787,4 milhões) respeita essencialmente às amortizações realizadas pelo FRDP, que ascenderam a €710 milhões, bem como à inclusão, nos valores apresentados na conta de gerência do IGCP, dos juros corridos (€85,8 milhões).

Sobre estas diferenças, a DGO refere na sua resposta que “... se bem entendemos, nos valores da CGE não estão incluídos os das amortizações ... efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP), em aplicação das receitas das reprivatizações e dos juros corridos” acrescentando que tal assim não é, que tais valores, amortizações realizadas pelo FRDP e juros corridos, são evidenciados na CGE nos mapas relativos aos FSA.

Face a esta observação da DGO, considera-se necessário esclarecer que o confronto em causa é realizado entre os valores constantes do Cap. 07 - Gestão da dívida pública, do orçamento do

¹ Juros pagos ao IGCP pelos subscritores, contados desde a data do último vencimento de juros até à data da subscrição, a fim de que no vencimento seguinte seja recebida a totalidade dos juros correspondentes ao período em causa.



Ministério das Finanças e os correspondentes valores da conta de Gerência “IGCP – Encargos da dívida” e que a diferença apurada resulta de facto, na sua maior parte, como já foi referido, de nos valores do Cap. 07 não estarem incluídas nem as amortizações efectuadas pelo FRDP, nem os juros corridos¹. É ainda de notar que estes juros não constam da conta do FRDP, ao contrário do referido pela DGO.

Relativamente à utilização de dotações de anos anteriores, como se explicou em anteriores Pareceres, e de acordo com esclarecimentos prestados pelo IGCP, são contabilizados como “encargos pagáveis” os montantes de títulos vencidos cujos subscritores não requereram a liquidação, ficando na posse do Instituto a aguardar o respectivo pedido de pagamento até à data da sua prescrição, ou seja, pelo prazo máximo de 5 ou 10 anos, respectivamente para juros e capital. Findo esses prazos, esses valores prescrevem a favor da FRDP.

Contudo, em 2004, à semelhança de 2003, parte do saldo de encargos pagáveis, na posse do IGCP e destinado à amortização de OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações (Classes I a XII), no montante de €11.055.775,60, foi utilizado para amortizar dívida do mesmo tipo, emitida e vencida no próprio ano, não tendo sido requisitada qualquer verba ao OE de 2004 para fazer face a tais amortizações, como se verifica através do quadro seguinte:

**Quadro VI.31 – Movimento de “encargos pagáveis”
relativo às “OT’s 1977 – Nacionalizações e Expropriações (Classe I a XII)”**

(em euros)

Anos	Encargos pagáveis em 1 Janeiro de cada ano	Dotações orçamentais requisitadas no ano	Pagamentos		Saldo dos encargos pagáveis em 31 de Dezembro de cada ano			Emissões
			saldo anterior	do pp ano	saldo anterior	do pp ano	Total	
1999	84 794 899,3	33 416 236,9	5 120 544,5	30 615 656,3	79 674 354,8	2 800 580,6	82 474 935,4	33 416 236,9
2000	82 474 935,4	28 764 801,8	3 975 045,1	28 764 801,8	78 499 890,3	0,0	78 499 890,3	28 764 801,8
2001	78 499 890,3	52 027 653,4	36 960,9	52 027 653,4	78 462 929,3	0,0	78 462 929,3	52 027 653,4
2002	78 462 929,3	15 709 599,9	0,0	15 709 599,9	78 462 929,3	0,0	78 462 929,3	15 709 599,9
2003	78 462 929,3	0,0	11 978 741,6	0,0	66 484 187,7	0,0	66 484 187,7	11 978 741,6
2004	66 484 187,7	0,0	11 066 105,8	0,0	55 418 081,9	0,0	55 418 081,9	11 055 775,6

De acordo com informação do Instituto, prestada no âmbito dos trabalhos preparatórios do Parecer sobre a CGE de anos anteriores, os saldos de encargos pagáveis respeitam (ou deveriam respeitar) a títulos de dívida pública emitidos em anos anteriores e já vencidos, estando vedada ao IGCP a possibilidade de requisitar verbas orçamentais para amortização de títulos que ainda não foram emitidos. Deste modo, e como se pode observar no quadro anterior, em 2003 e 2004, o Instituto desrespeitou as regras que devem ser observadas na mobilização destes saldos, utilizando verbas requisitadas ao Orçamento de Estado em anos anteriores, para amortizar dívida emitida no ano.

O procedimento adoptado pelo IGCP, desde 2003, relativamente ao saldo de encargos pagáveis da OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações (Classes I a XII) terá por base razões de natureza financeira e orçamental (utilização de saldos avultados com a correspondente redução dos valores a requisitar ao OE). No entanto, tais motivos não se coadunam com os objectivos que a manutenção destes saldos na posse do IGCP visava assegurar, ficando ainda por esclarecer, quando tais saldos tiverem de ser pagos

¹ Ver nota de rodapé anterior.

aos obrigacionistas ou prescreverem a favor do FRDP, qual a origem dos fundos que o IGCP terá de mobilizar para o efeito.

Sobre esta matéria, o Instituto, na sua resposta refere que “A utilização de saldos de encargos pagáveis na liquidação da amortização de dívida (OT 1977 – Nacionalizações e Expropriações – Classe I a XII) emitida e vencida no próprio ano é devida à circunstância de que a sua emissão não produz fluxo financeiro e deveria ter sido realizada em anos anteriores, tal como a sua amortização, caso a respectiva indemnização não estivesse pendente de nova reavaliação. Refere-se ainda, que atendendo à natureza deste empréstimo e ao facto da emissão não se encontrar fechada, por razões de avaliação/realização dos bens que foram objecto de nacionalização ou expropriação, por vezes imposta por decisão dos tribunais, não foram ainda apuradas prescrições.”

Reitera-se que os saldos em apreço, relativos a encargos pagáveis, já estavam afectos a dívida emitida em anos anteriores, não podendo, por isso, ser utilizados nestas emissões. De notar que o IGCP, na sua resposta, nada refere sobre a origem dos fundos que terá de mobilizar, quando aqueles saldos tiverem de ser pagos aos obrigacionistas ou prescreverem a favor do FRDP.

Ainda no que respeita às amortizações, os valores apresentados na conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida pública” diferem, igualmente, dos que constam do mapa XXIX- “Movimento da dívida pública” da CGE, elaborado pelo mesmo Instituto, como se evidencia no quadro VI.30. Com efeito, da comparação entre os valores inscritos nos referidos mapas observa-se uma diferença de €68.505 milhares, a qual resulta do facto das amortizações no mapa XXIX da CGE serem inscritas pelo seu valor nominal e corresponderem apenas às amortizações vencidas no ano, enquanto que a conta de gerência reflecte prémios e descontos de amortização, bem como as amortizações realizadas no ano utilizando saldos afectos a “encargos pagáveis¹”, e ainda os fluxos líquidos de *swaps* e *forwards*.

Há ainda a assinalar uma amortização no valor de €24.939.894,85, realizada pela DGT, respeitante à assunção de dívida da SILOPOR, SA², valor que apenas é evidenciado no mapa XXIX da CGE, não constando da conta de gerência “IGCP - Encargos da dívida pública” por a amortização não ter sido realizada pelo Instituto.

Por último, e ainda no que respeita ao confronto de valores, é de referir que no relatório da CGE em análise³ são comparados os valores da execução orçamental, Cap. 07 do Ministério das Finanças, no que respeita às amortizações, com os correspondentes valores do Mapa XXIX – Movimento da Dívida Pública, procedendo-se também ao apuramento das diferenças e justificação das mesmas.

Embora se reconheça a importância do referido ponto na CGE, considera-se, no entanto, que o confronto dos referidos valores deveria ser efectuado com os valores constantes da conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida”, não só no que respeita às amortizações, mas também no que respeita aos encargos correntes da dívida, por corresponderem aos montantes efectivamente despendidos no ano.

De salientar que as diferenças em causa não resultam de incorrecções na contabilização das despesas com amortizações e encargos da dívida, mas de diferentes critérios de contabilização, como se demonstrou anteriormente. Enquanto que a DGO, na CGE, evidencia as dotações orçamentais requisitadas no ano, o ICGP inscreve no mapa da dívida directa, a totalidade das operações de redução da dívida, segundo critérios próprios, e na conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida” a totalidade

¹ Valores que não estão evidenciados no mapa XXIX - “Movimento da dívida directa”, por se terem vencido em anos anteriores e, portanto, terem sido inscritos nos mapas dos respectivos anos.

² Sobre esta matéria ver ponto 6.6.4.1.1 deste Parecer.

³ Ver Ponto 1.4.5.5. da CGE/2004.



das despesas realizadas. Estas diferenças deveriam ser explicadas no relatório da CGE, de forma discriminada, contribuindo para uma maior transparência e rigor das contas públicas.

Relativamente às diferenças apontadas no parágrafo anterior, a DGO, no âmbito do contraditório refere: “... são referidos desfasamentos entre os valores da CGE (que são os da tesouraria do Estado) e os que constam da conta de gerência do “IGCP – Encargos da dívida”, os quais têm a ver, com a data (ano) em que são registados os respectivos movimentos contabilísticos (parece ser esta a causa). Mais é observado, em face exposto, que a comparação destas despesas (amortização e encargos correntes da dívida) o deveria ser pela conta de gerência e não pelo Mapa XXIX – Movimento da Dívida Pública. Salvo melhor opinião, entendemos, que não devemos quantificar, ou sequer comparar, valores apurados pela tesouraria do Estado, com os apurados pela tesouraria dos serviços, uma vez que em alguns casos são, em nosso entendimento, realidades diferentes. A eventual, solução, para esta questão que também nos preocupa, poderá passar, em nossa opinião, pela extensão a todo o subsector dos serviços integrados do sistema de libertação de créditos, sem qualquer excepção e pela obrigatoriedade efectiva de todos os serviços entregarem as suas receitas na tesouraria do Estado devendo as respectivas contas, no final do ano apresentar saldo nulo.”

Sobre esta questão, é de salientar, mais uma vez, que os desfasamentos entre os valores da CGE e os que constam na conta de gerência do “IGCP – Encargos da dívida pública” não têm apenas a ver com a data em que são registados, como sugerido pela DGO, mas também com outras situações, nomeadamente, com o facto de na CGE se registar como pagamentos efectuados saldos não utilizados a repor nos cofres do Estado e, em sentido contrário, não serem consideradas as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores. Nos valores da CGE também não estão incluídos os valores das amortizações efectuadas pelo FRDP e o valor dos juros corridos, como foi anteriormente salientado e quantificado. De salientar também que o Mapa XXIX não evidencia os valores efectivos das despesas com amortizações e encargos correntes realizadas no ano, mas apenas as amortizações, as quais são inscritas pelo seu valor nominal e correspondem apenas aos montantes vencidos no ano, enquanto que a conta de gerência reflecte prémios e descontos de amortização, bem como as amortizações realizadas no ano utilizando saldos afectos a “encargos pagáveis¹”, e ainda os fluxos líquidos de *swaps* e *forwards*, como foi referido.

Assim, só os valores da conta de gerência reflectem a despesa realizada no ano com amortizações e encargos correntes da dívida devendo, por esse motivo, ser devidamente evidenciados na CGE.

De referir também que não se entende por que a DGO considera não dever quantificar, ou sequer comparar, os valores apurados pelo IGCP, uma vez que são estes que traduzem a despesa efectivamente realizada.

Nestes termos, reitera-se a recomendação formulada anteriormente para que as diferenças apontadas sejam devidamente explicadas no relatório da CGE.

¹ Valores que não estão evidenciados no mapa XXIX - “Movimento da dívida directa”, por se terem vencido em anos anteriores e, portanto, terem sido inscritos nos mapas dos respectivos anos.

6.7.3 – Evolução das amortizações e encargos correntes da dívida

A análise das amortizações e encargos correntes da dívida, a que se procede de seguida, é realizada com base nos valores constantes das contas de gerência do IGCP, que diferem dos valores da CGE, pelos motivos apontados no ponto precedente.

No quadro seguinte apresentam-se os montantes despendidos em amortizações e encargos correntes da dívida em 2004, bem como a respectiva evolução relativamente ao ano anterior.

Quadro VI.32 – Amortizações e encargos correntes da dívida pública

(em euros)

Amortizações/Encargos	2003	2004	Variação	
			Valor	%
Amortizações	29 430 095 965,0	28 968 639 135,0	- 461 456 830,0	- 1,6
Juros	4 101 885 603,5	3 788 720 931,2	- 313 164 672,3	- 7,6
Outros encargos	22 187 647,1	17 950 161,8	- 4 237 485,3	- 19,1
Total	33 554 169 215,6	32 775 310 228,0	- 778 858 987,6	- 2,3

Como se pode observar, por comparação com o ano anterior, as amortizações e encargos correntes diminuiriam cerca de €778,9 milhões em 2004, sendo que deste montante 59% corresponde a amortizações e o remanescente a outros encargos correntes, dos quais se destacam os juros.

Todavia, os valores indicados no quadro, relativos às amortizações e juros, não correspondem aos encargos efectivamente pagos aos investidores. A Lei de enquadramento orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto), sucessivamente alterada e republicada, pelas Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e posteriormente pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, no seu artigo 6.º, n.º 4º, estabelece, como excepção à regra da não compensação, a “...possibilidade de os fluxos associados a operações de gestão da dívida pública directa serem objecto de inscrição orçamental, de acordo com regras próprias estabelecidas no presente diploma ...”. Contudo, o mesmo diploma acaba por não as definir.

Esta lacuna na legislação, é ultrapassada anualmente através da Lei Orçamento do Estado¹, que em 2004, estabelece, no seu artigo 67.º, n.º 3, que “...As despesas decorrentes de operações de derivados financeiros são deduzidas das receitas obtidas com as mesmas operações sendo o respectivo saldo sempre inscrito em rubrica da despesa” e relativamente às receitas de juros resultantes de operações associadas à emissão e gestão da dívida pública directa do Estado serão “... abatidas às despesas da mesma natureza”. O mesmo artigo determina ainda que o cumprimento destas regras “... não dispensa o registo contabilístico individualizado de todos os fluxos financeiros, ainda que meramente escriturais, associados às operações nelas referidas”.

De referir ainda que a Lei de enquadramento orçamental determina, relativamente aos mapas contabilísticos gerais da Conta Geral do Estado, no seu artigo 75.º, n.º 7, que “...a estrutura dos mapas I a XIX será idêntica à dos correspondentes mapas orçamentais, devendo o seu conteúdo, bem como o dos restantes mapas, evidenciar, conforme os casos, as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas, nomeadamente as que se referem a excepções à regra da não compensação e da não consignação.”.

¹ Não se compreende que as regras de contabilização das operações de derivados financeiros dependam da sua definição anual, na Lei do Orçamento do Estado.



Muito embora tal não tenha sido observado, na medida em que nos referidos mapas da CGE não consta qualquer referência sobre “...as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas” decorrentes das operações de derivados financeiros associadas à gestão da dívida pública, não se pode, no entanto, deixar de salientar que no relatório da CGE de 2004¹, pela primeira vez, é evidenciado o resultado líquido dos fluxos de capital das operações de *swaps*, reflectido nas amortizações, bem como os valores efectivos das respectivas amortizações, por instrumentos, procedimento que vai ao encontro das recomendações formuladas por este Tribunal em anteriores pareceres.

Considera-se, no entanto, que idêntico procedimento deveria ser adoptado no que respeita aos encargos com juros que, em termos de contas públicas, continuam a não evidenciar os resultados das operações em causa, implicando assim o desvirtuamento dos valores da CGE, para além de serem susceptíveis de colidir com a transparência das operações.

Nestes termos, recomenda-se que sejam evidenciados no relatório da CGE o resultado das operações de derivados financeiros reflectidas nos juros, bem como os valores efectivamente pagos aos investidores.

No quadro seguinte evidenciam-se os valores das amortizações e dos juros inscritos na conta de gerência do IGCP, os montantes pagos aos investidores e os resultados dos *swaps* e *forwards*.

Quadro VI.33 – Amortizações, juros e resultados de *swaps* e *forwards*

(em euros)

Valores pagos/Resultados das operações de derivados		Amortizações	Juros
Em Moeda Nacional	(1)=(2)-(3)	28 019 678 054,1	3 735 615 629,7
Pagamento aos investidores	(2)	28 024 381 258,7	3 819 734 085,2
Resultados líquidos operações	(3)	4 703 204,6	84 118 455,5
Em Moeda Estrangeira	(4)=(5)-(6)	948 961 080,9	53 105 301,5
Pagamento aos investidores	(5)	814 612 000,5	78 696 372,0
Resultados líquidos operações	(6)	- 134 349 080,4	25 591 070,4
Total (1)+(4)		28 968 639 135,0	3 788 720 931,2

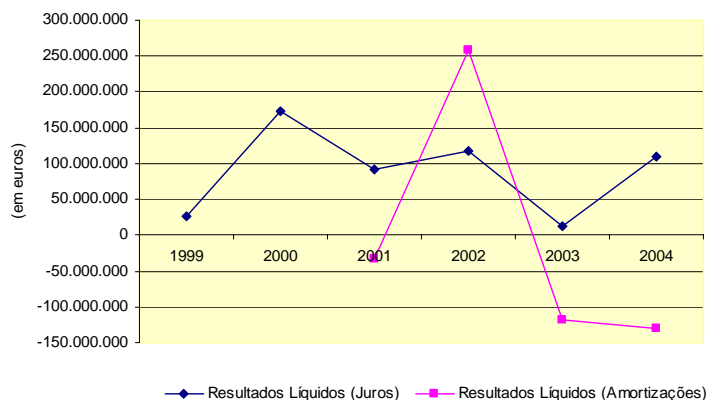
Fonte: Instituto de Gestão do Crédito Público.

Como se pode concluir, pela leitura do quadro anterior, os resultados das operações reflectidas nas amortizações, em 2004, foram negativos, ou seja, o Estado despendeu mais €129.645,9 milhares do que despenderia se não as tivesse realizado. Relativamente aos juros, houve um resultado positivo, que se traduziu na redução destes encargos em €109.709,5 milhares.

De salientar que os resultados obtidos nas operações em causa em anos anteriores, foram, de um modo geral positivos, destacando-se o ano de 2002 em que o Estado, em termos globais, reduziu as despesas com amortizações em cerca de €258 milhões, bem como dos juros em cerca de €118 milhões, como se pode observar no gráfico seguinte:

¹ Cfr. Ponto 1.4.5, Quadro 1.4.5.C – Composição do Financiamento em 2004.

Gráfico VI.5 – Resultados das operações de derivados



Por último, é de salientar, que, excluindo o resultado das operações de *swaps* e *forwards*, o valor das amortizações em moeda nacional monta a €28.024 milhões e em moeda estrangeira a €815 milhões, o que totaliza €28.839 milhões. No que respeita aos juros, excluindo igualmente o resultado daquelas operações, em moeda nacional cifrou-se em €3.820 milhões e em moeda estrangeira em €79 milhões, o que totaliza €3.899 milhões.

6.7.3.1 – Amortizações

Em 2004, as despesas com amortizações diminuíram em termos globais cerca de €461.457 milhares, (-1,6%), evolução que resulta essencialmente da redução das amortizações em moeda estrangeira, como se dá conta no quadro e gráfico seguintes:

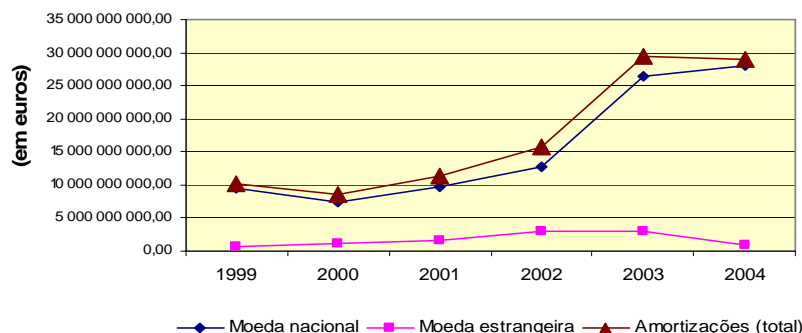
Quadro VI.34 – Evolução das amortizações

(em euros)

Amortizações	2003	2004	Variação	
			Valor	%
Moeda nacional	26 489 950 237,3	28 019 678 054,1	1 529 727 816,8	5,8
Dívida de curto prazo	18 368 484 118,0	20 516 365 915,2	2 147 881 797,2	11,7
Divida de M/L prazo	6 825 682 726,2	6 151 438 053,5	- 674 244 672,6	-9,9
Certificados de Aforro	1 357 176 856,2	1 356 577 289,9	- 599 566,3	0,0
Fluxos de <i>swaps</i> e <i>forwards</i>	- 61 393 463,1	- 4 703 204,6	-	-
Moeda estrangeira	2 940 145 727,7	948 961 080,9	- 1 991 184 646,8	- 67,7
Dívida de curto prazo	1 852 633 341,8	0,0	- 1 852 633 341,8	-100,0
Dívida de M/L prazo	907 552 705,3	814 612 000,5	- 92 940 704,8	- 10,2
Fluxos de <i>swaps</i> e <i>forwards</i>	179 959 680,6	134 349 080,4	-	-
Total	29 430 095 965,0	28 968 639 135,0	- 461 456 830,0	- 1,6



Gráfico VI.6 – Evolução das amortizações



Como se pode observar no gráfico anterior, a tendência para o aumento das amortizações, notada desde 2000, acentuou-se significativamente em 2003. No ano em análise, porém, registou-se um aumento muito ligeiro das amortizações em moeda nacional quando comparado com o verificado em anos anteriores e, por outro lado, não foi emitida dívida em moeda estrangeira de curto prazo, tendo consequentemente provocado uma redução muito expressiva destas amortizações (- €1.852,6 milhões em relação a 2003), o que associada à redução das amortizações de títulos de médio e longo prazo em moeda estrangeira, contribuiu de forma decisiva para a redução das amortizações em 2004.

O aumento das amortizações em moeda nacional foi motivado exclusivamente pelo acréscimo das amortizações de dívida de curto prazo, que passaram de €18.368,5 milhões em 2003 para €20.516,4 milhões em 2004, ou seja + €2.147,9 milhões, o que representa um acréscimo de 11,7%.

Contrariamente, as amortizações em moeda nacional de médio e longo prazo sofreram um decréscimo de 9,9%, passando de €6.825,7 milhões em 2003 para €6.151,4 milhões em 2004. No que respeita às amortizações dos certificados de aforro praticamente não sofreram variação em relação ao ano transacto.

As amortizações de dívida de médio e longo prazo em moeda nacional, e os certificados de aforro possuem, respectivamente, o peso relativo de 21,2% e 4,7%, em relação ao total das amortizações.

A dívida de curto prazo em moeda nacional é, aliás, a que apresenta maior peso no total das amortizações realizadas em 2004, representando cerca de 70,8%, o que corresponde, tal como foi referido anteriormente, a €20.516 milhões, em valores absolutos, sendo que cerca de 52% deste valor respeita a CEDIC's e 28% a bilhetes do Tesouro.

No entanto, é de assinalar a redução da emissão de CEDIC's e consequente decréscimo das amortizações, que foram inferiores a 2003 em 10,5%, cifrando-se em €10.644 milhões. As emissões/amortizações destes certificados, entre 1999, ano da sua criação, e 2003, aumentaram muito de ano para ano, contribuindo desta forma para os aumentos das amortizações verificados nos respectivos anos, situação que se inverteu em 2004, como se dá conta no quadro seguinte:

Quadro VI.35 – Evolução dos CEDIC's

(em euros)

Anos CEDIC's	2000	2001	2002	2003	2004	Variação (2004-2003)	
						Valor	%
Emissões	447 729 495,4	2 098 998 481,2	5 271 409 956,9	a) 12 211 093 997,2	11 495 117 808,4	- 715 976 188,8	- 5,9
Amortizações	65 723 689,4	2 312 952 881,3	4 411 348 874,4	11 886 889 702,7	10 644 107 639,8	- 1 242 782 063,0	- 10,5

a) Valor alterado após contraditório, correcção que não teve efeito no valor da variação, por esta ter sido calculada com base no valor corrigido.

Nota: Os CEDIC's foram criados em 1999 (Resolução de Conselho de Ministros n.º 71/99) tendo nesse ano sido emitidos títulos no valor de 1,497 milhões de contos, subscritos integralmente pelo Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

No que respeita às amortizações em moeda estrangeira totalizaram €949 milhões, o equivalente a apenas 3% do total das amortizações ocorridas no ano, em consequência de, no ano em apreço, a dívida denominada em moeda estrangeira ter voltado a perder importância no stock da dívida. As amortizações realizadas em moeda estrangeira correspondem na totalidade a títulos de médio e longo prazo.

Conforme já foi referido, em 2004, o valor amortizado pelo FRDP com receitas das reprivatizações ascendeu a €710 milhões, representando 2,45% do total das amortizações realizadas no ano. As receitas das reprivatizações afectas à amortização de dívida, que tinham vindo a diminuir nos últimos anos, apresentando valores pouco significativos em relação ao total das amortizações, alterou-se ligeiramente em 2004, como se demonstra no quadro seguinte:

Quadro VI.36 – Amortizações realizadas pelo FRDP

(em euros)

Anos	2000	2001	2002	2003	2004
Total Amortizações	8 535 570 055,8	11 378 477 397,8	15 834 170 762,34	29 430 095 965,0	28 968 639 135,0
FRDP	734 762 297,7	279 719 724,4	397 631 676,0	8 581 299,8	710 000 000,0
% Amortização FRDP	8,61%	2,46%	2,51%	0,03%	2,45%

6.7.3.2 – Encargos correntes da dívida

No ano em apreço, os encargos correntes da dívida pública totalizaram €3.807 milhões, sendo inferiores ao ano precedente em €317 milhões. Desta evolução se dá conta no quadro seguinte:

Quadro VI.37 – Encargos correntes da dívida pública

(em euros)

Encargos correntes da dívida	2003	2004	Variação	
			Valor	%
Juros	4 101 885 603,5	3 788 720 931,2	- 313 164 672,3	- 7,6
Outros Encargos	22 187 647,1	17 950 161,8	- 4 237 485,3	- 19,1
Total	4 124 073 250,6	3 806 671 093,0	- 317 402 157,6	- 7,7



O decréscimo de 7,7% dos encargos correntes da dívida resulta da diminuição das despesas com juros (- €313.165 milhares) tendo também as despesas com outros encargos sido inferiores a 2003, em €4.237 milhares.

6.7.3.2.1 – Juros

No quadro seguinte apresenta-se o valor dos encargos com juros, desagregados por dívida em moeda nacional e estrangeira, nos anos de 2003 e 2004, e respectiva evolução:

Quadro VI.38 – Evolução dos encargos com juros

(em euros)

Juros	2003		2004		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Em moeda nacional	3 980 718 819,3	97,0	3 735 615 629,7	98,6	- 245 103 189,6	- 6,2
Consolidada	613 225,4	0,0	603 229,9	0,0	- 9 995,5	-1,6
Dívida de curto prazo	58 849 449,1	1,4	127 620 590,1	3,4	68 771 141,0	116,9
Dívida de M/L prazo	3 306 138 243,6	80,6	3 127 146 031,6	82,5	- 178 992 212,0	- 5,4
Certificados de aforro	613 024 718,2	14,9	564 364 233,5	14,9	- 48 660 484,7	- 7,9
Fluxos de swaps e forwards	2 093 182,9	0,1	- 84 118 455,5	-2,2	-	-
Em moeda estrangeira	121 166 784,2	3,0	53 105 301,5	1,4	- 68 061 482,7	- 56,2
Dívida de curto prazo	1 870 675,1	0,0	0,0	0,0	- 1 870 675,1	- 100,0
Dívida de M/L prazo	134 131 100,1	3,3	78 696 372,0	2,1	- 55 434 728,2	- 41,3
Fluxos de swaps e forwards	- 14 834 991,0	-0,4	- 25 591 070,4	-0,7	-	-
Total	4 101 885 603,5	100	3 788 720 931,2	100	- 313 164 672,3	- 7,6

Em 2004, as despesas com juros em moeda nacional diminuiram 6,2%, bem como as despesas com juros em moeda estrangeira, que apresentaram uma redução muito significativa (-56,2%), neste caso, não só em resultado de no ano em apreço não ter sido emitida dívida de curto prazo em moeda estrangeira, mas, essencialmente, devido à diminuição dos juros da dívida de médio e longo prazo, que sofreram um decréscimo de €55 milhões.

A forte predominância dos juros da dívida em moeda nacional, que representam 98,6% do total destes encargos em 2004, sendo, assim, superior aos valores do ano transacto em 1,6 pontos percentuais está, naturalmente, associada ao peso relativo da dívida em moeda nacional no montante global da dívida directa, que no ano em apreço corresponde a cerca de 99,5%.

No que respeita aos juros brutos dos certificados de aforro vencidos em 2004, contabilizados na totalidade como “despesa efectuada”, tendo como contrapartida o registo, como receita fiscal, do IRS retido e, como receita creditícia, do valor correspondente aos juros capitalizados, líquido de imposto, ascenderam a €564 milhões, tendo-se verificado relativamente ao ano precedente uma diminuição significativa no valor de €48,7 milhões.

Relativamente aos juros da dívida em moeda nacional, de médio e longo prazo, totalizaram, no ano em análise, €3.127 milhões, possuindo assim o maior peso relativo no total destas despesas, o equivalente a 82,5%, sendo que deste valor €2.789 milhões¹ (89% daquele montante) corresponde a OT's.

¹ Este valor não inclui OT's – Nacionalizações e Expropriações.

No que concerne aos juros da dívida em moeda nacional de curto prazo, que mais que duplicaram no ano em apreço, ascendendo a €127,6 milhões, representando os CEDIC's cerca de 32% deste valor. De referir que os juros destes certificados que vinham a aumentar desde o ano da sua criação, no ano em apreço sofreram uma redução de €1,4 milhões relativamente a 2003, invertendo, assim, a tendência referida para o seu acréscimo anual, o que está naturalmente associado à diminuição verificada na emissão destes certificados.

Em 2004, há ainda a assinalar os juros dos bilhetes do Tesouro, que representam cerca de 64% da dívida em moeda nacional de curto prazo, ascendendo a €82 milhões. A emissão destes títulos tinha sido suspensa em 1999 pelo facto do Estado ter adoptado uma estratégia de financiamento orientada essencialmente de forma a desenvolver um mercado de títulos de médio e longo prazo com dimensão europeia e suficiente liquidez. Em 2003, o Estado retomou a emissão destes títulos, tendo estes contribuído, em 2004, de forma decisiva para o aumento dos encargos com juros da dívida de curto prazo.

Em resultado da diminuição do valor global dos juros conjugado com o crescimento do PIB, o peso destes encargos no PIB diminuiu relativamente aos valores homólogos do ano anterior, passando de 3,1% em 2003 para 2,8% no ano em análise.

No que concerne ao peso dos juros e amortizações no PIB sofreu igualmente um decréscimo, como se pode observar no quadro seguinte, de cerca de 1,4 pontos percentuais, em relação aos valores homólogos registados no ano transacto, o que se explica pela diminuição das despesas com as amortizações e juros, que se deu conta anteriormente.

Quadro VI.39 – Peso das amortizações e juros no PIB

(em milhões de euros)

Anos	Juros (1)	Amortizações (2)	Total (3)=(1)+(2)	PIB (4)	Juros + Amort./PIB (5)=(3)/(4)	Juros/PIB (6)=(1)/(4)
2003	4 101,9	29 430,1	33 532,0	130 511,2	25,7%	3,1%
2004	3 788,7	28 968,6	32 757,4	135 078,7	24,3%	2,8%

Idêntica tendência se verificou no peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas, -2,2 e -1,3 pontos percentuais, respectivamente, em resultado da diminuição dos juros e em contraponto com o acréscimo das despesas correntes e das receitas efectivas, como se demonstra no quadro seguinte:

Quadro VI.40 – Peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas

(em milhões de euros)

Anos	Juros	Despesas correntes	Receitas efectivas	Juros/Despesas correntes	Juros/Receitas efectivas
2003	4 101,9	33 095,5	31 681,3	12,4%	12,9%
2004	3 788,7	37 074,0	32 684,5	10,2%	11,6%



6.7.3.2.2 – Outros encargos correntes da dívida

Conforme já referido, em 2004, as despesas com “Outros encargos da dívida” diminuíram cerca de €4.237 milhares o que equivale a -19,1% em relação a 2003, como se dá conta no quadro seguinte:

Quadro VI.41 – “Outros encargos correntes da dívida”

(em euros)

Outros encargos correntes da dívida	2003	%	2004	%	Variação	
					Valor	%
Alínea A) “Diferenças de Câmbio”	775 799,97	3,5	217,80	0,0	- 775 582,17	-100,0
Alínea B) “Despesas c/ serviços da dívida pública”	21 411 847,12	96,5	17 949 944,00	100,0	- 3 461 903,12	-16,2
Total	22 187 647,09	100,0	17 950 161,80	100,0	- 4 237 485,29	-19,1

De referir que na alínea A) “Diferenças de Câmbio” são inscritos os resultados do apuramento efectuado entre os valores que o IGCP utiliza nos seus registos (câmbio oficial do dia do vencimento) e os valores que são posteriormente indicados pela DGT. No ano em análise, as despesas inscritas nesta alínea totalizaram apenas €217,80, sendo bastante inferiores a 2003 (-€775.582).

No que concerne aos encargos processados por conta da alínea B) “Despesas com serviços da dívida pública” ascenderam a €17.949,9 milhares, apresentando um valor inferior ao apurado no ano transacto em cerca de €3.461,9 milhares (-16,2%).

Os valores em causa incluem, à semelhança do que acontecera em anos anteriores, as comissões de gestão do IGCP no valor de €8 milhões e €8,5 milhões, em 2003 e 2004, respectivamente, integralmente transferidos para despesas de funcionamento do Instituto e, no que respeita a 2004, o referido montante, registado como “Transferências para despesas de funcionamento”, representa cerca de 47% dos encargos registados na alínea B). A comissão de gestão anual está prevista na alínea a) do n.º 1 do art.º 25.º dos Estatutos do Instituto de Gestão do Crédito Público, sendo o seu valor fixado em cada ano, por Despacho do Ministro das Finanças.

Como tem sido referido em anteriores Pareceres, a inclusão da comissão de gestão nos outros encargos da dívida pública não respeita as regras de classificação funcional das despesas públicas, na medida em que estas excluem da rubrica “4.1.0 – Operações da dívida pública” as despesas com o funcionamento dos serviços que administram e gerem a dívida pública, podendo ainda gerar distorções na consolidação das contas do SPA.

Também, a forma como é fixada a comissão de gestão, em pernilagem do “stock” da dívida pública, tem merecido reserva em anteriores Pareceres. Sobre esta questão refira-se que, de acordo com informação recolhida junto do IGCP, foi efectuada, em 14.01.2005, uma reposição no valor de €3.955 milhares, o que significa que o valor da comissão afecta ao funcionamento do Instituto ascendeu, em 2004, a cerca de €4.545 milhares e, em 2003¹, a €4.621 milhares, ou seja, foi inferior ao ano transacto. Assim, considera-se, mais uma vez, não fazer sentido a forma como esta comissão é fixada, crescendo-a anualmente, de modo a acompanhar a evolução do stock da dívida, quando as necessidades de funcionamento não têm (não têm que ter) um acréscimo proporcional.

¹ Cfr. Parecer sobre a CGE/2003, Cap. VI, ponto 6.7.3.2.2, foram repostos, em 16.01.2004, €3,4 milhões.

Sobre esta matéria o IGCP, na sua resposta, limita-se a confirmar o relatado, referindo que “Embora o valor da comissão de gestão atribuída ao IGCP tenha sido de € 8,5 milhões, foi efectuada reposição em 14 de Janeiro de 2005, no valor de € 3,955 milhões, pelo que os recursos afectos ao funcionamento do IGCP não aumentaram....”

Nestes termos, reitera-se a recomendação efectuada em Pareceres anteriores, no sentido de ser reponderado o conteúdo das normas em causa.

No quadro seguinte apresenta-se a distribuição das despesas com outros encargos correntes da dívida, registadas na alínea B), no último triénio:

Quadro VI.42 – Evolução das despesas com serviços da dívida pública

(em euros)

Outros encargos correntes da dívida - Alínea B)	Valor			Variação (2004/2003)	
	2002	2003	2004	Valor	%
Comissão de Gestão (1)	7 230 000,0	8 000 000,0	8 500 000,0	500 000,0	6,3
Arredondamentos efectuados nas liquidações de encargos	- 1 582,9	94,3	110,9	16,6	17,6
Comissões - Pagamento de encargos moeda nacional	1 108 400,4	352 066,8	290 805,6	- 61 261,2	- 17,4
Comissões pagas à CVM	1 612 203,4	1 950 951,7	1 914 703,6	- 36 248,2	- 1,9
Comissões por emissão de dívida em moeda nacional	6 082 000,0	5 625 000,0	1 978 311,5	- 3 646 688,5	- 64,8
Comissões por pagamento de enc. em moeda estrangeira	27 626,1	57 076,7	11 875,3	- 45 201,4	- 79,2
Despesas c/Clearstream	5 599,9	4 349,2	9 820,8	5 471,6	125,8
Despesas c/depósitos por TPA	2 446,7	2 516,1	2 572,2	56,1	2,2
Despesas c/Euroclear	24 882,7	23 077,3	33 521,4	10 444,1	45,3
Despesas c/expedição de extractos de Certificados Aforro	384 539,1	435 055,4	478 553,3	43 498,0	10,0
Despesas com juros de mora	-	3 041,1	-	- 3 041,1	-100,0
Despesas com liquidações	-	-	6,2	6,2	-
Despesas de emissão	41 987,4	-	-	-	-
Despesas de rating	272 453,6	265 776,0	102 130,1	- 163 645,9	- 61,6
Despesas diversas (Bolsa, anúncios...)	80 133,4	104 051,4	48 775,5	- 55 275,9	- 53,1
Encargos decorrentes do protocolo c/ CTT	4 019 656,9	4 578 527,6	4 577 206,0	- 1 321,6	0,0
Visto do Tribunal de Contas	3 103,3	1 551,7	1 551,7	-	0,0
Remun. ao capital Fides e Fia	-	8 712,0	-	a) - 8 712,0	- 100,0
Subtotal (2)	13 663 450,1	13 411 847,1	9 449 944,0	- 3 961 903,1	- 29,5
Total (1)+(2)	20 893 450,1	21 411 847,1	17 949 944,0	- 3 461 903,1	- 16,2

a) Valor introduzido na sequência da resposta do IGCP, sem repercussão no Total por este ter sido calculado tendo em conta esse valor.

Fonte: Conta de Gerência “IGCP – Encargos da dívida pública” - Mapas do “Desenvolvimento dos encargos da dívida pública”, dos respectivos anos.

O valor dos “Outros encargos correntes da dívida pública”, inscritos na alínea B) da respectiva rubrica orçamental, excluindo o valor da comissão de gestão do IGCP, ascende a €9.450 milhares, valor inferior ao registado no ano anterior em que os correspondentes encargos se cifraram em €13.412 milhares, o que equivale a uma redução de €3.962 milhares destas despesas.

Da análise das várias despesas destaca-se, pela sua redução, as comissões por emissão de dívida em moeda nacional, que sofreram uma redução bastante significativa (- €3.647 milhares), ou seja, - 64,8%. Contudo, e apesar da diminuição registada, estas despesas representam cerca de 21% total das despesas inscritas na alínea B), excluindo a comissão de gestão. De acordo com informação obtida



junto do IGCP, estas despesas respeitam, quase na totalidade, 95%, à emissão da OT 3,25 Julho 2008, e, o remanescente, respeita a despesas de emissão de bilhetes de Tesouro, pagas ao Banco de Portugal.

De salientar, ainda, a diminuição nas despesas de *rating*, de despesas diversas, das comissões por pagamento de encargos em moeda nacional e em moeda estrangeira e das comissões pagas à CVM nos montantes de €163,6 milhares, €55,3 milhares, €61,3 milhares, €45,2 milhares e €36,2 milhares, respectivamente.

Contudo, como resulta da leitura do quadro anterior, há também a registar aumentos em algumas despesas inscritas nesta rubrica, embora pouco significativos em termos absolutos, destacando-se o aumento registado nas despesas com expedição de extractos de Certificados de Aforro, em cerca de 10%, o que significa um acréscimo, em valores absolutos, de €43,5 milhares destas despesas, em relação ao ano 2003, resultante do aumento dos extractos enviados aos subscritores.

Esta despesa tem vindo a aumentar de ano para ano, tendo aumentado significativamente em 2001, por passarem a incluir - para além das despesas de expedição pagas aos CTT -, despesas de impressão e envelopagem pagas a uma outra empresa, a TELEPOST¹. Em 2004, estas despesas totalizam 478,6 milhares, como se verifica no quadro seguinte:

Quadro VI.43 – Despesas com expedição de extractos de certificados de aforro

(em euros)

Anos	2003	2004	Variação	
			Valor	%
CTT	333 975,70	357 045,41	+23 069,71	+6,9
TELEPOST	101 079,66	121 507,93	+20 428,27	+20,2
Total	435 055,36	478 553,34	+43 497,98	+10,0

Por último, é de referir, no que respeita ao “visto do Tribunal de Contas” que no ano em análise a despesa respeita a emolumentos relativos à verificação interna da conta “IGCP - Encargos da dívida pública” do ano 2002, a qual continuou a ser indevidamente classificada como “outros encargos correntes da dívida”, uma vez que, tendo em conta a sua natureza e o classificador das despesas públicas, deveria ter sido incluída na rubrica 02.02.25 – “Outros serviços” e processada por conta do orçamento de funcionamento do IGCP, na medida em que não se trata de um encargo com a contratação e gestão de empréstimos.

De salientar que a posição do Tribunal de Contas sobre esta matéria é, aliás, partilhada pela DGO que, no âmbito do contraditório sobre o Parecer sobre a CGE/2003², defendeu que esta deveria ser “...suportada pelo orçamento de funcionamento do IGCP, ..., assumindo a classificação económica correcta...”. Nestes termos, recomenda-se, mais uma vez, que esta despesa passe a ser processada de forma adequada.

¹ Ver Parecer sobre a CGE/2001, Cap. VI, ponto 6.7.3.2.2.

² Ver Parecer sobre a CGE/2003, Capítulo VI, ponto 6.7.3.2.2.

6.8 – Dívida garantida

Relativamente a esta matéria torna-se necessário distinguir entre as responsabilidades assumidas - que correspondem aos montantes garantidos pelo Estado e por outras pessoas colectivas de direito público -, das responsabilidades efectivas, que diferem daquelas, porquanto o seu valor é apurado não com base nos montantes garantidos, mas em função das utilizações dos mesmos efectuadas pelos beneficiários.

Deste modo, uma vez que ambas as perspectivas relevam para a análise da matéria em apreço, nos pontos seguintes tem-se em conta a evolução observada, quer das responsabilidades assumidas, quer das responsabilidades efectivas.

No que se refere aos valores das responsabilidades, tal como se verifica no respeitante à dívida directa do Estado, passa-se a apresentar a informação com recurso à dicotomia dívida em moeda nacional e dívida em moeda estrangeira, em substituição da anteriormente adoptada - dívida interna e dívida externa -, o que se afigura mais consentâneo com a realidade económico-financeira actual.

Atendendo a que a variação das responsabilidades do Estado e de outras pessoas colectivas de direito público, no âmbito de garantias pessoais prestadas, resulta de diversos factores, designadamente concessão de garantias pessoais, amortizações efectuadas pelos beneficiários e pagamentos realizados em execução de garantias, apresentam-se e desenvolvem-se nos pontos seguintes os valores e as razões justificativas das mesmas.

6.8.1 – Concessão de garantias pessoais pelo Estado

Em 2004 foram prestadas pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro (DGT), garantias pessoais, no montante total de €1.207.250.000, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:



Quadro VI.44 – Garantias pessoais concedidas pelo Estado em 2004

(em euros)

Entidade	Despacho autorizador	Montante de capital garantido pelo Estado	Operação subjacente			
			Montante de capital	Mutuante/organizador	Mutuário/emitente	Finalidade da operação subjacente
APA – Administração do Porto de Aveiro, S.A. (APA)	Desp. SETF n.º 22 502/2004 (2.ª série), de 22/10 (DR, II, de 04/11)	30 000 000	30 000 000	BEI	APA	Financiamento do projecto "Porto de Aveiro".
Carris – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (CARRIS)	Desp. SETF n.º 24 834/2003 (2.ª série), de 09/12 (DR, II, de 27/12)	60 000 000	60 000 000	BEI	CARRIS	Financiamento parcial do projecto "Carris Transportes Urbanos de Lisboa AFI" tranche A.
Carris – Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S.A. (CARRIS)	Desp. SETF n.º 616/2004 (2.ª série), de 29/12/2003 (DR, II, de 10.01.2004)	215 000 000	215 000 000	Banco Efisa, S.A., e Depfa Bank PLC.	Aurora Finance B.V.	Empréstimo obrigacionista através do qual se visou o refinanciamento de dívida de curto prazo e realização de outras despesas, até ao final de 2004, relacionadas com o processo de reestruturação da CARRIS.
Casa da Música Porto 2001, S.A. (CM)	Desp. SETF n.º 1262/2004 (2.ª série), de 31.12.2003 (DR, II, de 21.01.2004)	40 000 000	40 000 000	Barclays Bank PLC, Portugal	CM	Garantir a finalização do programa de investimentos da sociedade e a continuidade da sua actividade até ao final de 2004.
Casa da Música Porto 2001, S.A. (CM)	Desp. SETF n.º 2184/2005 (2.ª série), de 13.08.04 (DR, II, de 31.01.2005)	56 000 000	56 000 000	BEI	CM	Financiamento do programa de investimentos.
Metro do Porto, S.A. (MP)	Desp. SETF n.º 21 423/2004 (2.ª série), de 08/10 (DR, II, de 20/10)	31 250 000	31 250 000	Depfa ACS Bank, CPP, S.A., e BSN, S.A.	NORTREM – Aluguer de Material Ferroviário, A.C.E.	Financiamento do projecto "Sistema de metro ligeiro da área metropolitana do Porto".
Metro do Porto, S.A. (MP)	Desp. SETF n.º 25 818/2004 (2.ª série), de 30/11 (DR, II, de 15/12)	120 000 000	120 000 000	BEI	MP	Financiamento do projecto "Sistema de metro ligeiro da área metropolitana de Porto".
Metropolitano de Lisboa, E.P. (ML)	Desp. SETF n.º 14 594/2004 (2.ª série), de 12/07 (DR, II, de 22/07)	300 000 000	300 000 000	ABN AMRO Bank	ML	Financiamento parcial do plano de investimentos associado à expansão da rede do ML.
REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P. (REFER)	Desp. SETF n.º 10 773/2004 (2.ª série), de 17/05 (DR, II, de 31/05)	200 000 000	200 000 000	BEI	REFER	Financiamento dos trabalhos de concepção e construção de determinadas obras ferroviárias de modernização da linha do Norte.
REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P. (REFER)	Desp. SETF n.º 21 983/2004 (2.ª série), de 14/10 (DR, II, de 27/10)	100 000 000	100 000 000	BEI	REFER	Financiamento dos trabalhos de construção de determinadas obras ferroviárias de modernização das linhas de Sintra, Douro, Porto-Braga e Porto-Guimarães.
STCP – Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S.A. (STCP)	Desp. SETF n.º 2185/2005 (2.ª série), de 13.08.2004 (DR, II, de 31.01.2005)	55 000 000	55 000 000	Deutsche Postbank Aktiengesellschaft, Bonn	STCP	Assegurar, em geral, as necessidades financeiras da STCP decorrentes do processo de reestruturação, em curso, e no qual se insere a consolidação do passivo.
Total		1 207 250 000	1 207 250 000			

As garantias identificadas foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado de 2004, com excepção das referentes aos financiamentos contraídos pela Carris e pela Casa da Música (€40 milhões), as quais foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para o ano de 2003.

A auditoria realizada pelos serviços do Tribunal junto da DGT visou, em especial, averiguar do cumprimento das disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado, nomeadamente as contidas nos artigos 6.º, 8.º, 9.º e 12.º a 17.º do Decreto-Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, tendo-se concluído que de um modo geral foram observadas.

No que se refere às condições financeiras das operações garantidas, nomeadamente no tocante às taxas de juro, verificou-se que as mesmas se situaram na Euribor 3m, com *spreads* que variaram entre 4 e 20 p.b. (STCP; CARRIS - €215 milhões; Casa da Música - €40 milhões), na Euribor 6m *flat* (Metropolitano de Lisboa) e com um *spread* de 10 p.b. (Metro do Porto - €31,3 milhões); no caso dos financiamentos contratados junto do BEI (APA; CARRIS - €60 milhões; Casa da Música - €56 milhões; Metro do Porto - €120 milhões; e REFER), o regime de taxa de juro é definido por ocasião de cada desembolso¹.

Relativamente a estas condições, o Instituto de Gestão do Crédito Público informou nada ter a opor, com excepção das referentes à operação que envolveu a Casa da Música no montante de €40 milhões, por entender que, face aos custos de empréstimos recentes com garantia do Estado, nomeadamente no mercado obrigacionista, o nível de custo proposto para a operação se afigurava excessivo para um empréstimo com garantia explícita do Estado. Apesar do parecer do IGCP, as condições financeiras da operação não se alteraram, tendo sido questionada a DGT sobre esta matéria, que, na sua resposta, apresentou os seguintes comentários:

“Refere-se que na informação destes serviços que solicitava a autorização para a concessão da garantia do Estado a este financiamento da Casa da Música, dizia-se que, embora se concordasse com o parecer do IGCP, sublinhava-se que a Sociedade tinha efectuado uma consulta ao mercado e que a proposta do Barclays Bank tinha sido uma das mais vantajosas.

Propunha-se, no entanto, que, caso assim fosse entendido superiormente, dever-se-ia assegurar a possibilidade de amortização antecipada deste empréstimo, sem qualquer penalização, para o caso da Sociedade conseguir num futuro próximo encontrar um outro financiamento em condições mais vantajosas. Este reembolso antecipado facultativo encontra-se previsto no ponto n.º 9 do respectivo Contrato de Empréstimo”.

As taxas de garantia aplicadas fixaram-se em 0,2% ao ano.

6.8.2 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias

Com recurso a dotações do OE/2004, o Estado, em execução de garantias pessoais, efectuou pagamentos de capital e juros que totalizaram a quantia de €16.977.802,4², os quais foram processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.09.01 A0 – Execução de Garantias, inscrita no Cap.º 60 do Orçamento do Ministério das Finanças, na Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro, Subdiv. 05 – Activos Financeiros, com excepção dos pagamentos efectuados ao abrigo da Convenção de Lomé, os quais

¹ Os montantes desembolsados poderão ficar sujeitos ao regime de taxa fixa, de taxa variável ou de taxa fixa revisível.

² O montante líquido pago cifrou-se em €16.978.250,22. No entanto, o montante líquido cifrou-se em €16.977.802,44 em virtude de ter ocorrido em 2004 reposições abatidas nos pagamentos efectuados nesse ano envolvendo garantias prestadas a financiamentos da responsabilidade da GESTNAVE, no montante global de €447,78.



foram processados pela rubrica de Cl. Ec. 09.09.16 A0 – Execuções de Garantias (Convenções de Lomé), inscrita também na Subdiv. 05 – Activos Financeiros, daquele capítulo.

Ainda em 2004, com recurso à conta de operações específicas do Tesouro denominada “Saldo do Capítulo 60 do OE 2003”, foi efectuado parte de um pagamento em execução de garantia envolvendo a Carmona & Irmãos, no montante de €252.423,4, atendendo a que a mesma conta dispunha de saldo para o efeito¹.

Importa salientar que, desde o mês de Setembro de 2004, inclusive, o BEI utiliza uma conta especial que Portugal tem aberta junto deste organismo nos pagamentos em execução de garantias dos financiamentos BEI², efectuando a DGT, posteriormente, a regularização orçamental dos movimentos, através da realização de despesa de execução de garantias, por contrapartida de recuperação de créditos, registados como receita orçamental. De acordo com a DGT esta opção traduz-se num benefício ao permitir diminuir os custos de mora suportados por Portugal e não obsta a que se solicite a autorização da despesa para regularização orçamental do pagamento.

Evidencia-se no quadro seguinte os pagamentos efectuados:

Quadro VI.45 – Pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias

(em euros)

Mutuário/Emitente	Capital	Juros	Juros de mora	Total
Convenção de Lomé	137 363,4	0,0	4 881,2	142.244,6
CNEMA	415 664,9	70 005,7	0,0	485.670,6
GESTNAVE (gar 10)	2 990 899,0	167 363,2	0,0	3.158.262,2
GESTNAVE (gar 12)	1 995 158,5	131 436,4	0,0	2.126.594,8
GESTNAVE (emp.ban.)	0,0	223 539,1	0,0	223.539,1
M.Carmona & Irmãos	269 499,9	13 818,5	0,0	283.318,5
Melix	211 250,6	5 350,5	0,0	216.601,2
Casa do Douro	7 768 829,9	^(a) 2 825 165,1		10 593 994,9
Total	13 788 666,2	3 441 559,6		17 230 225,8

(a) Atendendo a que parte dos juros pagos pelo Estado foram calculados sobre um montante que englobava capital, juros remuneratórios e de mora, tal como se procedeu no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, englobou-se numa única parcela o valor total de juros pago.

Os pagamentos acima identificados derivaram do incumprimento por parte dos mutuários/emittentes de financiamentos garantidos pelo Estado.

¹ O remanescente do pagamento envolvendo a referida empresa foi efectuado com recurso ao OE/2004.

² No âmbito da cooperação externa entre a Comunidade Europeia e os países do ACP – África, Caraíbas e Pacífico, foram assinadas a Convenção de Lomé e de Cotonou. Os principais instrumentos financeiros e técnicos destas convenções são o Fundo Europeu de Desenvolvimento e os recursos do Banco Europeu de Investimento que são atribuídos de diversas formas, incluindo os fundos de capital de risco, concedidos através dos recursos do FED e geridos pelo BEI, e os próprios empréstimos do BEI garantidos pelos Estados-Membros. Os reembolsos dos empréstimos de capital de risco e operações especiais são depositados numa conta movimentada pelo BEI, cuja titularidade pertence aos países que compõem estes acordos, denominada “conta especial”. Os montantes desta conta podem ser utilizados para determinados fins, nomeadamente pagamentos de comissões ao BEI e pagamento de execuções de garantias concedidas pelos Estados-Membros sobre os empréstimos BEI.

Destaca-se, em especial, o reiterado incumprimento por parte do CNEMA, da GESTNAVE e da Casa do Douro.

Relativamente à GESTNAVE, tal como referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, verifica-se uma situação de incumprimento no que concerne a todos os financiamentos garantidos pelo Estado, revelando-se, assim, infundadas as previsões que aquela entidade poderia assegurar o serviço de parte da dívida da ex-Lisnave, pela qual ficara responsável.

Por seu turno, no que concerne à Casa do Douro, o montante total pago pelo Estado respeita a dois pagamentos devidos ao abrigo do “Acordo de pagamento da dívida garantida vencida e não paga a 30.10.2003”, celebrado em 29.12.2003 entre o Estado e as Instituições de Crédito mutantes, e a um pagamento derivado do incumprimento do serviço da dívida garantida não incluído no referido “Acordo”.

Importa, ainda, destacar que os pagamentos efectuados pelo Estado em execução das garantias prestadas aos financiamentos contraídos pelas empresas Carmona & Irmãos e Melix constituem o quinto e sexto casos de incumprimento verificado nas garantias concedidas ao abrigo do Sistema de Garantia do Estado a Empréstimos Bancários, num total de nove concessões, o que põe em causa o fundamento para a criação deste sistema.

Por último, face à situação de reiterado incumprimento do CNEMA relativamente ao financiamento garantido pelo Estado, os serviços do Tribunal realizaram uma acção específica junto daquela Sociedade com o intuito de esclarecer a situação da dívida da empresa ao Estado, apresentando-se no ponto seguinte os resultados obtidos:

6.8.2.1 – Acção realizada junto do CNEMA

a) Enquadramento prévio

Previamente à apresentação dos resultados da acção realizada, importa fazer um ponto da situação da dívida do CNEMA ao Estado e das tentativas de resolução desta situação em curso.

Até ao final de 2004, o Estado, através da DGT, tinha pago, em execução da garantia prestada, €3,35 milhões respeitante a capital, juros e juros de mora; naquela data acresciam ainda à dívida do CNEMA para com a DGT os valores de €441 milhares, respeitante a juros de mora sobre os valores desembolsados pelo Estado à banca, e de €10 milhares, respeitante à taxa de garantia não paga.

Nesta data, o capital vincendo do empréstimo era de €2,9 milhões.

Face à situação descrita, têm decorrido negociações entre o CNEMA e o Estado com o intuito de se chegar a acordo quanto à forma de ressarcimento deste.

Segundo os últimos dados obtidos, o CNEMA, em Dezembro de 2004, para os referidos efeitos, propôs a dação em pagamento de um lote de terreno (Lote 28) para o qual já fizera aprovar, entretanto, um projecto de urbanização, terreno esse que, em Janeiro de 2005, foi avaliado pela Direcção-Geral do Património (DGP) em cerca de um milhão de euros, mas com possibilidade de valorização para €3,9 milhões caso fosse construído o acesso sul a Santarém.



Pelo despacho 361/05-SETF, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças determinou que fosse proposto ao CNEMA a aceitação da dação do Lote 28 para pagamento da dívida vencida, cancelando-se a hipoteca sobre o Lote 3, mas mantendo-se a hipoteca sobre o Lote 5 para garantir a dívida vincenda^{1 2}.

b) Resultados da acção desenvolvida

A acção junto do CNEMA envolveu o contacto com os responsáveis e a análise física do seu património imobiliário, nomeadamente as parcelas de terreno oneradas com hipotecas ao Estado (Lotes 3 e 5) e o referido Lote 28, bem como as demonstrações financeiras da empresa.

Do conjunto de questões tratadas no contacto com os responsáveis, são de salientar os seguintes aspectos:

- ◆ Segundo os responsáveis do CNEMA, apesar do esforço que os accionistas têm feito para viabilizar a empresa e das medidas adoptadas para reduzir custos e aumentar receitas, a situação financeira deficitária, em conjugação com a actual conjuntura económica, não propiciam uma recuperação a breve trecho da empresa, dificultando o cumprimento do serviço da dívida garantido pelo Estado;
- ◆ O Lote 28, cuja dação em pagamento foi proposta, corresponderá à única parcela dos actuais terrenos do CNEMA (Quinta das Cegonhas) que não está afecto à realização de eventos (feiras e exposições);
- ◆ Não teria sido difícil concluir, à data em que foi concedido o aval, que o CNEMA teria dificuldade em cumprir o serviço da dívida, bastando considerar que o capital social da empresa era, à data, de 60 milhares de contos e que, para além da dívida de um milhão de contos garantida pelo Estado, existiam outras dívidas;
- ◆ A posição do CNEMA e do Estado quanto à forma de ressarcimento deste não são coincidentes, porquanto o CNEMA pretende, através da dação em pagamento do Lote 28, que toda a dívida ao Estado fique solvida, incluindo os montantes correspondentes à dívida vincenda, a qual ficaria da responsabilidade deste, implicando, ainda, o cancelamento das hipotecas constituídas sobre os Lotes 3 e 5, dados como contragarantia por ocasião da declaração de aval.

A visita ao Lote 28 permitiu confirmar a existência de obras de construção de uma estrada que, bordejando o mesmo, possivelmente poderá permitir que o seu valor atinja o montante mais elevado indicado pela DGP. Trata-se de uma obra municipal que consiste na construção do acesso sul à cidade de Santarém e sua ligação à Circular Urbana da cidade.

A análise das demonstrações financeiras do CNEMA permitiu evidenciar o seguinte:

¹ Em virtude da garantia prestada pelo Estado em 1996 ao financiamento contraído pelo CNEMA junto da Caixa Geral de Depósitos, no montante aproximadamente de €5 milhões (1 milhão de contos), foi constituído, a título de contragarantia, a favor do Estado duas hipotecas sobre dois lotes de terreno pertença do CNEMA, Lotes 3 e 5.

² Os Lotes 3 e 5 foram avaliados pela DGP, em Fevereiro de 2004, em €2,8 milhões e €3 milhões, respectivamente.

- ◆ Até 2002, inclusive, a situação financeira da empresa apresentava-se desequilibrada, com capitais próprios negativos, posição que se inverteu a partir de 2003, como consequência do aumento de capital e subsequente redução das dívidas a terceiros;
- ◆ No final de 2004, a autonomia financeira do CNEMA situava-se em 6%, o que, sendo embora um nível reduzido, era acompanhado de um grau de cobertura dos capitais permanentes elevado, resultante dos subsídios ao investimento recebidos para a construção e ampliação do parque de exposições;
- ◆ No período de 2002 a 2004, os resultados líquidos gerados pelo CNEMA situaram-se sempre em valores negativos, evidenciando a incapacidade da empresa para fazer face ao serviço da dívida associado ao financiamento garantido pelo Estado;
- ◆ No mesmo período, os fluxos (recebimentos - pagamentos) associados às actividades operacionais do CNEMA mostraram-se também insuficientes para fazer face ao serviço da dívida deste financiamento.

Face ao exposto, e a manter-se a posição do CNEMA e do Estado quanto à resolução deste diferendo, afigura-se que não restará ao Estado outra solução que não seja a da cobrança judicial da dívida, pela qual respondem, em primeiro lugar, os referidos Lotes 3 e 5 e, na insuficiência do valor destes, outros bens do CNEMA.

Por outro lado, caso o Estado aceite a proposta do CNEMA, teria que pagar ainda ao mutuante Caixa Geral de Depósitos, S.A., cerca de €2,9 milhões, acrescido de juros. A concretizar-se esta dação, o valor da dívida recuperada pelo Estado é imprevisível, pois dependeria do preço que viesse a obter pela venda do Lote 28, o qual certamente se situaria em valores inferiores ao despendido pelo erário público.

6.8.3 – Responsabilidades assumidas e efectivas do Estado

Tal como referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, no seguimento do processo de extinção da ex-IPE – Investimentos e Participações Empresariais, S.A. (adiante designada por ex-IPE), em 29 de Agosto de 2003 foi lavrado o auto de entrega e recepção do património residual da mesma, assumindo o Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, o património activo e passivo remanescente da liquidação, nomeadamente algumas responsabilidades contingentes derivadas da prestação de garantias pessoais.

Os mapas fornecidos pela DGT, na parte respeitante às responsabilidades do Estado no final de 2003 e de 2004, reflectem algumas das responsabilidades da ex-IPE que transitaram para o Estado¹, estando outras eventuais responsabilidades a ser objecto de análise pela referida Direcção-Geral.

Face ao exposto, os valores que se apresentam de seguida poderão estar sujeitos a alteração em função da resolução definitiva desta questão.

¹ O valor indicado pela DGT cifra-se em €12.535.698,1 e refere-se a garantias envolvendo a Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, SPE, S.A..



6.8.3.1 – Responsabilidades por financiamentos em moeda nacional

Considerando o apuramento levado a efeito junto da DGT, apresentam-se no quadro seguinte as variações das responsabilidades do Estado por financiamentos em moeda nacional¹:

Quadro VI.46 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda nacional

(em euros)

Responsabilidades em 31.12.03	Aumentos			Diminuições		Responsabilidades em 31.12.04
	Garantias concedidas	Utilizações	Outros	Amortizações	Outros	
Assumidas (a) 7 508 997 018,5	1 207 250 000,0	0,0	404 011,6	129 736 497,8	26 277 634,7	8 560 636 897,6
Efectivas 7 390 411 802,8	0,0	1 241 180 128,4	114 484,6	129 736 497,8	13 651 344,4	8 488 318 573,6

(a) Diverge do valor constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003 em virtude de se ter acrescentado o valor de € 12 535,7 milhares, o qual corresponde ao montante apurado pela DGT a título de responsabilidades transitadas para o Estado em resultado da extinção da ex-IPE.

Os valores apurados pelos serviços do Tribunal, a título de responsabilidades assumidas e efectivas em 31.12.2004 (€8.560.636.897,6 e €8.488.318.573,6, respectivamente), divergem do apresentado pela DGT (€8.553.246.071,8 e €8.480.927.747,8, respectivamente). Este facto deve-se a divergências já assinaladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, quer no respeitante às garantias prestadas através do IAPMEI² quer ao facto da DGT ter em 2003 deduzido ao valor das responsabilidades do Estado pela garantia prestada ao financiamento contraído pela Casa do Douro a totalidade do valor de capital englobado no “Acordo de pagamento da dívida garantida vencida e não paga a 30.10.2003”³.

O valor constante na coluna “Aumentos – Outros”, no que concerne às responsabilidades assumidas, inclui o montante de €401.407,9, correspondente ao aumento das responsabilidades do Estado no âmbito da Convenção de Cotonou⁴, e o montante de €2.603,7, correspondente a acertos no valor das responsabilidades no âmbito dos financiamentos envolvendo a GESTNAVE, face à informação obtida junto da DGT no decurso da auditoria realizada.

O valor constante na coluna “Aumentos – Outros”, no que concerne às responsabilidades efectivas, inclui o montante de €42.939,3, correspondente ao aumento das responsabilidades do Estado no âmbito da Convenção de Cotonou, o montante acima referido de €2.603,7 envolvendo o processo da GESTNAVE e o montante de €68.941,6, correspondente ao aumento das responsabilidades do Estado no âmbito da Convenção de Lomé.

No respeitante ao valor constante na coluna “Diminuições – Outros”, no que concerne às responsabilidades assumidas, incluiu-se o montante de €13.651.302,8, correspondente aos

¹ Optou-se por incluir nas responsabilidades do Estado derivadas da prestação de garantias pessoais a financiamentos em moeda nacional as responsabilidades resultantes das Convenções de Lomé e de Cotonou, embora os créditos concedidos ao abrigo das mesmas possam ser desembolsados em várias moedas.

² Vide Vol. II, Cap.º VI, Ponto 6.8.3.1 do Parecer sobre a Conta Geral do Estado.

³ Vide nota anterior.

⁴ Este cálculo foi efectuado tendo por referência o valor correcto das responsabilidades em 2003 (€39.384,3).

pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias¹, o montante de €41,6, correspondente a acertos no valor das responsabilidades no âmbito do financiamento envolvendo a empresa Cofinca, bem como incluiu-se o montante de €1.560.606,4, correspondente à diminuição das responsabilidades do Estado no âmbito da Convenção de Lomé.

Ainda nesta coluna, inscreveu-se o montante de €11.065.684,0 (= €11.105.068 - €39.384) para acertar o valor constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003 referente às responsabilidades do Estado no âmbito da Convenção de Cotonou em 31.12.2003, em virtude de se ter apurado no decurso da auditoria realizada que o valor das responsabilidades assumidas em 31.12.2003 constante dos mapas da DGT e do referido Parecer - €11.105.068,2 – estava incorrecto, cifrando-se o valor correcto em €39.384,3.

Por seu turno, no respeitante ao valor constante na coluna “Diminuições – Outros”, no que concerne às responsabilidades efectivas, incluiu-se os referidos montantes de €13.651.302,8 e de €41,6, correspondentes, respectivamente, aos pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias e a acertos no valor das responsabilidades no âmbito do financiamento envolvendo a empresa Cofinca.

É, ainda, de salientar que parte das amortizações registadas no quadro supra e nos mapas da DGT referentes a 2004 verificaram-se em anos anteriores, sendo o caso das referentes aos financiamentos envolvendo a empresa Parque Expo’98, no valor de €1.975.843,6, efectuada em 2003², e a empresa Melix, no valor de €70.419,8, relativamente à qual se desconhece se foi paga totalmente em 2003 ou em data anterior. De acordo com a DGT, tal facto deveu-se a atraso na prestação de informação por parte das entidades referidas.

A este propósito, importa salientar que continua a verificar-se a ausência de sanção expressa na Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, para o incumprimento dos deveres de informação relativos ao pagamento de capital e de juros e de envio dos elementos comprovativos dos referidos factos, que constam do seu artigo 19.º, pelo que, conforme já sucessivamente recomendado pelo Tribunal em anteriores Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, torna-se premente uma intervenção legislativa de forma a colmatar a referida lacuna.

Relativamente a esta questão, a DGT, na sua resposta, informou o seguinte:

“...foi elaborado pela DGT um projecto de despacho do Ministro das Finanças e da Administração Pública, que altera o valor das comissões a cobrar aos beneficiários de garantias do Estado e que prevê o agravamento das citadas comissões para aqueles beneficiários que não cumpram os deveres de informação estipulados no artigo 19.º da citada Lei n.º 112/97.”

6.8.3.2 – Responsabilidades por financiamentos em moeda estrangeira

Considerando o apuramento levado a efeito junto da DGT, apresentam-se no quadro seguinte as variações das responsabilidades do Estado por financiamentos em moeda estrangeira:

¹ Os montantes respeitantes a pagamentos no âmbito da Convenção de Lomé são considerados no apuramento global das responsabilidades do Estado envolvendo esta Convenção.

² Neste caso respeita ao exercício de uma *put-option* em 19.05.2003.



Quadro VI.47 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas a financiamentos em moeda estrangeira

(em euros)

Responsabilidades em 31.12.03	Aumentos				Diminuições			Responsabilidades em 31.12.04
	Garantias concedidas	Utilizações	Variações cambiais	Outros	Amortizações	Variações cambiais	Outros	
Assumidas								
142 426 636,1	0,0	0,0	182 920,9	0,0	50 035 247,3	5 649 354,9	0,0	86 924 954,9
Efectivas								
142 426 636,1	0,0	0,0	182 920,9	0,0	50 035 247,3	5 649 354,9	0,0	86 924 954,9

Relativamente à posição em 31.12.2004, não se verificaram divergências de materialidade relevante entre os valores apurados pelos serviços do Tribunal e os constantes dos mapas da DGT.

O valor das amortizações registado como ocorrido em 2004, constante dos mapas da DGT e do quadro supra (contravalor em euros de USD 625 milhares), difere do valor constante dos mapas do INH (USD 1.250.000). Tal deve-se ao facto de a DGT e, conseqüentemente, o Tribunal (em virtude de se ter baseado, no caso desta garantia, exclusivamente na informação constante dos mapas da DGT) ter considerado uma amortização no contravalor em euros de USD 625 milhares como ocorrida em Dezembro de 2003 e o INH ter considerado como ocorrida em Janeiro de 2004, implicando uma divergência nesse montante entre a DGT/Tribunal por um lado e o INH por outro no apuramento do valor das responsabilidades no final de 2003. Assim, de forma a acertar os valores das responsabilidades, não se considerou essa amortização por já ter sido registada em 2003.

6.8.3.3 – Evolução e síntese das variações das responsabilidades

Apresenta-se, de seguida, uma síntese das variações ocorridas no ano em análise com reflexo nas responsabilidades efectivas totais do Estado:

Quadro VI.48 – Evolução dos factores que influenciaram as responsabilidades efectivas acumuladas do Estado

(em euros)

Operações	2003	2004	Variação	
			Valor	%
Utilizações	941 527 777,0	1 241 180 128,4	299 652 351,4	31,8
Outros aumentos	470,8	114 484,6	114 013,8	24 217,0
Amortizações	269 052 086,7	179 771 745,1	-89 280 341,7	-33,2
Assunção de passivos	34 083 970,5	0,0	-34 083 970,5	-100,0
Outras diminuições	41 458 092,0	13 651 344,4	-27 806 747,6	-67,1
Dif. de câmbio líquidas	-31 811 271,6	-5 466 434,0	-26 344 837,6	-82,8

Da análise deste quadro destaca-se o acréscimo registado nas “Utilizações”, no valor de €299,7 milhões, aproximadamente 31,8%, bem como o decréscimo registado nas “Amortizações”, no valor de €89,3 milhões, aproximadamente 33,2%, nas “Assunções de passivos”, no valor de €34,1 milhões, equivalente a 100%, nas “Outras diminuições”, no valor de €27,8 milhões, aproximadamente 67,1%. Realça-se, ainda, o decréscimo registado nas “Diferenças de câmbio líquidas”, no valor de €26,3 milhões, aproximadamente 82,8%.

Nos quadros seguintes apresenta-se uma síntese das variações das responsabilidades assumidas e efectivas do Estado, por sectores beneficiários:

Quadro VI.49 – Variação das responsabilidades assumidas do Estado, por sectores beneficiários

(em euros)

Beneficiários	31.12.03		31.12.04		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Financiamentos em moeda nacional	7 508 997 018,5	98,1	8 560 636 897,6	99,0	1 051 639 879,1	14,0
Fundos e serviços autónomos	125 015 570,8	1,6	124 029 090,9	1,4	-986 479,9	-0,8
Instituições financeiras	6 131 772,9	0,1	4 258 483,3	0,0	-1 873 289,6	-30,6
Empresas de outros sectores	7 096 463 515,3	92,7	8 067 188 046,3	93,3	970 724 531,1	13,7
Dívida relativa às antigas colónias	505 292,3	0,0	505 292,3	0,0	0,0	0,0
Região Autónoma da Madeira	243 413 373,8	3,2	243 413 373,8	2,8	0,0	0,0
Convenção de Lomé	11 044 146,6	0,1	9 483 540,2	0,1	-1 560 606,4	-14,1
Cotonou	11 105 068,2	0,1	440 792,2	0,0	-10 664 276,0	-96,0
Outros	15 318 278,8	0,2	111 318 278,8	1,3	96 000 000,0	626,7
Financiamentos em moeda estrangeira	142 426 636,1	1,9	86 924 954,9	1,0	-55 501 681,2	-39,0
Fundos e serviços autónomos	514 982,4	0,0	249 238,4	0,0	-265 743,9	-51,6
Instituições financeiras	61 856 690,4	0,8	41 296 527,4	0,5	-20 560 163,0	-33,2
Empresas de outros sectores	80 054 963,4	1,0	45 379 189,1	0,5	-34 675 774,3	-43,3
Total	(a) 7 651 423 654,6	100,0	8 647 561 852,5	100,0	996 138 197,9	13,0

(a) Diverge do valor constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003 em virtude de se ter acrescentado o valor de € 12.535,7 milhares, o qual corresponde ao montante apurado pela DGT a título de responsabilidades transitadas para o Estado em virtude da extinção da ex-IPE.

Verifica-se, em termos globais, um acréscimo das responsabilidades assumidas do Estado na ordem de €996,1 milhões, aproximadamente 13,0%. Esta evolução deveu-se ao acréscimo registado nos financiamentos em moeda nacional, em especial no sector “Empresas de outros sectores”, no montante de €970,7 milhões, aproximadamente 13,7%.

Quadro VI.50 – Variação das responsabilidades efectivas do Estado, por sectores beneficiários

(em euros)

Beneficiários	31.12.03		31.12.04		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Financiamentos em moeda nacional	7 390 411 802,8	98,1	8 488 318 573,6	99,0	1 097 906 770,8	14,9
Fundos e serviços autónomos	125 015 570,8	1,7	124 029 090,9	1,4	-986 479,9	-0,8
Instituições financeiras	6 131 772,9	0,1	4 258 483,3	0,0	-1 873 289,6	-30,6
Empresas de outros sectores	6 992 533 386,9	92,8	7 997 188 046,3	93,3	1 004 654 659,4	14,4
Dívida relativa às antigas colónias	505 292,3	0,0	505 292,3	0,0	0,0	0,0
Região Autónoma da Madeira	243 413 373,8	3,2	243 413 373,8	2,8	0,0	0,0
Convenção de Lomé	7 494 127,5	0,1	7 563 069,1	0,1	68 941,6	0,9
Cotonou	0,0	0,0	42 939,3	0,0	42 939,3	...
Outros	15 318 278,8	0,2	111 318 278,8	1,3	96 000 000,0	626,7
Financiamentos em moeda estrangeira	142 426 636,1	1,9	86 924 954,9	1,0	-55 501 681,2	-39,0
Fundos e serviços autónomos	514 982,4	0,0	249 238,4	0,0	-265 743,9	-51,6
Instituições financeiras	61 856 690,4	0,8	41 296 527,4	0,5	-20 560 163,0	-33,2
Empresas de outros sectores	80 054 963,4	1,1	45 379 189,1	0,5	-34 675 774,3	-43,3
Total	(a) 7 532 838 438,9	100,0	8 575 243 528,5	100,0	1 042 405 089,6	13,8

(a) Diverge do valor constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003 em virtude de se ter acrescentado o valor de € 12.535,7 milhares, o qual corresponde ao montante apurado pela DGT a título de responsabilidades transitadas para o Estado em virtude da extinção da ex-IPE.



Verifica-se, em termos globais, um acréscimo das responsabilidades efectivas do Estado na ordem de €1.042,4 milhões, aproximadamente 13,8%. Tal como verificado nas responsabilidades assumidas, esta evolução deveu-se ao acréscimo registado nos financiamentos em moeda nacional, em especial no sector “Empresas de outros sectores”, no montante de €1.004,7 milhões, aproximadamente 14,4%.

6.8.4 – Responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

Relativamente às outras pessoas colectivas de direito público, importa destacar que nos termos do Decreto-Lei n.º 253/2003, de 18 de Outubro, que criou uma linha de crédito especial destinada a auxiliar as empresas que tenham sido afectadas pelos incêndios registados em 2003, ficou estabelecido que o capital e juros dos empréstimos concedidos seriam garantidos pelo IAPMEI até 66,7% do seu valor (cfr. artigo 5.º). Nesta sequência, pelo despacho conjunto n.º 642/2004, de 18 de Outubro (DR, II Série, de 3 de Novembro), do Ministro de Estado, das Actividades Económicas e do Trabalho e do Ministro das Finanças e da Administração Pública, foi dada a aprovação para o IAPMEI prestar a garantia pessoal aos financiamentos enquadrados na referida linha de crédito no valor global de €638.086,7 (equivalente a 66,7% de €956.651,7 – valor total dos financiamentos a conceder).

Questionado sobre esta matéria pelos serviços do Tribunal, o IAPMEI, na sua resposta, referiu que no ano de 2004 não existia ainda nenhum vínculo contratual, pelo que se considera que não houve qualquer prestação de garantias.

No que concerne a outras pessoas colectivas de direito público, também não ocorreram, em 2004, quaisquer concessões de garantias pessoais.

Uma síntese das variações ocorridas no ano em análise consta do quadro seguinte:

Quadro VI.51 – Variação das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público

(em euros)

Entidades	31.12.2003	31.12.2004	Variação	Variação %
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP)				
Frami - F.A.Caiado, S.A.	19 687,5	0,0	-19 687,5	-100,0
Uniagri	405 544,5	317 062,1	-88 482,4	-21,8
Subtotal (1)	425 231,9	317 062,1	-108 169,8	-25,4
Instituto de Turismo de Portugal				
Arquitur - Soc. e Tur. Arq. Atl., S.A.	1 385 514,6	1 385 514,6	0,0	0,0
Subtotal (2)	1 385 514,6	1 385 514,6	0,0	0,0
Total (1) + (2)	1 810 746,5	1 702 576,7	-108 169,8	-6,0

Da análise deste quadro há a destacar a diminuição verificada nas responsabilidades do IFADAP na ordem dos €108 milhares, aproximadamente 25,4%. Segundo o IFADAP, a diminuição registada resulta do normal cumprimento do serviço da dívida por parte das entidades beneficiárias.

6.8.5 – Cabimento das garantias pessoais prestadas pelo Estado e por outras pessoas colectivas de direito público no limite estabelecido na Lei do Orçamento

Analisadas as operações efectuadas no ano em apreço, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo artigo 57.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro.

O limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em 2004, foi fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em €1.600 milhões (cfr. n.º 1 do referido artigo), não se encontrando abrangidas nesse limite as operações resultantes de deliberações tomadas no seio da União Europeia (cfr n.º 2 do referido artigo).

Por seu turno, para o mesmo ano, no que se refere à concessão de garantias por outras pessoas colectivas de direito público, o limite foi fixado, em termos de fluxos líquidos anuais, em €10 milhões (cfr. n.º 4 do referido artigo).

Apresenta-se, de seguida, a cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado:

Quadro VI.52 – Cabimentação das garantias pessoais prestadas pelo Estado

(em euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			(a) 1 400 000 000,0
Operações em moeda nacional:			
Autorizadas e concedidas em 2004	(b) 892 250 000,0		
Autorizadas em 2004 e não concedidas nesse ano	(c) + 178 000 000,0		
	1 070 250 000,0	(d) 129 736 539,4	940 513 460,6
Operações em moeda estrangeira:			
Autorizadas e concedidas em 2004	0,0		
Autorizadas em 2004 e não concedidas nesse ano	+ 0,0		
	0,0	50 035 247,3	-50 035 247,3
Total	1 070 250 000,0	179 771 786,7	890 478 213,3
		Saldo por utilizar	509 521 786,7

(a) Este montante corresponde ao limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado em 2004 - €1.600.000.000 - deduzido do montante equivalente a €200.000.000, referente ao limite máximo para as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão, em 2004, de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento.

(b) Importa referir que uma das garantias concedidas ao financiamento envolvendo a empresa Metro do Porto foi autorizada pelo montante de €200 milhões, embora a concessão tenha incidido sobre o valor de €120 milhões. Atendendo a que para efeitos de cabimentação, relevam os montantes autorizados, incluiu-se nas operações em moeda nacional autorizadas e concedidas em 2004 o valor de €120 milhões, sendo os restantes €80 milhões incluídos nas operações em moeda nacional autorizadas em 2004 e não concedidas nesse ano.

(c) Este valor respeita a duas garantias, uma envolvendo a CP – Caminhos de Ferro Portugueses, E.P., no montante de €80 milhões, e outra, no montante de €18 milhões, envolvendo a LIPOR – Serviço Intermunicipalizado de Gestão de Resíduos do Grande Porto, bem como inclui o valor de €80 milhões referido na nota anterior.

(d) Inclui €129.736.497,8 de amortizações e €41,6 de redução de responsabilidades referente ao financiamento envolvendo a empresa Cofinca.

Constata-se, assim, que em resultado das amortizações e de outras deduções a abater às responsabilidades assumidas, se registava no final do ano de 2004 um saldo não utilizado no valor de €509,5 milhões, inferior ao verificado no final de 2003, o qual se cifrava em €801,1 milhões. Este facto deveu-se ao aumento das garantias autorizadas em 2004, bem como à diminuição das deduções, face ao ano transacto.



Apresenta-se no quadro seguinte a cabimentação das garantias envolvendo outras pessoas colectivas de direito público:

Quadro VI.53 – Cabimentação das garantias pessoais prestadas por outras pessoas colectivas de direito público

(em euros)

	Garantias	Deduções	Cabimentação
Limite			10 000 000,0
Operações em moeda nacional:			
Autorizadas e concedidas em 2004	0,0		
Autorizadas em 2004 e não concedidas nesse ano	^(a) + 638 086,7		
	638 086,7	^(b) 108 169,8	529 916,9
Operações em moeda estrangeira:			
Autorizadas e concedidas em 2004	0,0		
Autorizadas em 2004 e não concedidas nesse ano	+ 0,0		
	0,0	0,0	0,0
Total	638 086,7	108 169,8	529 916,9
	Saldo por utilizar		9 470 083,2

(a) Valor das garantias aprovadas para concessão pelo IAPMEI.

(b) Amortizações totais registadas na posição das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público.

Em resultado das amortizações efectuadas, registava-se no final de 2004 um saldo não utilizado no valor de €9,5 milhões.

6.9 – Responsabilidades do Estado por garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e seguros de investimento

Previamente à análise dos resultados obtidos sobre esta temática, importa salientar que a auditoria realizada junto das entidades auditadas – Direcção-Geral (DGT), COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, S.A. (COSEC), e Conselho de Garantias Financeiras (CGF) – cingiu-se à análise dos seguros contratados com a garantia do Estado, bem como à matéria referente a sinistros, tendo por base a técnica da amostragem, conforme se aludirá nos pontos respectivos.

Assim, a informação constante dos pontos seguintes e que decorre de processos não integrados na amostra baseou-se, exclusivamente, nos dados fornecidos por aquelas entidades, presumindo-se, de princípio, a sua veracidade.

6.9.1 – Garantias prestadas pelo Estado

No ano de 2004, foram celebrados, com a garantia do Estado, catorze contratos de seguro no âmbito de apólices individuais, sendo três seguros de crédito à exportação, um seguro de créditos financeiros, oito seguros-caução e dois seguros de investimento directo português no estrangeiro.

No mesmo ano, no âmbito de actas adicionais de risco político às apólices globais da COSEC de riscos comerciais, foram, ainda, emitidas “ex novo” uma e renovadas dez operações.

Do universo dos seguros garantidos pelo Estado no ano, foram seleccionadas para análise, no âmbito das apólices individuais, a totalidade dos seguros de créditos à exportação, dos seguros de créditos financeiros e dos seguros de investimento directo português no estrangeiro, bem como sete seguros-caução. Por seu turno, no âmbito das actas adicionais de risco político às apólices globais da COSEC de riscos comerciais, foram seleccionadas para análise a acta adicional emitida “*ex novo*” e duas das renovações.

Relativamente a algumas operações inseridas na amostra importa tecer os seguintes comentários:

- ◆ A maioria das apólices referentes a seguros-caução contratados em 2004, cujos valores se inserem no limite da competência delegada pelo Governo à COSEC, nos termos da Portaria n.º 53/2002, de 12 de Janeiro, foram emitidas antes das deliberações da Comissão Executiva da COSEC.
- ◆ Atendendo a que, para além dos órgãos societários estatutariamente definidos, dentro da estrutura organizativa da COSEC, o órgão competente para deliberar em nome da Sociedade é a Comissão Executiva, nos casos em que aquela Sociedade possa aprovar directamente, sem intervenção do Conselho de Garantias Financeiras e sem necessidade de homologação ministerial, a concessão de garantias e promessas de garantias do Estado ao seguro dos riscos de crédito e caução, deve a referida Comissão deliberar favoravelmente antes de ser contratado o seguro respectivo, tal como já recomendado pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000.
- ◆ Igualmente, em 2004 foi emitida uma acta adicional de riscos políticos a uma apólice global da COSEC de riscos comerciais, desconhecendo-se a existência de prévia deliberação da Comissão Executiva da COSEC autorizadora da emissão da acta adicional. A confirmar-se este facto, considera-se criticável o procedimento adoptado, porquanto, conforme referido supra, nos casos em que a COSEC possa deliberar sem intervenção de outras entidades, o que parece ser o caso, dentro da estrutura organizativa daquela Sociedade o órgão competente para deliberar em nome da mesma seria a referida Comissão.

Face ao exposto, recomenda-se que aquela Sociedade reveja os procedimentos por si adoptados de forma a obviar a situações desta natureza.

Relativamente a estas questões, a COSEC, no âmbito do contraditório, teceu os seguintes comentários:

“...Relativamente às apólices de seguro-caução emitidas antes da ratificação da Comissão Executiva da COSEC (CE), esta situação prende-se com os curtíssimos prazos para apresentação pelos tomadores das cauções a concurso, o que implica o imediato tratamento administrativo da emissão da respectiva garantia, logo após o despacho favorável pelo Administrador do pelouro, por forma a que o tomador a possa apresentar dentro dos prazos contratualmente exigidos. A não serem adoptados estes procedimentos, na generalidade dos casos, ficaria sem efeito a concessão deste tipo de garantias, tendo em conta que a Comissão Executiva se reúne semanalmente. Daí, as diferenças serem sempre de 2 ou 3 dias entre a aprovação pelo Administrador do pelouro (que no caso é o Presidente da CE) e a efectiva ratificação dessa aprovação pela CE.”

A fim de ultrapassar esta questão (...) e uma vez que a competência de aprovação das operações é delegada na CE, a COSEC irá ajustar os seus procedimentos internos de modo a cumprir este requisito sem contudo, prejudicar a atempada concessão das garantias.



Relativamente à Acta Adicional de risco político a uma apólice global da COSEC de riscos comerciais, também mencionada no Anteprojecto, estamos a informar V.Ex.^a. que a mesma já foi objecto de ratificação em CE.”

6.9.2 – Capitais garantidos pelo Estado no ano

Apresenta-se no quadro seguinte a evolução dos capitais garantidos no ano:

Quadro VI.54 – Capitais garantidos pelo Estado no ano

(em milhares de euros)

Produto	2003		2004		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos à exportação	14 184	77,2	13 576	43,7	-608	-4,3
Seguro de créditos financeiros	3 921	21,3	15 328	49,4	11 407	290,9
Seguro de investimento	0	0,0	1 591	5,1	1 591	...
Seguro-caução	262	1,4	559	1,8	297	113,4
Total	18 367	100,0	31 054	100,0	12 687	69,1

Em 2004, face ao ano de 2003, registou-se, em termos globais, um aumento dos capitais garantidos na ordem de €12,7 milhões, aproximadamente 69,1%. Tal facto deveu-se ao acréscimo verificado em todos os tipos de seguros, com excepção dos seguros de crédito à exportação, destacando-se, em especial, o aumento verificado nos seguros de créditos financeiros, na ordem de €11,4 milhões, aproximadamente 290,9%.

6.9.3 – Posição das responsabilidades do Estado no final do ano

Apresenta-se no quadro seguinte a evolução das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano:

Quadro VI.55 – Posição das responsabilidades do Estado em vigor no final do ano

(em milhares de euros)

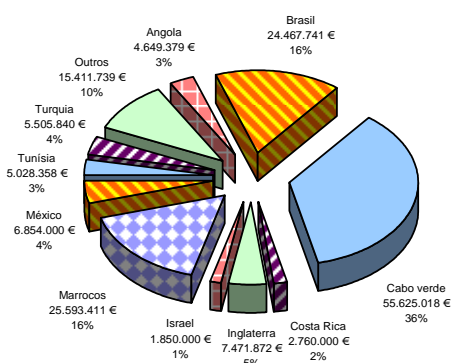
Produto	2003		2004		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Seguro de créditos à exportação	62 313	35,2	59 381	38,3	-2 932	-4,7
Seguro de créditos financeiros	93 142	52,6	81 763	52,7	-11 379	-12,2
Seguro de investimento	7 752	4,4	6 411	4,1	-1 341	-17,3
Seguro-caução	13 970	7,9	7 662	4,9	-6 308	-45,2
Total	177 177	100,0	155 217	100,0	-21 960	-12,4

Em 2004, embora se tenha registado um aumento nos capitais garantidos, os mesmos não compensaram o cancelamento de apólices no mesmo período, daí se ter registado, em termos globais, uma diminuição das responsabilidades do Estado na ordem de €22 milhões, aproximadamente 12,4%, face ao ano de 2003.

Destaca-se, em especial, o decréscimo verificado no seguro de créditos financeiros na ordem de €11,4 milhões, aproximadamente 12,2%, e no seguro-caução, na ordem de €6,3 milhões, aproximadamente 45,2%.

Apresenta-se no gráfico seguinte as responsabilidades do Estado em vigor no final de 2004, repartida por países:

Gráfico VI.7 – Responsabilidades do Estado, por países, no final de 2004



Conforme resulta do gráfico anterior, a maior exposição da República verifica-se relativamente a países de língua oficial portuguesa, em especial Cabo Verde (36%) e Brasil (16%). Importa, igualmente, destacar o decréscimo da exposição que se tem observado relativamente ao mercado angolano, dado que se em 2002 ocupava o primeiro lugar em termos de exposição do Estado, em 2003 figurava em terceiro lugar e em 2004 em oitavo lugar. Tal facto tem-se devido, essencialmente, à não cobertura de determinados tipos de seguros para o referido mercado, bem como ao pagamento de indemnizações relacionadas com responsabilidades envolvendo o mesmo.

6.9.4 – Cabimento das garantias prestadas pelo Estado no limite estabelecido na Lei do Orçamento

Tendo em conta as operações efectuadas no ano 2004, procede-se, seguidamente, à verificação do cabimento das garantias concedidas no limite fixado pelo artigo 57.º, n.º 3, da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2004).

Nos termos deste preceito, as responsabilidades do Estado, decorrentes da concessão, em 2004, de garantias de seguro de crédito à exportação, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento não poderão ultrapassar o montante equivalente a €200 milhões.

Para a análise do cumprimento do limite orçamental, a equipa de auditoria baseou-se em mapas elaborados trimestralmente pela COSEC designados “Responsabilidades assumidas nos termos da Lei do Orçamento do Estado para 2004”, nos quais se identifica, em termos mensais, as operações imputadas ao referido limite.

Nos termos do mapa referente ao 4.º trimestre, no final de 2004 o total acumulado das utilizações do plafond orçamental cifrou-se em €114.288.214 (já entrando em consideração com anulações e amortizações), remanescendo um saldo não utilizado de €85.711.786.



Relativamente às regras de imputação ao plafond orçamental, importa destacar que o CGF, na sequência da recomendação emanada pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002, procedeu à alteração dos critérios de afectação ao plafond orçamental no que concerne às linhas de crédito.

De acordo com a nova orientação, as utilizações das linhas de crédito deixaram de ser incluídas no limite das responsabilidades do Estado, por o valor global já ter sido considerado no ano da sua concessão, bem como as renovações das mesmas linhas passaram a ser imputadas ao referido limite no ano da sua renovação.

Relativamente às operações contratadas em 2004, inseridas na amostra, importa tecer os seguintes comentários:

- ◆ Dois seguros-caução e um seguro de créditos à exportação foram contratados em 2004 e caducaram antes do fim do mesmo.
- ◆ De acordo com as regras utilizadas pela COSEC no que se refere às afectações anuais ao plafond orçamental, se qualquer valor registado no ano é anulado nesse ano é retirado. Contudo, nos casos em apreço, a COSEC não abateu ao plafond os valores referentes aos contratos mencionados.
- ◆ Face ao exposto, e pressupondo a correcção dos valores apresentados pela COSEC referentes às operações não analisadas, o total imputado à execução orçamental de 2004 cifrou-se em €114.192.262 (já entrando em consideração com anulações e amortizações), remanescendo um saldo não utilizado de €85.807.738.

6.9.5 – Prémios

Os prémios processados e cobrados em 2004 cifraram-se, respectivamente, em €2.894.224 e em €3.151.675, sendo que a diferença entre os mesmos se deve à cobrança em 2004 de prémios processados em finais de 2003 respeitantes a duas apólices de créditos financeiros.

Apresenta-se no quadro seguinte a evolução dos prémios processados e cobrados por tipo de seguro:

Quadro VI.56 – Prémios processados e cobrados por tipo de seguro

(em euros)

Tipo de seguro	2002		2003		2004	
	Prémios processados	Prémios cobrados	Prémios processados	Prémios cobrados	Prémios processados	Prémios cobrados
Seguro de créditos	128 180	140 031	37 758	39 742	74 399	58 564
Seguro de créditos financeiros	167 603	163 194	330 893	15 348	2 664 252	2 986 732
Seguro de investimento	184 729	207 201	162 762	122 131	50 814	26 223
Seguro-caução	197 601	122 629	81 380	80 738	104 759	80 156
Total	678 113	633 055	612 793	257 959	2 894 224	3 151 675

O total dos prémios processados em 2002 e em 2003 cifrou-se em €678.113 e €612.793, respectivamente, tendo, em 2004, subido acentuadamente para valores na ordem de €2,9 milhões, em especial devido ao incremento registado nos seguros de créditos financeiros.

Relativamente aos prémios cobrados, tal como verificado nos prémios processados, mas de forma ainda mais acentuada, verificou-se um substancial hiato entre os valores referentes a 2004 (€3,2 milhões) e os referentes a 2002 (€0,6 milhões) e 2003 (€0,3 milhões), destacando-se, para este efeito, mais uma vez, o contributo derivado dos riscos assumidos no âmbito dos seguros de créditos financeiros. Com efeito, para além de terem sido cobrados prémios processados em 2003, estes acréscimos devem-se à contratação, em 2004, de um seguros de créditos financeiros de valor elevado e prazo dilatado e de duas prorrogações de seguros de montantes também elevados, as quais não têm reflexo em termos de capitais.

6.9.6 – Pagamentos de sinistros

Em 2004, o Estado, através da DGT, disponibilizou à COSEC, para efeitos de pagamento aos sinistrados, ao câmbio da data de entrega, o montante de €16.246.767,4, o qual coincide com o registado na Conta Geral do Estado de 2004¹.

As verbas acima referidas destinaram-se a pagamentos de 51 sinistros, dos quais 45, correspondendo a €14,8 milhões, aproximadamente 91,3%, referem-se a seguros de crédito e o remanescente, correspondendo a €1,4 milhões, aproximadamente 8,7%, a seguros de créditos financeiros.

Do valor total acima referido, aproximadamente 99,6% respeita a operações envolvendo o mercado angolano e o remanescente a operações envolvendo o mercado argentino.

De entre o leque de disponibilizações de fundos efectuadas em 2004 pela DGT à COSEC, identificadas num mapa fornecido à equipa de auditoria, analisaram-se nove operações referentes a seguros de crédito e três referentes a seguros de créditos financeiros, correspondendo a 29,0% do valor global disponibilizado em 2004, adoptando-se como critério selectivo as de maior montante ocorridas no último semestre do referido ano.

Da análise da amostra não se apuraram factos merecedores de reparo.

6.9.7 – Recuperação de créditos do Estado

As recuperações de créditos ocorridas em 2004, através do Ministério das Finanças², cifraram-se em €179,4 milhões, o que, relativamente à totalidade das recuperações ocorridas em 2003, através do Ministério das Finanças e da COSEC, representa um acréscimo aproximado de 2.571,7%.

Para tal, contribuiu o pagamento, por parte de Angola, da 1.^a prestação resultante do acordo bilateral de reestruturação assinado em Agosto de 2004, entre Angola e Portugal, sendo que o montante pago, no valor de €172,6 milhões, refere-se a recuperações no âmbito dos seguros de crédito.

¹ No Capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças, Div. 01 – Direcção-Geral do Tesouro, Subd. 05 – Activos Financeiros, C.E. 09.09.16 – B Execuções de Garantias – Seguros COSEC.

² No ano em apreço não se registaram recuperações de créditos do Estado através da COSEC.



Tribunal de Contas

Por seu turno, no âmbito de acordos de reescalonamento celebrados em anos anteriores, foi recuperada a quantia de €6,8 milhões da dívida da Argélia e da Rússia a Portugal.

Ouvida sobre o presente ponto 6.9, a DGT, informou não ter comentários a formular. Por seu turno, o Conselho de Garantias Financeiras referiu subscrever os comentários da COSEC ao projecto de Parecer.

Refira-se, por último, que relativamente ao presente capítulo, foi ouvido o Ministro do Estado e das Finanças, tendo sido recebida resposta do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, que referiu nada ter a acrescentar às respostas produzidas pelos organismos do Ministério das Finanças.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO VII

Património Financeiro



VII – PATRIMÓNIO FINANCEIRO

7.1 – Considerações gerais

Tal como se vem assinalando nos Pareceres dos últimos anos, a inventariação do património do Estado não se encontra ainda concluída e a CGE não é acompanhada de balanços e demonstrações de resultados¹. Consequentemente, a análise patrimonial em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado, prevista na alínea c) do n.º 1 do art.º 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, defronta sérias dificuldades. Para colmatar essa insuficiência de informação, o Tribunal de Contas, no âmbito das suas competências, aprovou Instruções² que vinculam todos os serviços e organismos da administração central e os institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos a remeter, anualmente, ao Tribunal informação sobre os activos financeiros cuja gestão esteja a seu cargo. Esta informação deve compreender os seguintes elementos:

- ◆ Relação das acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas e instituições internacionais;
- ◆ Relação das participações em entidades não societárias;
- ◆ Relação dos títulos de participação, das obrigações, dos títulos de dívida pública de prazo superior a um ano e das unidades de participação em fundos mobiliários e imobiliários;
- ◆ Relação dos créditos com origem na concessão de empréstimos de prazo superior a um ano;
- ◆ Relação dos créditos com origem na execução de garantias prestadas;
- ◆ Relação dos créditos e outros activos financeiros, transmitidos a qualquer título para a entidade que presta informação;
- ◆ Outras aplicações financeiras, excepto depósitos a prazo até um ano.

As Instruções não foram, ainda, plenamente aplicadas, por razões diversas, em particular, no subsector dos serviços integrados, pela Direcção-Geral do Tesouro que, no entanto, reportou informação sobre um conjunto de activos financeiros mais vasto do que o do ano precedente. Assim, a análise que se segue, elaborada com base nos elementos de informação recebidos, continua incompleta em vários pontos, situação que se espera ultrapassar em anos futuros.

O número de serviços e fundos autónomos que reportou informação nos termos das Instruções é superior ao registado em 2003. Verificou-se, também, que foram introduzidas rectificações ou alterações de critério no apuramento da informação que serve de base ao presente capítulo. Este facto e o alargamento do âmbito da informação recolhida limitam a possibilidade de comparação directa com a que consta do Parecer sobre a CGE/2003. Tal será casuisticamente referido ao longo do texto que segue.

De acordo com o n.º 2 do art.º 76.º da nova LEO, a CGE deve ser acompanhada de diversos elementos informativos relacionados com a gestão do património financeiro:

¹ De acordo com a LEO, a apresentação de balanços e demonstrações de resultados só se tornará obrigatória quando todos os serviços tiverem adoptado o POCP.

² Instruções n.º 2/2000-2.ª Secção, publicadas no Diário da República, II série, de 20 de Dezembro de 2000.

- “d) Créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação;*
- e) Créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização;*
- f) Créditos extintos por confusão;*
- g) Créditos extintos por prescrição;*
- h) Créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão.”*

Como já foi referido no Capítulo I, a CGE/2004 apenas contém informação sobre os créditos enumerados nas alíneas d), g) e h). No que toca ao património financeiro, esta informação só abrange os créditos administrados pela Direcção-Geral do Tesouro, embora também tenham sido detectadas anulações de créditos concedidos pelos Serviços Sociais do Ministério das Finanças, no valor de €2.274,34. Os créditos administrados pela DGT e referidos na CGE incluem créditos reportados ao Tribunal ao abrigo das Instruções¹ e outros ainda não reportados, como por exemplo os resultantes da extinção do Fundo de Fomento da Habitação ou do Programa do Crédito Agrícola de Emergência. Para os créditos reportados foi possível confirmar os valores inscritos na CGE, com excepção de uma anulação no valor de € 3.203.288,76 relativa a um crédito da extinta Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, SA, não evidenciada no respectivo mapa da Conta.

No subsector dos serviços e fundos autónomos, há conhecimento de casos de dação em pagamento, relativos a créditos por empréstimos concedidos pelo Instituto Nacional de Habitação e pelo Instituto de Turismo de Portugal, e de anulação de créditos por parte dos organismos referidos e, ainda, dos Serviços Sociais do Ministério da Saúde e da Guarda Nacional Republicana, não reflectidas naqueles mapas da Conta.

Sobre esta matéria, a DGO na sua resposta refere que:

“...se fez incluir na C.G.E./04 toda a informação que atempadamente nos foi disponibilizada.

Todavia, mais se acrescenta que, visando colmatar a eventual falta de informação quanto à regularização de créditos nas suas várias vertentes, que não envolvam entregas em dinheiro, serão dadas instruções às nossas Delegações que acompanham a execução orçamental dos vários Ministérios, no sentido de ser conhecida essa informação a tempo de se incluir nas futuras Contas do Estado a elaborar.”

Este capítulo abrange o património financeiro do Estado gerido pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos². O quadro e gráfico seguintes apresentam, em valor e em estrutura, a composição das carteiras de activos destes dois subsectores, reportada a 31 de Dezembro de 2004, relativamente às quais não foram efectuados quaisquer movimentos de consolidação.

¹ Ver adiante ponto 7.2.2.3.

² O património financeiro da Segurança Social é tratado no âmbito da análise da Conta da Segurança Social.



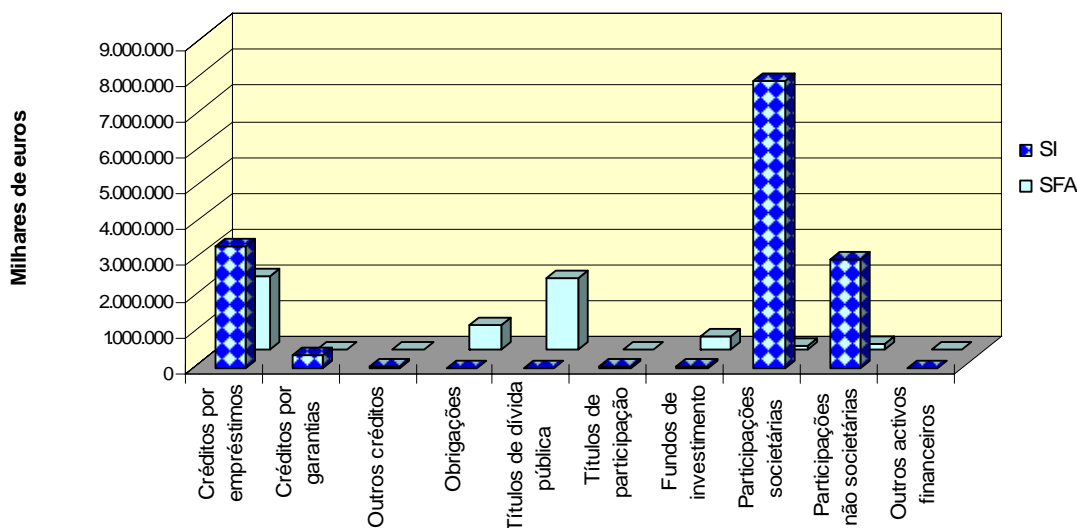
Quadro VII.1 – Repartição do património financeiro, por subsector e tipo de activo

(em milhares de euros)

	Subsectores			
	SI		SFA	
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)
Créditos por empréstimos concedidos	3 377 426	22,7	2 050 423	38,6
Créditos por execução de garantias	332 507	2,2	1 246	0,0
Outros créditos	31 661	0,2	6 079	0,1
Obrigações	5	0,0	700 201	13,2
Títulos de dívida pública	176	0,0	1 976 135	37,2
Títulos de participação	30 202	0,2	924	0,0
Fundos de investimento	58 659	0,4	345 081	6,5
Participações societárias	8 011 829	53,8	94 166	1,8
Participações não societárias	3 043 711	20,4	127 096	2,4
Outros activos financeiros			12 497	0,2
Total	14 886 177	100	5 313 849	100

Como se pode verificar, trata-se de carteiras com volume muito desigual e bastante diversas na sua composição. Assim, a carteira do subsector dos serviços integrados é, essencialmente, composta por participações em entidades societárias, créditos decorrentes da concessão de empréstimos e participações em entidades não societárias enquanto a do subsector serviços e fundos autónomos, cujo valor é de cerca de um terço da anterior, é essencialmente representada por créditos decorrentes da concessão de empréstimos, títulos de dívida pública e obrigações.

Gráfico VII.1 – Repartição do património financeiro, por subsector e tipo de activo



A análise constante deste capítulo incidiu, entre outros aspectos, sobre a concessão de empréstimos do Estado. Dispõe a alínea h) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa que compete à Assembleia da República “autorizar o Governo a contrair e a conceder empréstimos e a realizar outras

operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, definindo as respectivas condições gerais". A Lei de Enquadramento Orçamental¹, na alínea i) do n.º 1 do seu actual artigo 31º (anterior artigo 28º), refere que o articulado da Lei do Orçamento do Estado deverá conter "*a determinação do limite máximo dos empréstimos a conceder e de outras operações de crédito activas, cujo prazo de reembolso exceda o final do ano económico, a realizar pelo Estado, através do Governo, e pelos serviços e fundos autónomos*".

Pelo n.º 1 do artigo 50.º da Lei do Orçamento do Estado para 2004, o Governo ficou autorizado, através do Ministro das Finanças, que tinha a faculdade de delegar, a conceder empréstimos e a realizar outras operações de crédito activas, até ao montante contratual equivalente a €250.000.000, não contando para este limite os montantes referentes a reestruturação ou consolidação de créditos do Estado, incluindo a eventual capitalização de juros. Em 2004, os serviços integrados concederam empréstimos de médio e longo prazo no valor de cerca de €93,8 milhões e os serviços e fundos autónomos de €312,1 milhões, num total de €405,9 milhões, pelo que foi ultrapassado o limite fixado naquele artigo da LOE/2004.

De salientar que os serviços e fundos autónomos concederam ainda empréstimos de curto prazo cujo período de reembolso excedeu o final do ano, os quais não foram reportados ao Tribunal por não se encontrarem abrangidos pelas Instruções n.º 2/2000-2.ªSecção, mas que devem ser incluídos para efeitos do limite previsto na LOE.

Nestas circunstâncias, o Tribunal de Contas não pode deixar de recomendar que, de futuro, este limite seja fixado com base numa previsão mais realista das operações a realizar pelo Estado e serviços e fundos autónomos, e que tenha em conta, designadamente, que uma parte significativa dos empréstimos contratados pelo IAPMEI e ITP se inserem na execução do Quadro Comunitário de Apoio vigente e são maioritariamente financiados por recursos comunitários.

Sobre o ponto 7.1 foi ainda ouvido o Ministro das Finanças que não enviou resposta.

¹ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002 (Lei da Estabilidade Orçamental), de 28 de Agosto, pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.



7.2 – Subsector dos serviços integrados

7.2.1 – Evolução global em 2004

O quadro seguinte sintetiza a evolução registada em 2004 no valor dos vários tipos de activos financeiros que são objecto de análise neste ponto dedicado ao subsector dos serviços integrados do Estado.

**Quadro VII.2 – Património financeiro do subsector dos serviços integrados.
Evolução registada em 2004, por tipo de activo**

(em euros)

	Valor Nominal		Variação	
	31.12.03	31.12.04	Em valor	Em %
Créditos por empréstimos	3 669 295 026	3 377 426 246	-291 868 780	-8,0
Créditos por garantias	327 808 475	332 507 140	4 698 665	1,4
Outros créditos	36 375 780	31 661 096	-4 714 684	-13,0
Obrigações	5 035	5 033	-1	0,0
Títulos de dívida pública	176 310	176 310		0,0
Títulos de participação	30 202 213	30 202 213		0,0
Fundos de investimento	58 658 624	58 658 624		0,0
Participações societárias	8 582 280 797	8 011 829 341	-570 451 456	-6,6
Participações não societárias	3 043 767 772	3 043 711 407	-56 365	0,0
Total	15 748 570 031	14 886 177 411	-862 392 620	-5,5

Constata-se, assim, que se registaram variações negativas e significativas, quer em valor absoluto quer em percentagem, no valor nominal das participações societárias (€-570 milhões), dos créditos por empréstimos (€-292 milhões) e dos outros créditos (€-5 milhões) e uma variação positiva (€5 milhões) nos créditos por garantias prestadas. Na sua globalidade, o valor nominal destes activos financeiros apresentou uma variação negativa de 5,5% (€-862 milhões).

7.2.2 – Evolução por tipo de activos financeiros

7.2.2.1 – Créditos por empréstimos concedidos

Os créditos decorrentes da concessão de empréstimos, que se encontram no subsector dos serviços integrados, são os geridos pela DGT, pela DGAERI, pelo INETI, pelo IPAD, pelos Serviços Sociais do Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança¹ e pelos Serviços Sociais do Ministério das Finanças. Foram retirados os créditos do Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, referidos no Parecer sobre a CGE/2003, por resultarem apenas da concessão de empréstimos de prazo não superior a um ano. A evolução, registada em 2004, no valor destes activos está sintetizada no quadro seguinte. A diferença entre os valores relativos a 31 de Dezembro de 2003 constantes deste quadro e os que, para a mesma data, constam do Parecer sobre a CGE/2003 resulta de correcções introduzidas pelos serviços que reportaram tal informação e serão explicadas mais adiante.

¹ Anteriormente denominados Serviços Sociais do Ministério da Segurança Social e do Trabalho.

**Quadro VII.3 – Créditos por empréstimos concedidos.
Evolução global em 2004**

(em milhares de euros)

Entidades	Valor		Variação	
	Em 31.12.03	Em 31.12.04	Em valor	Em %
DGT	3 611 628,7	3 323 736,1	-287 892,6	-8,0
DGAERI	41 191,4	37 396,6	-3 794,8	-9,2
INETI	619,1	612,6	-6,5	-1,0
IPAD	15 008,7	15 038,0	29,4	0,2
SSMSSFC	823,6	610,9	-212,6	-25,8
SOFE	23,6	31,9	8,3	35,1
Total	3 669 295,0	3 377 426,2	-291 868,8	-8,0

Fonte: DGT, DGAERI, INETI, IPAD, SSMSSFC e SOFE

Porque se trata de operações de crédito com características muito diferentes e para permitir uma melhor comparação com os Pareceres de anos anteriores, a análise que se segue diferencia os créditos em função da entidade gestora.

7.2.2.1.1 – Empréstimos a cargo da DGT e da DGAERI

Os empréstimos directamente concedidos pelo Estado geridos pela DGT e pela DGAERI são cerca de uma centena de operações originalmente denominadas em euros e outras moedas, que envolvem mutuários nacionais e estrangeiros¹. São incluídos, pela primeira vez, neste ponto os créditos sobre a Câmara Municipal de Lisboa que resultaram da extinção do Fundo Extraordinário de Ajuda à Reconstrução do Chiado (FEARC), com a transmissão para o Estado dos direitos e obrigações existentes à data do encerramento da liquidação.

O FEARC, um fundo público personalizado destinado a financiar a reconstrução da zona afectada pelo incêndio do Chiado em Agosto de 1988, foi criado pelo Decreto-Lei n.º 356/88, de 13 de Outubro, que também previa a sua extinção em 31 de Dezembro de 1992. Esta data foi sendo sucessivamente adiada até que, pelo Decreto-Lei n.º 13/2000, de 21 de Fevereiro, foi improrrogavelmente fixada em 31 de Dezembro de 2001. A sua comissão liquidatária entregou à DGT, em 2 de Agosto de 2002, o património residual do extinto FEARC. Entretanto, no final de 2002, foi criado o Fundo Remanescente de Reconstrução do Chiado (FRRC)², um novo fundo público personalizado com características muito semelhantes às do anterior. Para o FRRC foram transferindo os meios financeiros do ex-FEARC que não estivessem afectos a encargos ainda vincendos do extinto fundo.

Na qualidade de sucessor do FEARC, o Estado é titular de créditos sobre a Câmara Municipal de Lisboa que resultam de subsídios reembolsáveis concedidos por contratos de 1999 e 2001. À data da transmissão para o Estado, parte desses subsídios ainda não estava completamente utilizada e a DGT assegura, desde 2002, a gestão destas operações. No entanto, na informação que enviou a este Tribunal, relativa aos exercícios de 2002 e 2003, não foram mencionados estes subsídios, pelo que se questiona a DGT sobre o motivo de tal omissão.

¹ Seis estados soberanos e duas empresas

² Decreto-Lei n.º 321/2002, de 31 de Dezembro.



Em 2004, foram concedidos cinco novos empréstimos à GESTNAVE com montante contratual global de cerca de €61,2 milhões. Estas operações, similares a quatro outras realizadas em 2003, destinaram-se a cobrir dificuldades de tesouraria da empresa e a consolidar a dívida de curto prazo, resultante de um empréstimo de €38,8 milhões contraído junto da DGT para cobrir encargos do fundo de pensões. A empresa entrou em liquidação em 16 de Novembro de 2004.

O Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais, também conhecido como programa PAR, é gerido pelo IFADAP em nome do Estado. Anualmente, o Governo fixa, por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Agricultura, um valor limite para o montante de novas operações de crédito a conceder e, trimestralmente, a DGT entrega ao IFADAP uma parte desse montante, apurada em função do grau de execução do programa. Também com periodicidade trimestral, a DGT paga ao IFADAP as comissões que são devidas pelo serviço prestado, recebendo a devolução das verbas não utilizadas em novos créditos e os reembolsos realizados pelos mutuários.

Para 2003 não foi proferido despacho conjunto, mas o IFADAP continuou a conceder empréstimos em nome do Estado. Tal procedimento foi relatado no Parecer sobre a CGE/2003 e este Tribunal considerou-o ilegal. Em Maio de 2005, verificou-se que a situação dos empréstimos, concedidos em 2003 pelo IFADAP, ainda não estava regularizada e que o IFADAP continuara a realizar novas operações durante o primeiro semestre de 2004, também sem que tenha sido proferido despacho conjunto a fixar o valor limite para as operações desse ano.

Por outro lado, no período em análise os fluxos financeiros entre a DGT e o IFADAP, resultantes da execução do programa PAR, mantiveram-se favoráveis ao Estado, mas, o Instituto reteve tais verbas. Assim, o saldo a favor do Estado passou de €2,0 milhões em 31 de Dezembro de 2003 para €4,3 milhões em 31 de Dezembro de 2004. Esta situação, para além de irregular, afecta a transparência das contas do Estado porque se traduz na subavaliação da receita e da despesa do subsector dos serviços integrados do Estado, questionando-se a DGT sobre as medidas adoptadas para resolver esta situação.

Na sequência do protocolo celebrado entre a República Portuguesa e a República de Angola em 2002, foi assinado em 5 de Agosto de 2004 um contrato de reescalonamento da dívida de Angola a Portugal. Este contrato englobou não só a dívida resultante de créditos directos e garantidos do Estado português, como ainda créditos cedidos ao Estado por diversas entidades e que não figuravam nas relações de créditos reportadas pela DGT em anos anteriores. Deste modo, o valor do crédito sobre a República de Angola em 31 de Dezembro de 2003, que agora se toma em consideração, é superior ao referido no Parecer sobre a CGE/2003.

Em 2004, foi ainda celebrado um contrato de empréstimo entre a República Portuguesa e a Federação da Bósnia-Herzegovina, no montante de €32 milhões que, no entanto, não chegou a ser utilizado no decurso desse ano. O empréstimo destina-se ao financiamento da reabilitação e aquisição em Portugal de material ferroviário circulante, para transporte de mercadorias e passageiros.

Agregando por moedas de denominação as operações de crédito em análise, obtêm-se os valores inscritos nos quadros seguintes que mostram a evolução, durante o ano de 2004, do valor dos créditos por empréstimos directamente concedidos pelo Estado (capital vincendo e capital e juros vencidos) e do seu peso, por moedas de denominação. Assim, o crédito total passou de €3.444,7 milhões em 31 de Dezembro de 2003¹ para €3.154,5 milhões em 31 de Dezembro de 2004, registando uma diminuição

¹ Este valor não coincide com o apresentado no Parecer sobre a CGE/2003, porque a DGT introduziu algumas correcções aos valores então apresentados.

de €290,3 milhões (-8,4%). Esta variação deve-se, em parte, à valorização do euro face a outras divisas em que estão denominados parte deste créditos, com destaque para o dólar dos EUA. Calculado a câmbios de 31 de Dezembro de 2003, o valor destes créditos diminuiu €119,7 milhões (-3,5%) em 2004.

**Quadro VII.4 – Créditos por empréstimos concedidos.
Evolução registada em 2004, por moeda de denominação**

Divisas	Valor em 31.12.03		Valor em 31.12.04		Variação	
	Montante	Estrutura	Montante	Estrutura	Em valor	Em %
EUR	857 144 120	24,9	916 706 505	29,1	59 562 385	6,9
MZM	38 409 702	0,0	38 409 702	0,0		0,0
USD	3 229 498 931	74,2	3 001 792 410	69,9	- 227 706 521	- 7,1
VEB	2 368 181 878	0,0	1 950 810 641	0,0	- 417 371 237	-17,6
ZAR	244 968 213	0,9	255 543 591	1,1	10 575 378	4,3
Total (EUR)	3 444 741 512	100,0	3 154 484 210	100,0	-290 257 302	-8,4

Fonte: DGAERI e DGT

O valor global dos créditos por empréstimos concedidos compreende prestações de capital vincendas e prestações de capital e juros vencidas. Como se pode ver no quadro seguinte, os créditos vencidos passaram de €1.219,6 milhões em 31 de Dezembro de 2003, 35,4% do total dos créditos, para €1.378,5 milhões em 31 de Dezembro de 2004, 43,7%. O agravamento do valor dos créditos em mora regista-se em créditos denominados em todas as moedas, com excepção dos denominados em meticais que já se encontravam totalmente vencidos.

**Quadro VII.5 – Créditos por empréstimos concedidos.
Evolução registada em 2004, por natureza e moeda de denominação**

	Divisas	Valor em 31.12.03		Valor em 31.12.04	
		Montante	Estrutura	Montante	Estrutura
Créditos vincendos	EUR	365 188 742	42,6	367 335 605	40,1
	USD	2 330 880 150	72,2	1 901 504 774	63,3
	VEB	2 141 271 791	90,4	1 407 777 973	72,2
	ZAR	111 750 970	45,6	93 125 809	36,4
	Total (EUR)	2 225 179 843	64,6	1 775 994 712	56,3
Créditos vencidos	EUR	491 955 378	57,4	549 370 899	59,9
	MZM	38 409 702	100,0	38 409 702	100,0
	USD	898 618 781	27,8	1 100 287 636	36,7
	VEB	226 910 086	9,6	543 032 668	27,8
	ZAR	133 217 243	54,4	162 417 783	63,6
	Total (EUR)	1 219 561 669	35,4	1 378 489 498	43,7
Total (EUR)	3 444 741 512	100,0	3 154 484 210	100,0	

Fonte: DGAERI e DGT

A maioria dos créditos em análise não originou, em 2004, qualquer receita de juros ou amortizações, mas, um conjunto de 10 mutuários pagou prestações de capital no valor de 9,4 milhões de euros, 258,7 milhões de dólares americanos e 438,3 milhões de bolívares, bem como juros no valor de 1,6 milhões de euros, 0,2 milhões de dólares americanos e 26,9 milhões de bolívares.



Assim, há a registar pagamentos de pequeno valor, que reduziu o valor dos empréstimos relativos ao crédito CIFRE e ao crédito PAR. A Câmara Municipal de Lisboa, a República de Angola¹, a República Srpska da Bósnia-Herzegovina e a UNIAGRI efectuaram pagamentos de valor equivalente ao das prestações vencidas e não apresentavam qualquer situação de mora em 31 de Dezembro de 2004. A República de Cabo Verde e os beneficiários dos créditos para emigrantes portugueses na Venezuela apenas pagaram parte das prestações vencidas nesse ano, pelo que se registou um crescimento do valor dos créditos em mora, enquanto a República de S. Tomé efectuou pagamentos de valor superior ao dos vencimentos, reduzindo-se assim em 2004 o valor dos créditos em mora. Foi ainda recebida uma pequena verba relativa a um crédito sobre a Companhia Mineira do Lobito que reduziu o valor das moras contabilizadas.

Por outro lado, agravou-se a situação de mora dos créditos sobre a HCB e a República de Moçambique, já assinalada nos Pareceres anteriores. Para além dos casos de empresas cuja liquidação ou falência continua em curso, também não se registaram progressos na regularização dos créditos sobre a Sorefame e o IGAPHE.

Para além das operações acima analisadas, o Estado efectuou, em anos anteriores, diversas operações de concessão de crédito utilizando, para tal efeito, fundos que obtivera mediante empréstimos contraídos junto de algumas organizações internacionais, de bancos e de governos estrangeiros. Embora estes empréstimos externos prevejam que os fundos sejam repassados pelo mutuário a outras entidades, as duas operações em que o Estado intervém – contracção de dívida e concessão de crédito interno – são distintas. Assim, a análise dos empréstimos que resultam do repasse de fundos tem relevância no quadro dos créditos por empréstimos concedidos pelo Estado, tanto mais que se trata de activos financeiros semelhantes aos que decorrem de outros mútuos realizados com base nas fontes gerais de financiamento da actividade do Estado. Estas operações são geridas pela DGT.

Os contratos de empréstimo em apreço foram celebrados no período 1978/1989 e, em 2004, ainda subsistiam os relativos a quatro entidades do sector público. No quadro seguinte, apresenta-se a distribuição de tais créditos por entidade beneficiária e por origem dos fundos repassados. O crédito do Estado passou de €208,1 milhões em 31 de Dezembro de 2003, para €206,6 milhões em 31 de Dezembro de 2004, isto é, reduziu-se 0,7%. Esta redução abrange apenas capital vincendo, assim se mantendo todas as situações de mora que se registavam no termo do exercício anterior. Em 2004 extinguiu-se uma destas operações por se ter concluído o seu reembolso.

¹ Após o reescalonamento já referido, a República de Angola pagou as verbas contratualmente previstas.

**Quadro VII.6 – Créditos por repasse de fundos.
Montante contratual, por beneficiário e origem dos fundos**

(em euros)

Beneficiários/Mutuantes	CNP	FRCE	BIRD	Gov. EUA	Total
Banco de Portugal	4 573 471				4 573 471
IFADAP			17 536 684	28 420 876	45 957 560
IGAPHE		53 132 036			53 132 036
R. A. Açores		17 029 338			17 029 338
Total	4 573 471	70 161 374	17 536 684	28 420 876	120 692 404

Fonte: DGT

Em 2004, venceram-se prestações de capital e juros no valor de cerca de €1,8 milhões, que foram pagas. A análise por mutuários revela que os créditos em mora, em 31 de Dezembro de 2004, são os resultantes de empréstimos ao IGAPHE, à RAA¹ e ao Banco de Portugal (respeitante ao protocolo Luso-Francês²), sendo de destacar, pelo montante envolvido, a situação de mora do IGAPHE que se arrasta há vários anos. A situação dos créditos resultantes deste tipo de operações é a que consta do quadro que se segue, que a discrimina em capital vincendo, capital vencido e juros vencidos.

**Quadro VII.7 – Créditos por repasse de fundos.
Evolução registada em 2004, por natureza e moeda de denominação**

(em euros)

Créditos		Valor		Variação	
		Em 31.12.03	Em 31.12.04	Em valor	Em %
Vincendos	Capital	9 318 967	7 888 918	-1 430.049	-15,3
Vencidos	Capital	121 389 200	121 389 200		0,0
	Juros	77 370 420	77 370 420		0,0
Total		208.078.587	206 648 538	-1 430 049	-0,7

Fonte: DGT

7.2.2.1.2 – Empréstimos a cargo do INETI, do IPAD, dos SSMSSFC e dos SOFE

Os créditos do INETI resultam de suprimentos realizados em empresas suas participadas e de contratos de desenvolvimento industrial (CDI). Uns e outros não vencem juros e o crédito decorrente dos CDI está totalmente vencido. Embora não se tenham realizado novas operações em 2004, o Instituto reportou suprimentos que no ano anterior omitira, razão pela qual o valor do seu crédito em 31 de Dezembro de 2003 é superior ao que fora indicado no Parecer sobre a CGE/2003. As alterações ocorridas no ano em análise, que se traduziram numa redução de cerca de 1% no valor nominal destes créditos, resumem-se à conversão parcial de suprimentos em património associativo e ao reembolso de parte de um crédito.

Os créditos do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) aqui considerados são os resultantes de financiamentos efectuados pela extinta Agência Portuguesa de Apoio ao

¹ Refere-se a 21 milhões de euros de juros, relativos a duas operações de crédito extintas no quadro do programa especial de redução da dívida das regiões autónomas.

² A regularização desta mora terá lugar no quadro do processo de falência da Sanicer, ainda em curso.



Desenvolvimento (APAD)¹. Mantendo-se sem alteração o processo de transferência de activos, relatado no Parecer sobre a CGE/2003², optou-se por incluir no âmbito dos serviços integrados do Estado estes créditos uma vez que essa é a natureza do IPAD.

Os créditos dos Serviços Sociais do Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança (SSMSSFC) e dos Serviços Sociais do Ministério das Finanças (SOFE) decorrem de operações realizadas com os seus associados, visando objectivos de apoio social, e têm a natureza de subsídios reembolsáveis. No caso dos SSMSSFC trata-se da primeira vez que é reportada informação sobre subsídios reembolsáveis concedidos pelos Serviços entre 1999 e 2004. Os movimentos ocorridos em 2004 compreendem a concessão de novos subsídios reembolsáveis no valor de €258,4 milhares e reembolsos no valor de €471,0 milhares, resultando numa redução do valor do crédito dos SSMSSFC de cerca de 25,8%.

Por se terem verificado divergências e incongruências nos elementos de informação remetidos pelos Serviços Sociais do Ministério das Finanças, foi efectuada uma auditoria a estes Serviços. Como resultado, obtiveram-se novos dados para o valor dos créditos dos SOFE, quer no início, quer no termo do exercício em análise, valores esses que se consideram fiáveis. Consequentemente, o valor do crédito dos SOFE em 31 de Dezembro de 2003, constante do Parecer sobre a CGE/2003, está subavaliado em cerca de €3 milhares.

Durante o ano de 2004 foram concedidos novos subsídios reembolsáveis no valor de €32.235 e convertidas em subsídios não reembolsáveis prestações vencidas de subsídios reembolsáveis no valor de €2.274,34. O valor nominal global destes créditos cresceu 35%, tendo-se reduzido o valor das prestações em mora. A auditoria realizada incidiu, ainda, sobre os procedimentos de atribuição dos subsídios e a contabilização dos fluxos financeiros associados a estas operações, tendo o Tribunal formulado as seguintes conclusões e recomendações:

- ◆ O regulamento do Fundo de Auxílio³ é muito genérico e não está completado por outras disposições internas que balizem, de forma mais específica, as condições de acesso aos subsídios e as condições a que deve obedecer o seu reembolso;
- ◆ A atribuição de subsídios apresenta um elevado grau de discricionariedade;
- ◆ Há violação sistemática de disposições do regulamento, algumas das quais parecem ter caído em desuso;
- ◆ A comprovada atribuição de subsídios, na prática menos exigente do que o previsto no Regulamento, é susceptível de pôr em causa a transparência das decisões e a igualdade de oportunidades de acesso ao Fundo de Auxílio;
- ◆ Muitos dos processos analisados apresentavam-se incompletos.

¹ Inclui juros vencidos e declarados pelo IPAD que não foram considerados em anteriores Pareceres. Consequentemente, o valor destes créditos em 31 de Dezembro de 2003 é superior em €204 900,36 ao indicado no Parecer sobre a CGE/2003.

² A APAD foi extinta pelo Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro, prevendo-se que estes activos financeiros seriam transferidos para o Ministério da Economia, mediante despacho conjunto dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Economia. Tal transferência não chegou a concretizar-se pelo que o IPAD continuou a assegurar a gestão dos activos em causa.

³ O Fundo de Auxílio dos SOFE, cujo Regulamento foi aprovado pelo Decreto-Regulamentar n.º 25/80, de 10 de Julho, é uma área de acção dos Serviços no quadro da qual estes podem atribuir subsídios aos seus beneficiários, atingidos por situações temporárias de insuficiência ou carência de meios, especialmente as resultantes de doença ou acidente.

- ◆ O Tribunal recomenda que os SOFE reanalisem o Regulamento do Fundo de Auxílio face às suas necessidades actuais e procedam às alterações necessárias ou, não sendo necessárias alterações, corrijam os procedimentos de forma a que o Regulamento seja cumprido.
- ◆ Apurou-se que o valor das receitas contabilizadas difere do das receitas efectivamente auferidas, devido ao facto de alguns reembolsos de subsídios de prazo superior a um ano terem sido contabilizados na rubrica relativa aos de curto prazo, e vice-versa, e de prestações pagas a mais e devolvidas não terem sido estornadas na correspondente rubrica de receita. O Tribunal recomenda uma maior atenção na contabilização das receitas.
- ◆ Verificou-se que algumas das situações de mora remontam a 2002, embora o n.º 2 do artigo 11º do Regulamento permita que os SOFE solicitem o desconto no vencimento, quando não exista justificação válida para a falta de pagamento. O Tribunal recomenda que os SOFE procedam à aplicação da referida norma do Regulamento nas situações de mora injustificadas.

Ouvidos sobre esta matéria, os SOFE salientaram a sua intenção de “*melhorar os procedimentos menos adequados e a necessitar de algum ajustamento*” detectados na auditoria, tendo ainda referido que têm sido utilizados “*todos os canais de informação possíveis*” para divulgação dos benefícios instituídos, considerando não ser da sua responsabilidade o eventual desconhecimento desses benefícios por parte dos beneficiários dos Serviços Sociais. Na sua resposta, os SOFE consideram que a exiguidade dos recursos disponíveis impõe a não existência de um leque mais alargado de benefícios e que alguns dos beneficiários que recorrem aos Serviços com regularidade apresentam situações de tal modo precárias que não sobreviveriam sem o apoio prestado pelos SOFE.

Registando a intenção de tornar os procedimentos nesta área mais conformes às normas legais e regulamentares pertinentes, o Tribunal de Contas salienta que as conclusões acima referidas sobre a concessão dos subsídios reembolsáveis têm por base, não os casos em que a comprovada situação de carência dos beneficiários os colocou em posição de elegibilidade face ao Regulamento do Fundo de Auxílio, mas os outros casos, também verificados, em que a concessão desses subsídios não se justificaria à luz desse mesmo Regulamento.

7.2.2.2 – Créditos resultantes da execução de garantias prestadas pelo Estado

Neste ponto analisam-se os créditos com origem em pagamentos em execução de garantias prestadas pelo Estado, nos termos da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, da Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, e do Decreto-Lei n.º 51/75, de 7 de Fevereiro (avales do IAPMEI). A evolução registada em 2004 nos créditos desta natureza, que se reportam a quase quatro centenas de operações, envolvendo a concessão de garantias a empréstimos no montante de €229,9 milhões, é apresentada no quadro seguinte. O valor relativo a 31 de Dezembro de 2003 difere do que foi apresentado no ano anterior, porque a DGT corrigiu os valores relativos a algumas das operações aqui consideradas.

Quadro VII.8 – Créditos por execução de garantias. Evolução registada em 2004

(em euros)

Em recuperação em 31.12.03	Movimentos de 2004				Em recuperação em 31.12.04
	Recuperações	Juros recebidos	Anulações	Novas execuções	
119 481 049	72 881	109 823	184 298	17 087 981	136 311 852

Fonte: DGT



Como se pode constatar, o valor dos créditos por recuperar cresceu, em 2004, cerca de €16,8 milhões (14,1%). Esta evolução é, essencialmente, explicada por um muito significativo montante de novos pagamentos em execução de garantias, €17,1 milhões, já que as recuperações ocorridas neste ano representam menos de 0,1% do valor em recuperação e o valor dos créditos anulados foi de cerca de 0,2% desse valor. Comparando com a evolução registada em 2003, verifica-se que enquanto os pagamentos em execução de garantias prestadas cresceram cerca de €2,6 milhões, a recuperação das quantias despendidas manteve-se quase inalterada.

Por seu turno, a DGAERI reportou oito operações de crédito que envolvem a “recuperação” de créditos resultantes de execução de garantias prestadas pelo Estado. Trata-se dos acordos de reescalonamento de dívidas de cinco Estados, Guiné-Bissau, Moçambique, S. Tomé e Príncipe, Argélia e Rússia. Algumas destas operações incluíram, também, créditos com outras origens, como sejam créditos directos do Estado e prestações vencidas de anteriores operações de reescalonamento, bem como créditos de outras entidades.

**Quadro VII.9 – Créditos resultantes de reestruturação de dívidas.
Evolução registada em 2004, por natureza e moeda de denominação**

Créditos		Divisas	Valor		Variação	
			Em 31.12.03	Em 31.12.04	Em valor	Em %
Vincendos	Capital	EUR	62 050 218	61.343.993	-706.225	-1,1
		USD	162 782 579	154.125.055	-8.657.524	-5,3
Vencidos	Capital	EUR	2 058 970	2.535.784	476.814	23,2
		USD	952 026	2.858.549	1.906.523	200,3
	Juros	EUR	14 257 215	16.201.072	1.943.857	13,6
		USD	406 167	1.175.873	769.706	189,5
Total (EUR)			208 327.426	196 195.287	-12 132 138	-5,8

Fonte: DGAERI

Estas operações envolvem o reescalonamento de dívidas no valor de €12.433,8 milhões e USD 253,0 milhões. A evolução destes créditos, no ano em análise, está sintetizada no quadro anterior. Calculado a câmbios correntes, o valor destes créditos passou de €208,3 milhões em 31 de Dezembro de 2003, para €196,2 milhões em 31 de Dezembro de 2004, ou seja, registou uma diminuição de 5,8%. Esta redução é significativamente influenciada pela desvalorização do dólar dos EUA uma vez que a câmbios de 31 de Dezembro de 2003 a variação é de apenas -1,5%. Os acordos com a República Argelina Democrática e Popular e com a Federação Russa registaram, em 2004, uma execução regular. Por seu turno, os acordos com a Guiné-Bissau, Moçambique e S. Tomé e Príncipe não registaram qualquer pagamento. Em 2004, o Estado recebeu €260.597,03 e USD 7.195.213,86.

7.2.2.3 – Outros créditos

A extinção de empresas e organismos públicos tem, em muitos casos, sido acompanhada da transmissão para o Estado dos seus patrimónios residuais, ficando estes a cargo da DGT. Esses patrimónios incluem, frequentemente, créditos que lhe incumbe recuperar. A informação que a DGT disponibiliza, sobre este tipo de créditos do Estado, tem vindo a alargar-se a novas entidades, mas não abrange, ainda, a sua totalidade. Além disso, como foram introduzidas numerosas correcções aos valores apresentados no ano precedente, o valor do crédito em 31 de Dezembro de 2003 não coincide com o que consta do Parecer sobre a CGE/2003.

Para o exercício de 2004 foi reportada informação relativa a doze entidades cuja extinção originou a transferência de créditos para a DGT, mais duas do que no ano precedente. Um dos casos reportado é o do Programa de Crédito CIFRE que não é incluído neste ponto para evitar duplicação de valores, uma vez que os valores das receitas obtidas na recuperação destes créditos do Estado tem sido imputado à liquidação do empréstimo do Estado ao Comissariado dos Desalojados, incluído no ponto 7.2.2.1.1 Empréstimos a cargo da DGT e da DGAERI. Assim, as onze entidades consideradas neste ponto são:

- ◆ FA - Fundo de Abastecimento
- ◆ FGRC – Fundo de Garantia de Riscos Cambiais
- ◆ IROMA – Instituto Regulador e Orientador dos Mercados Agrícolas
- ◆ CNN – Companhia Nacional de Navegação, EP
- ◆ CTM – Companhia Portuguesa de Transportes Marítimos, EP
- ◆ CRCB – Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, SA¹
- ◆ ENDAC – Empresa Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Cinegético, SA
- ◆ EPAC – Empresa para a Agroalimentação e Cereais, SA
- ◆ EPAC Comercial – Produtos para a Agricultura e Alimentação, SA
- ◆ IPE – Investimentos e Participações Empresariais, SA
- ◆ ULTRENA – Sociedade Portuguesa de Comércio de Automóveis, SA

Os valores destes créditos e a evolução neles registada em 2004 são apresentados no quadro seguinte. As transmissões tiveram lugar entre 1990 e 2004. Neste último ano, foi transferido para a DGT o património residual do IROMA, instituto cuja extinção se iniciara em 1994. Nos termos do Decreto-Lei n.º 239/2002, de 5 de Novembro, a DGT recebeu os activos e passivos apurados no termo do processo de liquidação, o que teve lugar em 15 de Março de 2004².

¹ Inclui os créditos transmitidos em cumprimento do Decreto-Lei n.º 151-A/97, de 18 de Junho, e do Decreto-Lei n.º 28/99, de 29 de Janeiro.

² No corrente ano o Tribunal de Contas aprovou o Relatório de Auditoria n.º 13/2005, relativo à dissolução e liquidação de sociedades e outras entidades públicas.



Quadro VII.10 – Créditos transferidos para o Estado. Evolução registada em 2004

(em euros)

	Crédito em 31.12.03	Movimentos de 2004				Crédito em 31.12.04
		Transmissões	Juros recebidos	Anulações	Recuperações	
FA	9 211 117			5 878	207 955	8 997 284
FGRC	320 051		53 890		38 988	281 063
IROMA		44 158			29 781	14 377
CNN	85 142		529		130	85 011
CTM	10 196					10 196
CRCB	7 143 781		469 043	3 300 652	128 612	3 714 517
ENDAC	8 227		1 000			8 227
EPAC	6 985 608		224 012	393 592	148 696	6 443 320
EPAC Comercial	1 913 461		41 334	312 936	87 334	1 513 191
IPE	10 612 005		9 003		94 213	10 517 791
ULTRENA	86 192			10 074		76 118
Total	36 375 780	44 158	798 811	4 023 132	735 710	31 661 096

Fonte: DGT

Os activos recebidos pela DGT nestes processos de extinção são créditos vencidos que, originalmente, tinham naturezas muito diferenciadas. A sua recuperação, por via judicial ou extra-judicial, tem-se revelado lenta. Assim, as suas taxas de recuperação variaram, em 2004, entre os 0% da CTM, da ENDAC e da ULTRENA e os 67,4% do IROMA, enquanto o total dos créditos por recuperar diminuiu 13%.

7.2.2.4 – Obrigações e títulos da dívida pública

No subsector dos serviços integrados há carteiras de obrigações e títulos de dívida pública geridas pela DGT, pela Direcção-Geral do Património (DGP), pela Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP), pelo Instituto Camões (IC), pelo Instituto de Reinserção Social (IRS), pelos Serviços Sociais do Ministério das Finanças (SOFE) e pelos Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros (SSPCM). Entre estes activos incluem-se certificados de renda perpétua que proporcionaram, em 2004, juros no valor de €37.303.

A evolução, registada em 2004, no valor nominal das obrigações e dos títulos de dívida pública, com exclusão dos certificados de renda perpétua, está sintetizada no quadro seguinte. A única variação registada nas carteiras de obrigações e títulos de dívida pública deste subsector verificou-se na gerida pela DGP e tem origem na variação do câmbio da libra esterlina, moeda em que estão denominados os títulos que integram a sua carteira. O rendimento proporcionado, em 2004, ascendeu a £ 1.235 e a €5.484, semelhante ao do ano anterior.

**Quadro VII.11 – Obrigações e títulos de dívida pública.
Evolução global em 2004**

(em euros)

Entidades	Valor		Variação	
	Em 31.12.03	Em 31.12.04	Em valor	Em %
DGT	144 981	144 981		0,0
DGP	3.453	3 452	-1,2	0,0
SOFE	32 836	32 836		0,0
SSPCM	75	75		0,0
Total	181 345	181 344	-1,2	0,0

Fonte: DGT, DGP, SOFE e SSPCM

7.2.2.5 – Títulos de participação

Em 2004, este tipo de activo continuava, apenas, a estar registado na carteira a cargo da DGT, integrando unicamente os do INH¹, com um valor nominal de €30,2 milhões. O número e valor nominal destes títulos de participação não registou qualquer alteração em 2004 e o rendimento proporcionado, contabilizado como receita do Estado, foi de €962,9 milhares, valor inferior ao registado em 2003 que fora de €1,4 milhões.

7.2.2.6 – Fundos de investimento

A carteira de títulos do Estado, gerida pela DGT, incluía, em 2004, unidades de participação em diversos fundos de investimento, mobiliários e imobiliários, não se tendo registado em 2004 qualquer alteração na sua quantidade ou valor nominal. Não foram, também, recebidos quaisquer rendimentos proporcionados por estes activos.

**Quadro VII.12 – Fundos de investimento na carteira da DGT.
Evolução registada em 2004**

(em euros)

Identificação dos Títulos	Valor Nominal em 31.12.03	Movimentos em 2004	Valor Nominal em 31.12.04	Variação em %
FIQ CGD CAIXA CAPITAL	4 987 979		4 987 979	0,0
FIQ PME CAPITAL	16 909 245		16 909 245	0,0
FIQ PME CAPITAL RETEX	1 820 612		1 820 612	0,0
FIQ PME INVESTIMENTOS	16 909 245		16 909 245	0,0
FIQ INVESTIMENTOS RETEX	1 820 612		1 820 612	0,0
FIQ API CAPITAL I	6 234 973		6 234 973	0,0
FIIF Margueira Capital	9 975 958		9 975 958	0,0
Total	58 658 624		58 658 624	0,0

Fonte: DGT

¹ Estes títulos são representativos do capital inicial do INH e não têm a mesma natureza dos títulos de participação que seguem o regime do Decreto-Lei n.º 321/85, de 5 de Agosto.



7.2.2.7 – Participações societárias

Em 2004, estes activos estavam representados nas carteiras geridas pela DGT, pela DGP, pelo INETI, pelo INIAP, pelo IPAD, pelo LNEC e pelo Serviço Nacional Coudélico. A evolução, registada nesse ano no seu valor nominal, está sintetizada no quadro seguinte e traduziu-se por uma redução de 6,6%, determinada pela evolução da carteira da DGT.

**Quadro VII.13 – Participações societárias.
Evolução global em 2004**

(em milhares de euros)

Entidades	Valor		Variação	
	Em 31.12.03	Em 31.12.04	Em valor	Em %
DGT	8 579 655,5	8 010 695,5	-568 960,0	-6,6
DGP	0,2	5,2	4,9	2 253,3
INETI	1 052,9	1 052,9		0,0
INIAP	35,6	35,6		0,0
IPAD	1 521,9	25,5	-1 496,4	-98,3
LNEC	12,5	12,5		0,0
SNC	2,1	2,1		0,0
Total	8 582 280,8	8 011 829,3	-570 451,5	-6,6

Fonte: DGT, DGP, INETI, INIAP e LNEC

7.2.2.7.1 – Participações societárias a cargo da DGT

A situação da carteira de títulos do Estado em 31 de Dezembro de 2003, reportada no Parecer sobre a CGE/2003, foi alterada na sequência de uma auditoria, realizada em Maio de 2005 na DGT, no decurso da qual se identificaram operações ocorridas antes daquela data que não tinham sido reportadas. Trata-se da saída e entrada de acções e quotas da carteira por motivo de extinção de empresas e de reduções ou aumentos de capital social. O efeito global das correcções introduzidas é uma redução no valor nominal desta carteira de €416,4 milhões. No quadro seguinte apresenta-se a discriminação dos movimentos que justificam esta variação.

**Quadro VII.14 – Acções e quotas na carteira da DGT.
Alterações no valor nominal em 31 de Dezembro de 2003**

(em euros)

Empresa	Natureza do movimento	Valor nominal em 31.12.2003		
		Anterior	Corrigido	Diferença
Auto Marinhense	Extinção	12 470	0	- 12 470
EPAC Comercial	Extinção	32 435 000	0	- 32 435 000
Fábrica Nacional de Margarinas	Extinção	746 012	0	- 746 012
GESTNAVE	Redução/aumento de capital	382 027 060	200 000	- 381 827 060
Nova Vouga	Extinção	1 676 270	0	-1 676 270
Parques de Sintra – Monte da Lua	Aumento de capital	75 000	375 000	300 000
SODERA	Redução de capital	12 136	10 156	- 1 980
Total		416 983 948	585 156	- 416 398 792

Fonte: DGT

Em 31 de Dezembro de 2004, a carteira gerida pela DGT compreendia acções e quotas de 151 empresas (152 no início do ano), com o valor nominal de €8.010,7 milhões. Tendo em conta as correcções acima enumeradas, a evolução registada em 2004 traduziu-se num decréscimo do seu valor nominal de €569 milhões (-6,6%). O movimento anual da carteira está sintetizado no quadro seguinte. Para além das variações aí registadas, há a assinalar uma variação positiva de cerca de €21,3 milhões no valor nominal da carteira, decorrente de variações cambiais.

**Quadro VII.15 – Acções e quotas na carteira da DGT.
Evolução registada em 2004, por natureza dos movimentos**

Movimentos	Saídas		Movimentos	Entradas	
	Quantidade	Valor Nominal		Quantidade	Valor Nominal
Alienação	395 520 613	420 127 833	Criação	12 147	75 057 000
Transformação de activos	179 372 198	179 372 198	Aumento de capital	6 595 848	60 061 559
Redução de capital	15 240 284	108 653 212	Aquisição	238 013	1 190 065
Extinção	3 061 990	55 159 420	Outros	7 330 512	36 706 316
Total	593 195 085	763 312 663	Total	14 176 520	173 014 939

Fonte: DGT

7.2.2.7.1.1 – Movimentos de redução da carteira

A evolução da carteira, negativa quer em número de empresas quer no seu valor nominal global, resulta de variações positivas e negativas, algumas das quais muito significativas. As variações negativas compreendem a alienação de títulos, a transformação de activos financeiros, a redução de capital social e a extinção de empresas.



7.2.2.7.1.1.1 – Alienação

A alienação de títulos da carteira do Estado envolveu, em 2004, acções com um valor nominal global de €420 milhões. Parte significativa dessas transacções teve como adquirente a PARPÚBLICA, não representando, portanto, privatização de participações sociais directamente detidas pelo Estado.

Em 2004, foi aprovada a 5.ª fase de reprivatização da EDP – Energias de Portugal, SA¹, operação que integrou um aumento de capital e uma venda directa de títulos. Os títulos envolvidos nesta última operação foram alienados pelo Estado à EDP para, em seguida, esta os trocar por acções da Hidroeléctrica del Cantábrico, SA. Assim, por contrato de 3 de Dezembro, foram alienadas à EDP 205.274.906 acções da própria empresa pelo preço de €452.933.176,07, valor estabelecido na RCM n.º 166/2004.

A 2.ª fase de reprivatização da PORTUCEL – Empresa Produtora de Pasta de Papel, SA, empresa indirectamente detida pela PARPÚBLICA, gerou uma receita líquida de despesas de cerca de €321,6 milhões. Pelo Despacho n.º 824/2004 SETF, de 16 de Dezembro, esta receita foi afectada do seguinte modo:

- ◆ €11.896.745 ao saneamento financeiro da Siderurgia – Empresa de Serviços, SA;
- ◆ €150.000.000 ao pagamento de um empréstimo obrigacionista da PORTUCEL – Empresa de Celulose e Papel de Portugal, SGPS, SA;
- ◆ €159.733.195 ao FRDP para amortização de dívida pública.

A entrega ao Estado desta última parcela da receita da reprivatização da PORTUCEL teve como contrapartida a entrega à PARPÚBLICA de um conjunto de títulos de valor equivalente, tal como estipula o art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 209/2000, de 2 de Setembro. Os títulos escolhidos foram 5.774.401 acções da GALP Energia, SGPS, e 34.956.140 acções da EDP – Energias de Portugal, SA.

Posteriormente, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, pelo seu Despacho n.º 823/2004, de 23 de Dezembro, determinou a venda à PARPÚBLICA de mais um lote de acções da EDP, 149.250.262 pelo preço de €340.290.597,36, transacção que se concretizou por contrato de 28 desse mesmo mês. Concluída esta operação, o Estado deixou de ter participação directa na EDP.

Em 1998, o Estado recebeu 254.904 acções da NAVOTEL a título de dação em pagamento de dívidas fiscais, estando prevista a recompra destas acções no prazo de cinco anos, o que veio a suceder por contrato de Dezembro de 2004 e pelo preço de e €2.418.063,36, dos quais 2,2 milhões foram pagos de imediato². O Estado vendeu ainda 10.000 acções da HAR II – Sociedade para o Desenvolvimento de Timor Lorosae, SGPS, pelo preço global de €498,70.

¹ Decreto-Lei n.º 218-A/2004, de 25 de Outubro, e RCM n.º 166/2004, publicada no Diário da República, I série B, de 11 de Novembro.

² O remanescente deverá ser pago em 24 prestações mensais.

7.2.2.7.1.1.2 – Transformação de activos

Em Dezembro de 2004, o Estado, na qualidade de accionista único da CGD, deliberou proceder ao aumento do seu capital social de €2.450 milhões para €2.950 milhões, com um prémio de emissão de €300 milhões. A realização deste aumento fez-se em numerário e em espécie, neste último caso mediante a entrega de 179.372.198 acções da EDP, avaliadas em cerca de €400 milhões¹.

7.2.2.7.1.1.3 – Redução de capital

Em 2004, foi deliberado reduzir o capital social em três empresas em que o Estado participava, tendo tais operações como objectivo a absorção de prejuízos acumulados. Trata-se da ANAM – Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, na qual a participação do Estado se reduziu em €4,25 milhões, da EDM – Empresa de Desenvolvimento Mineiro, redução de €92,2 milhões, e da SPE – Sociedade Portuguesa de Empreendimentos, redução de €12,2 milhões. No primeiro caso, a redução de capital foi seguida de um aumento de igual valor que o Estado subscreveu e realizou parcialmente em numerário, como adiante se refere no ponto 7.2.2.7.1.2.2.

7.2.2.7.1.1.4 – Extinção

Em 2004 foram extintas quatro empresas participadas pelo Estado, com a correspondente saída de acções da sua carteira: a FRMERMI – Fundo para a Modernização do Tecido Empresarial em Regiões de Monoindústria, SGPS, 3.000.000 acções, a SOSET – Sociedade de Desenvolvimento Regional da Península de Setúbal, 58.000 acções, o Hospital José Joaquim Fernandes, SA, 1.995 acções, e o Hospital do Barlavento Algarvio, SA, 1.995 acções.

No primeiro caso, a extinção fez-se por fusão com a FRME – Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial, SGPS, resultando desta operação um aumento de capital desta última empresa de valor equivalente ao da empresa extinta. A extinção da SOSET, empresa que integrava a carteira por força da extinção da IPE, foi concluída em Outubro de 2004, resultando deste processo uma receita do Estado no valor de €56.138,89. Por seu turno, a extinção dos hospitais acima mencionados fez-se no quadro da criação de outras sociedades, como se expõe em 7.2.2.7.1.2.1.

7.2.2.7.1.2 – Movimentos de aumento da carteira

A carteira de acções e quotas, gerida pela DGT, registou variações positivas resultantes da criação de novas empresas, de aumentos de capital subscritos pelo Estado, da aquisição de títulos e de outros movimentos.

¹ A realização em numerário fez-se por despesa orçamental e ascendeu a €399.999.998,46. A formalização deste aumento de capital não estava concluída no final de 2004, pelo que este aumento de capital social da CGD não é referido no ponto 7.2.2.7.1.2.2.



7.2.2.7.1.2.1 – Criação

O movimento mais significativo de entrada de acções na carteira do Estado foi o que teve a sua origem na constituição de novas empresas. São elas:

- ◆ O Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos que integrou o Hospital de S. Paulo, em Serpa, e o Hospital José Joaquim Fernandes, SA;
- ◆ O Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio, SA, sociedade de capitais exclusivamente públicos que integrou o Hospital Distrital de Lagos e o Hospital do Barlavento Algarvio, SA;
- ◆ TNDM – Teatro Nacional de D. Maria II, SA, sociedade de capitais públicos.

Todas estas empresas foram criadas por via legislativa.

A criação dos centros hospitalares implicou a extinção das sociedades anónimas que os integraram e que tinham sido criadas no final de 2002. As novas sociedades têm um capital social mais elevado do que o das sociedades extintas: o Centro Hospitalar do Baixo Alentejo, SA, foi criado com um capital social de €39,95 milhões, quando o Hospital José Joaquim Fernandes, SA, tinha um capital social de €19,95 milhões, e o Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio, SA, foi criado com um capital social de €29,95 milhões, quando o Hospital do Barlavento Algarvio, SA, tinha um capital de €19,95 milhões. Havia, portanto, que proceder à realização de capital no valor de €30 milhões. De acordo com o texto dos diplomas legais¹ que criaram os novos centros hospitalares, o capital social estava realizado à data da sua entrada em vigor. De facto, a realização da parcela em falta do capital social destas sociedades só teve lugar em 2005, vários meses após aquela data. Os diplomas legais citados contêm, pois, declarações incorrectas sobre a realização do capital social subscrito pelo Estado. Situações análogas já tinham sido verificadas em anos anteriores e foram objecto, por parte deste Tribunal, de recomendações de maior rigor, dirigidas a todos os intervenientes no processo de constituição de empresas por via legislativa.

O Decreto-Lei n.º 65/2004, de 23 de Março, transformou em sociedade anónima o Teatro Nacional de D. Maria II, que à data revestia a forma de instituto público personalizado, fixando o seu capital social em €5,157 milhões. O art.º 6.º deste diploma afirma que já estavam realizados €3,807 milhões à data da sua de entrada em vigor. A CGE/2004 regista despesas com a realização do capital social do Teatro no valor de cerca de €2,8 milhões, efectuadas por serviços do Ministério da Cultura². Volta, assim, a verificar-se a existência de declarações incorrectas sobre a realização em numerário de capital social subscrito pelo Estado, em empresas constituídas por decreto-lei, pelo que o Tribunal de Contas volta a **recomendar** ao Governo maior rigor nos procedimentos inerentes à constituição de empresas participadas pelo Estado.

¹ Decreto-Lei n.º 207/2004, de 19 de Agosto, e Decreto-Lei n.º 214/2004, de 23 de Agosto.

² A sociedade informou que em 2004 apenas tinham sido realizados €2,43 milhões do seu capital social, pois não considerou como destinado a esse fim o pagamento no valor de €325.977 efectuado pela Secretaria Geral do Ministério da Cultura, apesar de processado através do código 09.07.02 da classificação económica (Activos financeiros – acções e outras participações – sociedades).

7.2.2.7.1.2.2 – Aumentos de capital

Estas variações positivas na carteira de acções do Estado estão associadas a operações que envolveram seis empresas. Em primeiro lugar, refira-se o aumento de capital da ANAM, empresa na qual o Estado detém uma participação directa de 10%. Em Julho de 2004, os accionistas deliberaram proceder à redução do capital social de €67,5 milhões para €25 milhões, tendo em vista a absorção de prejuízos acumulados, e aumentá-lo de novo para €67,5 milhões. O Estado subscreveu 10% deste aumento e realizou de imediato 30%, através do FRDP, com receitas das privatizações.

No ano em análise, registou-se a entrada na carteira do Estado de acções resultantes de aumentos de capital social de:

- ◆ DOCAPESCA – 2,68 milhões de acções, com valor nominal unitário de €5, deliberado em 2003, realizado parcialmente nesse ano (€7 milhões pagos pelo FRDP) e em 2004 (€6,4 milhões provenientes do OE desse ano);
- ◆ EMPORDEF – 2,6 milhões de acções, com valor nominal unitário de €5, deliberado em 2004 e realizado pelo FRDP nesse ano;
- ◆ Hospital S. Francisco Xavier – 2.710 acções, com valor nominal unitário de €10.000, deliberado em 2004 e realizado nesse ano com verbas de saldos do OE 2003;
- ◆ NAER – 50.000 acções, com valor nominal unitário de €5, deliberado em 2003 e realizado em 2004 com verbas do OE desse ano.

Por último, o aumento de capital da FMRE, 413.138 acções com valor nominal de €4,99, resultou da fusão com a FRMERMI, já referida no ponto 7.2.2.7.1.1.4.

7.2.2.7.1.2.3 – Aquisição

A CGD, accionista minoritário da EDM por ter subscrito um aumento de capital em 1994, propôs ao Estado a venda desta sua participação pelo preço de €5 milhões, valor nominal dos títulos se não tivesse ocorrido, entretanto, uma operação de redução de capital para cobertura de prejuízos. A DGT analisou a proposta e propôs alternativas que reflectissem no preço de venda a totalidade ou parte da redução do valor nominal da participação da Caixa na EDM. Porém, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças não deu acolhimento a estas propostas e, pelo seu Despacho n.º 1043/04 – SETF, de 14 de Julho, fixou o preço unitário das acções em €21,01 e o valor global da transacção em €5.000.653,13, ligeiramente superior ao proposto pelo adquirente¹. O FRDP pagou esta aquisição de acções aplicando receitas das privatizações.

¹ Aparentemente, esta diferença deve-se a arredondamentos. De facto, dividindo o preço global pedido pela CGD pelo número de títulos obtém-se para cada acção o preço de €21,007255. Arredondando o preço unitário para €21,01 e multiplicando-o pelo número de títulos, obtém-se um valor superior a €5.000.000 porque o preço foi arredondado por excesso.



7.2.2.7.1.2.4 – Outros movimentos

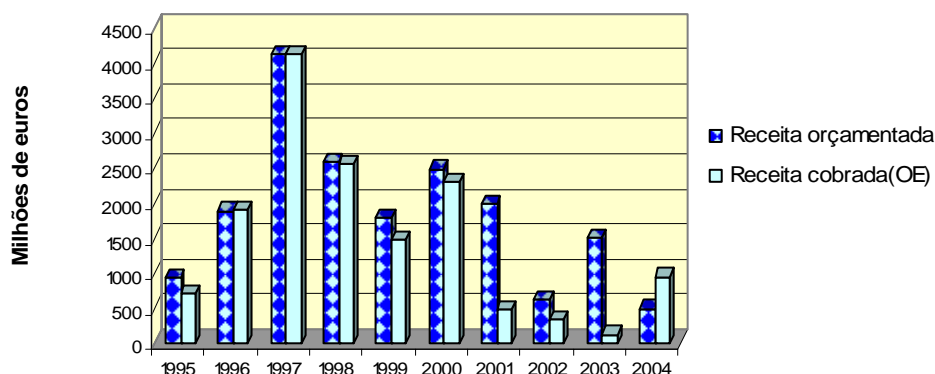
Os outros movimentos de entrada de títulos na carteira do Estado resultaram da extinção de empresas participadas e do Fundo EFTA¹. Neste último caso estão 254 acções da GESTINSUA e 988 acções da SANJIMO, com um valor nominal global de cerca de €6.200. Por outro lado, a extinção da IPE traduziu-se na transmissão para o Estado de uma quota na DIATRADA – Comércio e Indústria de Diamantes, Lda., com o valor nominal de €53.770, e a extinção da PEC – Produtos Pecuários e Alimentação, SA, na transmissão de 7.329.269 acções, com o valor nominal unitário de €5, da PEC – Produtos Pecuários de Portugal, SGPS.

7.2.2.7.1.3 – Receitas

As participações em análise proporcionaram ao Estado €448,2 milhões de dividendos, valor superior ao de 2003 que fora de €380,1 milhões. Os dividendos recebidos em 2004 referem-se a nove empresas (oito em 2003): ANA, CGD, EDM, EDP, GALP, PARPÚBLICA, PT, REN e Sonagi.

A alienação de acções integradas na carteira do Estado proporcionou uma receita de €955,2 milhões², valor muito superior aos 500 milhões previstos no orçamento inicial e à realizada nos três anos anteriores. Para além disso, a carteira proporcionou uma receita de €45,6 milhões, resultante da alienação de direitos de subscrição do aumento de capital da EDP e de cerca de €50 milhares resultante da redução de capital da SODERA. O gráfico seguinte traça a evolução da receita relativa à alienação de partes sociais pelo Estado, em termos de receita cobrada e de cumprimento das metas orçamentais.

Gráfico VII.2 – Evolução da receita da alienação de participações do Estado 1995-2004



¹ O Fundo EFTA para o Desenvolvimento Industrial de Portugal foi criado na segunda metade da década de 70, sendo os seus estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 751/76, de 19 de Outubro. De acordo com o estipulado no n.º 4 do artigo 7.º dos Estatutos, os activos existentes à data de extinção do Fundo reverterem para o Estado Português ou para uma instituição por este designada.

² Este valor não corresponde ao que figura na CGE/2004 porque, no encerramento das Contas de 2003 e 2004, foi anulada parte da receita cobrada e transferida, por operações específicas do Tesouro, para a Conta do ano seguinte. Assim, e mais uma vez, a receita inscrita na CGE como alienação de partes sociais de empresas não reflecte a cobrança efectivamente realizada no ano.

7.2.2.7.2 – Participações societárias a cargo de outras entidades

Em 2004, o valor nominal das acções e quotas sob gestão de outras entidades regista uma variação positiva pouco significativa, o aumento da carteira de participações da DGP resultante de herança, e uma variação negativa de maior significado, a redução da carteira do IPAD que decorreu da transferência de uma participação da ex-APAD para o ICEP¹. Não foram recebidos quaisquer rendimentos.

7.2.2.8 – Participações em entidades não societárias

Neste ponto são analisadas as participações de capital detidas pelo IDRHa, pelo INETI², pelo INIAP e pelo LNEC em entidades que não revestem a forma societária e as entidades públicas empresariais (EPE) a que se refere o Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro. Em resultado de alterações introduzidas por alguns dos organismos que reportaram a informação, o valor destas participações em 31 de Dezembro de 2003 não coincide com o que consta do Parecer sobre a CGE/2003. Em 2004, o valor nominal destes activos não registou variações significativas, como se pode verificar no quadro seguinte. A única operação registada foi a venda de uma participação do INETI no Centro Nacional de Embalagem, que gerou uma receita de €16.500.

Em 31 de Dezembro de 2004, existiam seis EPE com um capital estatutário global de €3.039,5 milhões, não havendo a registar qualquer alteração relativamente ao termo do exercício de 2003. De entre estas entidades, apenas a NAV – Navegação Aérea de Portugal entregou ao Estado cerca de €0,9 milhões, a título de remuneração de capital estatutário, valor que compara com os cerca de €2 milhões de 2003.

**Quadro VII.16 – Participações em entidades não societárias.
Evolução global em 2004**

(em milhares de euros)

	Valor		Variação	
	Em 31.12.03	Em 31.12.04	Em valor	Em %
EPE	3 039 517,0	3 039 517,0	0,0	0,0
Outras Participações:				
IDRHa	3,5	3,5	0,0	0,0
INETI	3 007,3	2 950,9	-56,4	-1,9
INIAP	257,6	257,6	0,0	0,0
LNEC	982,4	982,4	0,0	0,0
Total	3 043 767,8	3 043 711,4	-56,4	0,0

Fonte: IGF, IDRHa, INETI, INIAP e LNEC

¹ Transferência realizada em cumprimento do Decreto-Lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro.

² Inclui as participações do extinto Instituto Geológico e Mineiro.



7.2.2.9 – Organizações financeiras internacionais

As participações de Portugal em algumas organizações financeiras internacionais podem ser consideradas como activos financeiros. De acordo com a informação fornecida pela DGAERI, estão nestas condições as participações em onze instituições. O valor nominal destas participações e a evolução registada em 2004 é a que, sinteticamente, se apresenta no quadro seguinte.

**Quadro VII.17 – Participações em organizações financeiras internacionais.
Evolução e encargos suportados em 2004, por organização**

Instituição	Número de Títulos		Valor Nominal em 31.12.04			Encargos em 2004	
	31.12.03	31.12.04	Divisa	Unitário	Total (10 ³)	Natureza do encargo	Montante (10 ³)
BIRD	5 460	5 460	USD	120 635	658 667		
BERD	8 400	8 400	EUR	10 000	84 000	Realização de capital em numerário	EUR 1 181,25
SFI	8 324	8 324	USD	1 000	8 324		
MIGA	673	673	USD	10 820	7 282		
BEI			EUR		1 291 287		
BID	4 474	4 474	USD	12 063,5	53 972	Resgate de promissória	USD 50,67
CII	182	182	USD	10 000	1 820	Realização de capital em numerário	USD 220,83
BAD	4.899	4 899	BUA(*)	10 000	48 990	Realização de capital em numerário	EUR 184,72
FCPB	100	100	UA(**)	7 567	756,6	Resgate de promissória	EUR 220,50
CEB	83 538	83 538	EUR	1 000	83 538		
BAsD	12 040	12 040	USD	12 064	145 245	Resgate de promissória e realização de capital em numerário	EUR 1 981,95

(*) BUA = 1 DSE

(**) UA = 1 DSE

Fonte: DGAERI

Sobre o ponto 7.2 foram ouvidos o Ministro das Finanças, a DGT, a DGAERI e a Secretaria-Geral do Ministério da Cultura, tendo os dois primeiros informado que não tinham comentários a fazer ao relatado. A DGAERI e a Secretaria-Geral do Ministério da Cultura, não enviaram qualquer resposta.

7.3 – Subsector dos serviços e fundos autónomos

7.3.1 – Enquadramento

A análise realizada recaiu sobre o património financeiro gerido por 84 serviços e fundos autónomos, em termos da natureza, número, valor nominal¹, movimentos do ano e posição das carteiras no final dos anos de 2003 e 2004.

Procedeu-se, ainda, ao confronto dos valores de receita e de despesa constantes da informação enviada pelos SFA em cumprimento das Instruções n.º 2/2000-2.ª Secção, com os inscritos, respectivamente, no capítulo 11 (receita) e no agrupamento 09 (despesa), no mapa 32 com as “Discriminações das

¹ Com excepção das unidades de participação em fundos de investimento, em que foi considerado o valor de cotação, por não existir valor nominal.

receitas e das despesas dos Serviços e Fundos Autónomos” da Conta Geral do Estado de 2004 (Volume II - tomo 6 e 7).

Em 2004, integram a análise 5 novos organismos¹, que adquiriram activos financeiros no exercício em apreço e cujas respectivas despesas foram detectadas através da análise da Conta Geral do Estado. Por sua vez, deixaram de ser considerados neste subsector os activos pertencentes, no final do exercício anterior, à ex-Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD), em virtude de não ter sido ainda concretizada em 2004 a transmissão prevista no Decreto Lei n.º 5/2003, de 13 de Janeiro, de certos activos para o Ministério da Economia². Face à permanência da indefinição quanto à(s) entidade(s) a quem virá a caber a responsabilidade de gerir esses activos e ao facto de essa informação continuar a ser prestada pelo IPAD, organismo pertencente ao subsector Estado, optou-se pela transferência deste património para o referido subsector.

Deixaram também de ser considerados os activos pertencentes ao Instituto Português de Oncologia Francisco Gentil, em virtude da sua transformação em sociedade anónima, e ao Instituto Português de Santo António em Roma, o qual, por força do despacho do Secretário de Estado do Orçamento de 25.08.2003, deixou de integrar o Orçamento do Estado a partir de 2004.

No quadro seguinte encontram-se sistematizados os 84 SFA, detentores de activos financeiros nas condições referidas nas Instruções n.º 2/2000.

Quadro VII.18 – Composição das carteiras dos SFA por natureza de activos³

Entidades	Tipos de activos							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Administração Regional de Saúde do Norte			X		X			
Comissão de Coordenação da Região do Alentejo					X	X		
Comissão de Coordenação da Região do Algarve					X	X		
Comissão de Coordenação da Região do Norte							X	
Comissão de Mercado de Valores Mobiliários			X					
Caixa Geral de Aposentações			X		X			
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	X		X					
Centro Hospitalar de Caldas da Rainha *			X					
Centro de Medicina de Reabilitação da Região Centro-Rovisco Pais *			X					
Escola Superior Agrária de Beja						X		
Escola Superior Agrária de Elvas						X		
Escola Superior Agrária de Ponte de Lima						X		
Escola Superior Agrária de Santarém						X		
Faculdade de Arquitectura/Universidade Técnica de Lisboa *			X					
Faculdade de Belas Artes / Universidade de Lisboa *			X					
Faculdade de Ciências / Universidade de Lisboa						X		
Faculdade de Ciências Médicas / Universidade Nova de Lisboa					X			
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas / Universidade Nova de Lisboa					X	X		
Faculdade de Ciências e Tecnologia / Universidade Nova de Lisboa					X	X		

¹ Institutos Politécnicos de Leiria, Porto e Bragança, Universidade dos Açores e Fundo Remanescente de Reconstrução do Chiado.

² Designadamente para o ICEP- Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal.

³ As entidades identificadas com (*) são detentoras em exclusivo de certificados de renda perpétua.



Tribunal de Contas

em
20
10
10

Entidades	Tipos de activos							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Faculdade de Economia / Universidade Nova de Lisboa					X			
Faculdade de Engenharia / Universidade do Porto						X		
Faculdade de Medicina Veterinária *			X					
Fundação para a Ciência e Tecnologia					X	X		
Fundo de Acidentes de Trabalho		X	X		X		X	
Fundo de Fomento Cultural	X				X	X		
Fundo de Garantia Automóvel		X	X	X	X		X	
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	X				X			
Fundo de Garantia de Depósitos		X						X
Fundo de Renda Vitalícia			X					
Fundo de Regularização da Dívida Pública	X		X					X
Fundo Remanescente de Reconstrução do Chiado	X							
Hospital Cândido Figueiredo Tondela *			X					
Hospital Júlio de Matos *			X					
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	X		X					
Instituto de Apoio às PME'S e ao Investimento	X				X	X	X	
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	X				X		X	
ANACOM – Autoridade Nacional de Comunicações						X		
Instituto da Conservação da Natureza					X			
Instituto do Desporto de Portugal					X			
Instituto de Emprego e Formação Profissional	X				X	X		
Instituto Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	X			X	X			
Instituto de Turismo de Portugal	X				X	X	X	
Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado	X		X					
Instituto de Gestão do Crédito Público					X			
Instituto de Higiene e Medicina Tropical / Universidade Nova de Lisboa					X			
Instituto Nacional de Habitação	X				X			
Instituto Nacional de Propriedade Industrial						X		
Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge						X		
Instituto de Orientação Profissional / Universidade de Lisboa			X					
Instituto Politécnico de Beja					X			
Instituto Politécnico de Bragança					X			
Instituto Politécnico de Coimbra					X	X		
Instituto Politécnico de Leiria						X		
Instituto Politécnico de Portalegre						X		
Instituto Politécnico do Porto	X				X			
Instituto Português do Património Arquitectónico					X			
Instituto Português de Qualidade						X		
Instituto Superior de Economia e Gestão / Universidade Técnica de Lisboa					X	X		
Ins. Superior de Estatística e Gestão de Informação/Universidade Nova de Lisboa					X			
Instituto Superior Técnico					X	X		
Instituto de Tecnologia Química e Biológica / Universidade Nova de Lisboa					X	X		
Instituto do Vinho do Porto					X			
Instituto da Vinha e do Vinho					X	X		
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	X				X	X	X	
Obra Social do Ministério das Obras Públicas, Transporte e Habitação	X							
Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento					X			

Entidades	Tipos de activos							
	1	2	3	4	5	6	7	8
Oficinas Gerais de Material de Engenharia					X			
Região de Turismo do Algarve					X	X		
Serviços de Acção Social da Universidade dos Açores	X							
Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro	X							
Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa	X							
Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa	X				X			
Serviços de Acção Social da Universidade Técnica de Lisboa	X							
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	X							
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	X							
Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública	X							
Universidade dos Açores					X			
Universidade do Algarve					X	X		
Universidade de Aveiro	X				X	X		
Universidade de Coimbra / Serviços Centrais					X	X	X	X
Universidade da Madeira					X	X		
Universidade Nova de Lisboa / Reitoria					X			
Universidade do Porto / Reitoria	X				X	X		
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria					X	X		
Número de SFA /Activos	26	3	18	2	47	34	8	3

Legenda

1 – Créditos

2 – Obrigações

3 – Títulos de Dívida Pública

4 – Títulos de Participação

5 – Participações societárias

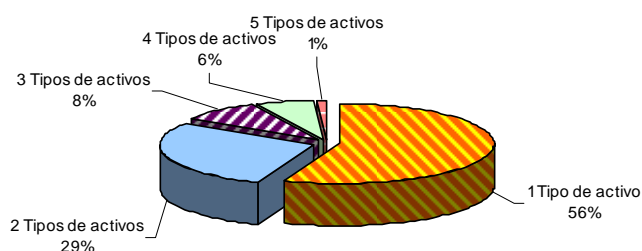
6 – Participações não societárias

7 – Fundos de investimento

8 – Outros Activos

À semelhança do que vem sendo registado nos anteriores exercícios, a maioria dos SFA analisados, cerca de 56 %, continuou a deter uma carteira pouco diversificada, composta por um só tipo de activo financeiro, principalmente participações societárias e não societárias, como ilustra o gráfico seguinte:

Gráfico VII.3 – Constituição das carteiras de activos





7.3.2 – Evolução global em 2004

No final do ano de 2004, o património financeiro declarado pelos 84 SFA atingia um valor nominal de €5.313,8 milhões¹, o que representa um acréscimo de €939,3 milhões (+21,5%) em relação ao final de 2003, tendo proporcionado rendimentos no valor de €82,6 milhões².

Quadro VII.19 – Evolução do património financeiro

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31.12.2003	31.12.2004	Total	%	
Créditos por empréstimos	1 958 477 611	2 050 423 267	91 945 656	4,7	35 650 411
Créditos por garantias	1 246 309	1 246 309	0	0,0	0
Outros créditos	6 079 289	6 079 289	0	0,0	0
Obrigações	698 565 475	700 201 074	1 635 599	0,2	12 988 715
Títulos de dívida pública	1 031 330 822	1 976 135 182	944 804 360	91,6	30 537 851
Títulos de participação	924 084	924 084	0	0,0	22 671
Fundos de investimento	349 958 531	345 080 846	-4 877 685	-1,4	200 365
Acções e quotas	95 916 633	94 165 805	-1 750 828	-1,8	547 517
Participações não societárias	126 982 431	127 096 023	113 592	0,1	0
Outros	105 047 118	12 497 260	-92 549 858	-88,1	2 615 202
Total	4 374 528 304	5 313 849 140	939 320 836	21,5	82 562 733

O valor global do património financeiro no início de 2004 difere do considerado no anterior Parecer, essencialmente, por terem sido excluídas da análise, conforme já referido, as carteiras de três³ entidades e em virtude de correcções à informação anteriormente prestada por alguns organismos.

À semelhança do ano anterior, continuaram a registar-se variações negativas nas participações societárias e na categoria designada por “outros activos” de, respectivamente, €-1,8 milhões e €-92,5 milhões. Contudo, no exercício em apreço, os fundos de investimento também registaram um decréscimo na ordem dos €-4,9 milhões. Dos restantes tipos de activos, continua a merecer destaque a evolução positiva dos títulos de dívida pública e dos créditos por empréstimos em, respectivamente, €944,8 e €91,9 milhões.

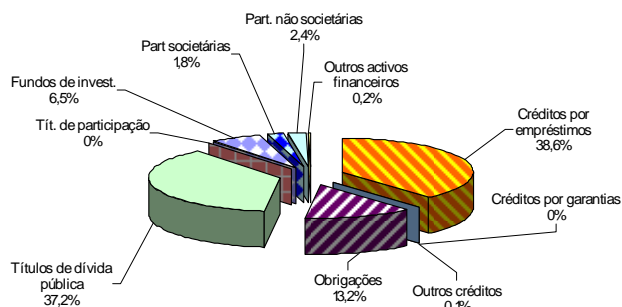
No que respeita ao peso dos vários tipos de activos no valor global, continua a existir uma grande disparidade, como se observa no gráfico seguinte, existindo activos, como os créditos por empréstimos e os títulos de dívida pública que, em conjunto, representam cerca de 75,8% do total, e outros praticamente sem expressão, como é o caso dos títulos de participação e dos créditos por execução de garantias.

¹ Não inclui o montante de capital inicialmente entregue para constituição dos certificados de renda perpétua detidos em carteira por 10 SFA, em virtude de não ser possível apurar o seu valor.

² Neste valor estão incluídas as rendas proporcionadas pelos certificados de renda perpétua, no valor de €5,8 milhares.

³ Ex-Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, Instituto Português de Oncologia Francisco Gentil e Instituto Português de Santo António em Roma.

Gráfico VII.4 – Composição do património financeiro no final de 2004



Face à dimensão do universo sob análise¹, entendeu-se conveniente evidenciar no quadro seguinte a evolução global do património financeiro, em termos da variação das carteiras dos organismos cujo património fosse, no final do ano, superior a €500 milhares.

Quadro VII.20 – Evolução global do património financeiro por entidade gestora

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31.12.2003	31.12.2004	Total	%	
Caixa Geral de Aposentações	900 630 326	1 906 259 102	1 005 628 776	111,7	26 108 724
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	1 043 048 035	1 205 982 308	162 934 273	15,6	7 500
Fundo de Garantia de Depósitos	654 356 237	587 500 000	-66 856 237	-10,2	8 869 018
Instituto de Turismo de Portugal	503 035 104	558 767 408	55 732 304	11,1	2 655 762
Instituto Nacional de Habitação	294 109 789	308 128 068	14 018 279	4,8	11 587 367
Fundo de Garantia Automóvel	191 235 611	187 546 257	-3 689 354	-1,9	5 713 713
Instituto de Emprego e Formação Profissional	160 067 743	162 251 904	2 184 162	1,4	0
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	134 765 124	132 828 827	-1 936 297	-1,4	1 033 918
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	100 647 054	78 351 917	-22 295 137	-22,2	40 710
Fundo de Regularização da Dívida Pública	226 141 556	54 260 928	-171 880 628	-76,0	23 077 527
Instituto de Financ. e Apoio ao Des. da Agricultura e Pescas	45 677 062	42 471 943	-3 205 120	-7,0	1 235 200
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	22 066 398	24 188 570	2 122 171	9,6	0
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	10 235 179	10 450 350	215 172	2,1	696 179
Instituto Superior Técnico	10 301 419	10 301 419	0	-	0
Comissão de Mercado de Valores Mobiliários	5 100 000	5 100 000	0	-	210 120
Comissão de Coordenação da Região do Norte	4 987 979	4 987 979	0	-	0
Fundação para a Ciência e Tecnologia	4 504 869	4 504 869	0	-	0
Universidade do Porto / Reitoria	4 385 707	4 484 571	98 864	2,3	0
Fundo de Acidentes de Trabalho	33 889 330	3 351 061	-30 538 269	-90,1	763 008
Fundo de Renda Vitalícia	3 300 863	2 958 124	-342 740	-10,4	159 582
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	5 977 573	2 846 243	-3 131 331	-52,4	355 961
Universidade de Aveiro	2 580 998	2 587 498	6 500	0,3	0
Faculdade de Ciências e Tecnologia / UNL	1 964 328	1 964 328	0	-	0
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	1 854 868	1 854 868	0	-	0
Fundo de Fomento Cultural	1 627 754	1 532 278	-95 476	-5,9	0
Universidade de Coimbra / Serviços Centrais	1 447 606	1 517 320	69 714	4,8	429
Instituto de Conservação da Natureza	1 377 400	1 377 400	0	-	0
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	713 107	690 103	-23 004	-3,2	35 787
Ins de Gestão e Alienação do Património Habitac. do Estado	573 805	547 073	-26 732	-4,7	5 347
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	587 583	515 274	-72 309	-12,3	0
Outras ⁽¹⁾	3 337 896	3 741 150	403 254	12,1	6 882
Total	4 374 528 304	5 313 849 140	939 320 836	21,5	82 562 733

(1) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 47 SFA.

¹ O universo das entidades consideradas para efeitos da análise realizada reduz-se a 77 SFA, em virtude de existirem 7 SFA detentores em exclusivo de certificados de renda perpétua.



Do quadro apresentado ressalta claramente que, no final de 2004, a maioria das entidades (61%) continuava a deter uma carteira de activos financeiros pouco significativa (até € 500 milhares) e destas, cerca de 66% detinha um património financeiro inferior a € 50 milhares. Pode, ainda, ser constatado que 80% do valor global do património financeiro é representado pelas carteiras de quatro entidades (IAPMEI, FGD, CGA e ITP).

7.3.3 – Evolução por tipo de activos financeiros

7.3.3.1 – Créditos

Os créditos objecto de análise decorrem de empréstimos concedidos, subsídios reembolsáveis, suprimentos, prestações acessórias e suplementares de capital com prazo de reembolso superior a 12 meses. Procede-se, ainda, à análise dos créditos por execução de garantias e dos créditos transmitidos, independentemente do prazo de reembolso estabelecido. O valor total destes créditos ascendia, no final de 2004, a €2.057,7 milhões, reflectindo um acréscimo de €91,9 milhões (4,7%).

É de referir que, no âmbito da auditoria realizada ao ITP, se constatou a existência de divergências, algumas das quais sem justificação aparente, entre a contabilidade e a base de dados (SEP) da qual foi extraída a informação para o preenchimento do mapa das Instruções, relativa aos empréstimos concedidos. Assim, optou-se por integrar no Parecer os valores da contabilidade, designadamente das contas 28 “Empréstimos concedidos” e 093 “Compromissos assumidos por terceiros”, relativamente aos valores em dívida no início e final do ano e os valores constantes da conta de gerência, em matéria de movimentos de receita e despesa do ano, com as correcções que decorrem de estes últimos incluírem alguns valores que não respeitam a empréstimos de médio e longo prazo.

7.3.3.1.1 – Créditos por empréstimos

7.3.3.1.1.1 – Considerações preambulares

A divergência entre o valor apresentado no início do ano em apreço com o constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003 resultou, essencialmente, da reformulação da informação prestada pelo IASFA e pelos SSMS, bem como da exclusão da carteira de créditos da ex-APAD, considerada no anterior exercício.

7.3.3.1.1.2 – Evolução global

São 26 os SFA que gerem créditos desta natureza, mas os mais significativos continuaram a ser os detidos pelo IAPMEI, INH e ITP, que, no seu conjunto, representavam, em 31 de Dezembro de 2004, cerca de 77,4% do valor total.

Quadro VII.21 – Evolução registada na carteira dos empréstimos concedidos

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31.12.2003	31.12.2004	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	697 264 423	857 005 598	159 741 175	22,9	0
Instituto de Turismo de Portugal	375 593 859	425 982 216	50 388 356	13,4	2 485 424
Instituto Nacional de Habitação	294 109 789	304 528 068	10 418 279	3,5	11 587 367
Instituto de Emprego e Formação Profissional	159 469 185	161 902 746	2 433 561	1,5	0
Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo	134 719 124	132 782 827	-1 936 297	-1,4	1 033 918
Investimentos Comércio e Turismo em Portugal	80 470 595	73 534 937	-6 935 658	-8,6	40 710
Inst. de Fin. e Apoio ao Desenv. da Agricultura e Pescas	43 637 142	40 432 023	-3 205 120	-7,3	1 234 401
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	19 335 923	21 458 094	2 122 171	11,0	0
Fundo de Regularização da Dívida Pública	135 001 323	16 768 338	-118 232 984	-87,6	18 182 784
Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	10 235 179	10 450 350	215 172	2,1	696 179
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	5 967 837	2 836 506	-3 131 331	-52,5	355 572
Caixa de Previdência do Ministério da Educação	638 671	615 668	-23 004	-3,6	33 487
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	587 583	515 274	-72 309	-12,3	0
Outras ⁽¹⁾	1 446 978	1 610 622	163 644	11,3	570
Total	1 958 477 611	2 050 423 267	91 945 656	4,7	35 650 411

(1) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 13 SFA.

No final de 2004, o valor deste tipo de activos totalizava €2.050,4 milhões, reflectindo um acréscimo de €91,9 milhões (+4,7%), tendo proporcionado rendimentos na ordem dos €35,7 milhões. As variações mais significativas registaram-se nas carteiras do IAPMEI e do FRDP.

A carteira do IAPMEI, constituída quase na totalidade por subsídios reembolsáveis concedidos ao abrigo de sistemas de incentivos integrados em programas como o PEDIP, SIR, IMIT, Energia, POE, registou um acréscimo (€159,7 milhões) decorrente, essencialmente, dos novos subsídios concedidos ao abrigo do Programa Operacional da Economia (€215,9 milhões), deduzidos dos reembolsos de subsídios concedidos no âmbito dos programas referidos (€56,6 milhões). A variação na carteira do FRDP (€-118,2 milhões) resultou da amortização integral do empréstimo concedido à RTP (€117,2 milhões), bem como da amortização parcial do empréstimo ao INH (€1 milhão).

A auditoria realizada ao ITP, que incidiu sobre a fiabilidade da informação remetida por este Instituto em cumprimento das Instruções n.º 2/2000-2.ª Secção, em particular no que respeita aos créditos por empréstimos, permitiu concluir que:

- A informação sobre empréstimos enviada pelo ITP foi obtida, não através da contabilidade, mas do sistema designado por Sistema de Execução de Processos (SEP), utilizado pelo Instituto na gestão do crédito concedido.
- Com referência a 31.12.2003, foram detectadas diferenças, no valor global de €667.004,68, entre o valor da dívida por empréstimos registada no SEP e os valores correspondentes constantes da contabilidade do ITP.
- Foram constatadas várias situações em que a informação prestada pelo ITP não evidencia com rigor as operações com reflexo no valor dos créditos por empréstimos, designadamente



as que se referem a operações sobre imóveis, prémios de realização, transferência de mutuários, capitalizações de juros, perdões e anulações de dívidas.

- d) Foi ainda verificado que, por um lado, essa informação não inclui o valor dos apoios reembolsáveis concedidos no âmbito do PAL, PITER e SIR e, por outro lado, inclui valores que respeitam a créditos relativos à devolução de subsídios não reembolsáveis e a sub-rogações, que não decorrem de empréstimos, devendo os créditos por pagamentos em execução de garantias ser reportados através do mapa modelo 4 anexo às Instruções citadas.
- e) Face às situações verificadas na informação relativa a 2004, continuam a ser pertinentes as recomendações que o Tribunal de Contas tem feito ao ITP em sede dos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado sobre a forma de preenchimento do mapa das Instruções e que aquele Instituto ainda não teve em conta.

Na sequência destas conclusões, recomenda-se ao ITP, não só a correcção das situações acima apontadas, mas também a rectificação e aperfeiçoamento dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno considerados incorrectos.

7.3.3.1.2 – Créditos por garantias

Este tipo de créditos continuou a constar apenas da carteira do ITP, não tendo ocorrido durante o ano qualquer variação no seu valor global de €1,2 milhões. Estes créditos tiveram origem na execução das garantias prestadas, essencialmente à empresa Touring Club de Portugal, SA e à SOSUL.

No decurso da auditoria foi constatado que o ITP tem vindo a incluir estes créditos no mapa dos empréstimos, tendo sido recomendado que os mesmos fossem reportados, como determinam as Instruções, no mapa respeitante aos créditos por execução de garantias. O crédito que resultou do pagamento em execução da garantia prestada à SOSUL foi contabilizado pelo Instituto na conta 28 – Empréstimos concedidos quando deveria ter sido registado, à semelhança dos outros créditos por sub-rogações, na conta 26 – Outros devedores e credores, devendo o ITP promover a respectiva alteração.

7.3.3.1.3 – Outros créditos

Este ponto compreende apenas os créditos que deram entrada na carteira do IAPMEI em 2003, no âmbito da operação de permuta de acções entre este Instituto e a ISÓSCELES, SA, aprovada por despacho de 26 de Dezembro de 2002, do Ministro da Economia, e objecto de contrato de troca de acções e de créditos celebrado em 5 de Março de 2003.

A dívida decorrente dos empréstimos concedidos às sociedades Geral Lazarim, SA e Laborimóveis, SA manteve-se inalterada, ascendendo a €6.079 milhares.

7.3.3.2 – Obrigações e títulos de dívida pública

7.3.3.2.1 – Considerações preambulares

A carteira de obrigações, gerida por três SFA, inclui obrigações emitidas por empresas nacionais e estrangeiras. Embora não integrem o valor global destes activos, por já ter ocorrido em 2002 o vencimento integral da respectiva carteira, importa referir que as dívidas geridas pelo IAPMEI relativas às obrigações participantes registaram em 2004 um decréscimo de €87 milhares (-0,8%), decorrente dos reembolsos parciais efectuados pelas empresas FELINO, JOAL e MAPRIL. Por seu turno, foram ainda recebidos juros relativos a estas dívidas no valor de €2 milhares.

Relativamente à carteira de títulos de dívida pública, continuaram a não ser considerados os certificados de renda perpétua, por não terem sido indicados os montantes de capital entregues para a sua constituição. A este respeito, refira-se a alienação durante o ano de 2004 do certificado detido pelo Hospital Cândido Figueiredo, de Tondela, ao FRDP, pelo valor de €1.144,92. Esta receita foi incorrectamente classificada pelo Hospital no capítulo 09 “Venda de bens de investimento”.

Os rendimentos proporcionados por este tipo de certificados ascendeu em 2004, a €5,8 milhares, tendo sido classificados pela grande maioria dos SFA no capítulo 05 “Rendimentos de propriedade” da respectiva classificação económica¹.

7.3.3.2.2 – Obrigações

No final do ano em apreço esta carteira ascendia a €700,2 milhões, reflectindo um acréscimo pouco significativo de €1,6 milhões (0,2%) e proporcionando rendimentos no valor de €13 milhões, conforme quadro seguinte:

Quadro VII.22 – Evolução registada no valor da carteira de obrigações

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31.12.2003	31.12.2004	Total	%	
Fundo de Garantia de Depósitos	564 300 000	587 500 000	23 200 000	4,1	8 869 018
Fundo de Garantia Automóvel	112 915 924	112 551 570	-364 354	-0,3	3 676 238
Fundo de Acidentes de Trabalho	21 349 551	149 504	-21 200 047	-99,3	443 460
Total	698 565 475	700 201 074	1 635 599	0,2	12 988 715

Este activo tinha vindo a registar, nos anos transactos, uma evolução crescente, para a qual contribuiu, essencialmente, o FGD. Contudo, esta tendência foi quebrada no exercício em apreço pelo facto de o FAT ter procedido durante o ano à alienação/reembolso da quase totalidade da sua carteira de obrigações², o que implicou um significativo decréscimo de €21,2 milhões, ficando a deter apenas

¹ Apenas dois SFA procederam incorrectamente à classificação destas rendas no capítulo 07 “Outras receitas correntes”.

² Este processo de alienação foi deliberado pelo Conselho Directivo, em virtude do Fundo necessitar de receitas para fazer face às despesas com as remições das pensões herdadas do ex-Fundo de Garantia e Actualização de Pensões. A extinção do FGAP, prevista no Decreto-Lei n.º 142/99, de 30 de Abril, foi determinada pela Portaria n.º 291/2000, de 25 de Maio, com efeitos a partir de 15 de Junho de 2000.



50.000 obrigações da SOMEK/94. As mais-valias geradas por essas alienações ascenderam a €692 milhares.

Na carteira do FGD, composta por obrigações de vários países da zona euro e representando 83,9% do valor global no final do ano, ocorreu, em 2004, a aquisição de 584.300.000 e a alienação de 561.100.000 deste tipo de títulos.

7.3.3.2.2 – Títulos de dívida pública

Embora os títulos de dívida pública constem das carteiras de 18 SFA, só foram objecto de análise as que não eram compostas exclusivamente por certificados de renda perpétua. O valor nominal global destas dez carteiras ascendia, no final de 2004, a €1.976,1 milhões, reflectindo um acréscimo de €944,8 milhões (+91,6%) e proporcionando rendimentos no valor de €30,5 milhões.

Quadro VII.23 – Evolução registada no valor da carteira de títulos de dívida pública

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31.12.2003	31.12.2004	Total	%	
Caixa Geral de Aposentações	900 629 328	1 906 258 104	1 005 628 776	111,7	26 108 724
Fundo de Garantia Automóvel	36 531 899	36 531 899	0	0,0	1 454 393
Fundo de Regularização da Dívida Pública	76 176 297	25 022 643	-51 153 654	-67,2	2 279 970
Comissão de Mercado de Valores Mobiliários	5 100 000	5 100 000	0	0,0	210 120
Fundo de Renda Vitalícia	3 300 863	2 958 124	-342 740	-10,4	159 582
Outras (1)	9 592 435	264 413	-9 328 022	-97,2	325 063
Total	1 031 330 822	1 976 135 182	944 804 360	91,6	30 537 851

(1) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 5 SFA.

O acréscimo registado ficou a dever-se, essencialmente, à variação positiva ocorrida na carteira da CGA, deduzida das variações negativas registadas nas carteiras do FRDP e do FAT¹.

A variação na carteira da CGA (€1.005,6 milhões) resultou, essencialmente, dos movimentos de constituição de várias carteiras, com verbas e/ou com títulos recebidos dos organismos que transferiram para a Caixa a responsabilidade com as pensões dos seus funcionários², destacando-se:

- ◆ Constituição da carteira afecta à RDP³ (€43,6 milhões), com a aplicação de verbas recebidas da respectiva empresa como compensação financeira pela transferência das responsabilidades com as pensões previstas no Decreto-Lei n.º 291/2003, de 19 de Novembro;
- ◆ Constituição das carteiras afectas à CGD (€730 milhões) e às Empresas Públicas ANA (€56,2 milhões) e NAV Portugal (€80 milhões) com os títulos de dívida pública transferidos pelas

¹ A variação da carteira e o respectivo valor estão reflectidos no quadro anterior, em "Outras", em virtude de no final do ano o valor da carteira ser inferior a €500.000, face ao decréscimo registado no ano.

² Estas carteiras incluem também títulos de dívida pública de prazo inferior a um ano, que não são considerados para efeito da presente análise, embora a CGA tenha incluído no mapa o movimento relativo a estes títulos.

³ Constituição autorizada por Despacho do Secretário do Estado do Orçamento, de 2004.01.14. Este Despacho determinou a distribuição dos resultados do anterior exercício e a constituição de duas reservas especiais.

referidas empresas como compensação financeira pela transferência das responsabilidades com pensões previstas, respectivamente, nos Decretos-Lei n.º 240-A/2004, 240-B/2004 e 240-C/2004, de 29 de Dezembro;

- ◆ Reforço da carteira¹ constituída em 2003 afecta aos CTT (€97,4 milhões), com a aplicação de verbas recebidas da respectiva empresa como compensação financeira pela transferência das responsabilidades com as pensões previstas no Decreto-Lei n.º 246/03, de 8 de Outubro.

Por sua vez, o decréscimo registado na carteira do FRDP (€-51,2 milhões) resultou da amortização e venda de OT'S e OTRV'S no valor de €71,4 milhões, bem como da aquisição de OT's no valor de €20,2 milhões. Quanto à carteira do FAT, verificou-se um decréscimo (-9,3 milhões) que resultou da alienação da quase totalidade da sua carteira (532.903.000 títulos), ficando apenas gestora de 919 obrigações consolidadas com o valor nominal de €5/título, das quais 196 pertenciam ao ex-Fundo de Garantia e Actualização de Pensões e entraram na carteira só em 2004.

7.3.3.3 – Títulos de participação

Desde o ano económico de 1993 que esta carteira de títulos não regista qualquer alteração, continuando a ser gerida por dois SFA, o FGA e o IFADAP, detentores de unidades de participação do Banco Mello e do BTA. Esta carteira, cujo valor nominal ascende a €924,1 milhares, proporcionou em 2004 rendimentos no montante de €22,7 milhares.

7.3.3.4 – Fundos de investimento

7.3.3.4.1 – Considerações preambulares

Em 2004, eram oito os SFA que detinham unidades de participação, designadamente em fundos de reestruturação e internacionalização empresarial e de capital de risco, bem como de um “trust fund”² depositado na Morgan Guaranty Trust Company of New York.

Refira-se que no exercício anterior foram integradas neste tipo de activos as participações do IAPMEI e do ITP no Fundo de Garantia de Titularização de Créditos (FGTC)³. Este Fundo foi constituído em 2003 com um capital de €25 milhões, subscrito pelo IAPMEI em 88% (€22 milhões⁴) e pelo ITP em 12% (€3 milhões⁵), correspondendo a participação declarada pelo ITP, no mapa enviado ao abrigo das Instruções, apenas ao valor realizado. No entanto, atendendo ao facto do capital do FGTC não se encontrar representado por unidades de participação e tendo em conta o regime legal dos fundos de investimento mobiliário⁶ e dos outros fundos legalmente previstos, designadamente os de capital de risco, considerou-se que o FGTC não preenche os requisitos legais para ser considerado um fundo de investimento, optando-se pela sua integração nas participações em entidades não societárias.

¹ Reforço autorizado por Despacho do Secretário do Estado do Orçamento, de 2004.01.14.

² Estas unidades de participação resultaram da aplicação da verba de USD 1.000.000 doada pela Fundação SASAKAWA à Universidade de Coimbra, com o objectivo desta atribuir bolsas de estudo a recém licenciados, conforme Protocolo assinado em 03.05.1993.

³ Criado e regulamentado pela Portaria n.º 37/2002, de 10 de Janeiro, rectificada pela Portaria n.º 901/2003, de 28 de Agosto.

⁴ Do valor subscrito apenas foi realizado, em 2003, €8.800.000, correspondente a 40% desse valor.

⁵ Do valor subscrito apenas foi realizado, em 2003, €1.200.000, correspondente a 40% desse valor.

⁶ Decreto-Lei n.º 252/2003, de 17 de Outubro, regime legal dos organismos de investimento colectivo.



7.3.3.4.2 – Evolução global

O valor destes títulos era de €345,1 milhões no final do ano, reflectindo um decréscimo de €-4,9 milhões (-1,4%) e tendo proporcionado rendimentos no valor de €200,4 milhares, oriundos, em exclusivo, das carteiras do FGA, do FAT e do ITP.

Quadro VII.24 – Evolução registada no valor da carteira dos fundos de investimento

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31.12.2003	31.12.2004	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	184 987 444 (a)	190 852 826	5 865 383	3,2	0
Instituto de Turismo de Portugal	106 987 074 (a)	114 872 122	7 885 048	7,4	1 958
Fundo de Garantia Automóvel	28 300 688	24 975 688	-3 325 000	-11,7	197 959
Comissão de Coordenação da Região do Norte	4 987 979	4 987 979	0	0,0	0
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	19 128 896	3 825 781	-15 303 115	-80,0	0
Fundo de Acidentes de Trabalho	3 196 973	3 196 973	0	0,0	448
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	1 421 574	1 421 574	0	0,0	0
Universidade de Coimbra /SC	947 904	947 904	0	0,0	0
Total	349 958 531	345 080 846	-4 877 685	-1,4	200 365

(a) Diferem do valor apresentado no Parecer sobre a CGE/2003 em virtude da não inclusão da participação no FGTC.

O decréscimo ocorrido em 2004 resultou, essencialmente, da conjugação das variações registadas nas carteiras do ICEP, do FGA, do ITP e do IAPMEI, representando as duas últimas 88,6% do valor global no final de 2004.

A variação negativa registada na carteira do ICEP (€-15,3 milhões) resultou da redução registada no valor do capital do Fundo FRIE IPE CAPITAL-Retex/Paiep de €24.939,89 para €4.987,98, deliberada em assembleia de participantes¹ de 31.10.2003, correspondendo o novo capital ao montante que se encontrava realizado por cada um dos participantes.

As carteiras do ITP e do IAPMEI mantiveram a tendência de crescimento, registando um acréscimo global na ordem dos €13,8 milhões. O acréscimo da carteira do ITP (€7,9 milhões) resultou, essencialmente, da subscrição de unidades de participação do Fundo de Sindicância de Capital de Risco e do Fundo de Capital de Risco - Fundo de Turismo, nos montantes de, respectivamente, €2,4 milhões e €3,9 milhões. Por sua vez, a variação da carteira do IAPMEI (€5,9 milhões) resultou, essencialmente, dos seguintes movimentos:

- ◆ Participação, no âmbito da medida de Inovação Financeira, no aumento de capital do Fundo Caravela através da subscrição de 1.000 U.P² no valor de €5 milhões. Este Fundo, constituído com uma dotação inicial de capital de €20 milhões, visa a realização de intervenções de capital de risco em PME e tem como sociedade gestora a INTER-RISCO - Sociedade de Capital de Risco, SA, empresa de que o IAPMEI era accionista e cuja participação alienou em 2004;

¹ Nesta assembleia foi deliberado, para além da redução de capital, a alteração da denominação do Fundo para “Fundo para Investidores Qualificados (FIQ) API Capital”.

² Desta apenas foram realizadas 200 unidades de participação em 2004.

- ◆ No âmbito do contrato de compra e venda¹ celebrado, em 30 de Setembro de 2004, com o BPI, SA, deram entrada 115 UP do Fundo FRIE PME Investimentos e 40 UP no FRIE PME Investimentos RETEX com valores nominais de, respectivamente, €2.868,1 e €997,6 milhares.
- ◆ Correção do valor da participação no FIQ - Fast Change, FCR de €6.250 milhares para €3.125 milhares, limitando-se assim a participação ao montante já realizado.

7.3.3.5 – Participações societárias

7.3.3.5.1 – Considerações preambulares

Este tipo de activos era gerido, no final de 2004, por 47 SFA e compreendia acções de sociedades de capitais maioritariamente ou totalmente públicos e de capitais privados, e ainda outras participações representadas por quotas e títulos de capital. A diferença registada entre a posição no início do ano e a registado no final do ano transacto ficou a dever-se, essencialmente, à exclusão das acções detidas pela ex-APAD e pelo IPOFG.

No que respeita às quotas e títulos de capital, detidos por apenas 8 SFA, o valor global no final do ano era de €1.714,8 milhares, o que representa um acréscimo de €925 milhares. Este acréscimo resultou da subscrição pelo Instituto Politécnico de Bragança de uma quota, no valor de €1.000 da ECOLIGNUM-Madeiras Nobres de Vinhais, Lda., bem com do reembolso (€75) dos títulos de capital detidos pelo IVV na Adega Cooperativa, CRL. Saliente-se que o Estatuto do Instituto Politécnico de Bragança, homologado pelo Despacho Normativo n.º 50/95, de 5 de Setembro, apenas prevê, no n.º 4 do seu artigo 1º, a participação em associações, pelo que a participação no capital de sociedades comerciais carece de base legal. Accionado o contraditório, o Instituto não respondeu.

É de salientar que, relativamente ao exercício em apreço, o Instituto do Desporto de Portugal (IDP) reportou pela primeira vez a titularidade de um pequeno número de acções de empresas que exerciam a sua actividade em ex-colónias portuguesas. Por haver dúvidas quanto à existência de quaisquer direitos accionistas sobre estas, aliado à dificuldade em valorizar estes títulos, optou-se por não os incluir, aguardando informações complementares. Relativamente às acções da SPE que transitaram da carteira da Direcção-Geral do Património para o então Instituto Nacional do Desporto, o IDP continua a não incluir estas acções na sua carteira, mas não esclarece qual o seu destino, pelo que se questionou novamente o Instituto sobre a matéria, que não respondeu, no âmbito do contraditório.

Relativamente à operação de venda de 40% da participação detida pelo ICN sobre a sociedade Parques de Sintra Monte da Lua, SA à Câmara Municipal de Sintra, em cumprimento dos Despachos do Secretário de Estado Adjunto e do Ordenamento do Território de 30.07.2002 e de 17.09.2002, foi este Tribunal informado que a mesma continua por concretizar. Assim, o ICN declara manter a sua posição de accionista maioritário, sendo detentor de 55% do capital da referida sociedade. Contudo, através da análise dos elementos constantes da conta de gerência de 2004 da Câmara Municipal de Sintra verificou-se que a taxa de participação no capital social da referida sociedade foi alterada de 15% para 55%, embora não tivesse sido inscrita no agrupamento “Activos financeiros” qualquer despesa relacionada com a aquisição desta participação.

¹ Associadas a este contrato, deram ainda entrada em 2004 acções da sociedade “PME-Investimentos, SA” e “PME Capital, SA” a que se fará referência no ponto 7.3.3.5.3.3.



O ICN, na sua resposta, “*reafirma que continua por concretizar a operação de venda (...) à Câmara Municipal de Sintra pelo que mantém a sua posição de accionista maioritário*”.

A ser assim, existem duas entidades (o ICN e a CMS) que se intitulam accionistas maioritários da mesma sociedade.

Por sua vez, a carteira do FFC continua a ser composta por acções da Lisboa 94 - Sociedade Promotora de Lisboa Capital Europeia da Cultura, SA, a qual se encontra segundo informação do organismo, em fase de liquidação. De acordo com o do Decreto-Lei n.º 145/92, de 21 de Julho, que aprovou a sua constituição, o prazo para a entrada na fase de liquidação seria 01.04.95, devendo a mesma estar concluída, com partilha aprovada, até 31 de Dezembro de 1995. Ora, decorridos nove anos do prazo estipulado para a sua liquidação, não se entende como é que esta situação ainda se mantém.

Accionado o contraditório, o Fundo não respondeu.

7.3.3.5.2 – Evolução global

A carteira de acções e quotas, cujo valor nominal ascendia no final do ano a €94,2 milhões, registou um decréscimo pouco significativo de €-1,8 milhões (-1,8 %), o qual se ficou a dever, essencialmente, às variações registadas nas carteiras do IAPMEI (€-2,7 milhões), do ITP (€-2,5 milhões) e do INH (€3,6 milhões).

Quadro VII.25 – Evolução registada no valor da carteira de participações societárias

(em euros)

Entidades	Valor Nominal (a)		Variação		Rendimentos
	31.12.2003	31.12.2004	Total	%	
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	54 112 950	51 430 191	-2 682 759	-5,0	7 500
Fundo de Garantia Automóvel	12 602 936	12 602 936	0	-	363 251
Instituto de Turismo de Portugal	12 553 999	10 012 899	-2 541 100	-20,2	168 380
Fundação para a Ciência e Tecnologia	4 243 000	4 243 000	0	-	0
Instituto Nacional de Habitação	0	3 600 000	3 600 000	100,0	0
Instituto Superior Técnico	3 033 317	3 033 317	0	-	0
Inst de Financ. e Apoio ao Desenv. da Agricultura e Pescas	2 000 000	2 000 000	0	-	0
Instituto de Conservação da Natureza	1 377 400	1 377 400	0	-	0
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia	1 308 902	1 308 902	0	-	0
Fundo de Fomento Cultural	1 265 095	1 265 095	0	-	0
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	919 988	919 988	0	-	0
Investimentos Comércio e Turismo de Portugal	687 448	687 448	0	-	0
Outras (b)	1 811 599	1 684 630	-126 969	-7,0	8 385
Total	95 916 633	94 165 805	-1 750 828	-1,8	547 517

(a) Engloba as participações por quotas e títulos de capital

(b) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 35 SFA.

Continua-se a verificar, pelo montante de rendimentos obtidos pela carteira em 2004 e correspondentes a 0,5% do valor global no final do ano, que o objectivo da maioria das participações detidas não se traduz na obtenção de rendimentos, à excepção das carteiras geridas pelo ISP (FGA e

FAT¹). À semelhança do ano anterior, os rendimentos mais elevados continuaram a ser proporcionados pelas acções da Portugal Telecom e do BANIF, detidas pelo FGA, e pelas acções do Fundo de Turismo - Soc. Capital de Risco, SA e do Fundo de Turismo - Soc. Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, SA, detidas pelo ITP.

Para a variação registada no ano contribuíram os movimentos constantes do quadro seguinte:

Quadro VII.26 – Movimentos de aumento e de redução da carteira de acções

(em euros)

Movimentos de aumento	Entidade Participante	Acções entradas	Valor nominal global	Movimentos de redução	Entidade Participante	Acções saídas	Valor nominal global
Constituição	INH Univ. Açores	3 600 5 000	3 600 000 25 000	Alienações	IAPMEI IEFP FAT ITP	1 225 139 50 000 10 200 2 700	3 681 695 249 399 10 200 2 700
Aumento de cap	ITP	307 700	1 538 500	Redução de cap	ITP	815 380	4 076 900
Aquisição	IAPMEI IPP	293 473 106 705	1 467 365 106 705	Extinção	IAPMEI	58 000	290 000
Fusão	IAPMEI	251 346	1 256 385	Fusão	IAPMEI	287 463	1 434 815
Permuta	IAPMEI	595 000	595 000	Permuta	IAPMEI	595 000	595 000

7.3.3.5.3 – Movimentos de aumento de carteira

7.3.3.5.3.1 – Constituição

Através de escritura pública, de 27 de Novembro de 2004, foi constituída a Sociedade Porto Vivo, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense, com o objecto social de promover a reabilitação e reconversão urbanística do concelho do Porto. A participação do INH, autorizada pelo Despacho Conjunto n.º 580/2004, dos Ministros das Finanças e da Administração Pública e das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional, foi concretizada através da subscrição e realização de 3.600 acções, com um valor nominal de €1.000/acção, equivalente a uma participação de 60% no capital da referida sociedade².

Por sua vez, a Universidade dos Açores participou, em 2004, na constituição da sociedade Azores Parque - Sociedade de Desenvolvimento e Gestão de Parques Empresariais, SA, concretizada por escritura de 7 de Maio de 2004, com o objectivo principal de promoção e desenvolvimento urbanístico e imobiliário de parques empresariais. Do valor subscrito, €25 milhares, foi apenas realizado €10 milhares. No entanto, tendo em conta que o Estatuto desta Universidade apenas prevê, na alínea l) do seu artigo 3º, que a Universidade pode “*fomentar, em Portugal e no estrangeiro, a criação de fundações e associações de apoio e com elas estabelecer as formas de cooperação adequada*”, conclui-se que a participação da Universidade no capital de sociedades comerciais carece de base legal.

¹ Entidade constante no quadro anterior em “Outras”.

² O outro accionista é a Câmara Municipal do Porto.



7.3.3.5.3.2 – Aumento de capital

Na sequência da redução de capital registada na sociedade ENATUR foi aprovado em simultâneo um aumento de capital de €3.000.000 para €8.000.000, em que o ITP participou através da subscrição de 307.700 acções no valor nominal de €1.538.500¹.

7.3.3.5.3.3 – Aquisição

Como forma de pagamento das 614.139 acções da INTER-RISCO - Sociedade de Capital de Risco, SA, alienadas ao BPI, entraram na carteira do IAPMEI unidades de participação em fundos de investimento já referidas, e as seguintes acções:

- ◆ 261.250 acções da PME Investimentos– Sociedade de Investimentos SA, no valor nominal de €1.306.250, representativas de 4,75% do capital, valorizadas a €953.838;
- ◆ 19.723 acções da PME Capital - Sociedade Portuguesa de Capital de Risco, SA no valor nominal de €98.615, representativas de 0,358% do capital, valorizadas a €88.001.

Tendo em conta que, em 2004, o IAPMEI não só manteve a sua participação no FRIE Inter-Risco como até reforçou a sua participação no Fundo Caravela, fundos estes que são geridos pela INTER-RISCO, foi questionado o Instituto sobre as razões da alienação das acções desta sociedade. O IAPMEI, na sua resposta, refere que a participação nessa sociedade tinha como objectivo a “*alavancagem*” da sua actividade, pelo que “(...) tendo o Instituto cumprido os objectivos a que se tinha proposto (...)” a permuta de acções por parte do Instituto “(...) veio reforçar a sua posição nas sociedades de capital de risco maioritariamente públicas, bem como em dois FIQ por elas geridos, o que vai ao encontro da missão de apoio às PME”.

No entanto, ao alienar as acções da INTER-RISCO, o IAPMEI deixou de ter qualquer participação na sociedade gestora de dois fundos em que investiu já cerca de 3 milhões de euros.

No âmbito da liquidação da SOSET - Sociedade de Desenvolvimento Regional da Península de Setúbal e correspondente partilha², aprovada em assembleia geral de 15.10.04, o IAPMEI adquiriu a participação daquela na sociedade CDR - Cooperação e Desenvolvimento Regional, SA, constituída por 12.500 acções com o valor nominal de €5/acção. Esta aquisição, valorizada por €33.109, não constituiu qualquer despesa para o IAPMEI, uma vez que foi realizada por conta de €56.138,89 que o Instituto teria direito a receber com a liquidação da SOSET. A CDR tem por objecto social a concepção de estudos e projectos de âmbito regional, nacional, internacional e comunitário.

Por sua vez, o Instituto Politécnico do Porto adquiriu, por contrato de compra e venda de 20 de Dezembro de 2004, à Fundação Instituto Politécnico do Porto a totalidade da participação desta Fundação no capital social da SOGIST - Sociedade de Incubação Sectorial, SA que se consubstancia em 106.705 acções, representativas de 32,1% do respectivo capital ao valor de 1€por acção.

¹ A realização deste valor ocorreu apenas em Março de 2005.

² Relativamente à qual não foi apresentada a respectiva escritura.

7.3.3.5.3.4 – Fusão

De acordo com o projecto de fusão, aprovado em assembleia geral de 17 de Setembro de 2004, o património das sociedades PGS – Sociedade de Promoção e Gestão de Áreas Industriais e Serviços, SA e SODIA – Sociedade de Desenvolvimento da Indústria Automóvel, SA, foi incorporado na sociedade APIPARQUES – Gestão de Parques Empresariais, SA. Esta operação foi formalizada por escritura de 18 de Novembro de 2004, da qual também consta o aumento de capital da sociedade incorporante (APIPARQUES)¹. Assim, deram entrada na carteira do IAPMEI, 216.918 acções da APIPARQUES, equivalentes a uma participação de cerca de 5,4% no capital social, em substituição das acções que o Instituto detinha na PGS.

Pela referida escritura foi ainda alterado o objecto social da APIPARQUES, que passou a ser o de “Gestão de parques empresariais, nomeadamente aquisição, infra estruturação, promoção, transmissão ou locação de espaços destinados à implantação física de empresas e entidades não empresariais, nomeadamente das que realizem investimentos que estejam no âmbito da Agência Portuguesa para o Investimento, EPE, bem como a prestação directa ou indirecta, de serviços de apoio a clientes”, podendo ainda habilitar-se à gestão de áreas de localização empresarial.

Outra das fusões por incorporação registada em 2004 traduziu-se na transferência do património global da sociedade FRMERMI - Fundo para Modernização e Reestruturação do Tecido Empresarial em Regiões de Monoindústria, SGPS, SA para a sociedade FRME – Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial, SGPS, SA. Esta fusão foi concretizada por escritura de 27.12.2004, a qual estabelece ainda o reforço do capital da sociedade incorporante de €49.900.000 para €52.305.150. Em substituição da participação que o Instituto detinha na FRMERMI, entraram na carteira do IAPMEI 34.428 novas acções do FRME, com o valor nominal de €171.795, mantendo-se assim a percentagem de 5% de participação do Instituto no capital desta sociedade.

7.3.3.5.3.5 – Permuta

No âmbito dos contratos de permuta celebrados com os bancos BPI e BES, o IAPMEI recebeu 595.000 acções da SPMG, com o valor nominal de €1 por acção, tendo cedido o mesmo número de acções da Norgarante, Lisgarante e Garval.

7.3.3.5.4 – Movimentos de redução de carteira

7.3.3.5.4.1 – Alienações

Através do contrato referido no ponto 7.3.3.5.3.3 o Banco BPI adquiriu ao IAPMEI, 614.139 acções da INTER-RISCO - Sociedade de Capital de Risco, SA, representativas de 16,251% do respectivo capital social, cujo pagamento foi realizado com acções e unidades de participação em fundos de investimento.

Nos termos do Despacho Conjunto n.º 634/2004, dos Ministros das Actividades Económicas e do Trabalho e das Finanças e da Administração Pública, de 29 de Setembro de 2004, o IEFP foi autorizado a proceder a alienação da participação de 5,63% detida sobre o capital da HARI-

¹ O aumento de capital da APIPARQUES de €2.750.000 para €20.186.305 foi realizado por conversão de prestações acessórias (€15.656.890) e por incorporação dos activos e passivos da incorporada PGS (€1.779.415).



Sociedade para o Desenvolvimento do Timor Lorosae, SGPS, SA, à Fundação de São José, pertencente à Diocese de Baucau. A alienação das 50.000 acções da HARII foi realizada a um preço simbólico de €1 por cada €1.000 de participação, correspondendo a um preço de venda de €249,39.

Por sua vez, o FAT procedeu à alienação de 10.200 acções da PORTUGAL TELECOM, pelo preço de €87.312, o que proporcionou uma mais valia €12.754. Esta alienação foi processada no âmbito do desinvestimento efectuado durante o ano para fazer face aos pagamentos das remições herdadas do ex-FGAP, como foi referido no ponto 7.3.3.2.2.

A participação das PME no sistema de caucionamento mútuo tem como condição essencial a tomada de posição accionista nas sociedades de garantia mútua, pelo que as participações do ITP e do IAPMEI neste tipo de sociedades destinam-se a serem alienadas às empresas que pretendem aderir ao sistema. Em 2004 foram alienadas, neste âmbito, 2.700 acções da NORGARANTE pelo ITP e 331.250 acções da NORGARANTE, 154.750 acções da LISGARANTE e 125.000 acções da GARVAL pelo IAPMEI.

7.3.3.5.4.2 – Redução de capital

O aumento de capital da ENATUR, referido no anterior ponto 7.3.3.5.3.2, foi precedido de uma redução do capital social da empresa de €16.250.000 para €3.000.000, deliberada também na assembleia geral de 29 de Dezembro de 2004, redução essa que, em conjunto com prémios de emissão de acções e de reservas de reavaliação disponíveis, se destinou à cobertura de resultados negativos transitados. Com esta operação, a participação do ITP na ENATUR reduziu-se em 815.380 acções, no valor nominal de €4.076.900.

7.3.3.5.4.3 – Fusão

De acordo com as escrituras de fusão e de aumento de capital referidas no ponto 7.3.3.5.3.4, saíram da carteira do IAPMEI:

- ◆ Por incorporação na sociedade APIPARQUES - Gestão de Parques Empresariais, SA, 37.463 acções da PGS no valor nominal de €187.315, correspondentes a uma participação social de 25% no respectivo capital da sociedade incorporada.
- ◆ Por incorporação na sociedade FRME- Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial , SGPS, SA, 250.000 acções da FRMERMI no valor nominal de €1.247.500, correspondentes a uma participação de aproximadamente 4,5%.

7.3.3.5.4.4 – Extinção

Por força da liquidação da sociedade SOSET - Sociedade de Desenvolvimento Regional da Península de Setúbal, aprovada em assembleia-geral de 15.10.2004, ocorreu a saída da carteira do IAPMEI das 58.000 acções desta empresa. A receita que cabe ao Instituto no âmbito da liquidação da SOSET, que atinge o valor líquido¹ de €23.029,89, não foi recebida em 2004.

¹ O valor que caberia ao IAPMEI no âmbito da liquidação seria de €56.138,89. Contudo, a este valor foi deduzido o valor de aquisição das acções da CDR detidas pela SOSET de €33.109, a que se fez referência no ponto 7.3.3.5.3.2.

7.3.3.5.4.5 – Permuta

No âmbito dos contratos de permuta referidos no anterior ponto 7.3.3.5.3.5 saíram da carteira do IAPMEI as seguintes acções:

Sociedades	BES	BPI
NORGARANTE	155 000	160 000
LISGARANTE	20 000	75 000
GARVAL	50 000	135 000
Total	225 000	370 000

7.3.3.6 – Participações em entidades não societárias

7.3.3.6.1 – Considerações preambulares

Esta carteira integra as participações em fundações, centros tecnológicos, associações sem fins lucrativos e instituições de utilidade pública.

No ano em apreço foram consideradas, neste tipo de activo as participações detidas pelo IAPMEI e ITP sobre o Fundo de Garantia de Titularização de Créditos (FGTC), as quais tinham sido consideradas no âmbito dos “fundos de investimento” em 2003. A integração destas participações no ponto respeitante às participações não societárias decorre, não só das semelhanças do regime legal do FGTC com o do Fundo de Contragarantia Mútuo, que já vinha sendo considerado neste ponto, mas também do facto do seu capital não estar representado por unidades de participação, de se tratarem de activos não alienáveis e de não estar assegurado, mesmo em caso de extinção, que o IAPMEI e o ITP venham a ser reembolsados, total ou parcialmente, dos valores investidos (cfr. artigo 14º do Decreto-Lei n.º 188/2002, de 21 de Agosto).

7.3.3.6.2 – Evolução global

Esta carteira era gerida, em 2004, por 34 SFA, e o seu valor nominal no final do ano era de €127,1 milhões, reflectindo um acréscimo pouco significativo de €113,6 milhares (+0,1%).



Quadro VII.27 – Evolução registada no valor da carteira de participações não societárias

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação	
	31.12.2003	31.12.2004	Total	%
Instituto de Apoio às PME e ao Investimento	100 603 929 (a)	100 614 404	10 475	0,0
Instituto Superior Técnico	7 268 102	7 268 102	0	-
Instituto de Turismo de Portugal	6 653 864 (a)	6 653 864	0	-
Universidade do Porto / Reitoria	4 221 961	4 296 961	75 000	1,8
Universidade de Aveiro	2 122 080	2 128 580	6 500	0,3
Faculdade de Ciências e Tecnologia / UNL	1 958 101	1 958 101	0	-
Universidade Técnica de Lisboa / Reitoria	934 880	934 880	0	-
Universidade de Coimbra / Serviços Centrais	457 791	527 136	69 345	15,1
Outras (b)	2 761 724	2 713 996	-47 728	-1,7
Total	126 982 431 (a)	127 096 023	113 592	0,1

(a) Difere do valor apresentado em 2003 devido à inclusão do FGTC

(b) Sob esta designação estão consideradas as carteiras de 26 SFA.

A variação registada nesta carteira resultou, essencialmente, das seguintes operações:

- ◆ Participação do IAPMEI e da Universidade do Porto na associação PROMONET - Associação Promotora de Novas Empresas e Tecnologias, nos valores de, respectivamente, €10,5 milhares e €75 milhares.
- ◆ Participação da Universidade de Aveiro na AEGE- Associação para a Escola de Gestão Empresarial, no valor de €4 milhares, bem como o reforço da participação na CESAE- Centro de Serviços e Apoio às Empresas de €2,5 milhares, no âmbito do aumento do Fundo em 250 milhares.
- ◆ Participação da Universidade de Coimbra na Associação OPEN - Associação para Oportunidades Específicas de Negócio, no valor de €5 milhares, bem como correcções nos valores das participações anteriormente declarados, no valor de €64 milhares; a este propósito deve referir-se que o Estatuto da Universidade de Coimbra, mesmo na última versão, homologada pelo Despacho Normativo n.º 30/2004, de 19 de Junho, não contém qualquer disposição que permita a participação da Universidade em empresas, associações ou fundações, pelo que a aquisição destas participações carece de base legal.
- ◆ Participação do Instituto Politécnico de Leiria na constituição da Incubadora D. Dinis - Associação para a Promoção do Empreendedorismo, Inovação e Novas Tecnologias no valor de €10 milhares, conforme deliberação do CA do IPL de 14 de Outubro, e na Fundação da Escola Profissional de Leiria, constituída em 1998, com o objectivo de “realização de actividades de formação profissional inicial, contínua, actividades de inserção na vida activa e a promoção do desenvolvimento cultural, social e económico do concelho de Leiria e da região”, no valor de €50 milhares.
- ◆ Alienação da participação detida pelo IPQ e ICEP no Centro Nacional de Embalagem, ambas no valor de €56,4 milhares, ao Instituto de Soldadura e Qualidade, pelo valor unitário de €150 e autorizada pelo Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Economia, em 11.02.2004.

A UC, na sua resposta, refere que “ (...) a sua participação em várias entidades de natureza privada que se dedicam a actividades de investigação e de ligação com as empresas ou com a actividade económica em geral sempre foi uma vertente da sua característica específica de agente insubstituível de inovação na sociedade e na economia portuguesas.”. Ora deste modo a UC considera que a participação na entidade OPEN “ (...) corresponde a um prosseguimento natural da sua vocação para a dinamização do tecido económico, através da concretização do potencial de inovação que resulta da sua actividade científica e de formação avançada de quadros.”. Face a esta especificidade a UC considera que a Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro “(...) não poderia seguramente ter deixado de ter em conta que não poderia ser posto em causa este papel desempenhado pela UC– e, diga-se, pela maioria das universidades.”, pelo que a Universidade interpretou o art.º 48.º dessa Lei como sinal que essa especificidade foi considerada pelo legislador. Refere ainda que a revisão aos Estatutos foi realizada numa fase em que existiam expectativas de alteração a curto prazo da lei de autonomia das Universidades, pelo que nessa medida alterações mais significativas aos estatutos seriam prematuras. Neste contexto a Universidade refere ter “(...) intenção de proceder a uma alteração estatutária que, exactamente, viabilize a tomada de participações em entidades terceiras.”.

Se é exacto que o regime da Lei n.º 3/2004, cujo artigo 13º impede os institutos públicos, salvo excepções, de participar em entidades de direito privado, poderá ser derogado no que respeita às universidades, também é certo que a competência dos entes públicos não se presume e deve resultar expressamente da lei. Ora, no caso vertente, não só o Estatuto da UC mas a própria da Lei de Autonomia Universitária não contêm qualquer norma que preveja ou permita este tipo de participações e daí a ilegalidade das correspondentes despesas e dos actos administrativos que estão na sua base.

7.3.3.7 – Outros activos financeiros

Nesta rubrica estão incluídos outros tipos de activos que, dada a sua natureza, não se integram nos pontos anteriores. Estes activos continuavam a ser detidos, por três SFA, o FGD, a UC e o FRDP, gestores, respectivamente, de: títulos de depósito¹ emitidos pelo Banco de Portugal, depósitos a prazo e certificados de consignação do BNU².

O valor total desta carteira ascendia, no final de 2004, a €12,5 milhões, registando durante o ano um decréscimo de €92,5 milhões (-88,1 %) e proporcionando rendimentos no valor de €2,6 milhões.

Quadro VII.28 – Evolução registada no valor da carteira dos outros activos

(em euros)

Entidades	Valor Nominal		Variação		Rendimentos
	31.12.2003	31.12.2004	Total	%	
Fundo de Regularização da Dívida Pública	14 963 937	12 469 947	-2 493 989	-16,7	2 614 773
Universidade de Coimbra / Serviços Centrais	26 944	27 313	369	1,4	429
Fundo de Garantia de Depósitos	90 056 237	0	-90 056 237	-100,0	0
Total	105 047 118	12 497 260	-92 549 858	-88,1	2 615 202

¹ Títulos criados no âmbito do regime de disponibilidades mínimas de caixa estabelecido no Aviso n.º 7/94, de 19 de Outubro.

² Estes certificados resultaram de um contrato celebrado entre o FRDP e o ex-BNU, em que o primeiro organismo cedeu fundos no valor de 5.000.000 contos consignados ao apoio às pequenas e médias empresas já existentes ou em constituição.



A variação em causa resultou, no essencial, dos decréscimos registados nas carteiras do FGD (€-90,1 milhões) e do FRDP (€-2,5 milhões), resultando, o primeiro, do reembolso total dos títulos de depósito que tinham sido entregues pelas instituições participantes como forma de realização das suas contribuições anuais para o Fundo e, o segundo, da amortização de certificados resultantes do contrato de consignação de fundos celebrado em 1989 com o então BNU.

7.3.4 – Análise comparativa entre os valores apurados, os constantes da CGE/04 e os das contas de gerência

Neste ponto procedeu-se como habitualmente, ao confronto entre a informação remetida pelos SFA ao abrigo das Instruções n.º 2/2000-2.ª S. e a constante da CGE de 2004, no mapa com as “Discriminações das receitas e das despesas dos Serviços e Fundos Autónomos” com o objectivo de:

- ◆ Avaliar a fiabilidade da informação remetida pelos SFA;
- ◆ Identificar eventuais organismos detentores de activos que não tivessem remetido ao Tribunal a correspondente informação, tendo-se verificado que estavam nesta situação cinco SFA, conforme já referido no ponto 7.3.1.

Procedeu-se ainda à análise da informação constante das contas de gerência enviadas ao Tribunal de Contas pelos diversos organismos sujeitos a fiscalização sucessiva.

7.3.4.1 – SFA constantes da CGE

Das 84 entidades que remeteram, no exercício de 2004, informação acerca do seu património financeiro, apenas 79 estão identificadas na Conta Geral do Estado como serviços e fundos autónomos.

Em termos de classificação económica, as rubricas utilizadas para inscrição das receitas e despesas associadas aos activos financeiros objecto de análise são, respectivamente, o capítulo 11 e o agrupamento 09, ambos com a designação de “Activos Financeiros”.

Uma das dificuldades que vinha sendo assinalada há já vários anos foi ultrapassada no exercício em apreço, com a desagregação das rubricas de “Activos financeiros”, por grupos e artigos e por sub-agrupamentos e rubricas, tornando assim possível a identificação, respectivamente, das receitas e despesas relativas aos activos financeiros não abrangidos pelo n.º 3 das Instruções¹ e, conseqüentemente, o esclarecimento imediato de inúmeras divergências. Contudo, há a assinalar a existência, por parte de alguns SFA sob análise, de falta de rigor na classificação das operações de acordo com o tipo e a natureza dos activos.

Para além da situação assinalada, continuam a registar-se diferenças entre os valores inscritos na CGE e os apurados² através da informação enviada ao abrigo das Instruções, diferenças essas que resultam ou da incorrecta classificação de receitas e de despesas relativas a activos financeiros em outras

¹ Não são objecto de análise os activos financeiros de curto prazo.

² Os valores apurados e objecto de comparação resultam por sua vez, da agregação de um conjunto de movimentos financeiros relativos aos activos financeiros de médio e longo prazo geridos pelos SFA objecto de análise, tais como: subscrições, aquisições, amortizações, alienações, concessão e reembolso de empréstimos, etc.

rubricas ou da inscrição de receitas e de despesas não relacionadas com activos financeiros nas respectivas rubricas orçamentais.

O quadro seguinte evidencia apenas as divergências que subsistem entre os valores de receita e despesa com activos financeiros de médio e longo prazo constantes da CGE e os apurados através das Instruções, num total de 11 SFA.

Refira-se ainda que na CGE estão evidenciadas receitas e despesas, relativas a 22 SFA, relacionadas com activos financeiros de médio e longo prazo no montante de, respectivamente, €229,7 milhões e €40,3 milhões, cujos valores não apresentam divergências com os apurados e que em relação aos restantes SFA sob análise evidenciados na Conta (46), não foram registadas quaisquer receitas e/ou despesas decorrentes dos activos sob a sua gestão.

Quadro VII.29 – Serviços e fundos autónomos que apresentam diferenças entre os valores de receita e de despesa apurados através das Instruções e os constantes da CGE

(em euros)

Ministério /Entidade	Receitas			Despesas		
	11 Activos Financeiros			09 Activos Financeiros		
	CGE	Instruções	Diferença	CGE	Instruções	Diferença
Actividades Económicas e Trabalho						
Investimentos Comércio e Turismo em Portugal	8 611 882	8 623 426	-11 544	1 669 766	1 669 766	0
Inst. Apoio às PME e ao Investimento	13 544 454	57 284 945	-43 740 491	217 557 956	217 557 956	0
Instituto de Emprego e Formação Profissional	10 298 977	10 299 226	-249	6 102 948	6 102 948	0
Defesa Nacional						
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	5 079 339	4 495 122	584 217	1 668 031	1 416 180	251 851
Finanças e da Administração Pública						
Caixa Geral de Aposentações	155 554 474	795 675 528	-640 121 054	2 084 638 934	944 272 223	1 140 366 711
Administração Interna						
Serviços Sociais da GNR	2 824 886	2 828 984	-4 098	3 081 884	3 081 884	0
Cidades, Adm. Local, Habitação e Des. Reg.						
Instituto Nacional de Habitação	127 301 065	115 965 440	11 335 625	175 459 492	133 005 540	42 453 952
Ciência, Inovação e Ensino Superior						
Serviços de Acção Social da Univer. de Lisboa	0	4 565	-4 565	0	0	0
Saúde						
Serviços Sociais do Ministério da Saúde	0	406 243	-406 243	0	335 600	-335 600
Cultura						
Fundo de Fomento Cultural	95 476	95 476	0	2 436 760	0	2 436 760
Turismo						
Instituto de Turismo de Portugal	34 425 737	34 035 661	390 076	95 047 866	93 964 381	1 083 485
Total	357 736 290	1 029 714 616	-671 978 326	2 587 663 637	1 401 406 478	1 186 257 159

As divergências evidenciadas no quadro resultaram, essencialmente, das seguintes situações:

ICEP – A diferença apurada na receita (€-11.544) resultou de não constarem da CGE as receitas provenientes dos reembolsos dos empréstimos concedidos no âmbito do Fundo PAIEP que, conforme referido pelo organismo, são incluídas em contas de disponibilidades, pelo que não têm expressão orçamental, situação que deverá ser revista.



Tribunal de Contas

Na sua resposta, o ICEP confirma a situação descrita, adiantando que esta situação “(...) *será revista (...) no exercício de 2006*”.

IAPMEI – A diferença apurada na receita (€-43.740.491) resultou, essencialmente, de não estarem evidenciadas no capítulo 11 as receitas relativas aos subsídios reembolsáveis (€43.759.460), classificadas no capítulo 10 “Transferências de capital”, bem como de ali terem sido indevidamente incluídos os juros recebidos das obrigações participantes (€2.000), bem como os juros de reestruturação financeira (€17.620), que deveriam ter sido contabilizados noutra capítulo.

Na sua resposta, o IAPMEI não se pronunciou sobre este assunto.

IEFP – A diferença registada no valor da receita (€-249) resultou da incorrecta classificação do produto da venda das acções detidas sobre a sociedade HARIÍ no capítulo 09 “Vendas de bens de investimento”, grupo 04 “Outros bens de investimento”.

Accionado o contraditório, o Instituto não respondeu.

IASFA – A diferença apurada na despesa (€251.851), deve-se ao facto de na CGE continuarem a estar integrados, não só os valores relativos à concessão de empréstimos, mas também os juros e prémios de risco desses empréstimos, os quais, conforme foi referido no anterior exercício, não constituem encargo do Instituto, pelo que se questiona o organismo sobre a respectiva contabilização.

Por sua vez, a diferença registada na receita (€584.217) não foi esclarecida pelo Instituto, pelo que se volta a questionar o organismo sobre a referida diferença.

Accionado o contraditório, o Instituto não respondeu.

CGA – A diferença na receita (€-640.121.054), resulta, segundo a CGA, de o mapa reflectir todos os movimentos de venda/reembolso de títulos ocorridos durante o ano de 2004, enquanto que na CGE apenas foram inscritos os montantes dos desinvestimentos em títulos a que foi necessário proceder para fazer face ao pagamento de pensões no âmbito das reservas especiais.

A diferença na despesa (€1.140.366.711), decorre, desde logo, de na CGE estar incluído o valor investido em 2004 em títulos de curto prazo que também integram as referidas reservas especiais, valor esse que a CGA informa ser de €936.680.387,71. Assim sendo, o valor respeitante à aquisição de títulos de médio e longo prazo constante da CGE será de €1.147.958.546,18, o qual é superior ao que se retira do mapa enviado pela Caixa (€944.272.223,54). Ora, referindo a CGA que o mapa enviado incluía todas as aquisições de OT efectuadas ao longo de 2004 e não apenas, como sucederia na CGE, o investimento inicial dos valores recebidos em 2004, nunca o valor inscrito na CGE poderia ser maior do que o resultante da informação enviada ao Tribunal de Contas.

Refira-se ainda que a CGA, questionada sobre a não discriminação das receitas e das despesas pelas rubricas de curto e de médio e longo prazo, informou que lhe não foi possível distinguir entre as vendas/reembolsos de OT's e BT'S que se destinam a fazer face aos encargos com pensões e as que ocorrem no âmbito da gestão normal, com intuito de negociação, e por isso utilizou, quer na receita quer na despesa, a rubrica de títulos de curto prazo.

Na sua resposta, a Caixa, refere que “*no mapa das Instruções faltam, efectivamente, € 879.373.049,77 no médio e logo prazo e € 702.048.881,14 no curto prazo, relativos à transferência, em títulos, de responsabilidades nos termos dos Decretos-Lei n.ºs 240-A/2004, 240-B/2004, 240-C/2004 e 240-D/2004, de 29*

de Dezembro”, rectificando o valor da despesa que fez constar do mapa das Instruções para €1.823.645.273,31, de títulos de médio e longo prazo e €1.344.278.569,03 de títulos de curto prazo, pelo que a diferença entre a CGE e as Instruções passaria a ser de €-1.083.284.908,45. Esta diferença é justificada pelo facto de as Instruções reflectirem a “(...)a globalidade das aquisições de títulos de dívida pública efectuadas ao longo de 2004 (...)” e a CGE reflectir apenas “(...) as primeiras aplicações em títulos de dívida pública resultantes quer de novas entradas de dinheiro ou títulos nas carteiras afectas às reservas especiais da CGA(...) quer das aplicações do rendimento gerado pelos juros vencidos e os resultantes da venda /reembolso de títulos das referidas carteiras(...), contabilizadas pelo valor total da despesa”.

SSG NR – A partir de 2004 os SSGNR aplicaram um novo modelo de contabilização relativo aos empréstimos, na sequência da auditoria realizada pelos serviços de apoio do Tribunal, com referência ao ano de 2002. Todavia, o modelo agora adoptado continua a implicar que os valores cobrados respeitantes a prestações vencidas e não pagas em anos anteriores a 2004 não sejam registados na conta “Devedores pela execução do Orçamento”, uma vez que, como referem os Serviços, tais importâncias já tinham sido dadas como cobradas no ano do seu vencimento, pelo que não têm expressão na conta de gerência e na CGE como receita de activos financeiros. Os Serviços Sociais informaram que a diferença na receita (€-4.098), respeita precisamente ao valor dessas cobranças ocorridas em 2004.

Ouvidos sobre esta questão, os SSGNR não formularam quaisquer comentários.

INH – A diferença registada na receita (€11.335.625) resultou de terem sido indevidamente classificadas como receitas de activos a verba de €3.600.000¹, transferida pela DGT a título de participação no aumento de capital do Instituto (subscrição de títulos de participação), bem como as receitas proporcionadas pela venda de fogos adquiridos pelo INH em substituição temporária dos municípios, no âmbito dos programas de realojamento e de imóveis recebidos como dação em pagamento, no valor total de €7.735.625.

No caso da despesa, a diferença registada (€42.453.952) é justificada, por um lado, pela inclusão das despesas relacionadas com a compra de fogos adquiridos pelo Instituto, em substituição temporária dos municípios, no âmbito dos programas de realojamento, e com os acabamentos e venda dos imóveis recebidos em dação, no montante total de €45.015.407, bem como pela não inclusão nesse agrupamento das despesas relacionadas com a concessão de empréstimos ao abrigo do programa SOLARH (€-2.561.453).

Quanto às receitas e despesas relacionadas com os imóveis recebidos como dação em pagamento o Tribunal reitera a posição tomada em anos anteriores, de que estas não deveriam ser contabilizadas em rubricas de “Activos financeiros”. No que se refere às despesas e receitas relativas à compra e venda de fogos pelo Instituto em substituição dos municípios, no âmbito do programa de realojamento, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 159/2003, de 18 de Julho, o Tribunal considera que o tratamento destas receitas e despesas também se encontra incorrecto, tendo o Instituto já informado que relativamente a 2005 foi alterada a sua inscrição para as rubricas de receita 09.02 “Venda de bens de investimento – Habitações” e de despesa 07.01 “Aquisição de bens de capital - Investimentos”. Informou ainda que relativamente às dações foram recebidas instruções da DGO para que os movimentos associados fossem classificados conforme as despesas e receitas associadas ao Decreto-Lei n.º 159/2003. Por último, e no que respeita à classificação das despesas relacionadas com a concessão de empréstimos ao abrigo do programa SOLARH, constata-se que, no ano em apreço, a Direcção-Geral do Orçamento

¹ Esta receita não consta do mapa porque respeita à subscrição de capital do próprio INH, não sendo um activo do Instituto.



alterou as orientações que dera ao INH sobre esta matéria em Julho de 2003, e que iam no sentido de tais despesas serem classificadas na rubrica de “Activos financeiros”, o que era correcto.

Questionada sobre este assunto, a DGO, na sua resposta, informa que a respectiva alteração “ (...) resultou de um lapso, em virtude de terem sido utilizadas as fichas de programação financeira do PIDDAC, que tinham uma classificação diferente.” e que “(...) esta situação será reposta em termos futuros”.

Por seu turno, o INH, na sua resposta, apenas se refere à classificação da receita relativa ao aumento de capital, através da subscrição de títulos de participação, na rubrica de “Activos financeiros”, informando que esta resultou “(...) de indicação da Direcção Geral do Orçamento”. Ora, dado que esta receita não respeita a um activo do INH mas a um passivo, não se compreende a razão pela qual a DGO deu essa indicação.

SASUL – A diferença registada no valor de receita (€-4.565) resultou da incorrecta classificação das receitas provenientes de reembolsos de empréstimos concedidos, no capítulo 07 “Vendas de bens e serviços correntes”, grupo 02 “Serviços”.

Na sua resposta, os Serviços informaram que, desde o ano de 2003 a classificação é realizada nesse capítulo “ (...) em virtude de no orçamento do referido ano a inscrição efectuada no capítulo 11 grupo 06, ter sido anulada pela 11.ª Delegação da DGO com a indicação “eliminada por força do equilíbrio orçamental”, posição que deverá ser revista pela DGO e comunicada aos Serviços.

SSMS – As receitas (€-406.243) e as despesas (€-335.600) evidenciadas no quadro anterior são as que constam da informação transmitida ao Tribunal no âmbito das Instruções e estão relacionados com o reembolso e a concessão dos subsídios reembolsáveis destinados à habitação, saúde e outros fins, as quais têm vindo a ser incorrectamente classificadas, em termos orçamentais, no actual capítulo 07 “Venda de bens e serviços correntes” e no agrupamento 04 “Transferências correntes”, respectivamente. Com referência ao exercício anterior os Serviços informaram que só em 2005 procederiam à necessária alteração.

Em sede de contraditório, os SSPCM¹, apenas informaram que tinham dado conhecimento à anterior Direcção dos SSMS da presente observação.

FFC – A diferença registada na despesa (€2.436.760) respeita à realização de parte do capital social da Sociedade Teatro Nacional D. Maria II, criada pelo Decreto Lei n.º 65/2004, de 23 de Março, por conta do saldo das receitas gerais do então Teatro Nacional D. Maria II transferido, aquando da sua extinção, em 2004, para o Fundo. Embora tenha sido o FFC a subscrever esta parcela do capital social, o n.º 4 do artigo 6º daquele diploma estabelece que “as acções representativas do capital subscrito pelo Estado serão detidas pela Direcção-Geral do Tesouro”, pelo que o Fundo não prestou informação sobre este activo, por não fazer parte da sua carteira, tendo intervindo apenas no processamento da transferência.

Accionado o contraditório, o Fundo não respondeu.

¹ O Decreto Regulamentar n.º 4/2005, de 9 de Junho, procedeu à fusão dos Serviços Sociais do Ministério da Saúde nos Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros.

ITP – A diferença registada na receita decorre, desde logo, de existir uma diferença de €-1.084.963,69 entre o valor relativo aos activos de médio e longo prazo constante da CGE e o correspondente valor reflectido na conta de gerência, tendo-se constatado que, em certos capítulos da receita, o ITP introduziu no Sistema de Informação de Gestão Orçamental (SIGO) valores diferentes dos que constam da conta de gerência.

Sobre esta questão a DGO, na sua resposta, informa que o valor da receita de activos financeiros inscrito na conta de gerência do ITP, €34 425 737, “(...) é precisamente o montante de execução que consta do ficheiro enviado pelo organismo e posteriormente integrado na aplicação informática SIGO/SFA (...)” e “(...) que o valor relativo aos activos de médio, e longo prazo do ITP constante da mesma aplicação informática, é de 34 423 037 euros”.

No entanto, e ao contrário do que afirma a DGO, a divergência existe e foi confirmada pelo próprio ITP, o qual referiu que tais diferenças se devem ao facto de só ter incluído no SIGO as receitas cujos meios de pagamento tinham sido objecto de boa cobrança pela DGT (“homebanking”) até ao final do ano, enquanto que na contabilidade se consideraram como cobradas todas as receitas cujos meios de pagamento tinham sido recebidos até à mesma data. Para além da explicação apresentada não justificar todas as diferenças existentes, considera-se que os valores a inscrever no SIGO são os resultantes da contabilidade dos organismos (onde as receitas em causa foram dadas como cobradas), não se descortinando, sequer, nas instruções da DGO sobre a matéria, qualquer fundamento para o procedimento adoptado pelo ITP.

Por outro lado, a diferença na receita resulta também de o ITP ter registado em operações de médio e longo prazo a amortização de um suprimento concedido à ENATUR, SA (operações de curto prazo).

No que respeita à despesa, a diferença constatada (€1.083.484) resultou, em parte do suprimento de curto prazo pago durante o ano à Sociedade Gestora do Autódromo Fernanda Pires da Silva, SA (€1.013.484), registados incorrectamente como activos de médio e longo prazo, e o restante (€70.000) refere-se à contribuição paga em 2004 para o Fundo de Pensões do ITP, de forma a assegurar um adequado nível de financiamento.

Quanto à despesa relativa à contribuição para o Fundo de Pensões, é entendimento deste Tribunal que estas contribuições não se encontram abrangidas pelas Instruções. É ainda de referir que, face à Directriz n.º 19/97, de 21 de Maio, da Comissão de Normalização Contabilística, aquelas contribuições, quando respeitem a fundos de pensões geridos por entidades terceiras, como é o caso, não são contabilizadas em contas de investimentos financeiros, pelo que não deveriam também, em termos de contas públicas, ser contabilizadas no agrupamento 09 “Activos financeiros”.

Ouvido sobre o ponto 7.3 o ITP não enviou resposta.

7.3.4.2 – SFA que não integram os mapas da CGE

Nos termos do n.º 4 do art.º 76º da Lei n.º 91/01¹, de 20 de Agosto, constam da CGE as receitas e despesas dos Serviços e fundos autónomos². Contudo, existem SFA, tais como os Fundos de Renda Vitalícia, de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo e de Garantia de Depósitos e a Região de Turismo do Algarve, que continuam a não integrar os mapas com a “Discriminação das receitas e das despesas dos Serviços e Fundos Autónomos” da CGE.

¹ Alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

² Confrontar n.º 3 do art.º 2.º da Lei n.º 91/2001 na redacção da Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.



Por sua vez, em 2004 constatou-se que, para além dos SFA acima referidos, também o ICN não integra a CGE por, segundo a DGO, aquele organismo não ter remetido tempestivamente a sua conta de gerência.

Relativamente ao Fundo de Renda Vitalícia, a DGO, na sua resposta, afirma que “(...) *os movimentos constantes da conta de gerência do Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), relativos a actos exercidos na qualidade de administrador do FRV (...) deverão ter expressão orçamental e estar reflectidos na conta de gerência do IGCP (...)*”.

Não obstante o referido pela DGO, o certo é que, para além de a conta de gerência “IGCP – Encargos da Dívida Pública” não ter reflexo na CGE, nem todas as receitas e despesas do FRV, designadamente as que decorrem da sua carteira de títulos, constam da referida conta de gerência.

No que respeita aos Fundos de Garantia de Depósitos e de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo, não tem sido apresentada qualquer justificação para a sua não inclusão na CGE. Sobre esta questão a DGO refere, na sua resposta, que “(...) *efectivamente, as respectivas leis orgânicas estabelecem que se trata de pessoas colectivas públicas dotadas de autonomia administrativa e financeira*”. No entanto, dado que os esforços desenvolvidos, “(...) *no sentido de que os referidos Fundos integrem o subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, não têm encontrado observância por parte dos serviços em causa, está actualmente em curso uma análise jurídica desta situação*”.

No caso das Regiões de Turismo, a DGO já referiu em relação a anteriores Pareceres que, com fundamento no Despacho da Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento de 2 de Janeiro de 1992, as considera como organismos autónomos da Administração Local e, na sua resposta, reitera o entendimento expresso com base também no “ (...) *enquadramento jurídico aplicável, designadamente o Decreto-Lei n.º 287/91, de 9 de Agosto*”.

Com base na informação prestada pelos organismos acima referidos que não constam da CGE foram apuradas receitas e despesas associadas aos activos financeiros sob sua gestão, no montante de, respectivamente, €6,5 milhões e €4,4 milhões, tendo estas carteiras proporcionado rendimentos no valor de €1,2 milhões.

7.4 – Aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais do Estado

7.4.1 – Receitas

A CGE/2004 regista receitas de alienação de partes sociais de empresas no valor de cerca de €1.080,6 milhões, verba que foi transferida para o FRDP nos termos do n.º 1 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, na redacção que lhe foi dada pelo art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 324/90, de 19 de Outubro. Desta verba, €918,6 milhões destinavam-se a amortização de dívida pública e €162 milhões a novas aplicações de capital no sector produtivo. A receita de alienação de partes sociais constante da CGE/2004 não coincide com a referida no ponto 7.2.2.7.1.3. porque aquela inclui €127,6 milhões de receitas cobradas em 2003 e não inclui €19,3 milhares, cobrados em 2004 e que foram transferidos para receita de 2005, por Operações Específicas do Tesouro. Sobre esta matéria, a DGO na sua resposta refere que:

“...resta apurar se o procedimento que tem vindo a ser seguido para o tratamento destas receitas e eventuais saldos, pelo recurso às operações específicas do Tesouro, por

envolverem subsectores diferentes, é o mais correcto. Está esta Direcção-Geral, em crer que é o procedimento que melhor se adequa. No entanto, esta Direcção-Geral, nesta, como noutras situações, está aberta a analisar quaisquer sugestões que o Tribunal entenda por bem propor, para melhor clarificar esta questão e a sua inerente contabilização.”

Ora, o Tribunal não questiona a adequação do procedimento em apreço. O que questiona é a lentidão observada no processamento das transferências de receitas das privatizações para o FRDP, da qual resultam a impossibilidade de contabilizar tais transferências no mesmo ano de cobrança da receita do Estado e a necessidade de recorrer às Operações Específicas do Tesouro.

Em 2004, o FRDP recebeu cerca de €21,5 milhões de juros e €103,2 milhões de reembolsos de empréstimos e de outras aplicações financeiras efectuadas. Estes valores incluem €17,9 milhões de juros e €99,8 milhões de capital de um empréstimo concedido à RTP que foi convertido em capital social da empresa, em 2004. A estas verbas soma-se o saldo transitado do ano anterior, no valor de €11,0 milhões, estando, assim, disponíveis para aplicações cerca de €1.216,3 milhões.

7.4.2 – Despesas

As aplicações efectuadas pelo FRDP, que se apresentam no quadro seguinte, ascenderam a €848 milhões. Resulta, pois, um saldo transitado para 2005 de cerca de €368,2 milhões, significativamente superior ao que transitara nos anos precedentes.

Quadro VII.30 – Aplicação das receitas das privatizações em 2004

(em euros)

Natureza	Montante
Anulação de dívida	56 770,18
Amortização de dívida	710 000 000,00
Participações de capital	136 904 238,97
Despesas com privatizações	1 069 925,41
Visto do Tribunal de Contas	15 516,50
Total	848 046 451,06

A receita na posse do FRDP, proveniente de alienações de partes sociais de empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, deve ser aplicada nos termos do estabelecido no art.º 16º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, do seguinte modo:

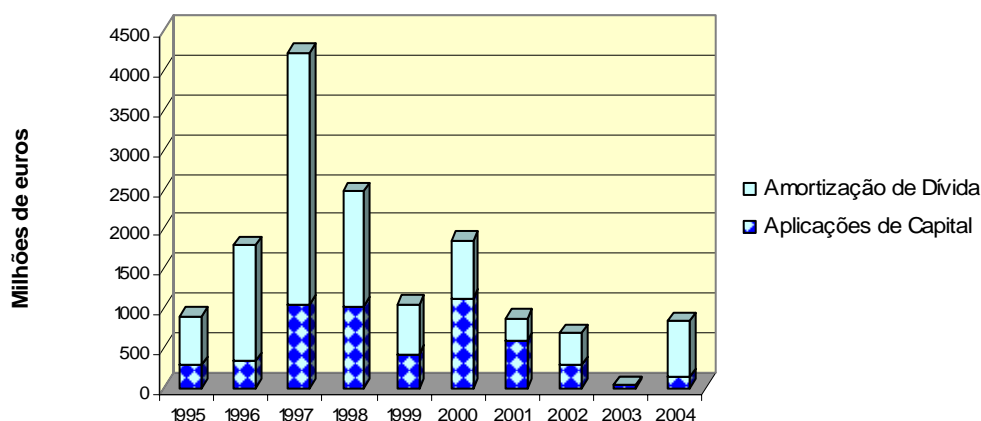
- a) Na amortização de dívida pública;
- b) Na amortização de dívida do sector empresarial do Estado;
- c) No serviço da dívida resultante de nacionalizações;
- d) Em novas aplicações de capital no sector produtivo.

As aplicações de receitas de reprivatizações estão enumeradas na CRP e na Lei n.º 11/90, de 5 de Abril. Não se estabelece, no entanto, qualquer limite quantitativo para cada uma delas. Porém, o Governo aprovou uma regra que limita o valor das aplicações a efectuar pelo FRDP nas finalidades, previstas nas alíneas b) e d) do art.º 16.º daquela Lei, a 60% das receitas obtidas (Decreto-Lei n.º 236/93, de 3 de Julho, e Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/93, de 22 de Julho, publicada no Diário da República, I série B, de 14 de Agosto). Este limite foi respeitado em 2004, depois de ter sido violado no período 2001-2003.



No gráfico seguinte, procura-se evidenciar, não só a evolução dos montantes das receitas de reprivatizações aplicados na amortização de dívida pública e novas aplicações de capital, mas também, o peso que cada uma destas componentes foi assumindo ao longo dos últimos anos.

Gráfico VII.5 – Repartição das aplicações de receitas de privatizações, 1995-2004



7.4.2.1 – Anulação e amortização de dívida pública

As aplicações em anulação e amortização de dívida pública, previstas na alínea a) do art.º 16.º da Lei n.º 11/90, abrangeram dívida consolidada (€56,8 milhares), REPOS de financiamento¹ (€585 milhões) e dívida de médio e longo prazos (€125 milhões), num total de cerca de €710,1 milhões.

7.4.2.2 – Novas aplicações de capital

As aplicações de receitas das privatizações, efectuadas em 2004 nos termos da alínea d) do art.º 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, resumiram-se à realização de capital subscrito pelo Estado em sociedades anónimas e à aquisição de acções, como se pode ver no quadro seguinte. Sobre estas operações ver ainda ponto 7.2.2.7.1.2. A conversão em capital social de um empréstimo à RTP completou a realização de um aumento de capital, deliberado em Fevereiro de 2004, que foi parcialmente realizado em numerário.

¹ Sobre estas operações, que se realizaram pela primeira vez em 2004, ver ponto 6.2.1.4 e Quadro VI-5.

Quadro VII.31 – Novas aplicações de capital realizadas em 2004, com receitas das privatizações

(em milhares de euros)

Empresa	Montante	Observações
ANAM	1 275,0	Realização parcial do aumento de capital social de 2004.
EMPORDEF	13 000,0	Realização do aumento de capital social de 2004.
RTP	117 628,6	Conversão de um empréstimo em capital social.
EDM	5 000,6	Aquisição de acções da EDM à CGD.
Total	136 904,2	

Fonte: DGT e IGCP

7.4.2.3 – Despesas com privatizações

A RCM n.º 14/2003, publicada no Diário da República, I série B, de 5 de Fevereiro, designou um encarregado de missão junto dos Ministros das Finanças e da Economia incumbindo-o de “propor as linhas reorganização do sector energético, a política de alianças empresariais, bem como a estruturação das operações que as permitam concretizar.” Embora tenha sido atribuída uma remuneração ao encarregado de missão e estabelecido que poderia ser apoiado por uma equipe de consultores internacionais, a resolução não indica a entidade que suportaria tais encargos, o que viola o disposto na alínea b) do n.º 3 do art.º 10.º do Decreto-Lei n.º 41/84, de 3 de Fevereiro. Por Despacho Conjunto dos Ministros de Estado e das Finanças e da Economia, sem data, determinou-se que a PARPÚBLICA pagaria tais encargos, sendo reembolsada no prazo de 30 dias após a realização da primeira operação de privatização no sector energético. Também aqui não foi explicitado qual a entidade que reembolsaria a PARPÚBLICA, suportando definitivamente os encargos em causa.

Por contrato de 30 de Dezembro de 2003, o Estado vendeu à REN um lote de acções da GALP pelo preço de €110,4 milhões, verba transferida para o FRDP e a aplicar nas finalidades constitucionalmente previstas para as receitas de reprivatizações de partes sociais de empresas, nacionalizadas após 25 de Abril de 1974. A operação enquadrou-se na 3.ª fase de privatização da GALP e foi a primeira de uma empresa do sector energético realizada após a RCM n.º 14/2003. Em Janeiro de 2004, a PARPÚBLICA solicitou à tutela o reembolso das despesas suportadas até essa data.

Invocando o disposto na alínea f) do n.º 2 do art.º 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 127-B/1997, de 20 de Dezembro, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças determinou que o FRDP reembolsasse a PARPÚBLICA dos encargos com as despesas realizadas pelo encarregado de missão, nomeado pela RCM n.º 14/2003. Ora a disposição invocada, que se transcreve,

“As decorrentes de contratos relativos à montagem de operações de alienação e de oferta pública de subscrição de acções, à tomada firme e respectiva colocação e demais operações associadas, no âmbito da reprivatização ou de outras alienações de participações sociais, por entes públicos.”

permitiria que o FRDP suportasse encargos decorrentes de contratos celebrados para a realização de operações de privatização, mas, no caso em análise os encargos não decorreram de contratos dessa natureza. Assim, o FRDP aplicou receitas de privatizações no pagamento de encargos com a reestruturação do sector energético português, que ascenderam a cerca de €1,1 milhões, em desrespeito da sua lei orgânica, embora em obediência ao citado despacho.



Tribunal de Contas

Por outro lado, a aplicação de receitas das privatizações no pagamento de tais encargos viola o artigo 293.º da CRP e o artigo 16.º da Lei n.º 11/90.

7.4.2.4 – Visto do Tribunal de Contas

O FRDP contabilizou, em 2004, despesas com vistos do Tribunal de Contas, no valor de cerca de €15 milhares. Trata-se de encargos relativos à verificação interna das contas de gerência de 2002 daquele Fundo. A aplicação de receitas de alienações de partes sociais de empresas, nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, na realização de despesas deste tipo tem sido questionada pelo Tribunal, por não ser conforme com a CRP. Porém, como o FRDP obtém outras receitas de alienações de acções¹, e não as diferencia na sua contabilidade, não é possível emitir opinião sobre esta aplicação.

Sobre o ponto 7.4 foram ainda ouvidos o Ministro das Finanças e o IGCP que, nas suas respostas, afirmaram nada ter a acrescentar ao teor deste Parecer.

¹ Acções de empresas que, não tendo sido nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, não estão sujeitas às mesmas normas legais e constitucionais.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO VIII

Operações de Tesouraria



VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

8.1 – Considerações gerais

O presente capítulo em que se analisam as operações realizadas na Tesouraria do Estado e o sistema de contabilização e controlo da actividade financeira do Estado, no ano de 2004, tem por base os resultados obtidos na auditoria à Direcção-Geral do Tesouro no âmbito da Contabilidade do Tesouro, a qual concorre para a consecução de um dos objectivos fixados pelo Tribunal para o triénio de 2005/2007 e que visa:

- ◆ acompanhar a actividade financeira registada na área da Tesouraria do Estado e verificar se a respectiva evolução corresponde às recomendações do Tribunal de Contas;
- ◆ avaliar o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado (RTE) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, no âmbito da Contabilidade do Tesouro, especialmente quanto à conformidade dos processos de contabilização e de controlo ao regime legal, à fiabilidade e tempestividade da informação prestada e à prossecução do princípio da unidade de tesouraria.

A acção foi desenvolvida nos serviços do Departamento da Tesouraria Central do Estado, serviço operativo da Direcção-Geral do Tesouro (DGT) que, de acordo com o artigo 8.º da Lei Orgânica desta entidade (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho), assegura a gestão da tesouraria central do Estado. O período de incidência abrangido correspondeu ao ano de 2004, tendo sido estabelecidos os seguintes critérios de selecção das amostras a analisar:

- ◆ movimentação sujeita às disposições do artigo 2.º, do Capítulo IV e do Capítulo V do RTE;
- ◆ movimentação em contas e diários criados, alterados ou extintos para aferir dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno utilizados, bem como da respectiva adequação ao RTE;
- ◆ movimentação destinada à regularização ou ao encerramento da Contabilidade do Tesouro no âmbito do processo de elaboração e encerramento da Conta Geral do Estado de 2004.

Atendendo aos objectivos e objecto da acção realizada, os diplomas de maior relevância para efeito do respectivo enquadramento normativo são, designadamente, o Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho, que aprova a Lei Orgânica da DGT, e o Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprova o RTE. Dos diplomas autónomos que vieram regulamentar matérias constantes deste regime legal são de destacar o Despacho do Ministro das Finanças n.º 11858/99, de 22 de Junho, as Portarias n.º 958/99 e n.º 959/99, ambas de 7 de Setembro e a Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro. Relativamente ao período de incidência da acção, deve também salientar-se a vigência da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental) com as alterações introduzidas pela Lei n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei de Estabilidade Orçamental), pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho, e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, bem como as disposições constantes da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2004, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro, e do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março, que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2004.

8.2 – Análise do sistema contabilístico

8.2.1 – Conformidade ao regime legal

A conformidade dos processos de contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado ao respectivo regime legal, foi a primeira condição a ser definida para avaliar o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da Contabilidade do Tesouro, em função do cumprimento de disposições constantes do Capítulo V desse Regime.

A prestação de informação contabilística fiável de forma tempestiva foi a segunda condição a ser avaliada, através de análise global ao sistema contabilístico, nomeadamente, em função do desfasamento verificado nos prazos determinados pelo artigo 42.º do RTE e da dimensão das alterações efectuadas nos valores originalmente registados, bem como de análise específica a contas e operações seleccionadas, com especial incidência sobre o cumprimento das disposições relativas às operações previstas nas alíneas b) a e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE e à regularização de saldos determinada pelo artigo 38.º do RTE. Os resultados da análise global são apresentados no ponto 8.2.2 e os da análise específica no ponto 8.3, do presente Parecer.

A prossecução do princípio da unidade de tesouraria foi a terceira condição a ser avaliada, em função do cumprimento de disposições constantes do artigo 2.º do RTE, encontrando-se os resultados da análise desenvolvida no ponto 8.2.3.

No entendimento do Tribunal de Contas, a plena execução do Regime da Tesouraria do Estado não será atingida sem se extinguir o regime transitório previsto no seu artigo 50.º o que só sucederá quando todos os dispositivos legais e administrativos necessários à aplicação do referido regime se encontrarem criados (conforme dispõe o n.º 1 desse artigo).

Quanto à conformidade às normas constantes do Capítulo V do RTE, dos processos de contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, deve começar por mencionar-se que, da regulamentação prevista no artigo 40.º do RTE, apenas as disposições referentes à contabilização de fundos a que se refere o n.º 2 deste artigo foram aprovadas pela Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro, tendo entrado em vigor em 1 de Janeiro de 2000. As condições de funcionamento e controlo das caixas bem como o regime dos alcances ainda não foram definidos por diploma autónomo conforme determina o n.º 1 daquele artigo.

Apesar disso, é de salientar que foi dado cumprimento à recomendação do Tribunal de Contas para que os valores relativos a situações de alcance passassem a ser contabilizados em contas especificamente criadas com essa finalidade.

O artigo 34.º determina que o registo das operações de tesouraria é organizado de acordo com os princípios constantes do Plano Oficial da Contabilidade Pública. É de assinalar que as normas aprovadas pela Portaria n.º 994/99 ainda não foram objecto de articulação com aquele Plano, nos termos do artigo 37.º do RTE, como se prevê no artigo 3.º dessa portaria; o Plano de Contas do Tesouro também não pôde ser articulado com as regras relativas à regulamentação das condições de funcionamento e controlo das caixas, como se estipulava no preâmbulo da mesma portaria porque, como previamente se referiu, o diploma autónomo com a definição dessas regras ainda não foi publicado.

No entanto, os resultados das auditorias sobre a actividade financeira na Tesouraria do Estado têm comprovado que o modelo de contabilização adoptado para registar a inerente movimentação de



Tribunal de Contas

fundos possui condições suficientes para cumprir as finalidades para as quais foi criado e que, nomeadamente, constam do artigo 35.º do RTE.

Porém, verificou-se falta de controlo tempestivo sobre as operações contabilizadas, condicionando a fiabilidade da informação a um nível que tem sido considerado insuficiente, devido às restrições operativas detectadas na aplicação desse modelo, nomeadamente, as resultantes da forma insuficiente como se tem processado a interacção entre as entidades e os sistemas operativos envolvidos na obtenção do produto final.

Cabendo à DGT, nos termos do artigo 36.º do RTE, o controlo e a contabilização dos fundos movimentados, o facto de ainda não ter sido assegurada, em 2004, a transmissão automática da informação sobre a cobrança obtida pelos serviços com função de caixa, para a contabilidade do Tesouro, tem constituído uma das principais restrições operativas à fiabilidade e tempestividade desse controlo e contabilização, uma vez que a escrituração da entrada de fundos é, nos termos do n.º 1 do artigo 39.º, da competência dos referidos serviços.

A falta de tempestividade do controlo tem implicado, entre outras, a existência de contas com saldos contrários à regular movimentação das mesmas, incluindo situações de incumprimento das normas estabelecidas pelo artigo 38.º do RTE.

Esta observação mereceu da DGT, quando instada a pronunciar-se para efeito do exercício do contraditório, a seguinte opinião:

“Considera-se descabida a insistência na referência à falta de controlo tempestivo à movimentação das contas, uma vez que no exercício de 2004 foi mantido em permanência um grupo de trabalho para análise e conciliação de contas, cujos resultados levaram à identificação e justificação das diferenças de saldos existentes, em devido tempo, comunicados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC).”

Como é do conhecimento da DGT e se encontra clara e profusamente expresso no presente documento, a análise da tempestividade do controlo exercido sobre a contabilização não tem sido efectuada pelo Tribunal em função de um critério definido de forma subjectiva ou discricionária mas em função dos períodos legalmente definidos para o efeito, no Regime da Tesouraria do Estado que se encontra em vigor.

Nestas circunstâncias e sem pôr em causa a utilidade da acção do referido grupo de trabalho, tem de se referir que a conciliação e rectificação de saldos voltou a ultrapassar os períodos legais, como comprova a dimensão dos valores movimentados nos Diários 4 e 84, a subsistência de saldos contrários à regular movimentação das respectivas contas e a detecção de movimentos registados com data-valor posterior à da realização das operações a que respeitavam.

Assim sendo, só se pode entender a qualificação de “descabida” como uma assunção pela DGT da impossibilidade em cumprir os prazos em causa devido às restrições existentes que, aliás, o Tribunal reconhece e foram previamente assinaladas. Até porque a DGT revela estar ciente que a insistência do Tribunal não é “descabida” ao referir também que “tem vindo a fazer um esforço assinalável o qual, ainda no corrente ano, deverá permitir o cumprimento do referido prazo legal”.

Com efeito, a falta de tempestividade da contabilização tem-se traduzido, no incumprimento generalizado dos prazos definidos pelo artigo 42.º do RTE, para a DGT enviar à Direcção-Geral do Orçamento (DGO) os elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado, relativamente a cada período de incidência mensal.

Refira-se que o facto do balancete das contas de operações de tesouraria (designado por tabela de entradas e saídas de fundos da Tesouraria do Estado) conter a respectiva data de emissão e a movimentação acumulada (para além da movimentação do período a que respeita), associado à existência de diários especificamente destinados aos movimentos registados após a emissão de cada balancete mensal, permite efectuar uma avaliação objectiva da dimensão e natureza dos atrasos (cuja eliminação não depende exclusivamente da DGT) e, conseqüentemente, a aplicação de medidas para os reduzir.

Neste âmbito, devem ser assinaladas e reconhecidas como positivas, as medidas que a DGT tem vindo a aplicar com o objectivo de reduzir o efeito da insuficiência de meios ao dispor da estrutura organizacional responsável pela contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, através da reorganização de serviços e da informatização de operações.

Em conformidade com recomendações do Tribunal de Contas, no sentido de reduzir a contabilização manual, simplificar o processo contabilístico, registar diária e unitariamente as operações e transferir recursos da função de registo para a de controlo das operações, entrou em funcionamento na contabilidade de 2002 um processo de tratamento e migração automática de informação dos sistemas operativos para o sistema contabilístico (reflectido neste último com a criação do Diário 80). No mesmo sentido foi criado o Diário 84 (movimentado na Contabilidade de 2004 desde 7 de Março de 2005) que permite o registo automático de alterações efectuadas após o fecho provisório de cada período de incidência mensal.

No âmbito da recomendação para que a contabilização automática viesse a abranger todos os sistemas operativos geradores da informação contabilística, relativa à actividade financeira da Tesouraria do Estado, o Tribunal indicou que o peso relativo dessa contabilização deveria atingir 75%, da movimentação total, na Contabilidade de 2004. Apesar desta meta ter sido quase atingida em 2003 (73,1%), na Contabilidade de 2004 verifica-se um claro retrocesso deste indicador para 53,2%.

A análise sobre a conformidade dos processos de contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, às normas do RTE constantes do Capítulo V (Contabilidade do Tesouro), permite concluir que na Contabilidade de 2004 ainda não se verificou o cumprimento integral dessas normas, nomeadamente, as constantes do n.º 1 do artigo 37.º, do artigo 38.º, do n.º 1 do artigo 40.º e do artigo 42.º, facto suficiente para tornar necessária a manutenção do regime transitório previsto no artigo 50.º.

Apesar de ainda não terem sido obtidos resultados compatíveis com o disposto no regime legal, a entidade auditada teve um desempenho positivo quanto à redução dos atrasos na contabilização e à valorização dos serviços prestados aos organismos titulares de contas no Tesouro.

8.2.2 – Fiabilidade e tempestividade da informação contabilística

A Contabilidade do Tesouro é um sistema digráfico para registo de informação sobre a movimentação de fundos públicos através de operações realizadas na Tesouraria do Estado. Os principais elementos contabilísticos utilizados na análise e avaliação da informação registada por este sistema para o ano de 2004 foram, tal como para anos anteriores, o Plano de Contas, os Registos nos Diários e as Tabelas de Entradas e Saídas de Fundos na Tesouraria do Estado.



Os elementos utilizados foram obtidos na sequência de solicitação à Direcção-Geral do Tesouro, no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004. A informação foi extraída do Sistema de Gestão de Contas Correntes da DGT (SGT) desde 29 de Abril de 2004 até 9 de Junho de 2005, tendo sido disponibilizada em ficheiros informáticos e documentação de suporte. Os serviços do Tribunal tiveram também acesso directo ao referido sistema, incluindo o módulo de Contas Correntes que entrou em funcionamento no dia 7 de Março de 2005, e à aplicação de *Homebanking* do Tesouro.

Da análise da informação referida, bem como de outros elementos disponibilizados e dos esclarecimentos entretanto prestados pela entidade auditada, destacam-se as observações seguintes:

- ◆ dois dos diários introduzidos na Contabilidade do Tesouro foram afectos à contabilização automática das alterações posteriores ao fecho provisório de cada período de incidência mensal (Diário 84) e à regularização das contas orçamentais para poderem passar a iniciar um novo ano económico com saldo nulo transitado do ano económico anterior (Diário 89);
- ◆ o fecho do período de contabilização relativo a Dezembro de 2004 através da emissão da respectiva Tabela de Entradas e Saídas de Fundos na Tesouraria do Estado (TESFTE) em 15 de Fevereiro de 2005 foi, tal como para os restantes meses, meramente provisório e não correspondeu ao encerramento da Contabilidade do Tesouro de 2004, o que só veio a suceder em 2 de Junho de 2005 (quase três meses e meio depois do legalmente previsto) com a emissão da TEFTE anual e definitiva;
- ◆ 103 contas de disponibilidades e 286 contas de terceiros apresentaram saldo final provisório (sem considerar as alterações posteriores ao fecho provisório de cada período de incidência mensal) contrário à regular movimentação dessas contas, uma redução face ao ano anterior em que se registaram respectivamente, 145 contas de disponibilidades e 363 contas de terceiros na referida situação;
- ◆ ainda não foi dado integral cumprimento à recomendação do Tribunal de Contas para que cada movimento rectificativo contenha a identificação do movimento original a rectificar.

A movimentação registada no Diário 80 foi objecto de análise específica para verificar se a evolução do processo de contabilização automática, iniciado no âmbito da Contabilidade de 2002, correspondeu à recomendação que foi efectuada pelo Tribunal de Contas no Parecer sobre a respectiva Conta Geral do Estado de 2002 e 2003 e reproduzida no ponto 8.2.1 do presente documento. O Diário 80 foi criado para concentrar a contabilização resultante de um processo de tratamento e migração automática de informação dos sistemas operativos para o subsistema de contabilidade do SGT.

No Diário 80 relativo à Contabilidade de 2004 foram registados 442.006 movimentos, mais 19,8% do que na Contabilidade do ano anterior, tendo o peso relativo da contabilização automática na movimentação total continuado a crescer, em número de registos, tendo passado de 84,9% (em 2002) e 87,5% (em 2003) para 93,8%, em 2004. Relativamente a esta matéria a DGT, em sede de exercício do contraditório, acrescentou os seguintes elementos:

“Prevê-se que a contabilização automática, no corrente ano, consiga atingir uma maior percentagem em relação ao total dos registos efectuados na Contabilidade do Tesouro, quer pela via da contabilização automática das cobranças efectuadas pelas entidades colaboradoras, iniciada em 31 de Março de 2005 e reportada a Janeiro do mesmo ano, quer pela previsível (Novembro do corrente ano) automatização de parte dos registos relativos às caixas do Tesouro.”

Por sua vez, o valor movimentado pelo Diário 80 atingiu €3.960.966,8 milhões, mais 402,6 % do que em 2003. Porém, verificou-se que este crescimento foi consequência de uma situação anómala na contabilização automática que só posteriormente foi possível corrigir e através de contabilização manual. A anomalia resultou de um erro na configuração de ficheiros provenientes da aplicação informática utilizada para gerir aplicações financeiras da DGT que originou o registo por valor errado e em duplicado de um conjunto de movimentos no Diário 80.

Esta situação revelou uma fragilidade no processo de sustentação da contabilização automática capaz de fazer regredir o peso relativo desta na movimentação total, em termos de valor movimentado, para 53,2% quando o Tribunal de Contas tinha recomendado 75% como objectivo a atingir para a Contabilidade de 2004, o que a evolução verificada no indicador aplicado à Contabilidade de 2002 (48%) e de 2003 (73,5%) deixava antever como perfeitamente exequível. Esta observação mereceu da DGT, no âmbito do contraditório, o seguinte comentário:

“Relativamente “à regressão do peso relativo da contabilização automática”, e tendo em conta que a Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) considerou para efeitos desse cálculo os valores relativos ao ficheiro que teve origem na aplicação informática utilizada para gerir as aplicações financeiras do Tesouro e cuja incorrecta formatação originou o registo na Contabilidade de movimentos com valor superior ao real, relembra-se que essa situação foi imediatamente detectada pela DGT, tendo a anulação e os respectivos registos por valor correcto sido efectuados, na sua maioria, de forma automática antes do encerramento do mês a que os mesmos respeitavam.”

O Tribunal faz notar que a análise sobre a evolução do processo de contabilização automática tinha por finalidade verificar se essa evolução correspondia à recomendação efectuada nesse âmbito e não aferir da fiabilidade e da tempestividade da contabilização, aspectos que, aliás, também foram objecto de análise específica. Para efeito da referida verificação, os movimentos foram considerados como tendo sido objecto de contabilização automática ou manual, em função dos diários em que foram registados e não devido à natureza dos ficheiros ou aplicações informáticas que os geraram.

É ainda de assinalar que a correcção da situação anómala implicou o lançamento de valores negativos na contabilização manual (Diário 6) de uma tal dimensão (superior a €3.102 milhões) que foi necessário reformular o indicador utilizado para 2002 e 2003, em que só os registos posteriores ao fecho provisório dos respectivos meses de incidência (efectuados no Diário 4) eram considerados pelo valor absoluto, tendo passado a considerar-se o valor absoluto de todos os registos efectuados em todos os diários. Para além de aplicado à Contabilidade de 2004, o indicador assim reformulado também foi calculado para as anteriores, tendo atingido 44,5% em 2002 e 73,1% em 2003, resultados inferiores mas próximos dos obtidos com o indicador original e coerentes com as análises efectuadas sobre estes.

Deve também realçar-se que o crescimento de 8,1% no número de registos com valor negativo (de 48.074 em 2003 para 52.118 em 2004) foi inferior ao verificado para a totalidade dos registos efectuados no Diário 80 e que apesar do número de registos com valor nulo ter continuado a diminuir (de 16 em 2003 para 10 em 2004), este diário voltou a ser o único a conter registos nesta situação.

A análise dos movimentos registados até 15 de Fevereiro de 2005 que apresentavam maior desfasamento entre data-valor e data de registo revelou que o atraso (entre os 378 e os 399 dias) foi consequência de:

- ◆ alterações de circuitos contabilísticos efectuadas no início de 2005 com incidência na contabilidade de Janeiro de 2004;



- ◆ reconciliações de registos relativos ao circuito de documentos únicos de cobrança e outras, efectuadas um ano após a ocorrência dos factos.

A segunda situação revela que a DGT ainda não efectua, com regularidade, reconciliações necessárias para assegurar a correcta contabilização dos valores movimentados em contas do Tesouro.

Apresentam-se seguidamente os resultados da análise global sobre a fiabilidade e tempestividade da informação registada que complementam e confirmam o que já foi referido sobre esta matéria no presente ponto e a análise específica realizada sobre as contas e operações seleccionadas.

A prestação de informação fiável de forma tempestiva é uma condição essencial para o Tribunal de Contas realizar uma avaliação positiva do sistema de contabilização e controlo da movimentação de fundos públicos realizada na Tesouraria do Estado. Esta condição é também indissociável de uma avaliação que caracterize o actual RTE como objecto de plena execução, devido ao determinado no respectivo artigo 42.º. De acordo com esta disposição, a DGT deve enviar à Direcção-Geral do Orçamento, até ao dia 15 do mês seguinte a que respeitam, os elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado, nomeadamente o balancete das contas de operações de tesouraria, evidenciando os respectivos movimentos mensais e acumulados, segundo a natureza das operações envolvidas. Esta norma admite, como excepção, um prazo adicional para a informação relativa ao mês de Dezembro que deve ser enviada até 15 de Fevereiro do ano seguinte.

A importância que o Tribunal de Contas atribui a esta norma é consequência da principal crítica à Contabilidade do Tesouro incidir sobre a intempestividade verificada no registo da informação e no controlo exercido sobre a mesma, embora se deva ter presente que a qualidade dessa informação depende da capacidade dos sistemas operativos (incluindo os da DGT) em transmitir os dados sobre as operações a contabilizar, de forma fiável e tempestiva. Como se pode observar no quadro seguinte, a norma constante do artigo 42.º do RTE não foi cumprida para a informação relativa ao ano de 2004, verificando-se atrasos no fecho de todos os meses.

Quadro VIII.1 – Datas do fecho da contabilidade

Período de Incidência	Fecha Provisório	Dias de Atraso	Fecha Definitivo	Dias de Atraso
Janeiro	07-04-2004	52	02-06-2005	473
Fevereiro	07-05-2004	53	02-06-2005	444
Março	17-05-2004	32	02-06-2005	413
Abril	31-05-2004	16	02-06-2005	383
Maió	29-06-2004	14	02-06-2005	352
Junho	04-08-2004	20	02-06-2005	322
Julho	30-08-2004	15	02-06-2005	291
Agosto	24-09-2004	9	02-06-2005	260
Setembro	25-10-2004	10	02-06-2005	230
Outubro	26-11-2004	11	02-06-2005	199
Novembro	23-12-2004	8	02-06-2005	169
Dezembro	15-02-2005	0	02-06-2005	107
2004	Atraso Médio	20	Atraso Médio	304

Relativamente ao fecho provisório da contabilidade (cuja data corresponde à da emissão da TESHTE de cada período de incidência mensal) verifica-se um atraso médio de 20 dias (para 2001 tinha sido de 57 dias, para 2002 de 51 dias e para 2003 de 29 dias) com flutuações compreendidas entre 0 (Dezembro) e 53 (Fevereiro) dias.

Já o fecho definitivo (cuja data corresponde à da TESHTE anual definitiva) apresenta um atraso médio de 304 dias (para 2001 tinha sido de 469 dias, para 2002 de 473 e para 2003 de 310) com flutuações compreendidas entre 107 (Dezembro) e 418 (Janeiro) dias. Neste caso, o atraso decresce em função do período de incidência devido ao facto de não se verificar o fecho definitivo de cada período (nos termos determinados pelo artigo 42.º do RTE) mas sim o fecho definitivo de todos os períodos com o encerramento da Contabilidade do Tesouro de cada ano.

A DGT justificou estes atrasos, em sede de contraditório, com as restrições já assinaladas no ponto 8.2.1 do presente documento:

“O não cumprimento dos prazos previstos no artigo 42º do Regime da Tesouraria do Estado (RTE), para envio à DGO dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado, deriva do facto de, como é do conhecimento da DGTC, o registo dos valores cobrados pelos serviços com funções de caixa assentar numa contabilização totalmente manual, situação geradora de dificuldades, quer ao nível da obtenção atempada da informação necessária à contabilização, quer ao nível do seu tratamento (inserção na Contabilidade).

Neste contexto, com vista a ultrapassar este constrangimento, a DGT tem vindo a fazer um esforço assinalável o qual, ainda no corrente ano, deverá permitir o cumprimento do referido prazo legal, por via da automatização de parte dos registos das caixas do Tesouro, com início no próximo mês de Novembro.

Por outro lado, a existência de um desfazamento temporal entre o fecho provisório e o fecho definitivo deriva, na maioria das situações, de factores externos à DGT, sendo da responsabilidade de entidades (a título de exemplo podemos mencionar as caixas do Tesouro e as entidades colaboradoras na arrecadação da receita) que incorrem em erros ou atrasos no envio da informação ao Tesouro e que, conseqüentemente, geram registos contabilísticos relativos a meses encerrados na sua Contabilidade.”

Deve assinalar-se a contínua e generalizada redução dos atrasos relativos ao fecho provisório, tendo o atraso médio diminuído 9 dias (31%) de 2003 para 2004 e 37 dias (65%) desde 2001. Também os atrasos relativos ao fecho definitivo têm vindo a diminuir mas de forma menos significativa e estável, com o atraso médio a reduzir-se em 6 dias (2%) de 2003 para 2004 e em 165 dias (35%) desde 2001.

No mesmo sentido, o n.º 22 da Circular, Série A, n.º 1304 da Direcção-Geral do Orçamento, de 28 de Novembro de 2003, relativa aos procedimentos necessários à apresentação da Conta Geral do Estado para o ano de 2003 e seguintes, determina que cabe à Direcção-Geral do Tesouro enviar à DGO a tabela definitiva de entrada e saída de fundos na tesouraria do Estado, até ao final do mês de Abril do ano seguinte ao da execução orçamental. Voltou a verificar-se o incumprimento desta disposição, uma vez que a referida tabela para o ano de 2004 só foi emitida e enviada em 2 de Junho de 2005. Para efeito de contraditório, a entidade auditada referiu sobre esta matéria que:

“Como é do conhecimento da DGTC a Conta Geral do Estado encerra no momento que a DGO envia à DGT com os últimos movimentos de encerramento, os quais normalmente coincidem com as necessidades brutas de financiamento, tendo os relativos ao ano de 2004 sido enviados a esta Direcção-Geral em 1 de Junho de 2005, data após a qual ficaram reunidas as condições para procedermos ao encerramento do ano. Desta forma, e em nosso entender não deverá ser imputada à DGT a responsabilidade pelo encerramento tardio da Conta Geral do Estado.



A razão pela qual a DGT apenas disponibilizou a informação à DGTC (ficheiros com os movimentos do ano) em 14 de Junho de 2005, reside no facto, do qual foi dado conhecimento àquela Direcção-Geral, de após os últimos registos na Contabilidade (diário 04) e respectiva emissão da tabela anual de entradas e saídas de fundos na Tesouraria do Estado, se ter executado um procedimento novo relativo à transferência de saldos de todas as contas orçamentais (despesa e receita) por forma a actualizar os saldos dos respectivos NIB's no sistema de Contas Correntes. A intenção da DGT foi a de enviar toda a informação relativa ao ano de 2004, incluindo os registos do diário 89 - Movimentos de encerramento de ano (dependente de tratamento manual)."

Sobre este comentário da DGT é de salientar que, sendo recorrente a situação relativa ao encerramento da Contabilidade do Tesouro e da Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas não tem imputado a responsabilidade por esse facto à DGT uma vez que os movimentos de encerramento só têm sido comunicados pela DGO em data posterior ao dos prazos definidos para o efeito. A observação do Tribunal sobre este incumprimento é factual e, como tal, incontroversa, mas em nada contraria a constatação de ser o comportamento da DGO a inviabilizar, na prática, o cumprimento pela DGT de um prazo determinado pela própria DGO. Quanto à disponibilização da informação definitiva ao Tribunal em 14 de Junho de 2005, é de salientar que não foi esta a data considerada na avaliação efectuada mas, como já foi referido, a da emissão da tabela definitiva (2 de Junho de 2005).

Para aferir da tempestividade e da fiabilidade da informação registada na Contabilidade do Tesouro de forma mais objectiva, foi introduzido e tem vindo a ser determinado desde a Contabilidade de 2002, um conjunto de indicadores representativos, para cada período de incidência mensal e para o anual, dos graus de tempestividade e de fiabilidade e da prestação de informação fiável de forma tempestiva, este último para conjugar de forma ponderada a informação sintetizada nos outros. Estes indicadores permitem aferir da evolução entre sucessivos períodos homólogos e comparar a movimentação entre contas, para diferentes níveis de agregação.

Para a Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2004, verificou-se que a duração do período tempestivo correspondeu a 70,5% do tempo necessário para registar a informação original e apenas a 13,6% do tempo necessário para registar a informação definitiva, resultados que representam uma evolução positiva face aos obtidos para o ano anterior (62% e 13,4%, respectivamente).

Verificou-se também que o valor da informação original correspondeu a 90,9% da movimentação total. Neste caso, regista-se uma descida face ao resultado obtido para o ano anterior (92,3%); apesar do IF relativo ao mês de Dezembro (65,6%) ter aumentado, nos restantes meses o valor deste indicador variou entre 86,3% e 99,9%, quando para 2003 tinha variado entre 97,7% e 99,7%.

O Indicador de Fiabilidade Tempestiva (IFT) representa o peso relativo da movimentação imputada ao período tempestivo face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas. Pode ser interpretado como uma medida da adequação desse período para a contabilização, pois para atingir o valor máximo é necessário que a contabilização seja integralmente efectuada no período legalmente definido para o efeito. Este indicador penaliza os atrasos no registo da informação original face ao respectivo período legal e as posteriores alterações, neste caso, de forma crescentemente agravada pelos atrasos face ao registo da respectiva informação original e, não sendo representativo da fiabilidade da informação definitiva, permite determinar as áreas críticas a sujeitar a análise específica para apurar essa fiabilidade.

O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos com a aplicação à Contabilidade do Tesouro de 2004, dos Indicadores de Tempestividade da informação original (ITo) e da definitiva (ITn), de Fiabilidade (IF) e de Fiabilidade Tempestiva (IFTTo e IFT), por período de incidência mensal e anual.

Quadro VIII.2 – Indicadores de Tempestividade, Fiabilidade e Fiabilidade Tempestiva

PI	ITo (%)	ITn (%)	IF (%)	IFTTo (%)	IFT (%)
Janeiro	46,9	8,9	98,3	95,6	44,9
Fevereiro	45,4	9,0	95,2	98,6	44,7
Março	59,0	10,0	98,0	99,0	58,4
Abril	73,8	10,5	99,2	98,6	72,8
Mai	76,7	11,6	86,3	85,8	65,8
Junho	69,2	12,3	99,7	99,8	69,1
Julho	75,4	13,6	99,7	99,5	75,1
Agosto	83,6	15,0	98,6	98,9	82,7
Setembro	81,8	16,4	99,9	99,8	81,7
Outubro	80,7	18,8	99,8	99,8	80,6
Novembro	84,9	21,0	91,6	91,4	77,6
Dezembro	100,0	41,8	65,6	57,9	57,9
2004	70,5	13,6	90,9	87,6	64,9

Verifica-se que o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 64,9% do valor da movimentação total. Ou, em alternativa, que apenas 64,9% da informação registada no período legal pode ser considerada fiável face à definitiva. O IFT regista assim uma evolução positiva de 2003 (em que apenas atingiu 56,8%) para 2004, uma vez que a redução dos atrasos no registo da informação original (reflectida no crescimento do ITo) mais que compensou a regressão verificada na fiabilidade dessa informação face à definitiva (reflectida na descida do IF).

A análise do conjunto dos indicadores permite concluir que o IFT é sobretudo penalizado pelo atraso no registo da informação original (face ao período legal determinado para o efeito) reflectido no ITo, uma vez que as alterações efectuadas ao valor dessa informação não atingem dimensão suficiente para que o atraso no registo da informação definitiva (reflectido pelo ITn) possa ter impacto significativo no IFTTo (que varia entre 85,8% e 99,8%, à excepção do mês de Dezembro para o qual apenas atinge 57,9%).

O resultado a obter com o IFT, dentro dos limites mínimo (0%) e máximo (100%) previamente definidos, depende da ponderação a utilizar, tendo a opção recaído num ponderador que penalizasse os atrasos de forma crescente, uma vez que o critério para avaliação da tempestividade é o estabelecido pelo próprio regime legal cuja execução se pretende avaliar. A maior utilidade deste indicador consiste em permitir a comparação entre os períodos de incidência e entre as diferentes áreas a registar. Com efeito, a determinação do IFT para cada subconjunto da movimentação total em que seja possível diferenciar a informação original e as alterações permite identificar as áreas de menor fiabilidade tempestiva da informação original.

O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos para o IFT de cada uma das três principais classes do Plano de Contas do Tesouro e da movimentação total, relativamente a cada período de incidência mensal e ao ano de 2004. É de assinalar que, tal como para o ano anterior, a área de menor IFT constante do quadro corresponde à da Execução do Orçamento do Estado (OE) relativa ao mês de



Dezembro (justificando o critério de selecção incidente sobre a movimentação destinada à regularização de carácter excepcional e ao encerramento da Contabilidade).

Quadro VIII.3 – Indicador de Fiabilidade Tempestiva por classes

Período de Incidência	Indicador de Fiabilidade Tempestiva – IFT (%)			
	Disponibilidades e Aplicações	Terceiros	Execução do OE	Total
Janeiro	45,2%	44,0%	46,1%	44,9%
Fevereiro	44,8%	44,5%	44,9%	44,7%
Março	58,4%	58,4%	57,7%	58,4%
Abril	72,9%	72,8%	72,0%	72,8%
Maió	57,9%	76,2%	75,7%	65,8%
Junho	69,2%	69,1%	68,1%	69,1%
Julho	75,2%	75,0%	74,7%	75,1%
Agosto	82,9%	82,3%	83,1%	82,7%
Setembro	81,6%	81,8%	81,6%	81,7%
Outubro	80,5%	80,6%	80,5%	80,6%
Novembro	84,5%	67,9%	84,8%	77,6%
Dezembro	99,8%	55,4%	22,9%	57,9%
2004	72,2%	63,7%	48,4%	64,9%

Relativamente à movimentação das contas de disponibilidades e aplicações, o indicador reflecte uma maior incidência do exercício da função de controlo no final de cada ano e na transição para o ano seguinte, devido às competências da DGT em matéria de responsabilidade financeira, nomeadamente, as constantes do artigo 43.º do RTE.

Quanto às contas de execução orçamental é de referir que, no essencial, o indicador penaliza o facto da TESFTE relativa a Dezembro (cujo envio à DGO foi efectuado no prazo legal) não ter cumprido a regra de equilíbrio entre Receita e Despesa total (em termos acumulados) através do registo da Receita não efectiva (passivos financeiros) necessária para o efeito, no valor de €38.094,58 milhões. O registo de passivos financeiros foi incluído na tabela anual definitiva (enviada à DGO três meses e meio após o prazo legal) e apresentou uma dedução de €68,2 milhões face ao diferencial verificado entre os valores acumulados de Receita e Despesa total constantes da TESFTE de Dezembro.

Note-se que a inclusão, na informação original de Dezembro, da transferência do valor inicialmente referido, de dívida pública para receita não efectiva, teria reduzido a falta de tempestividade do registo de passivos financeiros ao valor da dedução também já mencionada e traduziria muito mais fielmente a realidade das operações orçamentais (com reflexo no crescimento do IFT de Dezembro para 97,2% e no IFT global para 73,8%). Tanto mais que o valor acumulado da Receita (efectiva) constante da TESFTE de Dezembro de 2004 (enviada à DGO em 15 de Fevereiro de 2005) era igual ao das receitas orçamentais arrecadadas que foi inscrito na conta provisória de 2004 apresentada pela DGO como reportada a 14 de Fevereiro de 2005; tal como o valor do excesso das despesas sobre as receitas orçamentais registadas na TESFTE era igual ao indicado na conta provisória (e ao valor de passivos financeiros inicialmente indicado).

Acontece porém que nesta conta provisória também se referia que as receitas orçamentais arrecadadas estavam a ser objecto de conciliação entre a DGT e as respectivas entidades administradoras e/ou

coadoras e, de facto, no Mapa das Receitas do Estado por classificação económica, integrado na mesma conta, o valor de receita cobrada era inferior em €167,65 milhões ao registado na TESHTE.

Este facto demonstra que, tal como para os anos anteriores, o designado processo de conciliação da Receita do Estado entre a Contabilidade Orçamental (suportada pelo Sistema Central de Receitas da DGO) e a Contabilidade do Tesouro não conseguiu assegurar o apuramento de valores consistentes até à data em que a DGT enviou para a DGO o que deveria ter sido, de acordo com o prazo determinado pelo RTE, a última informação contabilística relativa ao ano de 2004. De facto, voltou a constatar-se que o valor da Receita efectiva apurado pela Contabilidade Orçamental se manteve divergente do apurado pela Contabilidade do Tesouro, desde o início até praticamente ao final dos respectivos processos de contabilização. Esta divergência contínua que só termina pela imposição decorrente da necessidade de encerrar a própria CGE constitui um dos principais elementos confirmativos das observações do Tribunal de Contas sobre a falta de fiabilidade e de consistência na contabilização da Receita do Estado.

A análise efectuada no presente ponto permite concluir que, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2004, o grau de execução do RTE associado à prestação de informação fiável de forma tempestiva continuou a justificar a manutenção do regime transitório previsto no artigo 50.º. De facto, a conjugação do incumprimento generalizado dos prazos determinados pelo artigo 42.º com a dimensão dos atrasos no fecho dos períodos de incidência mensais e anual, das alterações aos registos originais até ao encerramento da contabilidade, dos saldos contrários à regular movimentação das contas e das alterações transitadas da contabilidade do ano anterior e a transitar para a do ano seguinte, revela que a informação prestada ainda não se encontra próxima de uma situação de fiabilidade tempestiva.

8.2.3 – Prossecução do princípio da unidade de tesouraria

Conforme se referiu no início do ponto 8.2.1, a prossecução do princípio da Unidade de Tesouraria foi a terceira condição a ser definida para avaliar o grau de execução do RTE.

Neste âmbito, a plena execução do RTE corresponde ao cumprimento do disposto no artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do RTE, normas que estabelecem a obrigatoriedade dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) disporem de contas abertas na DGT através das quais promovam as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantenham depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria, a partir do início do 3.º ano económico posterior ao da entrada em vigor do diploma que aprovou o RTE, ou seja, a partir de 1 de Janeiro de 2002, cabendo à DGT assegurar-lhes a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.

Tal como em anos anteriores, a Lei do Orçamento do Estado para 2004 (Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro) contém um artigo respeitante ao Princípio da Unidade de Tesouraria (artigo 55.º). O n.º 1 desta disposição determina que toda a movimentação de fundos dos SFA incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, deve ser efectuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pela DGT.

A análise da informação disponibilizada pela DGT sobre a criação de contas do Tesouro na vigência da contabilidade de 2004 permite verificar que os motivos invocados para a abertura de 147 das 400 contas nesta situação, estão associados à prossecução do princípio da unidade de tesouraria pelos SFA.

Por sua vez e também como em anos anteriores, o Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2004 (Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março) consagra normas com carácter sancionatório, no âmbito da



prossecação do princípio da unidade de tesouraria. O n.º 1 do artigo 39.º deste diploma determina a afectação a receita geral do Estado de 2004, dos rendimentos de depósitos e aplicações financeiras auferidos pelos SFA, nesse ano e no anterior, devido ao incumprimento deste princípio e respectivas regras. O n.º 2 do mesmo artigo refere ser aplicável à receita prevista no n.º 1, o disposto no artigo 10.º da lei orçamental para 2004, norma que admite a retenção de transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado destinadas, neste caso, a SFA para satisfação de débitos, vencidos e exigíveis, constituídos a favor, neste caso, da DGT.

O n.º 3 do mesmo artigo faz depender a aplicação do disposto no n.º 1 de despacho do Ministro das Finanças. Porém, no ano de 2004 não se verificou a publicação de qualquer despacho neste sentido.

Instada a pronunciar-se em sede de contraditório, a DGO, sobre a prossecação do princípio da unidade de tesouraria, referiu que:

“com vista a induzir ao cumprimento daquele princípio tem vindo a propor a inclusão, no decreto-lei que aprova as normas de execução orçamental para cada ano, de um mecanismo sancionatório do seu incumprimento, que se traduz na obrigatoriedade dos organismos autónomos entregarem ao Tesouro os rendimentos de depósitos e outras aplicações financeiras auferidos no sector bancário.”

Tal como todas as outras medidas legislativas determinadas neste âmbito, as disposições relativas ao ano de 2004 não puseram cobro à situação de incumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 2.º do RTE. Este incumprimento tem sido justificado pelos SFA com o argumento da prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, por parte da DGT, não atingir as mesmas condições de eficiência das entidades prestadoras dessa actividade, como determina a alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do RTE.

Tendo em conta os resultados insatisfatórios apresentados pela DGT em 2003 e as recomendações efectuadas pelo Tribunal de Contas sobre a prossecação do princípio da unidade de tesouraria nos Pareceres sobre a CGE de 2001, de 2002 e 2003, foi solicitado àquela entidade, em 11 de Fevereiro de 2005, informação sobre o cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do RTE, incluindo os dados relativos à situação dos excedentes e disponibilidades dos SFA reportada a 1 de Janeiro e a 31 de Dezembro de 2004.

Quanto à informação solicitada, a posição da DGT continua a ser a seguinte:

“Considerando que o prazo, definido pela RCM n.º 115/2002, de 25 de Setembro, para a total transferência das aplicações financeiras dos seus excedentes e disponibilidades, pelos fundos e serviços autónomos, era o dia 30 de Setembro de 2002, não dispõe esta Direcção-Geral, a partir dessa data, de elementos que permitam inferir do grau de cumprimento da unidade de tesouraria do Estado, sendo certo que todos os organismos da Administração Directa do Estado possuem contas abertas no Tesouro”.

Esta posição da DGT contraria o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 67.º da Lei n.º 91/2001 (Lei de Enquadramento Orçamental) republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, bem como a recomendação efectuada pelo próprio Tribunal nas duas anteriores auditorias para que fosse obtida pela DGT, em conjugação com a DGO, informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecação do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro.

Sobre este assunto, a DGT entendeu ainda acrescentar, em sede de contraditório, que:

“não compete ao Tesouro medir ou controlar o cumprimento dos preceitos legais contemplados no DL n.º 191/99, de 5 de Junho, na RCM n.º 115/2002, no art.º 43.º do DL n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, art.º 36.º do DL n.º 54/2003, de 29 de Março e art.º 39.º do DL n.º 57/2004, de 19 de Março, mas tão só disponibilizar todos os meios (serviços bancários ajustados à realidade das entidades públicas, formação e divulgação) para a sua adequada observância. Essas funções, parece-nos que deverão ser executadas pelas entidades externas de auditoria e controlo, designadamente pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), pela DGTC e pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), que dispõem de competências para esse efeito, o que não acontece com a DGT.

Não obstante, afigura-se que não basta o conhecimento do grau de cumprimento da unidade da Tesouraria do Estado por parte das entidades públicas que, por si só, traduz uma constatação passiva dos factos. Deve ter-se presente o dinamismo e esforço de melhoria contínua e divulgação de novas funcionalidades, que ao longo dos anos tem sido demonstrado pelo Tesouro, havendo que ponderar o estabelecimento de mecanismos sancionatórios específicos relacionados com o incumprimento do princípio de unidade da tesouraria do Estado.”

Esta argumentação que é recorrente e, na prática, se traduz pelo incumprimento da recomendação do Tribunal de Contas para a DGT obter, em conjugação com a DGO, informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, merece do Tribunal as observações seguintes:

- ◆ o Tribunal nunca solicitou à DGT para medir ou controlar o cumprimento dos preceitos legais relativos à unidade da Tesouraria do Estado e muito menos para o substituir na função de avaliar a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, relativamente à qual se tem vindo a pronunciar com a frequência e relevância que considera equivalentes à importância que lhe foi atribuída no actual Regime da Tesouraria do Estado, sendo disso exemplo o presente ponto deste capítulo;
- ◆ o que o Tribunal tem solicitado à DGT é a informação que a Lei de Enquadramento Orçamental determina que deve ser remetida ao Ministério das Finanças pelos serviços e fundos autónomos, ou seja, informação completa sobre os saldos de depósitos ou de outras aplicações financeiras e respectivas remunerações;
- ◆ a solicitação desta informação à DGT e não a outro serviço do Ministério das Finanças, nomeadamente, à DGO, tem por propósito averiguar o conhecimento da DGT sobre a situação dos excedentes e disponibilidades de todos os serviços a que devem ser disponibilizados os meios para a adequada observância da unidade de tesouraria determinada pelo artigo 2.º do RTE;
- ◆ na opinião do Tribunal, o exercício das competências atribuídas à DGT nesta matéria também implica conhecer a situação e acompanhar a evolução de todos os serviços (e não apenas da parte relativa aos fundos que se encontram depositados ou aplicados no Tesouro), para poder maximizar o ajustamento dos serviços prestados às necessidades sentidas;
- ◆ neste âmbito tem sido patente a falta de articulação entre a DGT e a DGO e a desvalorização com que tem sido considerados aspectos assinalados pelo Tribunal como essenciais para controlar e avaliar objectivamente o cumprimento do disposto no RTE; exemplo disso é a manutenção de critérios e nomenclaturas diferenciadas que, na prática, continuam a impedir a execução linear de um controlo tão essencial como o de avaliar a coerência do universo, uma



vez que a aplicação desses critérios e nomenclaturas faz, desde logo, divergir o conjunto dos organismos com o estatuto de SFA nos sistemas de informação das referidas entidades.

Da análise da informação disponibilizada pela DGT sobre os fundos depositados ou aplicados por SFA no Tesouro resultou o conjunto de observações que se segue.

- ◆ No quadro seguinte encontra-se reflectida a distribuição dos saldos das contas do Tesouro no balcão de *Homebanking*, em 31 de Dezembro de 2004, de acordo com a classificação atribuída pela DGT e resultante da aplicação da Nomenclatura dos Sectores Institucionais (S) definida pelo Sistema Europeu de Contas (SEC 95).

Quadro VIII.4 – Fundos depositados no Tesouro em 31 de Dezembro de 2004 por sectores institucionais

Código	Nomenclatura dos Sectores Institucionais	Saldo HB (em euros)	Número de contas
	Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) *	0,00	1
	Direcção-Geral do Tesouro (DGT) *	-776.394.858,21	24
S 11	Sector Residente - Sociedades Não Financeiras	57.004.684,22	61
S 123	Sector Residente - Sociedades Financeiras - Outros Intermediários Financeiros	7.258.583,40	7
S 124	Sector Residente - Sociedades Financeiras - Auxiliares Financeiros	2.454.786,62	8
S 13111	Sector Residente - Administrações Públicas - Administração Central do Estado	131.400.256,65	412
S 13112	Sector Residente - Administrações Públicas - Administração Central – SFA	3.169.632.673,81	1.507
S 13131	Sector Residente - Administrações Públicas - Administração Regional	33.046.267,37	7
S 1314	Sector Residente - Administrações Públicas - Fundos da Segurança Social	243.905,49	3
S 15	Sector Residente - Particulares (inclui Instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias)	269.057,01	6
S 28	Sector não Residente - Organismos Internacionais	43.808.999,72	2
	Total	2.668.724.356,08	2.038

* Não foi atribuído código para as contas afectas ao IGCP e à DGT.

Comparando estes dados com os relativos aos saldos finais de 2003, verifica-se a existência de mais 206 contas no balcão de *Homebanking*, não só devido ao aumento das contas de SFA e de serviços integrados mas também à abertura de contas afectas à própria DGT. No caso específico dos SFA, verifica-se uma evolução de 1.409 contas com um saldo credor global de € 1.920,30 milhões (no final de 2003) para 1.507 contas com saldo credor global de €3.169,6 milhões (no final de 2004).

- ◆ Os valores globais reportados pela DGT sobre a distribuição dos excedentes e disponibilidades dos SFA no Tesouro, por depósito à ordem (DO), a prazo (DP) ou em Certificados Especiais de Dívida Pública (CEDIC) no final de 2004, representam um aumento de 48,63% face aos do ano anterior (já superiores em 12,17% aos relativos ao final de 2002), como consta do quadro seguinte.

(em milhões de euros)

Data	DO	DP	CEDIC	Total na DGT	Varição
31-12-2002	1.838,69	60,65	1.248,40	3.147,74	-
31-12-2003	1.920,30	56,32	1.554,16	3.530,78	12,17%
31-12-2004	3.169,63	49,87	2.028,29	5.247,79	48,63%

Os valores de DO são os dos saldos das contas à ordem de SFA constantes dos ficheiros recebidos da DGT sobre as contas no balcão de *Homebanking*. Os valores de DP e de CEDIC são os das respectivas aplicações existentes no final de cada ano (informação também prestada pela DGT), devendo referir-se que o saldo da conta relativa a DP constante dos referidos ficheiros é inferior em €0,75 milhões (final de 2003) e superior em €0,10 milhões (final de 2004) ao valor das respectivas aplicações, divergência que não foi esclarecida pela DGT.

Tendo sido solicitada à DGT informação sobre cada receita do Estado obtida por aplicação do disposto no artigo 39.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2004, (nos termos do qual os rendimentos de depósitos e aplicações financeiras auferidos pelos SFA em 2003 e 2004, por não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e respectivas regras, constituem receita do Estado do ano de 2004), aquela entidade solicitou à DGO em 11 de Abril de 2005, com urgência, a prestação de informação relativa ao “número de contas bancárias mantidas pelos serviços na banca comercial e respectivos saldos médios mensais”, e também o “valor dos juros auferidos e entregues ao Estado e o respectivo documento comprovativo” reportados ao ano de 2004.

A DGO, em resposta à DGT, em 15 de Abril de 2005, presumindo que a informação pretendida fosse “apenas relativa ao subsector dos serviços e fundos autónomos”, refere não existir a “informação solicitada de forma centralizada”, pelo que “a resposta à DGT terá de passar pelo envolvimento de todas as delegações da DGO” e propõe soluções para o efeito, a submeter a aprovação superior.

Sobre o pedido efectuado pela DGT à DGO, esta entidade afirma, em sede de contraditório, que:

“naquela comunicação estava implícito a adequada articulação entre as duas entidades, e a prova disso é o facto dos elementos solicitados pela DGT - número de contas bancárias mantidas pelos serviços na banca comercial, respectivos saldos, valor dos juros auferidos e entregues ao Estado, bem como os respectivos documentos de suporte - terem sido obtidos junto dos organismos autónomos com a intervenção de delegações da DGO e, posteriormente, enviados àquela Direcção-Geral.”

Tendo em conta a recomendação e a solicitação do Tribunal de Contas relativas à informação sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, é de assinalar o facto da informação indicada pela DGO como enviada à DGT, não ter sido remetida ao Tribunal.

Em consequência desta situação e tal como para anos anteriores, não foi disponibilizada qualquer informação sobre as medidas tomadas para garantir a entrega e consequente afectação a receita do Estado, dos juros auferidos por SFA devido à aplicação de disponibilidades fora da esfera do Tesouro.

No âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria, foram ainda objecto de análise o relatório da DGO designado por “Súmula da Intervenção Temática sobre a Unidade de Tesouraria”, de 3 de Dezembro de 2004, e a Informação elaborada pela DGT sobre aquele relatório.



Tribunal de Contas

A Súmula da DGO foi objecto de Despacho de concordância do Secretário de Estado do Orçamento (SEO), em 6 de Janeiro de 2005, no qual considera que *“a proliferação de contas bancárias fora da DGT é susceptível de criar significativos prejuízos para o Estado”*, bem como, de Despacho do Ministro das Finanças e da Administração Pública, em 14 de Fevereiro de 2005 e dirigido ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (SETF), no qual, designadamente, se solicita a análise das questões em causa e *“a proposta das medidas que permitam assegurar de facto o princípio da unidade de tesouraria”*.

Atendendo às limitações decorrentes da falta de informação sobre a situação global dos excedentes e disponibilidades dos SFA que impedem uma avaliação objectiva sobre o grau de execução do RTE no âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria até à sua plena aplicação, são de salientar as seguintes observações sobre o conteúdo da referida Súmula.

- ◆ as Intervenções da DGO recaíram sobre 21 instituições com autonomia administrativa e financeira da administração central do Estado, de 13 ministérios distintos, amostra que a DGO *“considera representativa e suficiente para o levantamento das principais questões e possibilidade de inferir ilações generalizantes”*, embora reconheça as condicionantes existentes na elaboração da Súmula em causa;
- ◆ a conclusão genérica da DGO é a de que os serviços não dão cumprimento ao que respeita à gestão e movimentação de disponibilidades e excedentes, nem ao que concerne aos princípios legalmente consagrados, considerando até que a totalidade dos serviços não cumpre na íntegra os princípios inerentes à Unidade de Tesouraria;
- ◆ são apontadas como deficiências mais frequentes aos serviços prestados pela DGT, a dificuldade na implementação do serviço de *Homebanking* e a maior morosidade no processamento de pagamentos através do mesmo, a necessidade de efectuar os depósitos de numerário nas tesourarias de finanças, a existência de um período para compensação dos cheques depositados na DGT demasiado elevado e as dificuldades nas transferências dos vencimentos dos funcionários;
- ◆ para além de considerarem insuficiente o conjunto e a credibilidade dos serviços prestados pela DGT, face a uma maior fiabilidade dos serviços prestados pelas instituições financeiras, os organismos também referem que o incumprimento resulta da reduzida formação prestada pelos técnicos da DGT no sentido de se adaptarem à aplicação do princípio em causa;
- ◆ os serviços mais necessários que a DGT não fornecia, segundo os organismos, eram o Multibanco, uma conta para movimentar o Fundo de Maneio, um sistema integrado que permitisse o processamento de salários através das contas dos organismos na DGT, o pagamento de portagens através da Via Verde e a emissão de cartões de crédito.

Por sua vez, na Informação da DGT, elaborada para dar cumprimento ao Despacho do Ministro das Finanças e da Administração Pública previamente referido, é salientada a evolução verificada no *Homebanking* do Tesouro e, nomeadamente, a utilização deste serviço em 2004, por 783 organismos titulares de 222 contas afectas ao respectivo balcão, quando em 2003 os organismos tinham sido 700 e as contas 1756. Estes dados representam um crescimento de quase 12% em titulares e superior a 15% em contas, tendência também confirmada pela evolução do número de contas nos ficheiros remetidos pela DGT, apesar da divergência nos totais (1832 no final de 2003 e 2038 no final de 2004).

Uma das medidas referidas nesta Informação para ultrapassar as limitações do serviço disponibilizado aos utilizadores, foi a criação de uma nova funcionalidade para permitir aos organismos públicos efectuar depósitos de valores (numerário e cheques) em contas da DGT em instituições de crédito,

com a faculdade do crédito desses valores ser efectuado de imediato nas contas desses organismos no Tesouro. Para a prestação deste serviço, designado por “Depósito Externo de Valores em Entidades Bancárias”, foram celebrados em 2004 acordos entre a DGT e três entidades, a Caixa Geral de Depósitos, o Banco Comercial Português e o Banco Espírito Santo.

O acesso directo à aplicação informática que suporta o *Homebanking* e a consulta de informação residente na mesma, confirmou que a aplicação continua a ter como limitação, só ser possível visualizar os primeiros cinquenta registos de cada data de movimento com o detalhe das respectivas operações; para visualizar todos os registos de determinada data no respectivo extracto de conta continua a não ser possível aceder ao detalhe das operações.

Para aferir da aderência da informação residente nesta aplicação (relativa à movimentação das contas do Tesouro abertas no balcão criado especificamente para o *Homebanking*) com a correspondente informação contabilística, foi utilizado o valor dos saldos contabilístico em 31 de Dezembro de 2004, tendo por base a versão da Contabilidade do Tesouro de 15 de Fevereiro de 2005, por ser esta a data prevista no artigo 42.º do RTE para o envio dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da CGE.

Verificou-se que, das 2.038 contas existentes, 5 apresentavam saldo devedor (3 contas de antecipações de fundos e as 2 de depósitos externos, todas afectas à DGT, no total de €835.000.487,03), 642 saldo nulo e 1.391 saldo credor, no total de €3.503.724.843,11. Os titulares da maioria das contas com saldo credor (1136) são SFA, representando €3.169.632.673,78 (95,4% do valor).

A correspondência estabelecida entre as contas do *Homebanking* e as da Contabilidade do Tesouro através do respectivo Número de Identificação Bancária (NIB) permitiu comparar os valores dos correspondentes saldos. Dessa comparação resultaram divergências em 242 contas, das quais 7 com saldo no *Homebanking* superior ao da Contabilidade com um desvio global no valor de €43.624,61 e 235 com saldo no *Homebanking* inferior ao da Contabilidade com um desvio global no valor de €35.346.845,61. Solicitados esclarecimentos sobre esta situação verificou-se que a maioria das diferenças se ficou a dever:

- ◆ ao facto da compensação de cheques de 30 e 31 de Dezembro de 2004 ter sido reflectida nos sistemas do Tesouro com data-valor de 02 de Janeiro de 2005 (afectou 234 contas);
- ◆ a cheques emitidos/pagos com data-valor reportada na contabilidade ao ano de 2005 e no *Homebanking* ao de 2004 (afectou 4 contas); segundo a DGT este facto decorre do “*HB assumir na emissão do cheque a data-valor da sua compensação enquanto que o SGT reflecte a data movimento como data-valor*”;
- ◆ a cheques depositados com data-valor reportada na contabilidade ao ano de 2004 e no *Homebanking* ao de 2005 (afectou 3 contas); segundo a DGT esta situação decorre do *Homebanking* assumir “*data-valor para o depósito de cheques e respectiva compensação, enquanto que o SGT assume a data-valor movimento do depósito como data-valor*”.

Não considerando os desvios resultantes dos factos previamente descritos, subsistem ainda diferenças em 8 contas cuja situação se apresenta no quadro seguinte.



Quadro VIII.5 – Divergências entre os saldos da Contabilidade e do Homebanking

(em euros)

Conta	Designação na Contabilidade	Contabilidade	Homebanking	Desvio
0160601	Depósito de valores – CGD	4.859.489,26	4.860.160,51	-671,25
021302	Fundo de Estabilização Aduaneiro	-768.631,39	-764.502,29	-4.129,10
021367	Direcção-Geral do Património – Receitas	-1.983.388,96	-1.980.313,43	-3.075,53
023337801	Escola Superior de Educação do Porto – OE	-962.556,27	-963.227,52	671,25
023345501	Hospital de S. João – Orçamental	-13.964.402,65	-13.964.402,74	0,09
0258007	DGAIEC – Reembolsos	0,00	-5.710,50	5.710,50
0333	Encargos de cobrança – SIBS	55.328,17	-55.328,17	110.656,34
0362	Juros remuneratórios	-1.278.846,81	-3.894.969,11	2.616.122,30

Neste quadro, aos valores positivos e negativos dos saldos contabilísticos e do *Homebanking* (HB) correspondem saldos devedores e credores, respectivamente, enquanto os valores positivos e negativos dos desvios verificados correspondem, respectivamente, a saldos contabilísticos de valor superior aos do HB (5 casos no valor global de €2.733.160,48 euros) e saldos contabilísticos de valor inferior aos do HB (3 casos no valor global de €7.875,88).

Os esclarecimentos prestados pela DGT justificam as seguintes observações:

- ◆ quanto à conta n.º 0160601, a DGT refere que o saldo contabilístico é igual ao saldo do *Homebanking*. No entanto o saldo referido pela DGT é o da versão final da contabilidade (2 de Junho de 2005) e não o da versão de 15 de Fevereiro de 2005 que foi objecto de comparação com o do ficheiro de saldos das contas do *Homebanking*. É de referir que o saldo final nos dois sistemas não é igual ao apurado em 15 de Fevereiro de 2005, o que significa que foram efectuadas alterações quer no sistema do *Homebanking* quer no da Contabilidade posteriores a essa data.
- ◆ relativamente às contas n.ºs 021302, 021367 e 023337801, a DGT refere que o saldo contabilístico é igual ao saldo do *Homebanking*. O saldo referido pela DGT é o da versão final da contabilidade e não o existente em 15 de Fevereiro de 2005, o que significa que foram efectuados movimentos contabilísticos após essa data para igualar este sistema ao valor constante do *Homebanking*;
- ◆ nas contas n.ºs 023345501, 0333 e 0362, apurou-se que a DGT efectuou movimentos após 15 de Fevereiro de 2005 no *Homebanking*, o que tornou o saldo deste sistema igual ao sistema contabilístico;
- ◆ sobre a divergência relativa à conta n.º 0258007, não foi prestado qualquer esclarecimento;

No tocante a estas situações a DGT, em sede de contraditório, acrescentou ainda que:

“No que se reporta aos saldos discrepantes entre as contas do HB e os correspondentes na Contabilidade do Tesouro, os mesmos devem-se à inexistência em 2004, de um sistema agregador de todas as aplicações informáticas do Tesouro, situação colmatada em 2005, com o arranque do sistema de contas correntes do Tesouro (SGT).”

A análise efectuada sobre a aderência entre a informação contabilística e a residente no HB, através da comparação dos respectivos saldos finais, permite concluir que o controlo sobre as operações

efectuadas em contas do Tesouro continua a não ser exercido tempestivamente e, por isso, a admitir a manutenção de valores incorrectos em ambos os registos e de divergências entre si, na data prevista pelo artigo 42.º do RTE, para envio à DGO do balancete das contas de operações de tesouraria (15 de Fevereiro do ano seguinte ao que respeitam).

Com vista a pronunciar-se sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria e face à falta de informação sobre excedentes e disponibilidades dos SFA não depositados no Tesouro, o Tribunal, à semelhança do que foi feito no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2003, recorreu a um procedimento alternativo que se desenvolveu em duas fases.

A primeira fase consistiu em avaliar a coerência entre o universo considerado pela DGT na informação sobre os saldos das contas dos SFA no Tesouro em 31 de Dezembro de 2004 e o considerado pela DGO na informação sobre a receita e a despesa dos SFA, por classificação orgânica, na Conta Geral do Estado de 2004.

Como já se referiu, a DGT classificou como SFA da Administração Central, os titulares de 1.507 contas existentes no balcão de *Homebanking*¹ das quais 368 apresentavam saldo nulo e 1.139 saldo credor, no valor global de €3.169,6 milhões; para obter o total de excedentes e disponibilidades dos SFA no Tesouro (€5.247,8 milhões) deveriam ainda ser acrescidos a este valor (depositado em contas à ordem) €49,9 milhões de depósitos a prazo e €2.028,3 milhões de certificados especiais de dívida pública.

Das 1507 contas à ordem, 1499 encontravam-se afectas a 359 organismos, enquanto as restantes 8 eram relativas a fundos comunitários (com código contabilístico iniciado por 0232). Porém, os titulares destas contas de fundos comunitários e 27 desses 359 organismos, apesar de classificados como SFA pela DGT (e titulares de contas à ordem com saldo credor global de €61,6 milhões), não foram considerados nos elementos relativos aos SFA constantes da CGE de 2004.

Analisado o conjunto dos 27 organismos sem valores da respectiva execução orçamental na CGE, verificou-se que 3 deles correspondiam aos SFA referidos na Conta por não terem fornecido os respectivos dados de forma tempestiva, enquanto os restantes 24 eram serviços extintos ou integrados ou enquadráveis em outra situação. Refira-se que a maior parte destas situações já tinha sido assinalada no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2003.

Por outro lado, verificou-se que o universo dos SFA na Conta Geral do Estado de 2004 era constituído por 351 organismos com valores de receitas (que incluem os saldos transitados do ano anterior) e despesas orçamentais, totalizando os respectivos saldos para a gerência seguinte (obtidos pela diferença entre receitas e despesas) o valor de €3.019,7 milhões.

A análise efectuada permitiu ainda detectar que 19 daqueles 351 organismos não tinham sido classificados como SFA da Administração Central pela DGT; segundo esta Direcção-Geral, 3 desses organismos nem sequer eram titulares de contas no HB do Tesouro, 9 tinham sido classificados como sociedades não financeiras, 4 como sociedades financeiras, 1 como instituição sem fins lucrativos ao serviço das famílias e os 2 restantes, apesar de integrados nas administrações públicas tal como os SFA, foram classificados como serviço integrado e fundo da segurança social. As contas destes organismos apresentavam um saldo global credor de €21,9 milhões.

¹ O número de contas existentes no balcão de *Homebanking* era 2.038.



Tribunal de Contas

É ainda de referir que 3 dos organismos classificados como SFA na CGE foram classificados pela DGT como SFA enquanto titulares de uma parte das contas por si detidas e como serviços integrados relativamente à parte restante.

Finalmente, verificou-se que nem todos os organismos titulares de aplicações do Tesouro (depósitos a prazo ou certificados especiais de dívida pública) tinham sido classificados pela DGT como SFA da Administração Central, organismos que no seu conjunto detinham €414,7 milhões (20%) das referidas aplicações.

Este facto fez diminuir para €4.833,1 milhões, o total (reportado ao final de 2004) de excedentes e disponibilidades depositados no Tesouro por SFA da Administração Central, de acordo com a aplicação da nomenclatura dos sectores institucionais definida pelo SEC 95 efectuada pela DGT e correspondente a contas e aplicações de 359 organismos e a 8 contas de fundos comunitários.

Por sua vez, às contas e aplicações dos 351 SFA considerados na CGE acrescidos dos 3 SFA não considerados por falta de elementos e deduzidos dos 3 SFA sem contas no HB, correspondeu um total de excedentes e disponibilidades depositados no Tesouro de €5.264,5 milhões, verificando-se, portanto, um desvio de €431,4 milhões no total obtido, conforme o universo considerado seja o definido pela DGT ou pela DGO.

O facto dos valores depositados no Tesouro (segundo os dados apurados pela DGT) incluir saldos não orçamentais e excluir os valores depositados fora do Tesouro não permite a sua conciliação com os valores registados na CGE (que incluem valores não depositados no Tesouro mas excluem os saldos não orçamentais). Apesar desta limitação, não pode deixar de salientar-se a dimensão do desvio apurado para o universo definido pela DGO, entre o total depositado no Tesouro (€5.264,5 milhões) e o total dos saldos orçamentais (€3.019,7 milhões) apurados na CGE, uma vez que uma disparidade desta ordem de grandeza (€2.244,8 milhões) coloca seriamente em causa a fiabilidade da informação prestada sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria.

Analisada a situação, foram identificados os organismos com diferenças superiores a €50 milhões, entre os valores apurados pela DGT (como depositados no Tesouro) e os apurados pela DGO (como saldos orçamentais); para valores da DGT superiores aos da DGO, os maiores desvios verificaram-se para o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (€1.128,3 milhões), a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (€734,7 milhões), a Caixa Geral de Aposentações (€192,1 milhões), o Instituto das Estradas de Portugal (€145,5 milhões), o Fundo de Estabilização Tributário (€144,6 milhões), o Instituto para a Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (€105,9 milhões) e o Instituto do Emprego e da Formação Profissional (€76,7 milhões); para valores da DGT inferiores aos da DGO, os maiores desvios verificaram-se para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (€350,7 milhões) e o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (€56,8 milhões).

A análise comparativa dos dados apurados pela DGT e pela DGO evidencia assim a manutenção de critérios e nomenclaturas diferenciadas que, na prática, continuam a impedir a execução linear de um controlo tão essencial como o de avaliar a coerência do universo, uma vez que a aplicação desses critérios e nomenclaturas faz, desde logo, divergir o conjunto dos organismos com o estatuto de SFA nos dois sistemas de informação.

Esta análise mereceu da DGT, em sede de contraditório, a seguinte observação:

“a classificação por tipo de entidade, das contas bancárias domiciliadas no Tesouro, foi efectuada pela DGT a pedido da DGTC, tratando-se de uma ferramenta de

uso interno, que não teve, nem tem, qualquer intuito comparativo com os dados da DGO, a quem compete efectivamente tipificar os organismos em função do seu estatuto jurídico, para efeitos do adequado controlo orçamental.”

A argumentação da DGT é um exemplo claro de falta de articulação com a DGO sobre esta matéria e da desvalorização com que têm sido encarados aspectos assinalados pelo Tribunal de Contas como essenciais para controlar e avaliar objectivamente o cumprimento do disposto no artigo 2.º do RTE. Sendo óbvia a necessidade de classificar as entidades titulares de contas do Tesouro, nomeadamente, para identificar as contas dos SFA, também parece evidente a inutilidade dessa classificação (que a DGT primeiro refere ter efectuado a pedido da Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) e a seguir ser de uso interno) se não for coerente com o universo dos SFA reflectido na Conta Geral do Estado, por aplicação do critério definido no n.º 3 do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

A segunda fase do procedimento utilizado pelo Tribunal consistiu em avaliar a situação no final de 2004, através de uma amostra constituída pelos organismos com os 12 maiores saldos orçamentais que, no seu conjunto, correspondiam a 70,5% do total desses saldos na Conta Geral do Estado (CGE) de 2004; o recurso à informação da Conta de Gerência (CG) remetida ao Tribunal de Contas, por esses organismos, permitiu obter os resultados evidenciados no quadro seguinte.

Quadro VIII.6 – Amostra dos excedentes e disponibilidades dos SFA

(em euros)

Organismo Titular	CGE	Conta de Gerência		
		Total	Tesouro	% Tesouro
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	717.181.532	717.129.473	660.025.575	92,04
Fundo de Regularização da Dívida Pública	369.294.567	369.294.567	369.294.567	100,00
Instituto de Turismo de Portugal	292.147.622	293.086.541	292.943.790	99,95
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	170.853.886	166.452.600	158.518.187	95,23
Fundo de Estabilização Aduaneiro	122.764.945	122.763.367	122.763.362	100,00
Instituto do Emprego e Formação Profissional	85.525.915	86.155.613	79.412.539	92,17
Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça	80.881.905	99.044.877	62.063.488	62,66
Instituto de Seguros de Portugal	79.843.220	90.538.821	83.179.745	91,87
Direcção-Geral de Viação	67.542.287	77.426.859	64.495.601	83,30
Instituto Nacional de Emergência Médica	58.426.400	58.535.959	58.521.270	99,97
Instituto Politécnico do Porto	44.628.771	45.740.840	39.446.414	86,24
Instituto Nacional de Habitação	40.453.527	43.994.575	33.798.870	76,83
Total da Amostra de Serviços e Fundos Autónomos	2.129.544.578	2.170.164.093	2.024.463.407	93,29
Restantes Serviços e Fundos Autónomos	890.146.429	Não apurado	Não apurado	Não apurado
Total dos Serviços e Fundos Autónomos	3.019.691.007	Não apurado	Não apurado	Não apurado

O processo de apuramento e análise da informação sintetizada neste quadro justifica ainda as seguintes observações:

- ♦ o critério utilizado para selecção da amostra (SFA com saldos orçamentais de maior valor seleccionados por ordem decrescente até a amostra atingir 70% do valor global desses saldos) foi determinado para colmatar a falta de informação sobre os excedentes e disponibilidades totais dos SFA e teve por base a premissa dos saldos orçamentais deverem corresponder à



quase totalidade dos saldos dos SFA; os resultados obtidos confirmaram essa proximidade, com a particularidade de para 3 dos organismos o valor do saldo da conta de gerência ser inferior ao do saldo orçamental (casos do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas e do Fundo de Estabilização Aduaneiro), o que não deveria suceder;

- ◆ para o conjunto da amostra, o valor da parte dos saldos registados nas contas de gerência como depositados no Tesouro representou 93,3% do valor total desses saldos; quanto à situação de cada organismo, deve referir-se que 4 dos 12 SFA tinham praticamente a totalidade dos saldos no Tesouro, 4 atingiram resultados similares à média (entre 91,9% e 95,2%) e os 4 que tiveram valores inferiores foram também os que apresentaram maior flutuação (entre 62,7% e 86,2%);
- ◆ assinala-se o progresso verificado no que respeita ao valor dos depósitos e aplicações no Tesouro que passou de 73,6% para 93,3% do total, relativamente à amostra constituída pelo mesmo critério para o ano anterior;
- ◆ verificou-se porém, que apenas 41,2% do valor total dos excedentes e disponibilidades depositados por SFA (considerando o universo definido pela DGO) no Tesouro pertencia aos organismos que constituíam a amostra (quando, para 2003, tinham atingido 48,3%) apesar de, como já se referiu, o valor dos saldos orçamentais relativos à mesma representar 70,5% (72,1% no ano anterior) do total registado na CGE; esta diferença é consequência da disparidade, que já foi previamente analisada, entre o valor dos saldos das contas e aplicações dos SFA no Tesouro (€5.264,5 milhões) e o dos saldos orçamentais inscritos na CGE (€3.019,7 milhões) e para a qual contribuem de forma decisiva a situação do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde e da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.

Devido ao facto das respectivas contas de gerência terem sido integradas na CGE, em cumprimento do disposto nos artigos 78.º e 79.º da Lei de Enquadramento Orçamental, foi também analisada a situação da Assembleia da República e do Tribunal de Contas (sede e secções regionais). Verificou-se que se encontravam depositados no Tesouro 99,68% dos saldos (no valor de €18.021.530,14) da conta do Tribunal de Contas mas apenas 0,0045% (€425,51) dos saldos (no valor de €9 383.198,20) da conta da Assembleia da República.

Esta última situação não pode deixar de ser assinalada como totalmente contrária ao disposto no n.º 2 do artigo 2.º do RTE facto que, juntamente com a falta de registo da conta de gerência da Assembleia da República na aplicação da DGO (SIGO/SFA) destinada ao reporte da informação dos SFA para a CGE, não pode deixar de merecer reparo.

No âmbito da prossecução do princípio da unidade de Tesouraria foram ainda solicitados ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) um conjunto de elementos contabilísticos (extractos das contas relativas aos saldos da respectiva conta de gerência) e de esclarecimentos sobre a manutenção e movimentação, em 2004, de contas em instituições bancárias (em vez de exclusivamente no Tesouro), contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 55.º da lei orçamental desse ano, a existência e manutenção de conta de caixa e de conta de depósitos à ordem no Banco de Portugal, a tipificação dos movimentos efectuados nas contas do IFADAP e os rendimentos referidos no n.º 1 do artigo 39.º do decreto-lei de execução orçamental para 2004, bem como cópia da documentação relativa ao ano de 2004 que tivesse sido remetida ao Ministério das Finanças em cumprimento do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 67.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

Foram remetidos pelo IFADAP extractos contabilísticos de 82 contas de disponibilidades e de 2 contas de aplicações (incluindo a conta de disponibilidades e a de aplicações relativas ao Fundo Florestal Permanente), 14 das quais no Tesouro (12 contas à ordem e 2 de aplicações em certificados especiais de dívida pública) e 70 fora do Tesouro (21 contas de caixa, a conta à ordem no Banco de Portugal e 48 contas à ordem em instituições bancárias).

Verificou-se que a informação constante dos extractos era consistente com a da respectiva conta de gerência (à excepção do último registo creditado na conta de caixa do Serviço Regional de Castelo Branco pelo valor de €531,52 que não se encontra reflectido na conta de gerência) pelo que foi essa informação a utilizada para determinar o valor total movimentado (a débito e a crédito) nas referidas contas em 2004 (€4.625.449.208,33) e a sua distribuição entre fundos movimentados na esfera do Tesouro (92,7%) ou fora do Tesouro (7,3%).

Este resultado é consistente com a situação apurada através dos saldos finais (95,23% dos excedentes e disponibilidades do IFADAP depositados no Tesouro conforme foi indicado no quadro anterior relativo à amostra de SFA) e demonstra que essa situação não foi pontual nem extraordinária mas reflectiu o comportamento do organismo durante 2004.

Relativamente aos esclarecimentos solicitados, o IFADAP entendeu referir o seguinte:

“Desde 2002 que o movimento financeiro das principais actividades do Instituto (Verbas Comunitárias, PIDDAC, pagamentos de subsídios, pagamentos a alguns fornecedores e vencimentos do pessoal) passou a ser feito progressivamente através de contas abertas no Tesouro, onde está sediada a quase totalidade das suas disponibilidades financeiras (cerca de 95% em 31 de Dezembro de 2004). No entanto, por força do papel que desempenha no âmbito das Linhas de Crédito específicas para o apoio ao sector primário e dos protocolos celebrados ao abrigo do Crédito Par e, ainda, pela função que desempenha no âmbito do SIPAC, o IFADAP terá necessariamente de manter relações com o Banco de Portugal e com as diversas instituições financeiras. Por outro lado e por ter uma estrutura descentralizada que cobre todo o Continente e as Regiões Autónomas, para uma maior flexibilidade de funcionamento, o Instituto mantém aberta uma conta de depósitos à ordem por cada serviço regional, de modo a permitir a realização de pequenos pagamentos (água, luz, telefone, ajudas de custo a empregados, etc) e a cobrança / recebimento de receitas oriundas da venda de alguns impressos e de subsídios devolvidos pelos beneficiários. Todos estes movimentos de despesa e receita efectuados nos Serviços Regionais são registados em folhas de caixa que posteriormente são enviadas para a Sede para contabilização. Relativamente aos pagamentos que ocorrem na Conta de Depósitos à Ordem no Banco de Portugal, não vão além dos pagamentos de bonificações no âmbito das Linhas Especiais de Crédito específicas para o Apoio ao Sector Primário e pontuais recebimentos de verbas que ainda poderão ser transferidas das Comunidades Europeias”.

O IFADAP prestou também informação sobre os rendimentos referidos no n.º 1 do artigo 39.º do decreto-lei de execução orçamental para 2004 que foram auferidos nos anos de 2003 (em que recebeu o montante líquido de €138.032,94) e 2004 (€96.499,52), como remuneração de depósitos à ordem (78,4% do total), depósitos a prazo (20,9%) e títulos de participação (0,7%).

Quanto à informação a prestar ao Ministério das Finanças, em cumprimento do disposto na Lei de Enquadramento Orçamental, o IFADAP refere que apenas enviou a informação completa sobre os saldos de depósitos ou de outras aplicações financeiras e respectivas remunerações, relativamente aos meses de Janeiro e Fevereiro e, posteriormente a pedido da DGO, de Dezembro, uma vez que essa informação deve ser enviada nos termos e com a periodicidade definida no decreto-lei de execução orçamental e o decreto-lei para o ano 2004 não exigia esse envio.



É de referir que, analisada a cópia da documentação remetida pelo IFADAP, se verificou que a informação prestada é a reportada pelas instituições bancárias e não a contabilística, sendo os valores reportados indicados como provisórios, dada a existência de documentos em trânsito.

Perante os dados apresentados pela DGT para o final de 2004 (com a limitação decorrente do facto de só ter sido prestada informação sobre os excedentes e disponibilidades dos SFA depositados no Tesouro), as posições veiculadas pela DGO e pela DGT e a avaliação efectuada na auditoria desenvolvida, no âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria, o Tribunal de Contas continua a considerar não ter sido cumprido o disposto no artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do RTE. Este entendimento do Tribunal não impede o reconhecimento da evolução positiva que vem verificando nesta área, como resultante da introdução de um conjunto de inovações e aperfeiçoamentos nos serviços disponibilizados pela DGT aos organismos públicos titulares de contas no Tesouro.

O Tribunal recomenda como essencial para o pleno exercício das funções legalmente cometidas à DGT no âmbito da unidade de tesouraria, nomeadamente, na alínea c) do artigo 2.º da respectiva Lei Orgânica e do artigo 2.º do RTE, a adopção de todas as medidas necessárias para esta entidade assegurar a efectiva prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, incluindo a promoção das acções de divulgação e de formação mais adequadas aos organismos destinatários desses serviços.

Atendendo ao dever de informação a prestar pelos SFA ao Ministério das Finanças, nos termos do artigo 67.º da Lei de Enquadramento Orçamental, novamente se recomenda que seja obtida pela DGT, em conjugação com a DGO, informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do RTE e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro.

Dada a necessidade de classificar as entidades titulares de contas do Tesouro para, nomeadamente, identificar as contas dos Serviços e Fundos Autónomos, o Tribunal recomenda que essa classificação seja coerente com o universo desses serviços reflectido na Conta Geral do Estado, por aplicação do critério definido no n.º 3 do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

8.3 – Análise de contas e operações seleccionadas

Na Contabilidade do Tesouro de 2004 verificou-se a movimentação de 4.489 contas elementares. A selecção das contas e operações sujeitas a análise foi realizada pela aplicação dos critérios indicados no ponto 8.1, de modo a obter-se uma amostragem dos registos, que tem sido limitada pelo facto das operações de encerramento da Contabilidade do Tesouro só serem registadas após a fase de execução da auditoria. Nesta parte serão sucessivamente apresentados os resultados das análises sobre contas da classe de disponibilidades e aplicações, incluindo as que apresentam saldo credor final, e da classe de terceiros, distinguindo nestas as contas para antecipação de fundos das restantes, incluindo as que apresentam saldo devedor final.

8.3.1 – Classe de Disponibilidades e Aplicações

8.3.1.1 – Contas com saldo credor

Relativamente às contas de disponibilidades foram seleccionadas, para avaliação específica do cumprimento da norma sobre a regularização de saldos constante do n.º 2 do artigo 38.º do RTE, as três contas com saldos finais credores por serem contrários às regras de movimentação. A justificação dada pela DGT para a existência destes saldos credores merece as seguintes observações:

- ♦ a conta n.º 01226580 corresponde à conta bancária aberta pela DGT, na Caixa Geral de Depósitos, para receber os fundos arrecadados pela Tesouraria de Finanças da Batalha; o saldo credor foi consequência de, em 27 de Dezembro de 2004, ter sido efectuada uma transferência desta conta para o Banco de Portugal, por valor (€1.024.926,71) superior ao do saldo disponível (€540.780,64); a conta voltou a apresentar saldo devedor com o depósito efectuado na mesma em 3 de Dezembro de 2005;
- ♦ as contas n.º 0160313 e n.º 0160315 correspondem a contas de depósitos a prazo efectuados pela DGT em instituições de crédito; os saldos credores ficaram a dever-se, segundo a DGT, a meros arredondamentos no cálculo dos juros das respectivas aplicações financeiras.

8.3.1.2 – Reescalonamento da Dívida da República de Angola

Em 5 Agosto de 2004 foi celebrado um contrato de reescalonamento da Dívida da República de Angola à República Portuguesa, respeitante ao valor do capital e dos juros contratuais vencidos em 31 de Dezembro de 2002 (incluindo juros de mora calculados até 31 de Dezembro de 2001) e do capital vincendo desde essa data. O valor consolidado desta dívida (em dólares) ascendia a USD 955.973.614,21.

De acordo com o previsto no contrato celebrado, deveria ser efectuada a amortização de 27% do valor consolidado (USD 258.112.875,84) no prazo de vinte e um dias úteis a partir da data de celebração, enquanto o remanescente deveria ser amortizado em 25 prestações anuais, iguais e sucessivas, a primeira das quais se venceria no prazo de cinco anos a partir da data do contrato (em 5 de Agosto de 2009).

Sobre o valor consolidado da dívida seriam devidos juros, a partir de 1 de Janeiro de 2003 até à data do seu completo reembolso, calculados dia a dia à taxa de juro anual de 1% (numa base de 360 dias) e a pagar anualmente, vencendo-se a primeira prestação um ano após a data do contrato (5 de Agosto de 2005).

O contrato também estabeleceu que seriam devidos juros de mora sobre o montante em dívida, desde a data do respectivo vencimento até à data do efectivo pagamento e que todos os pagamentos seriam efectuados em USD, por crédito em conta indicada pela DGT.

A conta bancária recebedora da amortização de 27% do valor consolidado da Dívida da República de Angola foi a do Banco Espírito Santo (BES) em Nova Iorque (movimentada em USD) a que corresponde, na Contabilidade do Tesouro, a conta de disponibilidades com o código n.º 0130103.



Tribunal de Contas

Pela análise da movimentação relativa a esta amortização foi identificado o circuito reflectido no quadro seguinte.

Designação da conta	N.º de conta	Débito	Crédito
Conta da DGT em USD no BES em Nova Iorque	0130103	(1)	(2)
Cambiais a Regularizar	0222001001	(4)	(1)
Compra e Venda de Moeda Estrangeira	0258001	(2)	(3)
Caixa DGT - Outros Valores	01211011	(3)	
DGT - Receita do Estado	0413		(4)

Verificou-se a entrada de USD 258.112.875,84 na conta n.º 0130103 (1), para cumprimento do acordo estabelecido sobre a referida amortização, tendo esta operação sido registada em 28 de Setembro de 2004, com data-valor de 19 de Agosto de 2004, pelo contra-valor de €209.201.512,27. No referido dia 28 foi registada na mesma conta a saída de USD 260 milhões, com data-valor de 20 de Agosto de 2004 e pelo contra-valor de €210.057.046,65 (2). Este montante foi transferido para a conta corrente do Tesouro (após a venda dos dólares ter sido efectuada pelo Banco de Portugal) e debitado, com a mesma data-valor, na conta de disponibilidades com o código n.º 01211011, mas apenas em 2 Setembro de 2004 (3). Verificou-se ainda a contabilização do valor recebido, como Receita do Estado obtida pela DGT, através de um movimento registado em 6 de Janeiro de 2005, com data-valor de 30 de Dezembro de 2004, e corrigido em 15 de Fevereiro de 2005, com data-valor de 31 de Dezembro de 2004 (4).

A referida venda de dólares foi realizada no dia seguinte ao do recebimento do valor da amortização e que esse desfasamento gerou uma diferença negativa de €669.135,73 na conversão cambial dos USD, face ao valor que foi contabilizado como recebido. Esta diferença cambial encontra-se evidenciada na última coluna do quadro seguinte que discrimina a afectação do valor amortizado como Receita do Estado (por classificação económica) e como Receita do Fundo de Cooperação de Investimento Português em Angola (FCIPA).

Quadro VIII.7 – Afectação do valor amortizado da Dívida da República de Angola

Designação da Receita	Valor em USD	Valor em Euros	Observações	Diferença Cambial (em euros)
Activos Financeiros Recuperação de Créditos Garantidos	169.368.524,09	136.463.358,30	Dívida Garantida pelo Estado através da COSEC	-436.481,12
Outras Receitas de Capital Outros Activos Financeiros Organismos do MF	25.668.334,68	20.804.287,33	Créditos Adquiridos pelo Estado à IAP e ao SPE	-66.542,98
Rendimentos da Propriedade Juros de Países Terceiros e de Organismos Internacionais	24.027.970,55	19.474.765,68	Juros Contratuais dos Contratos de Reescalamento de 1994 e 1996	-62.290,48
Taxas Multas e Outras Penalidades Juros de Mora	37.991.256,51	30.792.064,47	Juros de Mora	-98.489,10
Total afecto a Receita do Estado	256.056.085,83	207.534.475,79		-663.803,68 a)
Receita do FCIPA	2.056.790,01	1.667.036,48 b)		-5.332,05
Total Geral	258.112.875,84	209.201.512,27		-669.135,73 c)

As observações relativas às alíneas indicadas na quarta coluna são as seguintes:

- a) o valor afecto a Receita do Estado só foi contabilizado em 6 de Janeiro de 2005 e com data-valor de 30 de Dezembro de 2004, quando os fundos tinham sido registados como recebidos em 19 de Agosto de 2004 (mais de quatro meses antes); apesar deste atraso já ser revelador da intempestividade do controlo exercido sobre esta movimentação é de assinalar que o valor de Receita do Estado só veio a ser corrigido da diferença cambial (negativa) em 15 de Fevereiro de 2005, com data-valor de 31 de Dezembro de 2004, após despacho da Directora-Geral do Tesouro nesse sentido; a afectação e a consequente correcção foram registadas no Diário 80 em vez de no Diário 4, como deveriam ter sido, por corresponderem à afectação de fundos efectivamente entrados na Tesouraria do Estado em Agosto e não em Dezembro de 2004; ao infringir a correspondência entre data de execução das operações a contabilizar e data-valor dos respectivos movimentos contabilísticos, este procedimento distorce a avaliação sobre a tempestividade e a fiabilidade da contabilização e do controlo exercido sobre a mesma, pelo que não devia ter sido praticado nem se deve voltar a admitir;
- b) o facto deste valor não ter sido contabilizado como Receita do Estado foi referido pela DGT que *“Este montante encontra-se ainda escriturado na conta “Cambiais a Regularizar”, sendo regularizado e contabilizado em receita, após a publicação do diploma que determina a extinção do fundo”*;
- c) o valor inicialmente registado como correspondente à entrada de fundos na conta da DGT no BES, só foi corrigido da diferença cambial (negativa) em 15 de Fevereiro de 2005, através de um movimento com data-valor de 31 de Dezembro de 2004; a correcção foi registada no Diário 6 em vez de no Diário 4, como deveria ter sido, por corresponder a uma entrada de fundos na Tesouraria do Estado em Agosto e não em Dezembro de 2004, com a agravante do movimento original ter sido registado como intempestivo porque efectuado no final de Setembro desse ano, enquanto a correcção foi registada como tempestiva apesar de ter sido efectuada em 15 de Fevereiro do ano seguinte; esta situação resultou de infracção similar à criticada na alínea a) que também não devia ter acontecido nem é admissível que se volte a repetir.

No âmbito do Reescalamento da Dívida da República de Angola, verificou-se outra transferência de fundos, no valor de €313.601,36, para a conta da DGT na agência do BES em Nova Iorque, operação registada em 11 de Novembro de 2004 com data-valor de 15 de Outubro de 2004. A afectação destes fundos (€123.576,40 relativos a capital e €190.024,96 a juros de mora) a Receita do Estado só foi registada em 28 de Dezembro de 2004, mas com data-valor de 21 de Dezembro de 2004, procedimento a que é extensível a crítica formulada na alínea c).

8.3.1.3 – Depósito Externo de Valores pelos Serviços e Fundos Autónomos

A implementação da funcionalidade designada por “Depósito Externo de Valores em Entidades Bancárias” teve por finalidade superar a limitação inerente à situação específica da DGT no âmbito da prestação, aos organismos públicos titulares de contas do Tesouro, de serviços equiparados aos da actividade bancária, concretamente, a inexistência de balcões físicos, facto que impedia o depósito directo de valores nessa contas.

Esta funcionalidade, disponibilizada pelo *Homebanking* (HB) do Tesouro, permite aos organismos públicos depositar valores (numerário e cheques) em contas bancárias da DGT nas instituições de crédito aderentes, com a faculdade dos valores depositados serem creditados, de imediato, nas contas desses organismos no Tesouro como se tivessem sido directamente depositados nas mesmas.

Os termos do serviço a prestar, neste âmbito, por cada instituição de crédito à DGT têm vindo a ser definidos através de acordo individual a celebrar para o efeito tendo, durante o ano de 2004, sido



Tribunal de Contas

sucessivamente celebrados acordos com a Caixa Geral de Depósitos (CGD), o Banco Comercial Português (BCP) e o Banco Espírito Santo (BES).

Para registar a movimentação referente aos depósitos efectuados pelos organismos aderentes a este serviço, foi necessário proceder à criação de três contas do Tesouro, na sequência da autorização para o efeito ter sido concedida por despacho da Directora-Geral do Tesouro, através da atribuição de NIB e do correspondente código contabilístico conforme se indica no quadro seguinte:

Designação da conta	Data do Despacho	NIB da Conta	Código de Conta	Início de Movimentação
Depósito de Valores na CGD	18/06/2004	07810112000000804492	0160601	02/07/2004
Depósito de Valores no BCP	08/10/2004	07810112000000823989	0160602	15/10/2004
Depósito de Valores no BES	30/12/2004	07810112000000845038	0160603	19/01/2005

A movimentação relativa aos depósitos efectuados por Serviços e Fundos Autónomos (SFA) em Instituições de Crédito que foi registada na Contabilidade de 2004, (foi identificado o circuito reflectido no quadro seguinte:

Designação da conta	N.º de conta	Débito	Crédito
Depósitos efectuados por SFA em Instituições de Crédito	01606	(1)	(2) / (3)
Compensação de Transferência Electrónica Interbancária (TEI)	0258046	(2)	(4)
Caixa DGT - Outros Valores	01211011	(3) / (4)	
Contas afectas aos SFA depositantes	02		(1)

Através do resumo (por descritivo) da movimentação registada nas contas da DGT na CGD e no BCP (conta no BES só passou a ser utilizada em 2005), evidenciado no quadro seguinte, verifica-se que o depósito de cheques representa 94,7 % do valor total movimentado a débito e 92,3% do número de registos efectuados nestas contas, enquanto o depósito em numerário representa apenas 4,9% do valor total e 7,4% do número de registos.

Quadro VIII.8 – Movimentação nas contas de depósito externo de valores

Descritivo da movimentação	Soma de Débitos (em euros)	Soma de Créditos (em euros)	Número de registos a Débito	Número de registos a Crédito
Cheque depositado externamente	42.850.456,85		20.237	
Depósito de numerário	2.217.977,26		1.618	
Regularização entre contas	191.388,99	15.248,01	28	22
Regularização	9.614,08	21.810,86	4	5
Cheque (dep ext) devolvido	-14.219,32		32	
TEIs recebidas via SCT		4.564.599,35		118
TEIs recebidas via SPGT/TARGET		34.506.671,12		49
Total	45.255.217,86	39.108.329,34	21.919	194

As observações seguintes decorrem da análise efectuada sobre os dez movimentos registados no Diário 4 com incidência na conta n.º 0160601 (seleccionada por corresponder à primeira entidade bancária aderente e por apresentar maior número de registos).

- ◆ Quatro dos movimentos foram efectuados no HB com data-valor reportada a meses já encerrados na Contabilidade, com a justificação do facto de terem sido efectuados depósitos por organismos não aderentes a esta modalidade, implicar a contabilização manual dessas operações, através de débitos na conta em análise por contrapartida de créditos nas contas dos depositantes.
- ◆ Dois valores depositados que foram objecto, por lapso da DGT, de compensação em duplicado e tiveram as respectivas correcções rejeitadas pelo processamento automático dos ficheiros na DGT, só puderam ser regularizados, por recurso à contabilização manual, através de créditos na conta em análise por contrapartida de débitos nas contas dos depositantes, para anular a duplicação da entrada de fundos nestas contas.
- ◆ Um movimento referente a 5 cheques depositados em 2 de Julho de 2004 que, por lapso da CGD, foram registados em duplicado, implicou o recurso à contabilização manual para proceder à respectiva correcção.
- ◆ Um depósito em numerário registado pela CGD, por valor incorrecto, cuja rectificação foi rejeitada pelo processamento automático dos ficheiros na DGT, teve de ser efectuada através de contabilização manual.
- ◆ Um depósito registado em 28 de Dezembro de 2004, com data-valor de 15 de Novembro de 2004, que foi rejeitado pelo processamento automático dos ficheiros na DGT devido ao facto do mês de Novembro já se encontrar encerrado, também teve de ser registado manualmente na Contabilidade do Tesouro.
- ◆ Um cheque cujo valor já tinha sido creditado na conta do depositante em 10 de Setembro 2004 foi, por lapso da CGD, indevidamente considerado como devolvido no ficheiro do dia seguinte e anulado pelo processamento automático de ficheiros na DGT. Para regularizar a situação foi necessário recorrer à contabilização manual, através de crédito na conta do depositante por contrapartida do que deveria ter sido debitado na conta em análise mas, por lapso da DGT, foi debitado na conta n.º 160202, facto que implicou o registo de outro movimento no Diário 4 para corrigir este débito.

Os quatro movimentos relativos aos cheques devolvidos de maior valor (registados no Diário 80) também foram objecto de selecção e análise, verificando-se que a devolução ficou a dever-se a insuficiência de provisão ou a número de conta inexistente. Nestes casos, o circuito inicial é o relativo ao depósito externo normal, em que a CGD credita a conta da DGT e remete o ficheiro para que seja automaticamente creditada a conta do depositante. Ao não ser validada a compensação de um cheque, essa informação vai constar do ficheiro remetido quatro dias após o depósito (à data do que deveria ser a transferência do valor depositado na conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal) sendo a conta do depositante automaticamente debitada. Os cheques físicos são entregues pela CGD à DGT para que esta entidade os devolva aos depositantes.

Confrontada com a detecção de movimentos registados no Diário 80 em Fevereiro de 2005, com data-valor de 2004, a DGT justificou essa situação da seguinte forma:

“Os movimentos efectuados no HB, nas datas referidas (...) tiveram origem no processamento de ficheiros enviados pela CGD em informação relativa a depósitos externos.

O lapso de tempo entre a data de movimento e data-valor registada prende-se com um primeiro envio da informação, através de ficheiro, que foi rejeitado por não cumprir as



validações definidas. Desta forma a CGD procedeu às respectivas correcções e voltou a enviar o ficheiro com a nova informação.

No que respeita a fundos, o prazo de 4 dias foi cumprido, conforme consta no protocolo”.

Conforme já foi referido, existe a possibilidade das entidades bancárias corrigirem os seus próprios erros após retorno dos ficheiros rejeitados pela DGT, desde que a remessa dos ficheiros corrigidos seja efectuada no prazo máximo de 2 dias úteis bancários. Os erros que as entidades bancárias não conseguirem rectificar através do processamento automático de ficheiros (com reflexo na contabilização através do Diário 80), só poderão ser corrigidos pela DGT, através de contabilização manual a efectuar no Diário 4.

A detecção de uma TEI emitida via SPGT com um valor inferior a €100.000,00 foi justificada pela DGT da seguinte forma:

“Esta operação é a favor de um cliente do Tesouro. Obviamente que a CGD decidiu que a penalização por não cumprir a data-valor seria bem superior ao custo de uma operação no SPGT.

Em termos de sistema é inviável realizar uma TEI superior a 100.000, mas é perfeitamente possível efectuar uma operação SPGT de valor inferior a 100.000.

Apesar de ser pouco comum ter operações inferiores a € 100.000, é perfeitamente possível efectuar manualmente operações inferiores a este montante caso tenhamos que cumprir uma data-valor ou se não quisermos ficar com os fundos na conta dos R/D onde são muito mal remunerados”.

Apesar da implementação desta funcionalidade, que possibilita a redução do número de dias de disponibilização dos valores depositados por cheque e facilita o depósito em numerário, existem organismos que continuam a efectuar os depósitos em numerário através das Tesourarias de Finanças e os depósitos em cheque por envio dos mesmos à DGT para esta entidade proceder à respectiva compensação e posterior contabilização nas contas dos remetentes.

8.3.2 – Classe de Terceiros

8.3.2.1 – Contas para Antecipação de Fundos

8.3.2.1.1 – Antecipação da Saída de Fundos previstos no Orçamento do Estado

Sem prejuízo da posição do Tribunal, relativa às antecipações de fundos, expressa no presente Parecer, a análise efectuada, bem como as conclusões extraídas da auditoria realizada pelos serviços do Tribunal e constantes do presente documento, tiveram em contas as normas constantes do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprovou o Regime de Tesouraria do Estado, em vigor.

No ano de 2004 foram autorizadas dez operações, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, para antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais. De acordo com o estabelecido no n.º 2 do artigo 32.º do RTE, a regularização deste tipo de operações deve efectuar-se por via orçamental e por conta do ano económico em que tiverem lugar.

Três dessas operações destinaram-se a antecipar saídas de fundos afectas à DGT, no valor de €301.143.010,57, que, tal como as anteriores, vieram a ser realizadas e regularizadas no mesmo ano.

As restantes sete operações foram autorizadas para antecipar saídas de fundos afectas à DGO, no valor de €99.048.729,16, que vieram a ser realizadas e regularizadas no mesmo ano.

A antecipação de €20.138,35, para pagamento de rendas pela Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, foi regularizada por esta entidade em 20 de Janeiro de 2004, porém o valor regularizado foi afecto à conta de "Encargos bancários" e não à conta de antecipação de fundos afecta à DGO, como seria correcto. É de assinalar que este erro só veio a ser corrigido em 20 de Dezembro de 2004 (onze meses após a data efectiva de execução da regularização em causa) e através de um movimento com descritivo de "TEI intrabancária" e data-valor de 18 de Dezembro de 2004, ou seja, como se se estivesse a registar tempestivamente uma operação realizada em Dezembro quando, de facto se estava a registar intempestivamente a correcção de uma operação realizada em Janeiro. Esta situação configura uma irregularidade porque a data-valor do movimento contabilístico não corresponde à data de execução da operação.

Situação similar mas com desfasamento muito menor, verificou-se com um movimento registado com o descritivo previamente referido e data-valor de 16 de Dezembro 2004 que, de facto, se destinava a corrigir a indevida afectação, do valor entregue para regularizar uma antecipação de €53.000,00, na conta de "Transferências para o Banco de Portugal", tendo essa regularização sido realizada catorze dias antes (em 2 de Dezembro de 2004).

8.3.2.1.2 – Antecipação de Fundos previstos no Orçamento da União Europeia

No ano de 2004 foram realizadas operações destinadas a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia, ao abrigo do disposto nas alíneas c) e e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE. O quadro seguinte indica, por conta e entidade beneficiária, o valor das antecipações que transitaram do ano anterior por regularizar (Saldo Inicial Devedor), da movimentação relativa ao próprio ano (correspondendo o Débito às antecipações realizadas a favor das entidades beneficiárias e o Crédito às regularizações) e das antecipações transitadas para o ano seguinte (Saldo Final Devedor).

Quadro VIII.9 – Movimentação das contas de antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia

(em euros)

Conta	Designação da Conta	Saldo Inicial Devedor	Débito	Crédito	Saldo Final Devedor
0252014	DGDR	808.647.858,08	0,00	399.428.887,09	409.218.970,99
0252016	INGA	173.925.000,00	794.180.000,00	682.405.000,00	285.700.000,00
0252017	IEP	0,00	41.500.000,00	41.500.000,00	0,00
0252018	IFADAP	137.614.226,50	85.500.000,00	89.183.599,49	133.930.627,01
0252019	DGD Rural – LEADER	7.655.060,54	0,00	7.655.060,54	0,00
0252020	IAPMEI	34.734.077,46	0,00	34.734.077,46	0,00
Total		1.162.576.222,58	921.180.000,00	1.254.906.624,58	828.849.598,00

Apesar do valor dos fundos antecipados durante o ano de 2004 ter aumentado 35,8% (€242,6 milhões) face ao ano anterior, o saldo final das respectivas contas decresceu 28,7% (€333,7 milhões), devido ao facto do valor das regularizações ter aumentado 75,3% (mais €538,9 milhões) face a 2003.

Para além do disposto no referido regime legal (artigos 30.º a 32.º) e na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, continuou a ser invocada a Lei que aprova o respectivo Orçamento de Estado (Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro), como enquadramento legal para a realização deste tipo de antecipação e,



sobretudo, para a respectiva regularização, uma vez que a lei orçamental estabelece prazos mais dilatados para o efeito.

O n.º 1 do artigo 54.º (relativo à Antecipação de Fundos Comunitários) dessa lei estabelece um prazo para a regularização das operações efectuadas para garantir o encerramento do Quadro Comunitário de Apoio (QCA) II e a continuidade do QCA III, incluindo Iniciativas Comunitárias e Fundo de Coesão, cujo limite é o final do exercício orçamental de 2005. Este prazo excede o limite imposto pela alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do RTE para a regularização das operações realizadas ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º.

O n.º 2 do artigo 54.º da Lei n.º 107-B/2003 fixou os limites que os fundos antecipados por regularizar, no âmbito das operações do n.º 1 deste artigo, não podiam exceder, designadamente, €800 milhões para os programas co-financiados pelo FEDER, por Iniciativas Comunitárias e pelo Fundo de Coesão (alínea a) do n.º 2) e €250 milhões para os programas co-financiados pelo FEOGA-Orientação, e pelo IFOP (alínea b) do n.º 2), valores inferiores aos do ano anterior que eram, respectivamente, de €900 milhões e €300 milhões. É de salientar, no entanto, que os limites determinados para 2003 abrangiam as operações efectuadas para garantir o pagamento dos apoios financeiros concedidos ao INGA, enquanto para 2004 os apoios concedidos àquele instituto, no âmbito do FEOGA-Garantia, já não estão abrangidos pelos limites indicados porque foram autonomizados no n.º 5 do referido artigo 54.º.

Assim, os limites que, na lei orçamental para 2003, também se aplicavam às antecipações de fundos ao INGA, na lei orçamental para 2004, respeitam apenas às operações efectuadas para os fins constantes do n.º 1 do artigo 54.º e relativamente aos programas indicados no n.º 2 do mesmo artigo.

A autonomização das operações destinadas ao financiamento ao INGA, com exclusão da aplicação às mesmas dos limites já referidos, tem como consequência imediata um aumento dos montantes susceptíveis de ser antecipados no âmbito dos programas constantes da alínea b) do n.º 2 do artigo 54.º, que respeitam ao FEOGA-Orientação e ao IFOP. Com efeito, em 2004 o INGA registava um saldo inicial devedor de €173.925.000,00 e um saldo final devedor no montante de €285.700.000,00 pelo que se verificou um aumento de €111.775.000,00 por regularizar.

No n.º 4 do citado artigo é ainda expressamente ressalvado que os limites a que alude o n.º 2 do artigo 54.º incluem as antecipações já efectuadas em anos anteriores.

O n.º 5 do artigo 54.º reproduz a redacção constante do n.º 2 do artigo 53.º da lei orçamental para 2003, determinando que as operações efectuadas para garantir o pagamento dos apoios financeiros concedidos no âmbito do FEOGA-Garantia deveriam ser regularizadas à data do respectivo pagamento pela União Europeia, nos termos do Regulamento do Conselho n.º 1258/99, de 17 de Maio; o n.º 2 do artigo 7.º deste Regulamento prevê o pagamento dos adiantamentos até ao terceiro dia útil do segundo mês seguinte ao da realização das despesas pelos respectivos organismos pagadores.

Face ao enquadramento legal definido, a análise da movimentação das contas de antecipação de fundos em 2004 permite formular as seguintes observações:

- ♦ só foi regularizado em 30 de Setembro daquele ano 40,4% (€399,4 milhões) do saldo inicial afecto a operações concedidas à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR) e efectuadas em 2001, 2002 e 2003, apesar dos prazos previstos para o efeito nas respectivas leis orçamentais e fichas técnicas já se terem extinguido no final de 2003;

- ◆ só em 15 de Setembro de 2004 foi regularizada a antecipação concedida à Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural (DGDRural), no valor de €7.655.060,54 (antecipado em 2001 no âmbito do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER II), apesar do prazo previsto para o efeito na respectiva ficha técnica ter terminado em Dezembro de 2003;
- ◆ em 2004, as antecipações de fundos relativas aos programas co-financiados pelo FEDER não podiam exceder, em cada momento, €800 milhões (de acordo com o limite estabelecido pela alínea a) do n.º 2 do artigo 54.º da lei orçamental), incluindo as antecipações efectuadas em anos anteriores (segundo o n.º 4 do mesmo artigo). Verificou-se o incumprimento deste limite em €10.144.251,69 até 15 de Setembro de 2004, data em que foi regularizada a antecipação de fundos da DGDRural, no valor de €1.496.393,69, e de valor €8.647.858,08 até 30 de Setembro, data em que foram regularizadas antecipações Feitas à DGDR.

Sobre esta situação, a DGT refere que “do valor em dívida da DGDR, à data de 31/12/2003, de € 808.647.858,08, € 547.181.293,23 correspondiam a antecipações efectuadas no âmbito do QCA II e € 261.466.564,85 ao QCA III, não tendo sido efectuada nenhuma antecipação em 2004 que aumentasse o valor em dívida existente no final de 2003”; a DGT informa também que “em Agosto de 2004...a DGDR referiu que relativamente ao QCA II, apenas tinha sido utilizado € 530.960.366,00, e propôs o montante de € 383.207.960,06 para ser de imediato regularizado” e que “a DGDR autorizou o Tesouro a regularizar o montante de € 16.220.927,03, correspondente à diferença entre o valor das antecipações autorizadas - € 547.181.293,23 - e o montante utilizado - € 530.960.366,00”, o que veio a verificar-se em 30 de Setembro de 2004; a DGT considera ainda que “Muito embora nesta data se tenha verificado a efectivação da regularização parcial das antecipações concedidas à DGDR o montante não utilizado sempre permaneceu em saldo na referida conta e conseqüentemente disponível na Tesouraria do Estado”.

Pese embora a argumentação da DGT, o Tribunal considera que, até 30 de Setembro de 2004, o valor por regularizar das antecipações de fundos à DGDR ultrapassou o limite de €800 milhões legalmente estabelecido;

- ◆ só em 30 de Dezembro de 2004 foi regularizado o valor remanescente (€34,7 milhões) da operação efectuada em 2001 a favor do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI) que já tinha sido objecto de reembolso parcial (€25,1 milhões) em 20 de Dezembro de 2003;
- ◆ foram regularizadas, em 7 de Janeiro e 4 de Fevereiro de 2004, as operações afectas ao Instituto Nacional de Garantia Agrícola (INGA) que se encontravam por regularizar no final de 2003, assim como também foram regularizadas vinte e sete das trinta e seis operações realizadas em 2004, verificando-se um saldo final devedor no valor de €285,7 milhões; as restantes nove operações só foram regularizadas em Janeiro e Fevereiro de 2005, em função dos prazos estabelecidos para o reembolso comunitário destes apoios; por Despacho exarado pela Directora-Geral do Tesouro, em 7 de Maio de 2004, foi autorizada a alteração, no Plano de Contas do Tesouro, da designação da conta para antecipação de fundos ao INGA, por substituição da norma ao abrigo da qual as operações são realizadas, nomeadamente, passando da alínea c) para a alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE;
- ◆ foi regularizada a operação afecta ao Instituto das Estradas de Portugal (IEP) realizada em 2004, no montante de €41,5 milhões;
- ◆ no final de 2004, ficaram ainda por regularizar €109.461.699,27 dos fundos antecipados em 2001 ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP), só tendo sido efectuada uma amortização, em 27 de Dezembro de 2004, no valor de €425.275,68; não houve qualquer regularização de operações realizadas em 2002, mantendo-se o valor de €21.768.459,85 por amortizar; do valor das antecipações concedidas



em 2003 (€5.958.791,70) só ficou por amortizar um valor residual (€0,18) que por lapso não foi debitado em 28 de Abril de 2004; dos €85,5 milhões antecipados ao IFADAP em 2004, ficaram por regularizar €2.700.467,71; o valor do saldo final devedor (€133.930.627,01) da conta para antecipação de fundos aquele Instituto é superior (em €1,3 milhões) ao que resultaria da aplicação integral dos montantes comunicados por este organismo como destinados à amortização de fundos antecipados, devido ao facto da Direcção-Geral do Tesouro ter afecto parte dos valores à cobrança de juros pela antecipação desses fundos;

- ◆ apesar de todas as operações efectuadas no ano de 2004 pelo IFADAP terem sido autorizadas pela Directora-Geral do Tesouro, ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, e atendendo aos limites referidos na alínea b) do n.º 2 do artigo 54.º da lei do OE para 2004, não se verificou alteração na designação da conta para antecipação de fundos a esta entidade, ao contrário do que sucedeu no caso do INGA como já foi referido;
- ◆ todas as operações efectuadas em 2004 a favor do INGA e do IFADAP foram autorizadas ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE;

A DGT referiu-se a esta situação, em sede de contraditório, considerando que *“Muito embora esteja em causa a antecipação de fundos do Orçamento da União Europeia, estamos perante uma situação consagrada na Lei do OE que estabelece uma especificidade face ao regime geral das operações específicas do Tesouro (OET) previsto no RTE, e que se traduz na possibilidade das OET serem regularizadas em ano subsequente. Tal especificidade ao regime geral permite considerar que a própria OET se insere no âmbito da alínea e) do artigo 30.º do RTE. Com efeito, o art.º 54.º da Lei do OE/04 define as condições destas antecipações enquanto que se estivéssemos no âmbito restrito da alínea c) do artigo 30.º as mesmas encontrar-se-iam previamente estabelecidas no RTE e na Portaria n.º 958/99 (II Série), de 24 de Agosto”*.

Constatando-se que estas operações se destinaram, de facto, a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia (alínea c) do artigo 30º) e não a *“outras situações devidamente justificadas que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado”* (alínea e) do mesmo artigo), o Tribunal considera que a norma a invocar para conceder a referida autorização deveria ter sido a alínea c) e não a e) da citada norma do RTE; a autorização daquelas operações ao abrigo da referida alínea e), não se justifica, não apenas devido à sua natureza específica (antecipação de fundos comunitários) mas também porque a única referência a esta alínea, na lei orçamental para 2004, correspondeu à antecipação de fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde que é analisada no ponto seguinte; para as operações serem efectuadas ao abrigo da alínea e), as leis orçamentais deveriam referi-lo expressamente, como aliás se prevê na norma constante dessa alínea, o que não tem sucedido quanto a operações para antecipação de fundos comunitários;

8.3.2.1.3 – Antecipação de Fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde

Ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE e à semelhança do que se verificou em 2003, foi a DGT autorizada pelo n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, a adiantar fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF) com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde. Pelo n.º 4 do mesmo artigo ficou o Governo, por sua vez, autorizado a proceder às alterações necessárias ao Orçamento do IGIF, por forma a este organismo poder contrair um empréstimo, até ao montante de €600 milhões, para regularizar a antecipação de fundos referida no número anterior até ao final do ano orçamental.

Por despacho da Directora-Geral do Tesouro exarado em 12 de Janeiro de 2004, foi concedida autorização para antecipar fundos a favor do IGIF até ao montante de €600 milhões. Os respectivos desembolsos foram efectuados mensalmente entre Janeiro e Junho, em Setembro e em Dezembro desse ano.

Por sua vez, a regularização dos fundos antecipados foi efectuada em 30 de Dezembro de 2004, cumprindo o prazo determinado para o efeito, com o financiamento resultante dos contratos de empréstimo concedidos pelo Banco Santander Totta e pela Caixa Geral de Depósitos ao IGIF, ambos celebrados em 23 de Dezembro de 2004 e no valor de €300 milhões cada.

É ainda de referir que, já em 13 de Janeiro de 2005, a DGT voltou a antecipar fundos ao IGIF, por despacho de 11 de Janeiro de 2005, no valor de €600 milhões, que foram utilizados por este organismo para pagar os empréstimos obtidos do Banco Santander Totta e da Caixa Geral de Depósitos, cujas datas de vencimento eram, respectivamente, 14 e 15 de Janeiro de 2005. Esta operação foi efectuada ao abrigo do n.º 3 do artigo 8.º da lei orçamental para 2005 (de conteúdo idêntico ao n.º 3 do artigo 9.º da lei orçamental para 2004) e deverá ser regularizada até ao final do mesmo ano orçamental através da contracção de um novo empréstimo até ao montante de €800 milhões, nos termos previstos pelo n.º 4 do mesmo artigo.

O Tribunal de Contas continua a entender que o pagamento de encargos que deviam ser assumidos pelo Orçamento do Estado não pode ser assegurado pelo recurso sucessivo a antecipações de fundos, ainda que formalmente regularizadas no mesmo ano orçamental por empréstimos bancários, contraídos pela entidade em questão. O problema do financiamento do IGIF é estrutural e recorrente e no entender do Tribunal terá de ter solução diferente da que se vem verificando nos últimos anos.

8.3.2.1.4 – Vencimento de Juros por Antecipação de Fundos

O vencimento de juros por operações destinadas a antecipar fundos ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE encontra-se previsto no n.º 10 da Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, diploma que regulamenta as condições das operações previstas no n.º 1 do artigo 30.º do RTE, com especial incidência naquelas que se destinam a antecipar fundos. Por sua vez, o n.º 12 da mesma Portaria apenas refere que deve ser ouvida a DGT na definição das condições relativas às operações mencionadas na alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE.

Verificando-se a existência de juros debitados pela DGT às entidades beneficiárias de antecipação de fundos, ao abrigo das alíneas c) e e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, o processamento destes juros foi objecto de análise para aferir da sua conformidade às condições previstas nas fichas técnicas respectivas. Esta verificação veio a abranger a totalidade dos juros debitados pela DGT durante o ano de 2004, na sequência da análise das operações previamente seleccionadas ter revelado um conjunto de erros que justificou a extensão dessa análise a todas as operações com vencimento de juros.

a) Juros por Antecipação de Fundos ao INGA através da Conta n.º 0252016

Através da análise das fichas técnicas das operações de antecipação de fundos ao INGA efectuadas em 2004, verificou-se que a taxa definida para cálculo dos juros era a do indexante aplicável (“*Euribor*”), para o prazo aplicável e interpolada se necessário, com um acréscimo (“*Spread*”) de 5 pontos base, devendo o pagamento dos juros ser efectuado na data do reembolso de cada antecipação. Sobre o método de interpolação utilizado e respectiva aprovação, a DGT expressou a seguinte posição:



“É prática comum do mercado monetário utilizar a interpolação linear para determinar as taxas de juro não divulgadas para um determinado prazo. Assim, não está estabelecido em qualquer diploma uma forma de fixação de interpolação a utilizar sendo aceite por todos os intervenientes esta forma de cálculo.”

Examinada a movimentação relativa aos juros verificou-se que estes nem sempre foram debitados, na conta desta entidade no Tesouro a que corresponde o código n.º 0233059, nas datas de reembolso das operações e de acordo com o previsto nas respectivas fichas técnicas, verificando-se que foram cobrados €1.820.462,21 de juros pela DGT ao INGA, no ano de 2004, quando o valor cobrado devia ter sido de €1.828.079,38, pelo que ficaram por cobrar juros no valor de €7.617,17.

b) Juros por Antecipação de Fundos ao IEP através da Conta n.º 0252017

Através da análise das fichas técnicas das operações de antecipação de fundos ao IEP efectuadas em 2004, verificou-se que a taxa definida para cálculo dos juros era a do indexante aplicável (“Euribor”) a um mês (não estando prevista interpolação), com um acréscimo (“Spread”) de 5 pontos base, devendo o pagamento dos juros ser efectuado no primeiro dia útil de cada mês ou na data do reembolso de cada antecipação.

Examinada a movimentação relativa aos juros das cinco operações efectuadas em 2004, verificou-se que estes foram debitados, na conta desta entidade no Tesouro, nas datas de reembolso das operações e de acordo com o previsto nas respectivas fichas técnicas. Porém, no cálculo dos juros das antecipações realizadas em 8 e 17 de Junho de 2004 e regularizadas em 22 de Junho de 2004, foi considerado um dia a mais (15 e 6 dias, respectivamente, quando o correcto era considerar 14 e 5 dias), tendo sido cobrados €1.479,17 a mais (€14.192,50 em vez de apenas €12.713,33). É de referir que o total dos juros pagos relativos às cinco antecipações realizadas ascendeu a €28.207,89.

c) Juros por Antecipação de Fundos ao IFADAP através da Conta n.º 0252018

A análise efectuada começou por incidir em 2004, mas foi ampliada ao triénio de 2001 a 2003, por terem sido regularizadas em 2004 antecipações efectuadas nesse período, apresentando-se os resultados obtidos por ano de realização das antecipações.

Sobre a cobrança de juros pelas antecipações de fundos concedidas ao IFADAP desde 2001 até ao final de 2004, a DGT considera que “a sua actuação pauta-se pelo cumprimento dos despachos de autorização das antecipações e das condições acordadas nas fichas técnicas” referindo ainda “a dificuldade de apuramento objectivo dos juros, nas situações em que os mesmos dependiam da manutenção dos valores antecipados em saldo nas várias contas do IFADAP, análise que foi efectuada recentemente.”

Da análise da documentação relativa ao pagamento de juros por esta entidade, importa referir o seguinte:

- ◆ por Despacho do SETF, de 3 de Dezembro de 2001, foi concedido ao IFADAP, até ao final de 2002, uma isenção de juros sobre fundos adiantados pelo Tesouro para financiar o encerramento do QCA II, no montante de €49,9 milhões (o adiantamento total era de €131 milhões);
- ◆ neste contexto, o IFADAP solicitou ao SETF, no início de 2004, que os financiamentos contraídos e a contrair na DGT (antecipações de fundos previstos no orçamento comunitário)

fossem isentos de juros, não tendo até à data da conclusão da auditoria do Tribunal sido exarado qualquer despacho conferindo-lhe esse direito;

- ◆ o IFADAP entendia, com base nas negociações com a DGT, que existia um acordo com esta entidade, nos termos do qual as operações de financiamento junto do Tesouro estariam isentas de juros, desde que concentrasse no Tesouro as suas disponibilidades de tesouraria e aplicações financeiras. A isenção em causa funcionaria como compensação pela não remuneração das respectivas contas abertas na DGT. O IFADAP refere também que a sua convicção na existência do citado acordo, alicerçada na isenção expressamente concedida à 1.ª tranche do empréstimo para o QCA II pelo SETF, reafirmou-se no decurso de 2002, por não se terem apercebido de qualquer liquidação de juros, nos movimentos financeiros efectuados com o Tesouro, só tendo vindo a aperceber-se da cobrança de juros no 2.º semestre de 2003;
- ◆ a posição do IFADAP não encontra correspondência nas fichas técnicas das respectivas operações de antecipação de fundos, uma vez que o vencimento de juros é uma das condições expressamente previstas nas mesmas; deve notar-se que, nos termos do artigo 11.º da Portaria n.º 958/99, a autorização, designadamente, das operações de antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, depende da aprovação das respectivas fichas técnicas, nos termos acordados com o organismo interessado.

Ano de 2001

Verificou-se que a antecipação de €49.879.789,71 efectuada em 3 de Dezembro de 2001, não foi objecto de qualquer amortização até ao final de 2004 e que, para além desta operação ter sido isenta de juros até ao final de 2002 (pelo despacho do SETF previamente referido), ainda não foram cobrados juros para o período compreendido entre o início de 2003 e o final de 2004. A antecipação de €56.189.583,10 efectuada em 3 de Dezembro de 2001, também ainda não foi objecto de amortização nem de cobrança de juros até ao final de 2004. Sobre estas operações, a DGT referiu que *“poderão ser regularizadas, nos termos do n.º 1 do art.º 54º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Setembro, até ao final do exercício orçamental de 2006”*.

Da antecipação de €24.939.894,85 efectuada em 19 de Dezembro de 2001, a DGT amortizou €21.122.292,71 em 29 de Agosto de 2003, tendo ainda cobrado €818.674,29 de juros, por dedução ao valor que o IFADAP tinha indicado como capital a amortizar (€21.940.967,00); em 27 de Dezembro de 2004, verificou-se outra regularização parcial, tendo o valor indicado pelo IFADAP sido de €453.901,50 e a DGT abatido ao capital apenas €425.275,68 e considerado o restante (€28.625,82) como juros vencidos. Sobre a forma de cálculo destes juros, a DGT manifestou a seguinte posição:

“A taxa apurada pretende ser uma estimativa da taxa média de juro a aplicar às antecipações concedidas.

Note-se que a cláusula da ficha técnica que define que o IFADAP apenas pagará juros sobre o saldo líquido de disponibilidades (i.e. antecipações concedidas deduzidas das disponibilidades depositadas no Tesouro) implica que, para efectuar o apuramento exacto dos juros devidos, seja realizado um estudo exaustivo das disponibilidades do IFADAP junto do tesouro. Face à complexidade da questão o mesmo só foi concluído em 2005.

Aliás o apuramento do montante dos juros a pagar pelo IFADAP só será possível de realizar quando aquele organismo proceder à regularização total das antecipações concedidas até Junho de 2002.

Assim, os juros já cobrados ao IFADAP serão deduzidos ao valor final apurado.”

A complexidade do apuramento das disponibilidades do IFADAP no Tesouro não justifica o facto de não terem sido tempestivamente determinados e comunicados ao Instituto os juros entretanto



Tribunal de Contas

vencidos, nos termos previstos pelas respectivas fichas técnicas, tendo o atraso contribuído para a assumpção de uma situação financeira divergente da que veio a ser posteriormente registada pela DGT.

Sobre as deduções efectuadas aos valores a amortizar comunicados pelo IFADAP, a DGT alegou que:

“Os ofícios do IFADAP a autorizar a debitar-lhe a conta no sentido de uma regularização parcial ou total de uma antecipação de fundos, tem sido interpretado como uma ordem de pagamento, dado o cliente gerir as suas próprias contas localmente através do sistema Homebanking.

Deste modo, apenas excepcionalmente é que o Tesouro debita qualquer conta titulada pelo IFADAP e, para isso, sempre com a sua autorização.

Devido ao montante de juros em dívida, independentemente das antecipações já amortizadas, o Tesouro a partir de 2002.11.20 passou a, prioritariamente, afectar os juros acumulados, sempre que o IFADAP emitia uma ordem de amortização”.

A falta de entendimento das duas entidades motivou discrepâncias no apuramento da dívida do IFADAP à DGT situação que no entendimento do Tribunal deve ser rapidamente solucionada.

Segundo a DGT, não foram cobrados juros sobre a antecipação de €74.819.864,56 efectuada em 28 de Dezembro de 2001 e amortizada na totalidade em 16 de Fevereiro 2002 pelo facto da “(...) ficha técnica da operação referir que só haveria lugar à cobrança de juros, caso os fundos fossem transferidos para contas fora do Tesouro, situação que não se verificou”.

Ano de 2002

Sobre a antecipação de €49.879.789,71, concedida em 11 de Março de 2002 e amortizada em 29 de Abril, 16 de Agosto, 29 de Setembro e 23 de Outubro de 2002, não foram, segundo a DGT, cobrados quaisquer juros, devido ao facto de:

“ (...) as fichas técnicas referirem que só haveria lugar à cobrança de juros, caso os fundos fossem transferidos para contas fora do Tesouro. Refira-se que em 2002 ainda não tinha sido efectuada a análise para o apuramento efectivo dos juros devidos pelo IFADAP, i.e. qual o saldo diário líquido de disponibilidades (...). Apesar deste trabalho só recentemente ter sido efectuado de uma forma global e genérica, relativamente a esta antecipação foi facilmente determinada a existência dos respectivos saldos em contas do IFADAP.”

Da análise dos dados remetidos conclui-se que durante o período correspondente entre a antecipação e as suas diversas regularizações, o IFADAP não tinha disponibilidades suficientes para que não fossem cobrados juros. Deste modo a DGT deverá efectuar o cálculo dos respectivos juros de acordo com o previsto na ficha técnica.

A antecipação de €25 milhões concedida em 26 de Junho de 2002 foi parcialmente amortizada (€3.231.540,15) em 23 Outubro do mesmo ano, não tendo a DGT cobrado juros como previa a ficha técnica. Questionada sobre este facto a DGT teceu a seguinte consideração:

“O IFADAP ordenou a amortização, ficando os juros em dívida, dado que em 2002 a DGT ainda não tinha recorrido ao desconto dos juros no momento das amortizações”.

A DGT deverá efectuar o apuramento dos juros que são devidos por esta antecipação respeitando o que estava previsto na ficha técnica.

A antecipação de €30 milhões concedida em 14 de Outubro 2002 foi totalmente amortizada em 20 de Novembro desse ano, tendo a DGT cobrado €102.829,17 de juros, como previa a ficha técnica. É de salientar que esta foi a primeira vez que a DGT não abateu os juros ao capital que o IFADAP tinha mandado amortizar, lançando os juros de forma autónoma. É ainda de referir que a partir desta antecipação, os juros passaram a vencer-se a partir da data de desembolso dos fundos (crédito na conta de terceiros) e não a partir do momento em que apenas saíssem da conta do IFADAP.

Ano de 2003

No caso da antecipação de €20 milhões, concedida em 6 de Agosto de 2003 e regularizada em 14 de Outubro, 17 de Dezembro, e 22 de Dezembro de 2003, e em 28 de Abril e 21 de Julho de 2004, constatou-se que a DGT voltou a efectuar o abate dos juros ao valor do capital que o IFADAP mandou amortizar. Verificou-se ainda que não foram cumpridas as regras definidas para o cálculo dos juros, uma vez que no cálculo dos juros da amortização efectuada em 14 de Outubro de 2003 não foi aplicada a taxa definida na ficha técnica (“*Euribor*” para o prazo aplicável com acréscimo de 5 pontos base, interpolada se necessário), mas uma taxa média apurada pela DGT. Esta situação teve como impacto a cobrança de €30.650.89, quando deveriam ter sido cobrados apenas €3.229,34 (menos €27.421,55).

A antecipação de €2,5 milhões concedida em 10 de Novembro de 2003, foi totalmente amortizada em 28 de Abril de 2004, podendo concluir-se que a DGT voltou a efectuar o abate dos juros ao valor do capital que o IFADAP mandou amortizar. Também não foram cumpridas as regras definidas para o cálculo dos juros, uma vez que tiveram em consideração a data da saída de fundos da conta de terceiros (13 e 24 de Novembro de 2003) e não a data do crédito em conta, como estava definido, tendo este facto provocado uma cobrança a menos de €1.759,61 de juros.

O mesmo se constatou na antecipação €2,5 milhões concedida em 28 de Novembro de 2003 e regularizada em 28 de Abril e 21 de Julho de 2004, relativamente à qual a DGT voltou a efectuar o abate dos juros ao valor do capital que o IFADAP mandou amortizar. Novamente não foram cumpridas as regras definidas para o cálculo dos juros, uma vez que na primeira amortização de capital os juros foram calculados com base na data de saída de fundos da conta de terceiros (03/12/2003) e não com base na data do crédito em conta, facto que implicou a cobrança de €34,48 a menos.

Ano de 2004

No que diz respeito à antecipação concedida em 3 de Março de 2004, no valor de €9 milhões, esta foi amortizada em 21 de Julho, 23 de Julho e 21 de Dezembro de 2004, verificou-se que a DGT voltou a efectuar o abate dos juros ao valor do capital que o IFADAP mandou amortizar e que não foram cumpridas as regras definidas para o cálculo dos juros, uma vez que na amortização efectuada em 21 de Dezembro 2004, apenas foram calculados os juros desse mês (Dezembro), no valor de €802,48, quando eram devidos juros desde 3 de Março de 2004, o que teve como consequência não terem sido cobrados €10.849,58 de juros.

Relativamente às restantes antecipações realizadas no ano de 2004, de 7 de Maio a 18 de Novembro de 2004, no valor total de €76,5 milhões, é de referir que, como previa a ficha técnica, os juros passaram a ser lançados mensalmente, no primeiro dia de cada mês (relativamente aos valores em dívida no final do mês anterior). Estes movimentos são assim lançados directamente na conta de terceiros do IFADAP. No entanto no momento da regularização das antecipações a DGT continuou a abater os juros devidos nessa data ao capital mandado amortizar pelo IFADAP. Não se compreende esta



dualidade de critérios uma vez que a ficha técnica permite movimentar a conta de terceiros mensalmente (como o fez) ou na data da regularização.

Não é aceitável o argumento da DGT segundo o qual, quando o IFADAP ordena a amortização de determinado capital, apenas pode debitar esse valor na conta de terceiros e não o valor dos juros. Aliás, contrariando esta posição, a DGT numa amortização efectuada em 30 de Dezembro de 2004, relativa às antecipações concedidas em 27 de Outubro e 8 de Novembro de 2004, não procedeu ao abate dos juros contrariando o método até aí seguido.

Tendo em consideração a regularização efectuada pelo IFADAP em 17 de Janeiro de 2005, de diversas antecipações, no entender desta entidade as antecipações efectuadas em 2004 encontram-se regularizadas na totalidade. Para a DGT, como abateu os juros ao capital que o IFADAP mandou amortizar, ainda se encontra em dívida o valor de €459.342,85, que corresponde aos juros abatidos em 2004.

É ainda de referir que no cálculo dos juros das regularizações efectuadas em 28 e 30 de Dezembro de 2004 a DGT aplicou uma taxa de juro de 1 mês e deveria ter efectuado a interpolação das taxas de 3 semanas e 1 mês.

d) Juros por Antecipação de Fundos à DGDRural através da Conta n.º 0252019

A análise da ficha técnica relativa à antecipação efectuada em 2001 e regularizada em 2004, permite concluir que a regra definida para a taxa é o indexante aplicável (“*Euribor*” a 1 ano, divulgada pela “*Reuters*”, em vigor no 2.º dia útil imediatamente anterior à data de desembolso, não estando prevista interpolação), sendo o pagamento dos juros efectuado na data da regularização da antecipação.

Examinada a movimentação relativa aos juros, verificou-se que a conta de terceiros da entidade (n.º 023319302) foi debitada pelo valor de €481.273,66 correspondente aos juros calculados entre a data da antecipação (10 de Dezembro de 2001) e 10 de Dezembro de 2003, não tendo sido cobrados juros desde esta data até à da regularização em 15 de Setembro de 2004. Deste modo, foram cobrados menos €135.928,36 de juros.

e) Juros por Antecipação de Fundos ao IAPMEI através da Conta n.º 0252020

A análise da ficha técnica relativa à antecipação efectuada em 2001 e regularizada em 30 de Dezembro de 2004, permite concluir que a regra definida para a taxa é o indexante aplicável (“*Euribor*” a 1 mês, divulgada pela “*Reuters*”, não estando prevista interpolação), sendo o pagamento dos juros efectuado na data de regularização da antecipação, mas apenas se vencendo a partir da data em que os fundos sejam transferidos da conta do IAPMEI.

Não tendo sido cobrado quaisquer juros, como previa a ficha técnica, foi questionada a DGT, que ao proceder à análise da totalidade das contas do organismo (saldos de depósitos à ordem, no final do mês), desde 2001 até ao final de 2004, chegou à conclusão que “(...) o organismo apresentou sistematicamente valores em saldo não remunerado superiores ao saldo vivo da antecipação”.

f) Juros por Antecipação de Fundos ao IGIF através da Conta n.º 0252021

A análise da ficha técnica das antecipações realizadas em 2004, permite concluir que a regra definida para a taxa é o indexante aplicável (“*Euribor*” a 1 mês, divulgada pela “*Reuters*”, no 2.º dia útil

imediatamente anterior à data de início da contagem dos juros, não estando prevista interpolação) acrescido de “*Spread*” de 5 pontos base, sendo o pagamento dos juros efectuado mensalmente ou na data de regularização da antecipação.

Examinada a movimentação relativa aos juros, verificou-se que estes foram debitados mensalmente na conta de terceiros da entidade, no primeiro dia útil de cada mês, com excepção do movimento efectuado em 30 de Dezembro de 2004, correspondente aos juros pagos na data de regularização da totalidade dos valores até aí antecipados. São de destacar as seguintes situações por serem contrárias ao previsto na ficha técnica:

- ◆ o cálculo dos juros de Fevereiro a Novembro de 2004, foi efectuado com base na taxa do primeiro dia útil do mês e não com base na taxa do 2.º dia útil imediatamente anterior à data de início da contagem de juros; esta situação teve como consequência terem sido cobrados menos €3.138,88 de juros, valor resultante da soma dos desvios registados a mais ou a menos, nos 10 meses, devido às flutuações da taxa;
- ◆ o cálculo dos juros de Dezembro foi efectuado igualmente com base na taxa do primeiro dia útil do mês e não com base na taxa do 2.º dia útil imediatamente anterior à data de início da contagem de juros. A DGT cobrou ainda 25 dias de juros sobre o capital em dívida (€600 milhões), quando deveria ter cobrado apenas 24 dias, tendo desta forma sido cobrados a mais €34.601,38.

O impacto total destas divergências traduziu-se na cobrança indevida de €31.462,50 de juros ao IGIF, sendo de referir que no total os juros cobrados àquele Instituto, em 2004, foram €9.577.963,67.

Sobre as várias situações descritas, a DGT proferiu os seguintes comentários:

“Relativamente aos juros vencidos de antecipação de fundos, as incoerências detectadas ficaram a dever-se à diversidade de condições financeiras aplicáveis a cada uma das operações. Para colmatar esta situação a DGT está prestes a implementar a automatização do cálculo dos juros das antecipações concedidas.

Relativamente ao IFADAP, em 2002, ainda não tinha sido efectuada a análise para o apuramento efectivo dos juros devidos, isto é, não tinha sido apurado o saldo diário líquido das disponibilidades (sobre o qual deveriam ser cobrados juros).”

As normas que autorizem a realização de operações através de adiantamentos de fundos, prevendo a regularização orçamental destes em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, contrariam as regras da anualidade e da universalidade consagradas nos artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental e no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa.

No que respeita à “*inconstitucionalidade das normas que autorizam antecipações de fundos por OET a regularizar em ano subsequente*”, em sede de contraditório, a DGT considera que:

“A Constituição da República Portuguesa (CRP) (n.º 1 do art.º106.º), no que concerne à elaboração, organização, votação e execução do OE remete para a respectiva lei de enquadramento orçamental, donde apenas nessa Lei (n.º 91/2001, de 20.08) se encontram consagrados as regras e princípios orçamentais, entre eles os da anualidade e universalidade (art.ºs 4.º e 5.º).

Sem prejuízo do regime da Lei de Enquadramento, a Assembleia da República consagrou na Lei do Orçamento do Estado para 2004 as OET referidas pela DGTC, conferindo-lhes assim o necessário suporte legal.”



As operações de tesouraria que se destinem ao pagamento de despesas públicas para as quais não esteja prevista dotação orçamental violam a regra da universalidade consagrada no artigo 5.º, n.º 1, da Lei do Enquadramento Orçamental e no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa.

Sobre esta questão a DGT considerou, em sede de contraditório, que

“Concretamente no que respeita às OET por antecipações de fundos comunitários, saliente-se que a respectiva regularização é feita com fundos comunitários ao abrigo das normas comunitárias aplicáveis, não constituindo, assim, despesa orçamental. O que está em causa nestas OET é apenas a antecipação do financiamento comunitário, termos em que não colidem com os princípios orçamentais invocados.”

Sobre esta matéria é de referir que o artigo 31.º do RTE, que estabelece o regime das operações constantes do artigo 30.º, faz depender as referidas antecipações da existência de disponibilidades na tesouraria e também da respectiva previsão orçamental (n.º 2).

Quanto à movimentação relativa a antecipação de fundos e respectiva amortização, é de salientar que o IFADAP, para cumprimento de orientações recebidas da DGO para o efeito, registou, nas Contas de Gerência de 2003 e de 2004 (e nos respectivos Mapas de Controlo Orçamental), como Despesa Orçamental em “Outras Despesas de Capital – Diversas – Reembolsos de Antecipações de Fundos Comunitários”, o valor líquido correspondente ao valor das amortizações abatido do valor das antecipações realizadas nesses anos.

As antecipações de fundos remuneradas, efectuadas por operações de tesouraria, configuram uma concessão de empréstimos pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, cuja realização no actual quadro jurídico-constitucional só é possível havendo uma autorização legislativa, nos termos da alínea h) do artigo 161.º da Constituição e dotação orçamental para o efeito.

A DGT, ao pronunciar-se em contraditório, afirmou que:

“A autorização da Assembleia da República a que se refere a alínea h) do art.161.º da CRP incide sobre os empréstimos e outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, pelo que mesmo que se considere que as OET consubstanciam um empréstimo do Estado, este seria de dívida flutuante, não se enquadrando, assim, no citado preceito constitucional.”

Deve assinalar-se que no decurso de 2004 se verificou a existência de antecipações de fundos remuneradas que não foram regularizadas no ano em que ocorreu a respectiva efectivação, as quais, no seu conjunto, excedem o montante de €250 milhões, previsto no n.º 1 do artigo 50.º da Lei do Orçamento para 2004 e que corresponde ao limite do montante para a concessão de empréstimos e outras operações de crédito activas que o Governo está autorizado a efectuar.

Sem prejuízo da posição do Tribunal, a análise efectuada, bem como as conclusões e recomendações extraídas na presente auditoria tiveram em conta as normas constantes do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprovou o Regime da Tesouraria do Estado, em vigor.

8.3.2.2 – Outras Contas de Terceiros

8.3.2.2.1 – Transferências para o Banco de Portugal

Com a entrada em funcionamento do módulo de contas correntes do SGT foi necessário proceder à desagregação de contas que se encontravam associadas a mais do que um NIB. Por estar associada a dois NIB's do Tesouro, a conta n.º 021316 criada em 1994 e designada por “Transferências para o Banco de Portugal” foi uma das contas sujeitas a desagregação.

O processo de desagregação consistiu na substituição da conta n.º 021316 (elementar) pela conta n.º 021317 (não elementar) criada, com a mesma designação e que se desagrega em duas contas elementares associadas a diferentes NIB's, conforme quadro seguinte:

Designação da Conta	Data do Despacho	NIB da Conta	Código de Conta	Início de Movimentação
Transferências para o BP – Conta 18	30/12/2004	078100101000000001842	02131701	30/11/2004
Transferências para o BP – Conta 664	30/12/2004	078100100000000066494	02131702	13/01/2005

O circuito relativo à movimentação a registar nas novas contas foi definido da seguinte forma:

Designação da Conta	Código de Conta	Débito	Crédito
Despesa Orçamental (SIC)	0401	(1)	
Transferências para o BP – Conta 18	02131701	(3)	(1)
Transferências para o BP – Conta 664	02131702	(2)	(3)
Conta Corrente do Tesouro no BP – Caixa Pagadora – OT – DGT	0121102301		(2)

Segundo o Manual de Procedimentos do Departamento da Tesouraria Central do Estado, a conta de “Transferências para o Banco de Portugal” tem por finalidade o pagamento, aos respectivos destinatários, de verbas transferidas por via orçamental e provenientes de várias entidades.

Da movimentação registada na conta substituída e nas contas substitutas resultaram as observações seguintes:

- ◆ a transferência do saldo final da conta n.º 021316 (no valor de €850.166,83) para a conta n.º 02131701 foi efectuada em 29 de Dezembro de 2004 com data-valor de 30 de Novembro de 2004, data anterior à do respectivo despacho autorizador de criação da conta (30 de Dezembro de 2004);
- ◆ a conta n.º 021316 foi ainda objecto de movimentação em Dezembro de 2004, tendo o valor dos respectivos débitos (€124.637,54) e créditos (€99.617,60) sido transferido para a conta n.º 02131701 em 29 de Dezembro de 2004, com data-valor de 21 de Dezembro de 2004, data também anterior à do respectivo despacho autorizador de criação da conta;
- ◆ apesar de ter sido solicitada para o efeito, a DGT não conseguiu identificar as operações que constituíam os saldos iniciais das contas n.º 021316 e n.º 02131701, tendo aludido que:

“Considerando que existem créditos efectuados, cujos pedidos de pagamento, até à data não foram solicitados ao Tesouro, e que podem estar relacionados com movimentos desde 94 (ex. cauções de empreitadas, conforme descrito no Manual de Procedimentos), a



decomposição do saldo inicial de 2004 poderá prender-se, inclusive, com valores anteriores à criação da conta”.

Não se verificou assim, a aplicação dos procedimentos para garantir a fiabilidade dos referidos saldos, o que é revelador de insuficiência no controlo exercido pela DGT sobre a movimentação da conta n.º 021316 e contraria o disposto no n.º 3 do artigo 1.º e no artigo 36.º do RTE;

- ♦ o circuito definido para movimentação das novas contas não foi aplicado no âmbito da Contabilidade de 2004; até Dezembro foi aplicado o circuito definido para movimentação da conta n.º 021316 a qual, em Dezembro, foi integralmente substituída pela conta n.º 02131701, incluindo os débitos pelo pagamento dos fundos provenientes de despesa orçamental que deveriam ter sido registados na conta n.º 02131702 (não movimentada em 2004).

A DGT apresentou a seguinte explicação para a existência destes débitos: *“a conta n.º 02131701 não sendo uma conta/NIB aberta no MPT Central não é possível através do MPT emitir transferências internas e /ou externas. No entanto a aplicação do Banco de Portugal (AT - Aplicação de Tesouraria) não efectua esse tipo de validação aceitando o NIB independentemente do mesmo ter sido ou não aberto no MPT Central. Por este motivo existem movimentos a débito na conta n.º 02131701”.*

Da análise a um conjunto de movimentos registados na conta n.º 021316, resultaram ainda as seguintes observações:

- ♦ apenas se verificaram duas excepções à entrada de fundos provenientes da conta de despesa orçamental (n.º 0401).

Uma dessas excepções correspondeu ao único movimento registado no Diário 9, um crédito no montante de €40.933,92 sobre o qual a DGT esclareceu que *“Não foi contabilizado automaticamente e conseqüentemente registado no diário 80 em virtude da TEI recebida pelo Tesouro não conter o campo “conta” dos dados do destinatário preenchido, conforme se pode verificar pelo detalhe da operação, daí a necessidade da contabilização manual”.*

A outra excepção correspondeu ao único movimento registado no Diário 36, um crédito de €75,06 relativo a uma cobrança de custas obtida pela Tesouraria de Finanças de Alcochete e destinada ao Banco de Portugal;

- ♦ o único movimento a débito registado no Diário 45 correspondeu à saída de €400.000,00 através da conta do Tesouro no “Chase Bank” em Londres (conta n.º 0130165) para pagamento de despesas de cooperação. A DGT informou que *“este registo bem como todos os outros efectuados no diário 45 não podem ser efectuados automaticamente e conseqüentemente inseridos no diário 80, dado que não constam em ficheiros informáticos (movimentos em moeda estrangeira)”;*
- ♦ sobre o movimento de maior valor (€20.372,58) registado a débito no Diário 13, a DGT esclareceu que *“não foi efectuado automaticamente e conseqüentemente incluído no diário 80 em virtude da TEI emitida não conter o campo da conta a debitar correctamente preenchido, daí a necessidade de o registar manualmente”;*
- ♦ a dedução de €1.782.448,66 a débito, registada no Diário 4, ficou a dever-se à anulação de um débito indevidamente registado pelo Diário 80, na conta n.º 021316, por ser afecto à conta de “Vencimentos Líquidos”;
- ♦ relativamente a movimentos processados pelo Diário 80:

- 1) a DGT informou que o montante de €5.018,86 permanecia na conta desde 7 de Janeiro de 2004 porque “O ordenante “Policia Judiciaria” ainda não forneceu ao Tesouro a devida ordem de pagamento”;
- 2) as entradas de fundos provenientes de despesa orçamental por cooperação, no valor de €4.222.000,00 e de €6.307.912,00, destinaram-se a pagamentos solicitados pela Direcção-Geral de Assuntos Europeus e Relações Internacionais ao Fundo Asiático de Desenvolvimento e à Associação Internacional de Desenvolvimento, respectivamente;
- 3) foi efectuado um pagamento de emolumentos ao Tribunal de Contas, através da conta em análise, proveniente da Direcção Regional do Norte, no montante de €15.516,50;
- 4) o valor de €1.164.130,36 entrado na conta n.º 021316 em 18 de Dezembro de 2003 proveniente de despesa orçamental afecta pelo Ministério das Finanças (DGT) a Expropriações, foi entregue em 2 de Janeiro de 2004, ao Tribunal Judicial da Maia;
- 5) o único movimento em que foi debitada a conta em análise por contrapartida de um crédito na conta n.º 0258045 “Compensação de Cheques”, no montante de €17.989,97, foi justificado pela DGT referindo que “Neste movimento foi utilizada a conta “Compensação de Cheques” uma vez que se trata de pagamento de cheques de pequeno montante. Se os referidos cheques fossem de grande montante e conseqüentemente encaminhados para o SPGT seria utilizada a sub conta do Banco de Portugal associada ao balcão emissor”.

8.3.2.2.2 – Depósitos em numerário

No que se refere a depósitos em numerário, o primeiro serviço disponibilizado pela DGT na sequência da implementação do *Homebanking* do Tesouro, consistiu na utilização das Tesourarias de Finanças para a recepção desses depósitos. Para registar estas operações na Contabilidade do Tesouro foi criada a conta n.º 021364 designada por “Depósitos em Numerário”.

A movimentação relativa aos depósitos em numerário efectuados nas tesourarias de finanças por organismos titulares de contas do Tesouro encontra-se reflectida no quadro seguinte:

Designação da conta	N.º de conta	Débito	Crédito
Depósitos em Numerário efectuados em Tesourarias de Finanças	021364	(1)	(2)
Tesourarias de Finanças	015	(2)	(3)
Contas Bancárias Receptoras de Tesourarias de Finanças	01226	(3)	(4)
Transferências de Contas Bancárias do Tesouro para a Conta no BP	01211012	(4)	
Contas afectas aos depositantes	02		(1)

Para realizar esta operação, o depositante tem primeiro de a registar no HB da DGT (na funcionalidade “Depósito” e opção “Depósito em Numerário”), procedimento necessário para a emissão da respectiva guia de depósito na conta n.º 021364, que deve ser entregue com o valor a depositar, numa Tesouraria de Finanças.

A informação inserida no HB só afecta o saldo contabilístico da conta do organismo depositante no Tesouro e é transmitida diariamente para a Contabilidade (1), de forma automática. Após averbar o depósito na respectiva guia, a Tesouraria de Finanças deve enviar de imediato, por fax, cópia da mesma para a DGT. Na sequência dessa comunicação, o gestor de conta deve proceder à confirmação do depósito no sistema, de forma a conciliar os saldos contabilístico e disponível. A subsequente movimentação relativa aos fundos depositados é efectuada por contabilização manual de informação prestada pelas Tesourarias de Finanças (2) e pelas Instituições Bancárias (3). A transferência dos fundos para a conta do Tesouro no Banco de Portugal é automática (4).



Os procedimentos descritos geraram os seguintes problemas na movimentação da conta n.º 021364: erros, por omissão ou multiplicação do registo de regularizações a débito, decorrentes da intervenção adicional (manual) do respectivo gestor de conta e discrepâncias nos saldos diários entre Contabilidade e HB decorrentes do desfazamento entre a realização e a confirmação dos depósitos.

A análise específica da conta n.º 021364 ficou a dever-se à existência de saldos (inicial e final) devedores e contrários à sua regulamentar movimentação, face ao estabelecido no n.º 3 do artigo 38.º do RTE. Segundo a informação prestada pela DGT sobre esta matéria, estes saldos foram consequência de um conjunto de desfazamentos, lapsos e divergências na concretização e na contabilização de depósitos em numerário.

Esta informação demonstra não terem sido aplicados tempestivamente os procedimentos necessários para garantir a fiabilidade dos referidos saldos, o que é revelador de insuficiência no controlo exercido pela DGT sobre a movimentação da conta e contraria o disposto no n.º 3 do artigo 1.º e no artigo 36.º do RTE. Acresce que, conforme é referido nessa informação, esta conta apresenta constantemente saldo devedor, não só devido a lapsos de escrituração e a guias emitidas sem que os respectivos depósitos sejam efectuados mas também pela realização de depósitos em meses posteriores ao registo da intenção de os efectuar e à consequente emissão das respectivas guias.

Do resultado da análise aos movimentos afectos à conta n.º 021364 que foram seleccionados em vários diários da Contabilidade de 2004 para esclarecimento de questões específicas, salienta-se:

- ◆ os estornos de maior valor corresponderam a créditos registados no Diário 4, em Outubro de 2004, no montante de €18.299,25, €100.986,97 e €17.424,43 e afectos, respectivamente, às Tesourarias de Finanças de Tomar, Santarém e Valongo, para corrigir lapsos na contabilização das rubricas constantes da documentação relativa aos meses de Janeiro e Março do mesmo ano;
- ◆ os movimentos registados no Diário 80 com o descritivo de “Regularização entre Contas” em vez do de “Depósito em Numerário” corresponderam a depósitos efectuados sem terem sido previamente registados no HB; esta omissão foi detectada e corrigida no âmbito da intervenção dos respectivos gestores de conta para confirmação desses depósitos;
- ◆ os movimentos registados no Diário 80, com o descritivo de “TEIS’s Interbancárias” em vez do de “Depósitos em Numerário” foram justificados pela DGT da seguinte forma:

“Na sequência de controlo efectuado à conta “Depósitos em Numerário” detectou-se que foram efectuados créditos com origem nas Tesourarias de Finanças, que não assumem as características dos tipos de movimentos para os quais a conta foi criada.

Desta forma detectou-se que nos anos de 2003 e 2004 as Tesourarias (...) efectuaram créditos na referida conta, quando essas importâncias pertenciam a contas abertas no Tesouro (balcão 0010), relativas à Direcção-Geral do Tribunal de Contas e ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. A fim de regularizar estas situações foram emitidas no HB transferências da conta 1014 “Depósitos em Numerário” a favor das contas a que pertenciam aqueles depósitos”;

- ◆ sobre o facto da data-valor da anulação de um movimento registado no Diário 80 pelo valor de €1.367.020,00, diferir cinco dias da data original, a DGT alegou “tratar-se de um pedido feito pelo cliente, dado o montante ser de €1.367,20 e não o que o mesmo digitou no HB, pelo que houve que anular aquela contabilização. Dado as datas do SGT serem as que o HB assume, a data-valor foi a de 5 dias após a primeira contabilização”;

- ◆ o registo excepcional creditado no Diário 16 em 08/04/2004 ficou a dever-se à substituição verificada na gerência da Tesouraria de Finanças de Anadia no distrito de Aveiro.

8.3.2.2.3 – Operações de Regularização da Escrita Orçamental

A finalidade da conta n.º 0233006 designada por “Operações de Regularização da Escrita Orçamental” (OREO) consiste em assegurar a realização de operações de encerramento da Conta Geral do Estado cuja compensação só se verifica no ano seguinte, nomeadamente:

- ◆ antecipação de reposições (ao ano de realização das despesas a repor e anterior ao da respectiva cobrança);
- ◆ transição (para o ano seguinte) de saldos de receitas orçamentais consignadas.

Na sequência da retenção dos saldos de receitas consignadas a serviços integrados na Receita do Estado de 2003 e da entrega dos saldos de receitas consignadas a serviços com autonomia financeira, a transição de saldos de receitas orçamentais passou apenas a incidir sobre as receitas consignadas ao Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) devido ao facto da transferência destes fundos envolver subsectores diferentes, uma vez que se trata da consignação de receitas de serviços integrados a um serviço com autonomia financeira.

Verificou-se que a conta n.º 0233006 também foi utilizada para transferir cobranças registadas em 2004 como Operações Extra-Orçamentais (no capítulo 17 do código de classificação económica das receitas públicas), de forma indevida ou excessiva, casos de valores indevidamente entregues como reposições abatidas nos pagamentos (que foram restituídos em 2005) e de valores cobrados em excesso como Receita de Multi-Imposto.

A movimentação desta conta, para o ano de 2004, encontra-se discriminada no quadro seguinte, apresentando-se também as observações resultantes da respectiva análise.

Quadro VIII.10 – Movimentação da conta de Operações de Regularização da Escrita Orçamental

(em euros)

Movimentação	Débitos	Créditos
Saldo Inicial (Diário 90)		127.274.462,16
Compensação da Antecipação de Reposições para 2003 (Diário 4)		354.230,41
Transferência de Operações Extra-Orçamentais de 2003 (Contas de Ordem) para a Receita de 2004 (Diário 5)	466,43	
Transferência dos Saldos de 2003 consignados ao FRDP para a Receita de 2004 (Diário 5)	127.628.102,69	
Saldo de 2003 entregue à Reitoria da Universidade Nova de Lisboa (Diário 80)	123,45	
Transferência de Operações Extra-Orçamentais de 2004 - Reposições Abatidas a restituir (Diário 4)		4.179,34
Antecipação de Reposições para 2004 (Diário 4)	35.611,92	
Transferência do Saldo de Receita de 2004 consignada ao FRDP (Diário 4)		19.255,12
Transferência de Operações Extra-Orçamentais de 2004 - Receita de Multi-Imposto em excesso (Diário 4)		2.010.239,55
Total	127.664.304,49	129.662.366,58

O saldo inicial credor da conta resultou da dedução do saldo devedor constituído pela antecipação para 2003 de reposições cobradas em 2004, à soma dos saldos credores relativos a valores indevidamente



registados em 2003 como contas de ordem e, por isso, transferidos de Operações Extra-Orçamentais e a receitas consignadas ao FRDP e à Reitoria da Universidade Nova de Lisboa.

Este saldo devedor veio a ser regularizado em 2004 pela afectação do valor da cobrança das reposições antecipadas (€354.230,41). Esta compensação foi exclusivamente registada no Diário 4 com data-valor dos movimentos entre 30 de Janeiro e 22 de Abril de 2004 (mas data de registo entre 22 de Junho e 7 de Julho de 2004).

Os saldos credores foram regularizados pela transferência, para Receita do Estado de 2004, de €466,43 (Outras Receitas Correntes) e de €127.628.102,69 (Activos Financeiros), operações registadas no Diário 5 em 20 de Maio de 2004 (com data-valor do mesmo dia), e pela entrega de €123,45 à Reitoria da Universidade Nova de Lisboa, operação registada no Diário 80 em 17 de Junho de 2004 (com data-valor do dia anterior).

Das operações efectuadas em 2004 e a regularizar em 2005, foram transferidos €4.179,34 para a conta de OREO por terem sido indevidamente registados como reposições abatidas nos pagamentos (em Operações Extra-Orçamentais de 2004). Estas transferências foram exclusivamente registadas no Diário 4 com o descritivo de “Estorno” e data-valor entre 31 de Março e 31 de Dezembro de 2004 (mas data de registo entre 23 de Março e 19 de Abril de 2005). As restantes operações também foram registadas no Diário 4 mas com o descritivo de “Movimento de encerramento da CGE” e traduziram-se, na transferência do saldo das receitas consignadas ao FRDP e dos valores cobrados em excesso de Receita Multi-Imposto para a conta de OREO (transferências registadas em 6 de Maio de 2005 com data-valor de 31 de Dezembro de 2004) e na antecipação para 31 de Dezembro de 2004 (data-valor) de reposições cobradas em 2005 tendo, por contrapartida, o respectivo valor sido debitado à conta de OREO (com data de registo de 20 de Maio de 2005).

A análise sobre a movimentação da conta de OREO revelou que o saldo final (reportado a 31 de Dezembro de 2004) só veio a ser apurado em 20/05/2005 e que todas as operações efectuadas para compensar a antecipação de reposições de 2004 para 2003 ou para encerramento da CGE de 2004 (a regularizar em 2005) foram registadas no Diário 4, o que corresponde a uma situação de total intempetividade das funções de registo e controlo, face aos períodos de contabilização determinados pelo artigo 42.º do RTE.

8.3.2.2.4 – Alcances em caixas do tesouro

Foi dado cumprimento à recomendação do Tribunal de Contas no sentido de os valores relativos a situações de alcance serem contabilizados em contas especificamente criadas para essa finalidade. Em 26 de Outubro de 2004, por despacho da Directora Geral do Tesouro foi criada a conta “Alcances - Caixas do Tesouro” (n.º 0252022) com várias contas elementares, nas quais foram inscritos os valores relativos a alcances e que se encontravam indevidamente contabilizados na conta “Caixas do Tesouro - Valores a Regularizar” desde 1994.

As novas contas já afectas dos respectivos valores encontram-se evidenciados no quadro seguinte:

Quadro VIII.11 – Alcances registados nas contas criadas em 2004

N.º da Conta	Denominação	Valores em euros	Ano do alcance	Regularização
025202201070	Alfândega do Funchal	153.567,16	1995	–
0252022020183	Tesouraria de Finanças de Vagos	918,19	2004	–
0252022020353	Tesouraria de Finanças de Barcelos	2.493,99	1998	–
0252022020363	Tesouraria de Finanças de Proença-a-Nova	645,29	2000	07/03/2005
0252022021066	Tesouraria de Finanças de Faro	52.994,03	1997 e 1998	–
0252022021643	Tesouraria de Finanças de Castelo de Vide	98.858,24	1994	–
0252022023298	Tesouraria de Finanças de Lisboa 5ª	1.236,89	2003	07/03/2005
0252022024200	Tesouraria de Finanças de Vizela	16.447,41	2001	–
0252022028567	Tesouraria de Finanças - Loja do Cidadão II - Restauradores	1.500,00	2003	–
Total		928.661,20		

Ainda que evidenciados em contas específicas, verifica-se a existência de alcances desde 1994 sem que se tenha procedido à respectiva regularização, à excepção de dois alcances de 2000 e 2003 que foram regularizados em 2005.

O Tribunal recomenda que se envidem esforços por forma a avaliar da efectiva possibilidade de recuperação daqueles valores, alertando para o facto de não ter ainda sido definido o regime dos alcances conforme o previsto no n.º 1 do artigo 40.º do RTE.

8.3.2.2.5 – Contas de Terceiros com saldo devedor

Relativamente às contas de terceiros foram ainda seleccionadas, para avaliação específica do cumprimento da norma sobre a regularização de saldos constante do n.º 3 do artigo 38.º do RTE, contas com saldos finais devedores por serem contrários às regras de movimentação; nesta avaliação não foram incluídas as contas de antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia (que já foram objecto de análise específica no ponto 8.3.2.1.2).

No quadro seguinte encontra-se reflectida a movimentação de 13 contas com saldo final devedor.



Quadro VIII.12 – Movimentação das contas de terceiros com saldo final devedor

(em euros)

Conta	Designação da Conta	Saldo Inicial		Movimentação		Saldo Final
		Devedor	Credor	Débito	Crédito	Devedor
021364	Depósitos em Numerário	50.945,02		7.089.378,81	7.083.117,33	6.261,48
021370	Remuneração de Peritos Independentes - Portaria n.º 78/2001 de 8/2		12.918,14	44.091,44	40.386,40	3.705,04
0254037	Produto de Empréstimos no Período Complementar da Receita de 2004			1.804.741.288,58	0,00	1.804.741.288,58
02580531	Valores a Regularizar de DUC cobrados pelos CTT	190.322.255,73		11.178.535.990,75	10.975.999.166,86	202.536.823,89
0258053304	Valores a Regularizar de DUC cobrados pelo BCI			59.199.575,13	59.197.995,31	1.579,82
0258053310	Valores a Regularizar de DUC cobrados pelo BTA			60.623.723,13	60.621.373,16	2.349,97
0258053312	Valores a Regularizar de DUC cobrados pela CGD			1.080.123.640,17	1.080.123.475,26	164,91
0258053316	Valores a Regularizar de DUC cobrados pelo Montepio			88.422.704,39	88.422.697,39	7,00
0258053317	Valores a Regularizar de DUC cobrados pelo BES		138,53	165.488.969,59	165.487.077,81	1.891,78
0258056	Outros Valores a Regularizar de DUC cobrados por Entidades Colaboradoras	6.489.573,25		6.497.198,51	35.083,28	6.462.115,23
0258061	Outros Valores a Regularizar de Cheques	175.017,00		14.498.070,51	14.485.333,98	12.736,53
0258080	Receita Orçamental de 2004 concretizada em 2005			178.190,18	0,00	178.190,18
025808101	Período Complementar da Receita de 2004 -Cobranças			43.649.792,42	0,00	43.649.792,42

Esta situação verificou-se ainda em 7 contas da DGCI relativas a valores cobrados nas tesourarias de finanças por conta de serviços aduaneiros, para 172 contas de valores a regularizar relativos a caixas e a contas bancárias do Tesouro e em 9 contas de valores a regularizar relativos a alcances nas caixas do tesouro.

Apresentam-se de seguida as observações resultantes das informações prestadas pela DGT e da análise efectuada sobre a situação desses saldos:

- ◆ a conta n.º 021364 já foi objecto de análise no ponto 8.2.2.2;
- ◆ segundo a DGT a conta n.º 021370 “(...) encontra-se a ser alvo de uma acção de conciliação desde 2001 até agora. Já foram encontrados vários erros, só que a maior parte são referentes aos movimentos de entrada escriturados pelas TF, que contabilizam as entradas noutras contas. A regularização está a ser efectuada pelo Sistema de Restituições da DGCI e só terá reflexos em 2005. Assim deverá passar o ano com saldo devedor Depois de terminada a conciliação será efectuada a informação com todas as situações encontradas”. Neste caso a DGT explica as diferenças com base no facto de só agora estar a conciliar valores que foram contabilizados desde 2001 até 2004, revelando deste modo uma falta de tempestividade no controlo por ela efectuado;
- ◆ em relação aos saldos devedores das 7 contas da DGCI previamente referidas, no valor global de €75.913,87, a DGT não apresentou motivos para a existência destes saldos, referindo que “A DCC efectuou um controlo apertado à conta, no entanto várias situações só foram regularizadas pela DGCI em 2005”;

- ◆ no final de 2004 verificou-se a existência de menos 9 contas de valores a regularizar com saldo devedor, relativos a caixas do Tesouro (iniciadas pelo n.º 0252009), do que no ano anterior tendo aqueles totalizado €31.672,74, valor bastante inferior ao registado em 2003 (€376.957,54). É de referir que destes 11 saldos devedores, 10 mantiveram-se iguais ao saldo final de 2003 e 1 deles surgiu no decorrer de 2004;
- ◆ no final de 2004 havia 161 contas de valores a regularizar que apresentavam saldo devedor e que respeitam a contas bancárias do Tesouro (iniciadas pelo n.º 0252010), totalizando €2.019.189,52, valor superior ao registado neste conjunto de contas em 2003 (€1.707.360,24);
- ◆ é de assinalar que os saldos devedores de 67 contas de valores a regularizar, totalizando €178.775,41 em falta, se mantiveram por regularizar durante o ano de 2004 e que, no decurso do ano anterior, a mesma situação já se tinha verificado para 1142 contas, totalizando €934.919,05 em falta. Sobre estes factos a DGT afirmou que o *“saldo pode ser devedor ou credor consoante a situação”* e que as *“várias situações são regularizadas quando as caixas ou bancos as regularizarem”*; tendo acrescentado em contraditório que todos *“os movimentos que ocorrem devem ficar reflectidos contabilisticamente. No entanto, as caixas são alheias a alguns movimentos e efectuados pelas IC, não devendo no entender desta Direcção-Geral os seus saldos contabilísticos reflecti-los. Assim, desde o início da Contabilidade do Tesouro que se procedeu à abertura de contas de regularização onde se encontram registados os movimentos que aguardam correcções”*;
- ◆ perante estes dados e admitindo a DGT não apenas a existência, mas também a manutenção de saldos devedores em contas de valores a regularizar, o Tribunal volta a insistir que estas contas devem apenas ser utilizadas em situações de curto prazo, nomeadamente, associadas à transição entre períodos de incidência mensais ou anuais;
- ◆ a responsabilidade financeira pela existência de valores em falta na Tesouraria do Estado distingue claramente estas situações das relativas a valores a regularizar e implica o registo das primeiras em contas cujo âmbito mais fielmente traduza as características do facto que originou a operação a contabilizar;
- ◆ os saldos das 9 contas elementares com código iniciado por 0252022, relativo a Alcances – Caixas do Tesouro, já foram analisados no ponto 8.2.2.4;
- ◆ segundo a DGT, as contas n.º 0254037, 0258080, 025808101 e 025808102, apresentam saldo final devedor *“(…) uma vez que são utilizados para reflectir em 2004 receitas que apenas entraram na Tesouraria do Estado em 2005 (princípio do período complementar da receita). Portanto, são contas de “passagem” (de 2004 e 2005) sendo os saldos devedores de 2004 regularizados no início de 2005 ficando as mesmas saldadas”*;
- ◆ os saldos devedores das 6 contas (iniciadas pelo n.º 0258053) de valores a regularizar relativos a cobranças por documentos únicos obtidas pelos CTT e por instituições de crédito, no valor global de €202.542.817,37, ficaram a dever-se a cobranças efectuadas de vários meses de 2004 que só foram apuradas em Janeiro e Fevereiro de 2005, datas em que foram reflectidas na contabilidade;
- ◆ segundo a DGT, a conta n.º 0258056 apresenta saldo devedor, uma vez que foi efectuado em 2003 um registo relativo às cobranças de Outubro desse ano (€6.480.148,39) como regularizações a débito quando deveria ter sido transferência para o Banco de Portugal, situação que permanece por resolver (já em 2003 esta conta tinha passado de ano com saldo devedor);



- ◆ a conta n.º 0258061 apresenta saldo devedor, porque os débitos efectuados nesta conta só são regularizados no dia seguinte. No caso de passagem de ano de 2004 para 2005, os valores em saldo correspondem aos movimentos dos últimos 3 dias do mês, devido à paragem de uma máquina do Instituto de Informática no final de 2004. Estes valores foram regularizados no início de 2005;
- ◆ a maior parte das situações analisadas revela intempestividade no controlo exercido, e falta de fiabilidade da informação definitiva da Contabilidade de 2004, salientando-se que estas situações só foram detectadas porque os respectivos saldos não foram objecto de conciliação, correcção e validação até ao encerramento da referida Contabilidade, em 2 de Junho de 2005.

8.4 – Avaliação sobre o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado

- ◆ O grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2004, não pode ser considerado suficiente, em função dos resultados obtidos pela avaliação das principais condições analisadas, a conformidade dos processos de contabilização e de controlo ao regime legal, a prestação de informação fiável de forma tempestiva e a prossecução do princípio da unidade de tesouraria. A plena execução não será atingida enquanto se mantiver o regime transitório previsto no seu artigo 50.º.

Apesar de ainda não terem sido obtidos resultados compatíveis com o disposto no regime legal, a entidade auditada teve um desempenho positivo quanto à redução dos atrasos na contabilização e à valorização dos serviços prestados aos organismos titulares de contas no Tesouro.

Nestas circunstâncias, continua a recomendar-se a evolução para um sistema de controlo interno mais adequado para assegurar a eficiência do funcionamento da Tesouraria do Estado, a prevenção e detecção de erros e fraudes, o rigor e a plenitude dos registos contabilísticos e a preparação tempestiva de informação financeira credível. Para o efeito, o sistema de controlo interno deve atingir os seguintes objectivos específicos:

- ◇ relatar, rever e aprovar conciliações;
 - ◇ verificar o rigor aritmético dos registos;
 - ◇ controlar as aplicações e o ambiente dos sistemas informáticos;
 - ◇ manter e rever contas de controlo e balancetes;
 - ◇ aprovar e controlar documentos;
 - ◇ comparar dados internos com fontes externas de informação;
 - ◇ controlar as operações não usuais e complexas, particularmente próximo do final do período de contabilização.
- ◆ Na Contabilidade de 2004 ainda não se verificou o cumprimento integral das normas do Capítulo V (Contabilidade do Tesouro) deste regime legal, nomeadamente, as constantes do n.º 1 do artigo 37.º, do artigo 38.º, do n.º 1 do artigo 40.º e do artigo 42.º.
 - ◆ Continuaram a ser excedidos os prazos previstos no artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado, para envio à Direcção-Geral do Orçamento dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado.

Verificou-se um atraso médio de 20 dias no fecho provisório e de 304 dias no fecho definitivo da contabilidade dos períodos de incidência mensal (face a, respectivamente, 29 e 310 dias de atraso médio da contabilidade para o ano anterior). O encerramento da Contabilidade do Tesouro de 2004 só se efectuou em 2 de Junho de 2005, quase três meses e meio após o prazo legalmente determinado para o efeito (15 de Fevereiro do ano seguinte ao de incidência).

A duração do período de contabilização tempestivo correspondeu a 70,5% do tempo necessário para registar a informação original e apenas a 13,6% do tempo necessário para registar a informação definitiva, resultados que representam uma evolução positiva face aos obtidos para o ano anterior (62% e 13,4% respectivamente).

Verificou-se que o valor da informação original correspondeu a 90,9% da movimentação total, o que representou uma descida face ao ano anterior (92,3%).

Verificou-se que para a Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2004, o valor da informação original prestada de forma tempestiva (no período legal) correspondeu a 64,9% do valor da movimentação total; este indicador também regista uma evolução positiva relativamente a 2003 (em que apenas atingiu 56,8%).

Uma incorrecta configuração de ficheiros provenientes da aplicação informática utilizada para gerir as aplicações financeiras do Tesouro, revelou uma fragilidade no processo de sustentação da contabilização automática, reflectida no recurso à contabilização manual para anular movimentos de valor superior a € 3.113 milhões e pela regressão do peso relativo da contabilização automática para 53,2% da movimentação total, quando este indicador tinha atingido 73,1% na Contabilidade de 2003. O Tribunal continua a recomendar que a contabilização automática deve assegurar, de forma estável e sustentada, 75% da movimentação total, até ao final da contabilidade de 2006.

- ◆ Continuaram a subsistir contas com saldo contrário à regular movimentação, por regularizar ou só regularizadas no ano seguinte ao de incidência, pelo que o Tribunal recomenda que deve ser exercido efectivo controlo para eliminar os saldos contrários à regular movimentação das respectivas contas através de conciliações efectuadas de forma tempestiva. Deve ser igualmente obtida e conservada evidência documental da realização das conciliações, bem como a data-valor dos movimentos registados na Contabilidade do Tesouro deve sempre corresponder à efectiva data de execução das operações a registar.

Continuaram a detectar-se movimentos não suportados por todos os elementos essenciais à sua compreensão e justificação incluindo, no caso de alterações da informação registada, a referência ao movimento original que se pretende alterar, situação que deverá ser corrigida.

A conjugação do incumprimento generalizado dos prazos determinados pelo artigo 42.º com a dimensão dos atrasos no fecho dos períodos de incidência mensais e anual, das alterações aos registos originais até ao encerramento da contabilidade, dos saldos contrários à regular movimentação das contas e das alterações transitadas da contabilidade do ano anterior e a transitar para o ano seguinte, revela que a informação prestada ainda não se encontra próxima de uma situação de fiabilidade tempestiva.

- ◆ No âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria, a plena execução implica o cumprimento do disposto no artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado no que se refere à obrigatoriedade dos Serviços e Fundos Autónomos disporem de contas no Tesouro através das quais promovam as respectivas operações de cobrança e pagamento e mantenham depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria, cabendo à Direcção-Geral do Tesouro assegurar àquelas entidades a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas



mesmas condições de eficiência e colaborar na execução do orçamento dos serviços integrados do Estado, efectivando a cobrança das receitas e o pagamento das despesas públicas.

As medidas determinadas para assegurar a prossecução do princípio da unidade de tesouraria previstas na Lei do Orçamento do Estado e no Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2004, tal como todas as medidas legislativas previamente determinadas no mesmo sentido, não puseram cobro à situação de incumprimento ao disposto no Regime da Tesouraria do Estado sobre esta matéria, pelos serviços e fundos autónomos, com o argumento da prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, por parte da Direcção-Geral do Tesouro, não atingir as mesmas condições de eficiência das entidades prestadoras dessa actividade. O Tribunal recomenda como essencial para o pleno exercício das funções legalmente cometidas à Direcção-Geral do Tesouro no âmbito da unidade de tesouraria, nomeadamente, na alínea c) do artigo 2.º da respectiva Lei Orgânica e do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, a adopção de todas as medidas necessárias para esta entidade assegurar a efectiva prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, incluindo a promoção das acções de divulgação e de formação mais adequadas aos organismos destinatários desses serviços.

Segundo a informação prestada pela Direcção-Geral do Tesouro, em 31 de Dezembro de 2004 existiam €4.833,1 milhões de excedentes e disponibilidades depositados no Tesouro pelos serviços e fundos autónomos.

Porém, voltou a verificar-se que o universo dos serviços e fundos autónomos definido pela Direcção-Geral do Tesouro não era coincidente com o reflectido pela Direcção-Geral do Orçamento na Conta Geral do Estado, para o qual se apurou que o correspondente valor de excedentes e disponibilidades depositados no Tesouro ascendia a €5.264,5 milhões. Por sua vez, este valor não era consistente com o dos saldos orçamentais registado na Conta Geral do Estado que não ultrapassava os €3.019,7 milhões.

Disparidades desta dimensão colocam em causa a fiabilidade da informação prestada ao Tribunal de Contas, sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria.

A análise efectuada sobre a aderência entre a informação contabilística e a residente no *Homebanking*, através da comparação dos respectivos saldos finais, permite concluir que o controlo sobre as operações efectuadas em contas do Tesouro através deste sistema operativo continuou sem assegurar, de forma tempestiva, a integralidade, a fiabilidade e a consistência da informação prestada em ambos os casos. O Tribunal continua a recomendar que sejam implementadas as validações uniformes da informação transmitida aos sistemas operativos e destes para o contabilístico, para eliminar os desfasamentos entre saldos de contas do Tesouro e os correspondentes saldos contabilísticos.

Perante os dados apresentados para o final de 2004 (com a limitação decorrente do facto de só ter sido prestada informação sobre os excedentes e disponibilidades dos SFA depositados no Tesouro), as posições veiculadas pelas Direcções Gerais do Orçamento e do Tesouro e a avaliação efectuada na presente auditoria, no âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria, o Tribunal de Contas continua a considerar não ter sido cumprido o disposto no artigo 2.º do regime legal. Este entendimento do Tribunal não impede o reconhecimento da evolução positiva que vem verificando nesta área, como resultante da introdução de um conjunto de inovações e aperfeiçoamentos nos serviços disponibilizados aos organismos públicos titulares de contas no Tesouro.

Atendendo ao dever de informação a prestar pelos Serviços e Fundos Autónomos ao Ministério das Finanças, nos termos do artigo 67.º da Lei de Enquadramento Orçamental, novamente se recomenda que seja obtida pela Direcção-Geral do Tesouro, em conjugação com a Direcção-Geral do Orçamento, informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução

do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do RTE e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro.

Dada a necessidade de classificar as entidades titulares de contas do Tesouro para, nomeadamente, identificar as contas dos Serviços e Fundos Autónomos, o Tribunal recomenda que essa classificação seja coerente com o universo desses serviços reflectido na Conta Geral do Estado, por aplicação do critério definido no n.º 3 do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

- ◆ Apesar do valor (€921,2 milhões) das operações realizadas em 2004, para antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, representar um crescimento de 35,8% (€242,6 milhões) face ao ano anterior, o saldo devedor das respectivas contas decresceu 28,7% (€333,7 milhões) para €828,45 milhões no final do ano, devido ao facto de terem sido regularizados mais €538,9 milhões (75,3%) do que em 2003.

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

Só em 30 de Setembro de 2004 foi regularizado 40,4% (€399,4 milhões) do saldo inicial afecto às antecipações concedidas à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional no triénio de 2001 a 2003, apesar dos prazos previstos para o efeito nas respectivas leis orçamentais e fichas técnicas já se terem extinguido no final de 2003, permanecendo ainda €409,2 milhões em dívida.

Só em 15 de Setembro de 2004 foi regularizado o valor (€7,7 milhões) da antecipação concedida à Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural em 2001, apesar do prazo previsto para o efeito na respectiva ficha técnica ter terminado em Dezembro de 2003.

Foi excedido o limite imposto pela lei orçamental para 2004, ao valor por regularizar dos fundos antecipados no âmbito de programas co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento e Económico e Regional (€800 milhões), em €10,1 milhões até 15 de Setembro e em €8,6 milhões até 30 de Setembro desse ano.

Só em 30 de Dezembro de 2004 foi regularizado o valor remanescente (€34,7 milhões) da antecipação concedida ao Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento em 2001.

Nove das antecipações concedidas ao Instituto Nacional de Garantia Agrícola (INGA) em 2004, no valor de €285,7 milhões, só foram regularizadas em Janeiro e Fevereiro de 2005, em função dos prazos estabelecidos para o reembolso comunitário destes apoios.

O saldo devedor da conta para antecipação de fundos ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas ascendia (IFADAP) a €133,9 milhões no final de 2004. Este valor é superior (em €1,3 milhões) ao que resultaria da aplicação integral dos montantes comunicados pelo organismo como destinados à amortização de fundos antecipados, devido ao facto da Direcção-Geral do Tesouro ter afecto parte dos valores à cobrança de juros pela antecipação desses fundos.

Todas as antecipações de fundos efectuadas em 2004 a favor do INGA e do IFADAP foram autorizadas ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do regime legal. Constatando-se que as mesmas se destinaram, de facto, a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia, nos termos da alínea c), e não a outras situações devidamente justificadas que tenham



consagração nas leis do Orçamento do Estado, como dispõe a alínea e), a norma a invocar para conceder a referida autorização deveria ter sido a alínea c) e não a e) da citada norma.

- ◆ Nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime de Tesouraria do Estado, foi a Direcção-Geral do Tesouro autorizada pelo n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, a adiantar fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF) com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde, autorização concedida em 12 de Janeiro de 2004, até ao montante de €600 milhões. A regularização destes fundos foi efectuada em 30 de Dezembro de 2004, cumprindo o prazo determinado para o efeito, com o financiamento resultante de dois empréstimos bancários, no valor de €300 milhões cada.

Em 13 de Janeiro de 2005 a DGT voltou a antecipar fundos ao mesmo organismo, no valor de €600 milhões, que foram utilizados por este para pagar os empréstimos obtidos. Esta operação foi efectuada ao abrigo do n.º 3 do artigo 8.º da lei orçamental para 2005 (de conteúdo idêntico ao n.º 3 do artigo 9.º da lei orçamental para 2004) e deverá ser regularizada até ao final do mesmo ano orçamental através da contracção de empréstimos até ao montante de €800 milhões, nos termos previstos pelo n.º 4 do mesmo artigo.

O Tribunal de Contas continua a entender que o pagamento de encargos que deviam ser assumidos pelo Orçamento do Estado não pode ser assegurado pelo recurso sucessivo a antecipações de fundos, ainda que formalmente regularizadas no mesmo ano orçamental por empréstimos bancários.

- ◆ Através da análise dos juros cobrados por antecipação de fundos, ao abrigo das alíneas c) e e) do n.º 1 do artigo 30º do regime legal, para aferir do cumprimento das condições previstas nas respectivas fichas técnicas, foram detectados erros na taxa a aplicar, na falta de interpolação dessa taxa e na contagem dos dias de juros devidos pelas entidades, dos quais resultaram situações de cobrança insuficiente ou excessiva de juros que deverão ser corrigidas, pese embora a posição do Tribunal sobre esta matéria.

O cálculo dos juros cobrados por antecipação de fundos, ao abrigo das alíneas c) e e) do n.º 1 do artigo 30.º do regime legal, deverá passar a ser efectuada de forma automática, para evitar os erros detectados, na sua maioria, devido a procedimentos manuais.

- ◆ As normas que autorizem a realização de operações através de adiantamentos de fundos, prevendo a regularização orçamental destes em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, contrariam as regras da anualidade e da universalidade consagradas nos artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, da Lei do Enquadramento Orçamental e no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa.

As operações de tesouraria que se destinem ao pagamento de despesas públicas para as quais não esteja prevista dotação orçamental violam a regra da universalidade consagrada no artigo 5.º, n.º 1, da Lei do Enquadramento Orçamental e no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa.

As antecipações de fundos remuneradas, efectuadas por operações de tesouraria, configuram uma concessão de empréstimos pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, cuja realização no actual quadro jurídico-constitucional só é possível havendo uma autorização legislativa, nos termos da alínea h) do artigo 161.º da Constituição e dotação orçamental para o efeito.

- ◆ Continua a não ser cumprido o disposto no n.º 3 do artigo 1º e no artigo 36º do Regime de Tesouraria do Estado, no que concerne à identificação das operações que constituem os saldos,

recomendando o Tribunal que os saldos das contas de valores a regularizar sejam discriminados, por operação, até ao final da Contabilidade de 2005.

- ◆ As situações de alcance passaram a ser evidenciadas em contas específicas criadas para esse efeito, em conformidade com as recomendações do Tribunal proferidas em anos anteriores. No entanto o Tribunal de Contas recomenda que se proceda à avaliação da efectiva possibilidade de recuperação dos valores registados como Alcances em Caixas do Tesouro desde 1994 e que, em função dos resultados dessa avaliação, se efectuem as devidas regularizações dos valores em falta, atendendo a que os alcances reportados a 1994 e 1995 representam 77% do valor total.
- ◆ Para além das contas de disponibilidades e aplicações com saldo credor, das contas de terceiros com saldo devedor e das contas associadas à prestação do serviço de *Homebanking* com divergência de saldos, foram seleccionadas 4 contas na classe de disponibilidades e 23 da classe de terceiros da Contabilidade do Tesouro de 2004 para serem objecto de análise específica.

As conclusões da análise específica das contas seleccionadas são consistentes com as observações e conclusões resultantes da análise global ao sistema de contabilização das operações realizadas na Tesouraria do Estado, e revelam que a falta de controlo tempestivo sobre estas operações continua a limitar a fiabilidade do respectivo registo a um nível considerado como insuficiente.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO IX

*Operações de Encerramento da
Conta*



IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA

9.1 – Encerramento da Conta

As operações de encerramento da Conta Geral do Estado (CGE), no âmbito dos serviços integrados, são da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), no exercício de competências atribuídas pelo disposto nos Decretos-Leis n.º 344/98, de 6 de Novembro, e n.º 301/99, de 5 de Agosto, e têm por finalidades regularizar um conjunto de situações específicas com impacto na execução do Orçamento do Estado e assegurar o equilíbrio entre os totais de receita e de despesa orçamental.

Tal como em anos anteriores, as operações de encerramento da CGE de 2004 foram comunicadas pela DGO à Direcção-Geral do Tesouro (DGT), neste caso entre 11 de Abril e 1 de Junho de 2005, para que esta entidade procedesse ao seu registo no Sistema de Gestão de Receitas (SGR) e na Contabilidade do Tesouro (CT). Estas operações mereceram da DGO tratamento e relevação específicos no ponto 1.4.4.2.1 do Relatório da CGE.

Neste âmbito, é de referir ter sido autorizada, por despacho da Directora-Geral do Tesouro exarado em 10 de Dezembro de 2004, a criação no Plano de Contas do Tesouro da conta n.º 04137 designada por “DGO – Movimentos de encerramento da CGE” e integrada, como conta elementar, na conta de Receita do Estado relativa à DGT.

Sobre esta matéria e nos últimos Pareceres do Tribunal de Contas, tem vindo a ser recomendado que as operações de encerramento e as de compensação do encerramento da CGE sejam assumidas pela DGO, na qualidade de entidade responsável pelo apuramento dessas operações, pelo controlo da execução orçamental, pela coordenação e centralização da respectiva contabilização e pela elaboração dessa Conta. Para concretizar esta recomendação deveriam ser criadas, na CT, contas de Receita do Estado afectas à DGO para registar as referidas operações, substituindo nesse âmbito a conta de Receita do Estado afecta à DGT e processada através de movimentos escriturais; a contabilização orçamental destas operações deveria, por sua vez, passar a ser efectuada (no SGR) pela DGO.

É de salientar que a abertura da conta n.º 04137 só veio dar parcial acolhimento à recomendação do Tribunal de Contas, na medida em que veio efectivamente autonomizar o registo das operações de encerramento e substituir, nesse âmbito, a conta de receita processada por movimentos escriturais. Apesar disso, continuou por cumprir a parte essencial da recomendação, ou seja, não se verificou a assumpção das operações em causa (de compensação às de encerramento da Conta de 2003 e de encerramento da Conta de 2004) pela DGO, na qualidade de entidade responsável pelo seu apuramento, uma vez que a conta criada é subsidiária da conta de Receita do Estado imputada à DGT e não uma conta imputada à DGO e que a contabilização orçamental das operações continuou a ser efectuada pela DGT.

Assim sendo, o Tribunal de Contas volta a insistir no cumprimento integral desta recomendação.

No âmbito do exercício do contraditório sobre o presente capítulo do Parecer, a Direcção-Geral do Orçamento torna a evidenciar a sua discordância sobre a pertinência desta recomendação referindo não a entender por já assumir, em plenitude, todo o encerramento da CGE e as respectivas operações. Na perspectiva da DGO, o facto de determinar quais são as operações de encerramento e a respectiva quantificação não implica efectuar a sua contabilização, uma vez que não é serviço administrador de

receitas orçamentais nem tem responsabilidade na gestão da Tesouraria do Estado, não tendo competência para promover directamente a contabilização de quaisquer fundos.

Por sua vez, a Direcção-Geral do Tesouro informa ter efectuado as alterações que lhe competiam, no âmbito da recomendação do Tribunal de Contas no Parecer sobre a CGE de 2003, ao autonomizar o registo das operações de encerramento através da conta n.º 04137. Refere ainda a DGT que, para 2004, manteve o registo destas operações no SGR, uma vez que não recebeu qualquer instrução em contrário por parte da DGO.

Na opinião do Tribunal, a posição e a subjacente argumentação da DGO sobre esta recomendação não são admissíveis.

Desde logo, porque a admitir-se o argumento de não se ser responsável pela Tesouraria do Estado para não se efectuar a contabilização orçamental de operações com impacto na execução do Orçamento da Receita do Estado, isso significaria que a Direcção-Geral do Tesouro teria de efectuar a contabilização orçamental da Receita do Estado na sua totalidade, situação liminarmente desmentida pelo respectivo regime legal e pela própria realidade com a intervenção dos serviços da DGCI e da DGAIEC.

Por outro lado, constatando-se que o apuramento das operações de encerramento é efectuado pela DGO e não pela DGT, o argumento da DGO não ser administrador de receita orçamental para não contabilizar estas operações é, neste âmbito, muito mais válido para a DGT, uma vez que esta entidade, para contabilizar tais operações, se encontra dependente da acção da DGO.

É também de salientar que o Tribunal recomenda a criação na Contabilidade do Tesouro, de contas de Receita do Estado afectas à DGO (tal como existem contas afectas à DGCI, à DGT e à DGAIEC) para registar as operações de encerramento e não que seja a DGO a efectuar a contabilização nessa sede.

O que o Tribunal recomenda que passe a ser efectuado pela DGO é a contabilização orçamental das operações de encerramento no Sistema de Gestão de Receitas, não podendo nem devendo confundir-se esta recomendação com a intenção de passar a imputar à DGO a escrituração de operações de tesouraria na Contabilidade do Tesouro.

As operações de encerramento da CGE de 2004 que se encontram discriminadas nos quadros seguintes, por classificação económica das receitas do Estado e operações extra-orçamentais afectadas e por contas do Tesouro envolvidas na respectiva movimentação, compreenderam a:

- ◆ antecipação de reposições ao ano de realização das despesas a repor e anterior ao da respectiva cobrança (a);
- ◆ conversão de operações de tesouraria em receita do Estado, como contrapartida de despesas orçamentais pagas (b);
- ◆ transferência do saldo de receitas consignadas ao Fundo de Regularização da Dívida Pública e da cobrança em excesso de receita designada como “Multi-Imposto” (relativa a impostos sobre o rendimento e do selo) para a conta de operações de regularização da escrita orçamental (c);
- ◆ conversão em receita orçamental não efectiva (passivos financeiros) do valor das necessidades brutas de financiamento transferido do saldo do produto da emissão de empréstimos (d).



Quadro IX.1 – Impacto das operações de encerramento nas receitas cobradas

(em euros)

Classificação Económica	Impacto com data-valor de 31-12-2004	Operação
Receitas Correntes		
Transferências Correntes	10.107.302,56	b
Venda de Bens e Serviços Correntes	1.876,83	b
Receitas de Capital		
Transferências de Capital	123.738,50	b
Activos Financeiros	-19.255,12	c
Passivos Financeiros	38.026.377.362,22	d
Operações Extra-Orçamentais		
Receita de "Multi-Imposto"	-2.010.239,55	c
Reposições Abatidas nos Pagamentos	35.611,92	a
Total	38.034.616.397,36	a+b+c+d

Quadro IX.2 – Movimentos de Encerramento da CGE na Contabilidade do Tesouro

(em euros)

N.º de Conta	Contas	Movimentação com data-valor de 31-12-2004		Operação
		Débito	Crédito	
02	Terceiros			
021319	Depósitos de Garantia de Despesas Realizadas pelo Estado a Requisição de Particulares	1.876,83		b
0222001005	Fundo de Equipamento Militar	8.386.681,44		b
0233006	Operações de regularização da escrita orçamental		2.029.494,67	c
		35.611,92		a
0254015	Produto da Venda de Certificados de Aforro	1.420.164.386,34		d
0254034	Produto de Empréstimos em 2003	363.898.104,78		d
0254036	Produto de Empréstimos em 2004	36.242.314.871,10	1.804.741.288,57	d
0254037	Produto de Empréstimos no período complementar da Receita de 2004	1.804.741.288,57		d
0258073	Verbas Comunitárias Cativas para o Orçamento do Estado de 2004	1.844.359,62		b
041	Receita do Estado			
04132	Cobranças por movimentos escriturais processados pela DGT		239.133,31	b
04137	Movimentos de encerramento da CGE apurados pela DGO		38.034.377.264,05	a+b+c+d
Total		39.841.387.180,60	39.841.387.180,60	a+b+c+d

Apresentam-se de seguida as observações específicas sobre as operações em causa.

a) Retroacção de reposições

Estas operações mereceram da DGO tratamento específico nos pontos 1.4.4.2.1 e 1.4.4.3.8.1 do Relatório da CGE, estando evidenciadas no quadro 1.4.4.2.1.A que apresenta a distribuição das reposições abatidas nos pagamentos do ano de 2004 por classificação orgânica.

Conforme se fez referência no capítulo III, em 2004, as operações de retroacção de reposições, isto é, de reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do OE/2005 e que foram

contabilizadas (antecipadas) como reposições abatidas do OE/2004, diminuindo a despesa deste ano, totalizaram €35.612¹.

A retroacção dessas reposições, autorizada por despachos do Director-Geral do Orçamento, de 9 e 19 de Maio de 2005, ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto², diz respeito aos seguintes organismos:

Quadro IX.3 – Reposições retroagidas

(em euros)

Organismos	Em valor	Estrutura (%)
IFTUR (Ministério do Turismo)	20 000	56,2
LNEC (Ministério das Obras Públicas, Transp. e Comunicações)	10 000	28,0
Agrupamento de Escolas do Eixo (Ministério da Educação)	5 199	14,6
DGAIEC (Ministério das Finanças e Administração Pública)	413	1,2
Total	35 612	100,0

De acordo com o exame das respectivas guias de reposição efectuado pelos serviços do Tribunal, as verbas retroagidas respeitam a dotações com contrapartida em receita, quer da “União Europeia” (IFTUR), quer de “auto-financiamento” (nos restantes casos), pelo que as retroacções tiveram como efeito permitir aos respectivos organismos utilizar essas receitas consignadas em 2005.

b) Receitas consignadas sem transição de saldos

As operações comunicadas pela DGO à DGT em 11 de Abril e 4 de Maio de 2005, consistiram na conversão de operações de tesouraria, no valor de €10.232.917,89, em Receita do Estado de 2004 afecta a receitas consignadas sem transição de saldos, devendo salientar-se que 82% do valor convertido foi classificado como relativo a transferências correntes de países terceiros e organizações internacionais e era proveniente da conta do Tesouro relativa ao Fundo para Equipamento Militar.

c) Receitas consignadas com transição de saldos

Na sequência da retenção dos saldos de receitas consignadas a serviços integrados na Receita do Estado de 2003 e da entrega dos saldos de receitas consignadas a serviços com autonomia financeira, a transição de saldos de receitas orçamentais desse ano para o seguinte apenas incidiu sobre as receitas consignadas ao Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) devido ao facto da transferência destes fundos envolver subsectores diferentes, uma vez que se trata da consignação de receitas de serviços integrados a um serviço com autonomia financeira.

No âmbito do encerramento da CGE de 2004 e para além da transferência do saldo consignado ao FRDP, verificou-se ainda a transferência da cobrança em excesso de receita designada como “Multi-Imposto” (relativa à entrega de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo) que se encontrava registada em Operações Extra-Orçamentais (capítulo 17 do código de classificação

¹ Nos anos anteriores, a retroacção de reposições ascendeu, respectivamente, em milhares de euros, a 9.871,2 (2000), 857,9 (2001), 2.701,7 (2002) e 354,2 (2003).

² Estabelece a regra da contabilização das reposições em conta do ano em que forem efectuadas, com excepção da sua retroacção ao ano da realização da despesa "quando indispensável ao acerto das respectivas autorizações e pagamentos".



económica das receitas públicas). Esta operação foi efectuada para assegurar a futura restituição desta cobrança excessiva.

As operações para compensação das de encerramento da CGE de 2003 e as de encerramento da CGE de 2004 que corresponderam às situações descritas tiveram o seguinte impacto nas receitas cobradas deste último ano:

- ◆ para compensação da operação de encerramento da CGE de 2003, em 20 de Maio de 2004 foram transferidos €127.628.102,69 da conta de operações de regularização da escrita orçamental para Receita de 2004 consignada ao FRDP;
- ◆ como operação de encerramento da CGE de 2004, em 6 de Maio de 2005 foram transferidos €19.255,12 do Capítulo 11 da Receita de 2004 (activos financeiros) para a conta de operações de regularização da escrita orçamental, relativos a receitas provenientes da alienação de partes sociais de empresas que se encontram consignadas ao FRDP;
- ◆ como operação de encerramento da CGE de 2004, em 6 de Maio de 2005 foram transferidos €2.010.239,55 do Capítulo 17 (operações extra-orçamentais) para a conta de operações de regularização da escrita orçamental, relativos a cobrança em excesso de receita designada como “Multi-Imposto”.

d) Registo das necessidades de financiamento

A última operação de encerramento da CGE de 2004 consistiu na transferência do valor das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental dos serviços integrados, efectuada em 1 de Junho de 2005, de contas de terceiros relativas a empréstimos contraídos pelo Estado para receita não efectiva (passivos financeiros).

Para 2004, o valor destas necessidades de financiamento ascendeu a €38.026.377.362,22 (mais 10,7% do que no ano anterior) e foi proveniente do produto:

- ◆ da venda de certificados de aforro (€1.420,2 milhões);
- ◆ de empréstimos em 2003 (€363,9 milhões);
- ◆ de empréstimos em 2004 (€34.437,6 milhões);
- ◆ de empréstimos em 2005 (€1.804,7 milhões).

9.2 – Análise dos saldos de encerramento

a) Em receitas por cobrar

O saldo de encerramento da CGE constituído pelas receitas liquidadas até ao final de 2004 que não foram cobradas nem anuladas não expressa, como deveria, o valor das receitas orçamentais por cobrar porque:

- ◆ o mero registo de cobranças (como receitas eventuais) continuou a eliminar a explicitação integral das dívidas de receitas orçamentais, uma vez que nem todas as liquidações são registadas na CGE;
- ◆ os sistemas próprios de administração das receitas de impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado e do selo, não asseguram de forma integral, fiável, tempestiva e consistente, a recolha, validação, apuramento e conciliação da informação a contabilizar;
- ◆ as dívidas relativas às receitas previamente referidas encontram-se distorcidas por registos destinados a eliminar os desvios verificados entre a informação de cobrança proveniente dos sistemas próprios de administração dessas receitas e a registada na contabilidade do Tesouro, quando se constata que esta última não distingue a cobrança de liquidações prévias (com impacto no saldo final) da de autoliquidações (sem impacto no saldo final), integra cobranças que não foram objecto de validação e valores que não correspondem àqueles impostos;
- ◆ se continuaram a detectar incorrecções e omissões nos movimentos registados com a finalidade de eliminar, dos respectivos saldos contabilísticos, o valor dos créditos do Estado objecto da operação de cessão cuja execução em 2004 é analisada no Capítulo II do presente Parecer.

No contraditório sobre esta matéria, a DGO declara partilhar da preocupação, que julga extensiva à generalidade dos serviços intervenientes no processo de contabilização das receitas do Estado, pelos atrasos com que se processa a inserção dos valores da receita orçamental e operações afins nos sistemas que promovem a sua quantificação e pelos atrasos verificados na sua conciliação com a tesouraria do Estado. Refere ainda ser justo realçar os esforços que têm vindo a ser desenvolvidos, neste âmbito, com progressos que qualifica de manifestos.

A DGO revela também ser sua intenção, para 2007, fazer constar do Sistema de Gestão de Receitas informação individualizada das autoliquidações e liquidações prévias, salientando que dificuldades várias têm protelado a inclusão destas figuras contabilísticas nas aplicações informáticas que quantificam a receita orçamental, conforme tem sido recomendado. Acrescenta porém que, no seu entendimento, essa individualização não permite atingir maior rigor no apuramento dos saldos (dívidas ao Estado), uma vez que em nada interfere com o total da liquidação (somatório das duas figuras) que é aquele que tem vindo a ter expressão na Conta.

Finalmente, a DGO afirma comungar das preocupações do Tribunal quanto à eventual fiabilidade dos registos contabilísticos, com especial incidência nas liquidações, que são lançados no Sistema de Gestão de Receitas, pelos serviços intervenientes nessa contabilização. A prática seguida por esta Direcção-Geral é a de chamar a atenção quando detecta situações anómalas passíveis de regularização acção da qual, na sua opinião e fruto dos esforços desenvolvidos, são também visíveis resultados.

Sobre estas observações da DGO deve assinalar-se o seguinte:

- ◆ o progresso obtido em termos de redução dos prazos para registo da informação ainda não permitiu a conciliação da Receita do Estado de 2004 relativa a cada entidade interveniente nem para cada período de incidência mensal; de facto, só foram apurados valores globais idênticos entre as contabilidades orçamental e do Tesouro, no final do processo de contabilização, em Junho de 2005 e na sequência de lançamentos efectuados com data-valor de Dezembro de 2004 cuja análise revelou não terem sido previamente validados pelos serviços administradores das receitas envolvidas; nestas circunstâncias, o Tribunal não pode qualificar a evolução verificada como progresso manifesto;



- ◆ ao contrário do que a DGO refere, a individualização das autoliquidações e liquidações prévias permitiria obter um significativo ganho de fiabilidade no processo de contabilização da receita orçamental, não apenas no valor total da liquidação, mas também no da anulação de liquidação e de cobrança, pois estes valores teriam de ser suportados pelas operações individualmente identificadas e validadas como relativas a autoliquidações ou a liquidações prévias, o que impediria o registo de valores agregados, indiferenciados ou não validados;
- ◆ a prática seguida pela DGO não tem obstado à manutenção das deficiências que foram previamente assinaladas pelo que também neste aspecto o Tribunal não pode qualificar os resultados obtidos (que a DGO não explicita em concreto) como visíveis.

No quadro seguinte são discriminados, por capítulo da classificação económica, os valores relativos a receitas por cobrar em 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2004 apresentados na Conta Geral do Estado como provenientes do Sistema Central de Receitas (SCR) da Direcção-Geral do Orçamento, bem como a variação dos saldos resultante da execução orçamental e a evolução dos saldos nesse ano.

Deve ainda referir-se, conforme se assinalou no Capítulo II do presente Parecer, que:

- ◆ o valor dos créditos extintos em 2004, segundo a informação prestada pelas respectivas entidades administradoras e reportada no Relatório da CGE, é superior em €651,6 milhões ao das receitas anuladas registado no Mapa I do Volume I da mesma Conta;
- ◆ a duplicação no registo da liquidação de receitas de IVA cobradas nas tesourarias de finanças continuou a empolar de forma indevida o respectivo saldo registado na CGE;
- ◆ a movimentação registada pela DGCI para corrigir os valores detectados em erro no saldo final de 2003 relativo a receitas de IVA foi insuficiente em €27.880.276,79 que correspondem ao valor das certidões de dívida de juros compensatórios emitidas entre 23 de Setembro e 31 de Dezembro de 2003.
- ◆ a substituição de créditos cedidos efectuada em 2004 deveria ter tido reflexo na contabilização da Receita do Estado desse ano e nos respectivos saldos finais, o que não se verificou; com efeito, não deveria constar do saldo transitado para 2004 o valor de quaisquer créditos cedidos que tivessem sido anulados ou cobrados até à data de separação (30 de Setembro de 2003), nem deveria constar do saldo a transitar para 2005 o valor dos créditos substitutos integrados na Carteira em 2004 mas deste saldo já deveria constar o valor dos créditos substituídos que não tivessem sido anulados ou cobrados neste ano.

Quadro IX.4 – Evolução da Receita do Estado por cobrar em 2004

(em euros)

Classificação Económica	Em 1 de Janeiro	Varição Anual	Em 31 de Dezembro	Evolução
Receitas Correntes	1.921.821.753,32	2.535.696.051,87	4.457.517.805,19	131,94%
Impostos Directos	821.093.397,48	880.589.555,03	1.701.682.952,51	107,25%
Impostos Indirectos	1.038.920.672,46	1.486.073.239,52	2.524.993.911,98	143,04%
Taxas, Multas e Outras Penalidades	61.742.810,38	169.008.628,53	230.751.438,91	273,73%
Venda de Bens e Serviços Correntes	64.873,00	24.628,79	89.501,79	37,96%
Receitas de Capital	1.316,82	603,80	1.920,62	45,85%
Transferências	1.316,82	603,80	1.920,62	45,85%
Recursos Próprios Comunitários	10.042.123,78	-980.483,00	9.061.640,78	-9,76%
Reposições	0,00	0,00	0,00	-
Saldo da Gerência Anterior	0,00	0,00	0,00	-
Total	1.931.865.193,92	2.534.716.172,67	4.466.581.366,59	131,21%

b) Em disponibilidades e em aplicações

O saldo de encerramento respeitante à existência de disponibilidades nas caixas e nas contas bancárias do Tesouro e às aplicações efectuadas no Banco de Portugal e noutras instituições de crédito no País foi de €2.279.684.290,17, de acordo com valores registados na CGE. A referida movimentação foi registada na primeira classe da contabilidade do Tesouro como resultado de operações orçamentais (por contrapartida em contas de receitas e despesas) e não orçamentais (por contrapartida de lançamentos em contas de terceiros e resultados de operações financeiras) e ainda dos fluxos de fundos verificados entre contas de disponibilidades (caixas e contas bancárias do Tesouro) e entre estas e as contas de aplicações.

Através do recurso à Contabilidade do Tesouro foi possível confirmar a consistência do referido saldo de encerramento e ainda obter a variação do mesmo face ao saldo transitado do ano anterior, a qual se apresenta no quadro seguinte.

A análise dos valores inscritos neste quadro revela um decréscimo de 19,8% (€561,7 milhões) resultante da redução das disponibilidades em 23,1% (€279 milhões) e das aplicações em 17,3% (€282,7 milhões).

A maior parte (59,3% e €1.350,8 milhões) do saldo de encerramento encontrava-se afecto a aplicações financeiras em instituições de crédito que, na sua quase totalidade (98,5%), correspondiam a valores depositados a prazo os quais, por sua vez, representavam 58,4% do saldo final. A evolução verificada em 2004 reforçou a prevalência das aplicações sobre as disponibilidades e a incidência nos depósitos a prazo, uma vez que estes e o total das aplicações correspondem, respectivamente, a 49,1% e 52,5% do saldo de abertura.



Quadro IX.5 – Evolução das disponibilidades e aplicações da Tesouraria do Estado em 2004

(em euros)

Designação	Em 1 de Janeiro	Variação Anual	Em 31 de Dezembro	Evolução
Caixas				
Caixas da DGAIEC	3.426.886,99	2.148.722,52	5.575.609,51	62,70%
Caixa de IVA	0,00	0,00	0,00	-
Tesourarias de Finanças	168.350.761,53	27.734.095,69	196.084.857,22	16,47%
Depósitos no País				
Conta Corrente do Tesouro no Banco de Portugal	5,32	0,63	5,95	11,84%
Outros Bancos				
Contas Receptoras das Caixas da DGAIEC	568.696.358,67	-187.951.288,30	380.745.070,37	-33,05%
Contas Receptoras das Tesourarias de Finanças	295.285.766,86	-78.522.164,02	216.763.602,84	-26,59%
Contas Receptoras de DUC	55.387.562,02	-37.206.868,78	18.180.693,24	-67,18%
Outras Contas Receptoras do Tesouro	2.376.475,14	515.108,49	2.891.583,63	21,68%
Depósitos no Estrangeiro				
Caixa em moeda estrangeira				
Bancos	22.671.051,24	-9.555.156,83	13.115.894,41	-42,15%
Contas bancárias dos Serviços Externos do MNE	2.149.740,39	1.781.358,75	3.931.099,14	82,86%
Outras contas bancárias no estrangeiro	290,09	398,62	688,71	137,41%
Outros Valores				
Cheques a Cobrar				
Cheques de IVA	1.946.504,94	-1.665.017,75	281.487,19	-85,54%
Cheques do Homebanking	8.281.876,76	-2.327.538,74	5.954.338,02	-28,10%
Aplicações no Banco de Portugal	1.842,11	-1.837,00	5,11	-99,72%
Aplicações financeiras em instituições de crédito				
Depósitos à ordem	239.468.387,97	-218.913.638,49	20.554.749,48	-91,42%
Depósitos a prazo	1.394.000.000,00	-63.760.000,00	1.330.240.000,00	-4,57%
Depósitos de SFA em Instituições de Crédito		6.146.888,52	6.146.888,52	-
Outras Caixas do Tesouro				
CTT – Correios de Portugal	77.609.055,06	598.338,81	78.207.393,87	0,77%
SIBS – Sociedade Interbancária de Serviços	1.726.113,85	-715.790,89	1.010.322,96	-41,47%
Total	2.841.378.678,94	-561.694.388,77	2.279.684.290,17	-19,77%



Tribunal de Contas

CAPÍTULO X

*Fluxos Financeiros entre o
Orçamento de Estado e o Sector
Público Empresarial*



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

10.1 – Considerações gerais

A alínea d) do n.º 1 do art.º 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, estabelece que o Tribunal de Contas, no parecer sobre a Conta Geral do Estado, deve apreciar “os fluxos financeiros entre o OE e o sector empresarial do Estado, nomeadamente quanto ao destino legal das receitas de privatizações”.

A análise feita no presente Parecer circunscreve-se aos fluxos evidenciados como tal na CGE, e de outros que, não o estando, se dispõe de informação resultante de acções de controlo efectuadas no âmbito da concessão de apoios, da aplicação do produto de empréstimos, da dívida garantida e do património financeiro, bem como de solicitações pontuais a diversas entidades em relação às quais se apurou terem efectuado transferências a favor de empresas pertencentes ao SPE.

Tal como foi referido no Parecer anterior, o novo classificador económico das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, e aplicado pela primeira vez em 2003, agrega as sociedades financeiras, não distinguindo as públicas das privadas, ao contrário do anterior classificador, embora essa distinção continue a ser seguida em relação às sociedades não financeiras, retirando coerência a este classificador.

Assim, recomenda-se que aquele diploma seja objecto de intervenção legislativa, de forma a ser colmatada a lacuna existente, que inviabiliza o apuramento do montante global dos fluxos financeiros entre o OE e o SPE.

Refira-se por último, que o Governo não incluiu na Proposta de Lei n.º 98/IX (Orçamento do Estado para 2004), elementos informativos sobre as “transferências orçamentais para as empresas públicas ...”, que continua a estar previsto na nova Lei do Enquadramento Orçamental (art.º 37.º, n.º 1, alínea o)), não permitindo avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos, por inexistência de informação neste domínio.

10.2 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE

10.2.1 – Fluxos evidenciados na CGE

A Conta Geral do Estado, no Mapa 12, evidencia como transferências para entidades do SPE as despesas classificadas nos agrupamentos económicos 04 – “Transferências correntes”, 05 – “Subsídios”, 08 – “Transferências de capital” e 09 – “Activos Financeiros”, nas seguintes rubricas de classificação económica:

Quadro X.1 – Transferências para entidades não financeiras do SPE

(em milhares de euros)

Código de classif. econ.	Classificação das despesas	Valor
	Despesas correntes	353 408,6
04.00.00	Transferências correntes	14 659,7
04.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	14 659,7
05.00.00	Subsídios	338 748,9
05.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	338 748,9
	Despesas de capital	369 534,5
08.00.00	Transferências de capital	83 559,0
08.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	83 559,0
09.00.00	Activos financeiros	285 975,5
09.05.02	Empréstimos a curto prazo/Soc. e quase sociedades não financeiras/Públicas	35 846,0
09.06.02	Empréstimos a médio e longo prazos/Soc.e quase soc.não financeiras/Públicas	49 887,4
09.07.02	Outros Activos financeiros/Soc. e quase sociedades não financeiras/Públicas	326,0
09.09.02	Outros Activos financeiros/Soc. e quase sociedades não financeiras/Públicas	199 916,1
	Total	722 943,1

Fonte: CGE/2004.

Como se ilustra no quadro anterior, o valor global das transferências do Estado para o SPE não financeiro evidenciadas na CGE é de €722 943,1 milhares, embora, como se refere nos pontos específicos, se tenha verificado que algumas dessas transferências não se destinaram a entidades do SPE.

10.2.1.1 – Transferências correntes

As transferências correntes para “Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas” evidenciadas na CGE, no valor de €14 659 657, constam do quadro seguinte:

Quadro X.2 – Transferências correntes para entidades não financeiras do SPE

(em euros)

Cl. econ	Serviço processador	Empresas beneficiárias	Valor
04.01.01	Secretariado Nacional Reabilitação e Integração Pessoas com deficiência	Rádio e Televisão de Portugal	(a) 100 000
	Secretaria-Geral do Ministério das Actividades Económicas e Trabalho	Agência Portuguesa para o Investimento	(b) 6 000 000
	Instituto das Artes	Sintra-Quórum	(c) 74 820
	Gabinete da Ministra da Cultura	Casa da Música/Porto 2001	(d) 409 847
	GEP do Ministério das Obras Públicas Transportes e Comunicações	Rede Ferroviária Nacional	(e) 1 276 726
		Rede Ferroviária de Alta Velocidade	(e) 5 732 482
		Metro do Mondego	(e) 620 000
Direcção-Geral das Autarquias Locais	Entidade não pertencente ao SPE	(f) 445 782	
	Total		14 659 657

(a) Valor contabilizado no Cap.º 09/Div.07 – “Secretariado Nacional de Reabilitação e Integração Pessoas com deficiência”, dos Encargos Gerais do Estado, com a cl. ec. 04.01.01.

(b) Valor contabilizado no Cap.º 02/Div.01 – Secretaria-Geral, do M. das Actividades Económicas e Trabalho, com a cl. ec. 04.01.01.

(c) Valor contabilizado no Cap.º 50/Div.04 – “Instituto das Artes”, do M. da Cultura, com a cl. ec. 04.01.01

(d) Valor contabilizado no Cap.º 01/Div.01 – Gabinete, do M. da Cultura, com a cl. ec. 04.01.01

(e) Valor contabilizado no Cap.º 50/Div.08 – GEP do M. das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com a cl. ec. 04.01.01

(f) Valor contabilizado no Cap.º 04/Div.01 – “Direcção-Geral das Autarquias Locais”, do M. das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional, com a cl. ec. 04.01.01

Fonte: CGE/2004 e elementos fornecidos pela DGO, Secretaria Geral do M. das Actividades Económicas e Trabalho, DGAL, Gabinete da Ministra da Cultura, GEP do MOPTC e Instituto das Artes.



Das verbas constantes do quadro anterior, processadas por conta da rubrica de classificação económica 04.01.01–“Transferências correntes/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas”, no valor de €14,6 milhares, €0,4 milhares foram transferidos pela Direcção-Geral das Autarquias Locais para uma entidade que não integra o sector público empresarial.

Este procedimento contraria o disposto no art.º 8.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), quanto à especificação das despesas públicas que deve obedecer, entre outros, ao código da classificação económica.

10.2.1.2 – Subsídios

As entidades beneficiárias das transferências evidenciadas na CGE, a título de subsídios, para “Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas” no montante de €338 748 909, constam do quadro seguinte:

Quadro X.3 – Subsídios para entidades não financeiras do SPE

(em euros)

Cl. econ.	Serviço processador	Natureza dos fluxos	Empresas beneficiárias	Valor
05.01.01	Direcção-Geral do Tesouro	Indemnizações compensatórias	RTP	(a) 143 216 500
			LUSA	(a) 14 015 500
			CARRIS	(a) 33 962 044
			STCP	(a) 22 641 367
			CP	(a) 22 397 000
			METRO DE LISBOA	(a) 19 895 223
			REFER	(a) 33 730 855
			METRO DO PORTO	(a) 4 967 022
			TAP	(a) 7 062 503
			SATA	(a) 7 748 167
			SOFLUSA	(a) 4 385 956
			TRANSTEJO	(a) 4 385 956
	Entidade não pertencente ao SPE	(a) (b) 7 155		
Subtotal				(c) 318 415 248
05.01.01	Instituto da Comunicação Social	Expedição publicações periódicas (porte-pago)	Correios de Portugal	(d) (e) 20 333 661
Subtotal				20 333 661
Total 05.01.01				338 748 909

(a) Verbas atribuídas pela RCM n.º 87/2004, publicada no DR n.º 153, I Série-B, de 1 de Julho.

(b) Indemnização compensatória à FERTAGUS prevista no contrato de concessão (cláusula 52ª).

(c) Valores contabilizados no Cap.º 60 – “Despesas Excepcionais” do orçamento do M. Finanças, com a cl. ec. 05.01.01.

(d) Valor contabilizado no Cap.º 09/Div.08 – “Instituto da Comunicação Social” dos Encargos Gerais do Estado, com a cl. ec. 05.01.01

(e) Dos €20 333 661, €17 381 810 dizem respeito a despesas de anos anteriores.

Fonte: CGE/2004 e elementos fornecidos pela DGO, DGT e ICS.

Das verbas constantes do quadro anterior, à excepção da destinada à Fertagus, a maior parte (94,0%) foi atribuída pela RCM n.º 87/2004, publicada no DR n.º 153, I Série-B, de 1 de Julho, que distribuiu por entidades do SPE do sector da comunicação social e dos transportes, prestadoras de serviços públicos, e nessa qualidade beneficiárias dessas verbas, o valor global de €327,6 milhões.

O restante valor, processado por conta da rubrica em apreço, foi atribuído à mesma empresa já beneficiária nos anos anteriores – Correios de Portugal.

É ainda de referir que as transferências previstas na mencionada Resolução do Conselho de Ministros para a Fertagus foram classificadas pela Direcção-Geral do Tesouro na rubrica 05.01.01 – “Subsídios/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas”, contrariando o classificador económico das despesas uma vez que se trata de uma empresa privada.

No que respeita aos subsídios evidenciados na CGE como destinados às sociedades financeiras (€339 651 693), de acordo com a informação prestada pela DGT, €156 870 992 constituem transferências para entidades do sector público empresarial, conforme se discrimina no quadro seguinte:

Quadro X.4 – Subsídios para sociedades financeiras do SPE

(em euros)

Cl. econ.	Serviço processador	Natureza dos fluxos	Empresas beneficiárias	Valor
05.02.01	Direcção-Geral do Tesouro	Bonificação de juros	Caixa Geral de Depósitos	148 062 386
		Compensação de juros		8 808 606
Total 05.02.01				156 870 992

Fonte: DGT.

É de salientar que a informação constante do quadro anterior não está individualizada na CGE, tendo sido prestada pela DGT, uma vez que o novo classificador agrega, conforme já referido, as sociedades financeiras, não distinguindo as públicas das privadas, o que consubstancia uma perda de informação face ao anterior classificador.

A Direcção-Geral do Tesouro, na sua resposta, refere que esta situação “...já se encontra(m) devidamente acautelada(s) em sede do OE/2005”.

10.2.1.3 – Transferências de capital

As transferências de capital para as “Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas” evidenciadas na CGE, no valor de €83 559 042, constam do quadro seguinte:



Quadro X.5 – Transferências de capital para entidades do SPE

(em euros)

Entidades	PIDDAC							Orç. de funcionamento		Total
	M. Obras Públicas, Transportes e Habitação		M. Agr. Pescas e Floresta	M. Ambiente e do Ordenamento do Território			Encargos Gerais do Estado	M. Cidade Adm. Local Hab. Des. Regional	M. Cultura	
	GEP	DGTT	DGPA	Instituto Ambiente	Instituto Resíduos	DGOTDU	Secret-Geral PCM	DGAL	Gabinete Ministro	
ANAM	340 000									340 000
APA	4 675 000									4 675 000
APDL	595 000									595 000
APL	12 800									12 800
APS	635 800									635 800
APSS	467 500									467 500
Carris		237 849								237 849
CP	16 008 861									16 008 861
DOCAPESCA			134 791							134 791
EDAB	354 771									354 771
EXMIN				160 253						160 253
Metro Lisboa	14 450 000									14 450 000
Metro Mondego	1 296 250									1 296 250
Metro Porto	12 750 000									12 750 000
REFER	20 629 622									20 629 622
C. Musica/Soc. Porto 2001									500 000	500 000
SOFLUSA	3 623 608									3 623 608
RESIDOURO					587 797					587 797
STCP		311 873								311 873
Cacém Pólis						1 046 535				1 046 535
Guarda Pólis						1 386 000				1 386 000
Tomar Pólis						438 550				438 550
Setúbal Pólis						315 012				315 012
Agência Inovação							1 410 257			1 410 257
Acad. Artes Maia Prod. Culturais							726 298			726 298
Entidade não pertencente ao SPE								(a) 464 615		464 615
Total	75 839 212	549 722	134 791	160 253	587 797	3 186 097	2 136 555	464 615	500 000	83 559 042

(a) Pagamento efectuado à "Tapada Nacional de Mafra-CIPRL", entidade não pertencente ao SPE.

À semelhança do referido no ponto 10.2.1.1, a Direcção-Geral das Autarquias Locais classificou indevidamente na rubrica de classificação económica 08.01.01—"Transferências de capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas", o valor de €464 615 transferido para uma entidade que não integra o sector público empresarial, o que contraria o já citado artigo da Lei de Enquadramento Orçamental.

A Direcção-Geral das Autarquias Locais, na sua resposta, refere que dado desconhecerem a natureza jurídica da entidade em causa, contactaram "...telefonicamente a Direcção-Geral do Orçamento para efeitos de inserção das correspondentes rubricas na Fonte de Financiamento 260, que indicou as que pelas quais foram feitas aquelas transferências e que mereceram da nossa parte plena concordância, tendo em conta o actual classificador económico da despesa.", orientação que não se entende dado que a "Tapada Nacional de Mafra-CIPRL" não integra o sector público empresarial.

Como se pode observar, as transferências para as entidades do SPE referem-se, em grande parte, a verbas do PIDDAC, destinadas à realização de investimentos do plano a cargo dessas entidades, que na sua maioria pertencem ao sector dos transportes, identificando-se no quadro seguinte os respectivos Programas do PIDDAC por conta dos quais foram processadas.

Quadro X.6 – Transferências de verbas do PIDDAC

(em euros)

Entidade processadora	Empresas beneficiárias	Programas do PIDDAC	Valor
Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação	ANAM	Melhoramento das condições de segurança e de operacionalidade do aeroporto de Porto Santo	340 000
	APA	Ampliação do terminal norte do porto de Aveiro	3 000 000
		Acessibilidades interregionais ferroviárias	1 675 000
	APDL	Desenvolvimento do Porto de Leixões	595 000
	APL	Estabelecimento do canal de acesso ao Porto de Lisboa e definição/regularização de canais fundeadouros	12 800
	APS	Acessibilidades, infraestruturas e instalações portuárias do Porto de Sines	635 800
	APSS	Desenvolvimento dos Portos de Setúbal e Sesimbra	467 500
	CP	Material circulante	16 008 861
	EDAB	Desenvolvimento do Aeroporto de Beja	354 771
	ML	Empreendimento Campo Grande - Odivelas	6 380 112
		Empreendimento Alameda/S. Sebastião	5 249 166
		Empreendimento Baixa-Chiado/Sta. Apolónia	2 820 722
	MM	Metropolitano ligeiro do Mondego	1 296 250
	MP	Sistema do Metro Ligeiro do AMP e obras complementares	12 750 000
	REFER	Rede Ferroviária Nacional - Geral	12 873 000
		Rede Ferroviária Nacional - Área Metropolitana de Lisboa	4 323 000
Rede Ferroviária Nacional - Área Metropolitana do Porto		3 080 000	
Multimodalidade		153 622	
	Reforço estrutural da Ponte 25 de Abril	200 000	
SOFLUSA	Renovação da frota	3 623 608	
Subtotal			75 839 212
Direcção-Geral dos Transportes Terrestres	CARRIS	Transportes rodoviários/Desenvolvimento dos sistemas e serviços de transportes públicos.	237 849
	STCP		311 873
Subtotal			549 722
Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano	Cacém POLIS	Informação geográfica de base, ordenamento do território, requalificação e desenvolvimento urbano/Requalificação urbana e apoio à elaboração de instrumentos de gestão territorial.	1 046 535
	Guarda POLIS		1 386 000
	Tomar POLIS		438 550
	Setúbal POLIS		315 012
Subtotal			3 186 097
Instituto dos Resíduos	RESIDOURO	Plano de apoio aos tecno-sistemas municipais.	587 797
Subtotal			587 797
Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura	DOCAPESCA	Apoio à melhoria da qualidade e valorização dos produtos da pesca	134 791
Subtotal			134 791
Instituto do Ambiente	EXMIN	Ambiente e recursos naturais/Recuperação ambiental de áreas mineiras degradadas.	160 253
Subtotal			160 253
Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros	Adl	Portugal digital/Educação e formação em TIC.	1 410 257
	Academia das Artes da Maia	Portugal digital/Massificação do acesso e utilização da banda.	726 298
Subtotal			2 136 555
Total PIDDAC			82 594 427

Fonte: DGO, DGTT, DGPA, DGOTDU, Instituto dos Resíduos, Instituto do Ambiente, Secretaria-Geral da PCM e GEP do Ministério das Obras Públicas Transportes e Habitação.

10.2.1.4 – Activos financeiros

Na Conta Geral do Estado de 2004, estão contabilizadas despesas referentes ao aumento de capital social da RTP, EDIA, NAER e DOCAPESCA, à realização do capital social de diversas POLIS e da Sociedade Teatro Nacional D. Maria II, e a empréstimos de curto e médio/longo prazos à GESTNAVE, nas seguintes rubricas de classificação económica:



Quadro X.7 – Activos financeiros

(em milhares de euros)

Rubrica de classificação económica	Natureza do fluxo	Beneficiário	Valor
09.05.02-Activos financeiros/Empréstimos a curto prazo/Soc. e quase soc. não financeiras/Públicas	Empréstimo	GESTNAVE	35 846
09.06.02-Activos financeiros/Emp.a médio e longo prazos/Soc. e quase soc. não financeiras/Públicas	5 empréstimos	GESTNAVE	49 887
09.09.02-Outros activos financeiros/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	Aumento do capital social	RTP	99 034
		EDIA	25 000
		NAER	250
		DOCAPESCA	6 400
	Realização do capital social	AVEIROPOLIS	2 565
		BEJAPOLIS	857
		BRAGANÇAPOLIS	1 077
		CACÉMPOLIS	4 219
		CHAVESPOLIS	673
		COIMBRAPOLIS	2 700
		COSTAPOLIS	3 780
		GAIAPOLIS	2 600
		LEIRIAPOLIS	2 250
		POLIS ALBUFEIRA	2 295
		POLIS CASTELO BRANCO	1 764
		POLIS COVILHÃ	2 755
		POLIS GUARDA	2 126
		POLIS VILA DO CONDE	1 440
		POLIS VILA REAL	1 395
		PORTALEGRE POLIS	808
		SETÚBAL POLIS	1 723
		SILVES POLIS	449
		TOMAR POLIS	876
WISEU POLIS	2 880		
Centro Hospitalar do Baixo Alentejo	20 000		
Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio	10 000		
09.07.02-Acções e outras participações/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	Realização do capital social	Sociedade Teatro Nacional D. Maria II	326
Total			285 975

Estas operações foram analisadas no ponto 7.2 do capítulo VII, sendo de referir que à excepção da despesa relativa à realização do capital social da Sociedade Teatro Nacional D. Maria II, processada pela Secretaria-Geral do Ministério da Cultura, as restantes despesas foram processadas pela Direcção-Geral do Tesouro, por conta de verbas inscritas no Cap. 60 – “Despesas Excepcionais”.

No que respeita às despesas, efectuadas pela Direcção-Geral do Tesouro, relativas à realização e aumento do capital social de várias empresas não se compreende o motivo por que foram classificadas no subagrupamento 09.09–“Outros activos financeiros”, de natureza residual, quando o classificador prevê o subagrupamento 09.07–“Acções e outras participações” para este tipo de despesas, devendo este procedimento ser corrigido.

A Direcção-Geral do Tesouro, na sua resposta, refere “...que já se encontram devidamente acauteladas em sede do OE/2005”.

10.2.2 – Outras operações

Para além dos fluxos já referidos, foram autorizadas, durante o ano 2004, outras operações relacionadas com entidades do SPE, que não têm expressão na conta de execução orçamental, no montante de €26,8 milhões, dado terem sido pagas, ilegalmente, por operações específicas do Tesouro, conforme já se fez referência no ponto 6.6 do capítulo VI.

Tais operações referem-se à assunção de passivos e à regularização de responsabilidades de sociedades anónimas de capitais públicos, previstas nos artigos 52.º e 53.º da Lei do Orçamento para 2004, a seguir identificadas:

Quadro X.8 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

(em euros)

Entidades	Valor
CRCB – Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau	595 751
LUSA – Agência de Notícias de Portugal	1 221 390
SILOPOR	24 939 895
Total	26 757 036

Fonte: DGT.

Sobre estas operações, a DGO, na sua resposta, remete para os seus comentários proferidos em relação ao Capítulo III do presente Volume, e aí transcritos (alínea a) do ponto 3.1).

Relativamente às garantias pessoais prestadas pelo Estado a entidades do SPE, embora no momento em que são concedidas não gerem fluxos financeiros para essas empresas, elas constituem uma forma de apoio, e nessa medida foram incluídas na presente análise.

Do quadro seguinte evidenciam-se as entidades do SPE beneficiárias das garantias concedidas em 2004, no valor global de €1 207,3 milhões, as quais foram objecto de análise detalhada no ponto 6.8 do capítulo VI.

Quadro X.9 – Concessão de garantias pessoais

(em euros)

Entidades	Montantes garantidos
APA - Administração do Porto de Aveiro	30 000
Carris - Companhia Carris de Ferro de Lisboa	275 000
Casa da Música Porto 2001	96 000
Metro do Porto	151 250
Metropolitano de Lisboa	300 000
REFER - Rede Ferroviária Nacional	300 000
STCP - Sociedade de Transportes Colectivos do Porto	55 000
Total	1 207 250

Fonte: DGT.

Para finalizar o presente ponto 10.2, relativo aos fluxos financeiros do subsector dos serviços integrados para o SPE, apresenta-se no quadro seguinte a sua evolução, bem como a das garantias prestadas.



Quadro X.10 – Variação dos fluxos financeiros e das garantias prestadas

(em milhões de euros)

	2003	2004	Variação	
			Valor	Percentual
Transferências correntes e Subsídios	507,6	509,8	+2,2	+0,4
Transferências de capital	127,2	83,1	-44,1	-34,7
Concessão de empréstimos	40,0	85,7	+45,7	+114,3
Aumento e realização do capital social	924,9	200,3	-724,6	-78,3
Assunção de passivos e regularização de responsabilidades	151,6	26,8	-124,8	-82,3
Subtotal	1 715,3	905,7	-845,6	-48,3
Concessão de garantias pessoais	716,5	1 207,3	+490,8	+68,5
Total	2 467,8	2 113,0	-354,8	-14,4

Verifica-se, assim, que houve uma diminuição dos fluxos financeiros na ordem dos €845,6 milhões (-48,3%), tendo contribuído para tal a variação dos fluxos destinados a transferências de capital, a aumentos e realização do capital social e a assunção de passivos e regularização de responsabilidades. Apenas as transferências correntes e subsídios e a concessão de empréstimos registaram um aumento, no seu conjunto, de cerca de €47,9 milhões (8,7%).

Por seu turno, as garantias prestadas registaram um acréscimo de 68,5%.

10.3 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços integrados

Tal como já foi referido no Parecer anterior, no que diz respeito à receita, o novo classificador não individualiza as receitas provenientes do SPE ao nível das sociedades financeiras, nem das sociedades ou quase sociedades não financeiras no que respeita aos activos financeiros, pelo que a informação constante na CGE não permite a sua análise.

As receitas orçamentais provenientes do sector público empresarial, referente às sociedades não financeiras, identificadas como tal na CGE, constam do quadro seguinte:

Quadro X.11 – Receitas com origem no SPE evidenciadas na CGE

(em milhares de euros)

Cód.classif. económica	Classificação das receitas	Valor
	Receitas correntes	417 738,0
05.00.00	Rendimentos de propriedade	416 380,0
05.01.00	Juros de sociedades e quase sociedades não financeiras./Públicas	425,6
05.07.00	Dividendos e participações nos lucros de soc.e quase soc.não financ./Públicas	109 110,2
05.08.00	Dividendos e particip. nos lucros de soc. financ./Bancos e outras inst. financeiras	306 844,2
06.00.00	Transferências correntes	1 358,0
06.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	1 358,0
	Receitas de capital	1 080 578,1
10.00.00	Transferências de capital	12,3
10.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	12,3
11.00.00	Activos financeiros	1 080 565,8
11.10.00	Alienação de partes sociais de empresas	1 080 565,8
	Total	1 498 316,1

Fonte: CGE/2004.

Relativamente aos “Dividendos e participação nos lucros” de sociedades não financeiras e financeiras, foi solicitada informação à DGT e à IGF, que se apresenta no quadro seguinte, onde igualmente consta a evolução registada destes rendimentos, no último triénio:

Quadro X.12 – Dividendos e participação nos lucros

(em milhares de euros)

Entidades	2002	2003	2004	Variação %	
	(1)	(2)	(3)	2003/2002	2004/2003
Sociedades não financeiras					
ANA – Aeroportos e Navegação Aérea	4 149,9	850,0	5 700,5	-79,5	570,6
NAV – Navegação Aérea de Portugal	2 060,8	2 020,4	919,5	-2,0	-54,5
PARPÚBLICA - Participações Sociais	5 823,6	46 255,9	55 018,2	694,3	18,9
REN - Rede Eléctrica Nacional	3 784,4	5 560,5	7 947,0	46,9	42,9
IPE – Investimentos e Participações Empresarias	118 685,5	-	-	-	-
EDM-Empresa de Desenvolvimento Mineiro	-	-	39 525,0	-	-
Subtotal	134 504,2	54 686,8	109 110,2	-59,3	99,5
Sociedades financeiras/Bancos e outras instituições financeiras					
Banco de Portugal	38 698,6	42 332,5	34 521,3	9,4	-18,5
Caixa Geral de Depósitos	266 507,1	271 138,8	272 323,0	1,7	0,4
Subtotal	305 205,7	313 471,3	306 844,3	2,7	-2,1
Total	439 709,9	368 158,1	(a) 415 954,5	-16,3	13,0

(a) Não corresponde aos valores constantes do Cap. VII (pontos 7.2.2.7.1.3 e 7.2.2.8), em virtude de, por um lado, não incluir os dividendos da SONAGI, PT, GALP e EDP, no valor global de €67.652,2 milhares, uma vez que estas empresas não pertencem ao SPE, e por outro lado, incluir os lucros entregues pelo Banco de Portugal, não considerados naquele Capítulo.

Fonte: DGT e IGF.

Da análise do quadro anterior, verifica-se um aumento dos dividendos e participação nos lucros em 2004 (+13,0%), em oposição à variação registada no ano anterior de -16,3%.

O valor da “Alienação de partes sociais de empresas” distribui-se da seguinte forma:

Quadro X.13 – Receitas das privatizações

(em euros)

Entidades	Montante apurado
GALP	110 421 051
Gescartão	17 207 050
Portucel	159 713 941
EDP	793 223 773
Total	1 080 565 815

Fonte: FRDP

Tal como se tem referido nos Pareceres anteriores, relativamente aos restantes fluxos de receita, não se dispõe de informação detalhada.



10.4 – Fluxos financeiros do subsector dos serviços e fundos autónomos para o SPE

A Conta Geral do Estado, no Mapa 29, evidencia os seguintes fluxos dos SFA para o SPE não financeiro, classificados nos agrupamentos económicos 04–“Transferências correntes”, 05–“Subsídios”, 08–“Transferências de capital” e 09–“Activos financeiros”.

Quadro X.14 – Transferências dos SFA para o SPE não financeiro

(em milhares de euros)

Código de classif. econ.	Classificação das despesas	Valor
	Despesas correntes	12 756,5
04.00.00	Transferências correntes	9 583,2
04.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	9 583,2
05.00.00	Subsídios	3 173,3
05.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	1 482,5
05.01.02	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas/Políticas activas de emprego e formação profissional-Acções de formação profissional	1 690,8
	Despesas de capital	331 156,1
08.00.00	Transferências de capital	81 038,6
08.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	81 038,6
09.00.00	Activos financeiros	250 117,5
09.06.02	Empréstimos a médio e longo prazos/Soc.e quase soc.não financ./Públicas	107 176,6
09.07.02	Acções e outras participações/Soc. e quase soc. não financeiras/Públicas	2 436,7
09.08.02	Unidades de participação/Soc. e quase sociedades não financeiras/Públicas	3 600,0
09.09.02	Outros activos financeiros/Soc. e quase sociedades não financeiras/Públicas	136 904,2
	Total	343 912,6

Fonte: CGE/2004.

No quadro anterior não estão evidenciadas as transferências correntes para a Administração do Porto de Setúbal e Sesimbra, no valor de €38,4 milhares, processadas pelo Instituto da Conservação da Natureza, em virtude da execução orçamental deste organismo não constar dos Mapas da Conta relativos aos SFA, por não ter sido remetido à DGO, tempestivamente, a sua conta de gerência.

Por outro lado, no âmbito da auditoria realizada junto do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), apuraram-se transferências para hospitais empresarializados, no valor global de €5,4 milhões, também não evidenciadas no quadro anterior, por terem sido indevidamente classificadas, quer como transferências para serviços e fundos autónomos, quer como aquisição de bens e serviços.

Estão neste caso as transferências efectuadas para o IPO–Centro Regional de Oncologia do Porto, no montante de €3 078 854, resultante da afectação de parte do imposto especial sobre o consumo do tabaco à realização de investimentos por aquela sociedade anónima, indevidamente classificadas na rubrica 08.03.06–“Transferência de capital/Administração central/Serviços e fundos autónomos”.

Igualmente, os montantes transferidos para vários hospitais empresarializados¹ a título de horas extraordinárias efectuadas antes da sua transformação em sociedades anónimas, no valor global €2 364 901, foram também indevidamente classificados na rubrica 02.02.22-“Aquisição de bens e serviços/Aquisição de serviços/Saúde”, conjuntamente com os pagamentos realizados em execução dos contratos programa celebrados com essas sociedades.

As entidades beneficiárias das transferências processadas pelos serviços e fundos autónomos, evidenciadas na Conta, constam do quadro seguinte:

Quadro X.15 – Entidades beneficiárias

(em euros)

Cód. cl. econ.	Serviço processador	Entidade beneficiária	Valor	
04.01.01	Fundação para a Ciência e Tecnologia	Agência de Inovação	1 764 606	
		IPO – Centro Regional Oncologia de Lisboa	450	
		Hospital de Sta. Cruz	1 000	
		Subtotal		1 766 056
	Instituto Português de Museus	SCTP - Sociedade de Transportes Colectivos do Porto	13 700	
		Subtotal		13 700
	Instituto Nacional de Emergência Médica	Centro Hospitalar Cova da Beira	1 279	
		Hospital do Barlavento Algarvio	45 889	
		Hospital S.Francisco Xavier	364 565	
		Hospital Geral de Sto. António	112 048	
		Hospital N. Sra. da Oliveira - Guimarães	236 004	
		Hospital de S.Teotónio - Viseu	18 066	
		Hospital Distrital de Santarém	164 105	
		Centro Hospitalar do Alto Minho	239 788	
		Hospital Padre Américo - Vale do Sousa	212 993	
	Hospital Pedro Hispano	133 939		
		Subtotal		1 528 676
	Instituto do Desporto de Portugal	Portugal Euro 2004	2 315 500	
		Subtotal		2 315 500
	Universidade de Aveiro	Hospital S.Sebastião - Sta. Maria da Feira	9 281	
		Subtotal		9 281
	Instituto Superior Técnico	Entidades não pertencentes ao SPE	999	
		Subtotal		999
	Inst. de Financ. Apoio ao Desenv. Agricultura e Pescas	Companhia das Lezírias	18 069	
		Subtotal		18 069
	Instituto da Qualidade em Saúde	Hospital Sta. Marta	10 690	
		Hospital de Sto. André	7 020	
Hospital N. Sra. da Oliveira - Guimarães		14 240		
Centro Hospitalar do Alto Minho		8 033		
Hospital do Barlavento Algarvio		4 000		
Hospital Pedro Hispano		15 644		
Hospital S. João de Deus - Vila Nova de Famalicão		1 588		
Hospital Padre Américo - Vale do Sousa		16 077		
Hospital Geral de Sto. António		8 666		
Centro Hospitalar Vila Real/Peso da Régua		5 458		
Hospital Distrital Figueira da Foz	10 081			
	Subtotal		101 497	
Instituto Nacional de Aviação Civil	ANA - Aeroportos de Portugal	3 417 062		
	ANAM - Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira	390 334		
	SATA Air Açores	22 060		
	Subtotal		3 829 456	
	Total 04.01.01		9 583 234	
05.01.01	Instituto de Emprego e Formação Profissional	AGERE - Empresa Águas Efluentes Resíduos Braga	53 229	
		AREBAT - Valoriz. e Tratamento de Resíduos Baixo Tâmega	1 913	
		Águas de Gaia	69 068	
		Águas do Algarve	8 855	
		Águas de Trás-os Montes e Alto Douro	8 702	
	Águas do Centro	11 870		

¹ IPO-Centro Regional de Oncologia do Porto (€256 933), Centro Hospitalar do Alto Minho (€61 8748), Hospital Geral de Sto. António (€1 806 859) e Unidade Local de Matosinhos (€239 235).



Tribunal de Contas

(em euros)

Cód. cl. econ.	Serviço processador	Entidade beneficiária	Valor
05.01.01	Instituto de Emprego e Formação Profissional	AMBILITAL - Investimentos Ambientais do Alentejo	6 199
		AMBIOUREM - Gestão Manutenção Espaços Verdes Inserção	41 782
		AMBISOUSA - Emp. Inter munic. Trat. Gestão Resíduos Sólidos	1 612
		BRAGAHABIT - Empresa Municipal de Habitação de Braga	18 367
		CASFIG-Coord. âmbito social, financeiro das habitações sociais	1 781
		Centro Hospitalar do Alto Minho	677
		Centro Hospitalar do Médio Tejo	11 270
		Centro Hospitalar Cova da Beira	10 696
		Centro Hospitalar de Vila Real/Peso da Régua	5 621
		DESMOR - Emp. Públ. Municipal Gestão Desportiva Rio Maior	3 072
		EDECE - Emp. Desenvolvimento Econ. Conc Estremoz	5 000
		EMGHA - Emp. Gestão do Parque Hab. Município de Cascais	5 039
		EMUNIBASTO	21 215
		Empresa Municipal Educação e Cultura de Barcelos	31 639
		Empresa Municipal Desportos de Barcelos	1 904
		Expo ARADE - Animação e Gestão do Parque de Feiras e Exposições de Portimão	3 626
		EPMAR - Emp. Pública Municipal Águas Públicas e Resíduos	6 839
		Escola Intercultural das Profissões e do Desporto da Amadora	267 494
		Feira Viva, Cultura e Desporto	6 335
		GAIURB - Gestão Urb. Paisagem Urbana	10 105
		GAIANIMA - Equipamentos Municipais	2 736
		GESLOURES - Gestão Equipamentos Sociais	7 247
		GEBALIS - Gestão dos Bairros Municipais Lisboa	135 487
		Gestão Equipamentos do Município de Chaves	2 964
		Gestão de obras públicas da C.M. do Porto	3 774
		HABEVORA Gestão Habitacional	7 768
		Hospital Barlavento Algarvio	4 645
		Hospital Curry Cabral	39 351
		Hospital Pulido Valente	2 380
		Hospital S. Francisco Xavier	2 244
		Hospital Distrital de Bragança	6 444
		Hospital Distrital de Chaves	13 554
		Hospital Distrital de Santarém	7 031
		Hospital José Joaquim Fernandes	10 572
		Hospital S. Gonçalo	2 132
		Hospital Padre Américo - Vale do Sousa	2 039
		Hospital Pedro Hispano	7 119
		Hospital Santa Maria Maior	4 166
		Imprensa Nacional - Casa da Moeda	1 297
		INFRAQUINTA - Empresa de infraestruturas da Quinta do Lago	5 111
		IPO - Centro Regional Oncologia de Lisboa	2 940
		ISERBATALHA - Gestão de Equip. Urbanos Cultural e Inserção	22 193
		LIPOR - Serv. Intermunicipalizados Gestão Resid. Grande Porto	18 740
		LEIRISPORT - Desp. E Turismo de Leiria Lazer	1 758
		Melport Melgaço - Desporto e Lazer	6 970
		MAIAMBIENTE - Empresa Municipal do Ambiente	7 207
		MS - Matosinhos Sport, Emp. Municipal Gestão e Equip. Desp.	1 241
		NATURTEJO - Empresa de Turismo	2 578
		Parque Biológico de Gaia	60 855
		PMU-POMBAL, Manutenção Urbana	80 290
		POMBAL VIVA	6 701
		PRAZILÂNDIA - Turismo e Ambiente	9 253
		PROENÇATUR - Empresa de Turismo de Prouença	17 575
PROFIDELIS - Empresa para o Desenvolvimento de Penafiel	11 604		
Qualidade de Basto, Emp. Desenv. Tecido Económico Local	8 251		
SINTRA - QUORUM	51 515		
TAP - Transportes Aéreos Portugueses	85 555		
TEGEC - Emp. Municipal Gestão Equip. Cultura e Lazer	1 575		
TUB - Transportes Urbanos de Braga - Empresa Municipal	5 178		
VALLIS HABITA - Soc. Mun. Gestão Empreend. Habit. Valongo	1 462		
VIEIRA, CULTURA e TURISMO	53 489		
Entidades não pertencentes ao SPE	143 637		
Total 05.01.01			1 482 538
05.01.02	Instituto de Emprego e Formação Profissional	CP - Caminhos de Ferro Portugueses	119 043
		Centro Hospitalar Cova da Beira	18 566
		Centro Hospitalar do Alto Minho	24 948
		Escola Intercultural das Profissões e do Desporto da Amadora	194 978
		Estaleiros Navais de Viana do Castelo	33 388

PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2004

(em euros)

Cód. cl. econ.	Serviço processador	Entidade beneficiária	Valor
05.01.02	Instituto de Emprego e Formação Profissional	GAIANIMA - Equipamentos Municipais	54 619
		Hospital José Joaquim Fernandes	1 810
		Hospital Padre Américo - Vale do Sousa	4 858
		Hospital Distrital da Figueira da Foz	10 069
		Hospital Geral de Stº. António	1 449
		Hospital Pedro Hispano	7 740
		Hospital S. Teotónio - Viseu	51 414
		Hospital Sta. Maria Maior	7 898
		Hospital Sto. André	26 029
		IPO - Centro Regional Oncologia do Porto	8 476
		Imprensa Nacional - Casa da Moeda	2 442
		Rede Ferroviária Nacional	5 978
		Qualidade de Basto, Emp Desenv. do Tecido Económico Local	221 367
		Entidades não pertencentes ao SPE	895 785
Total 05.01.02			1 690 857
08.01.01	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	REN - Rede Eléctrica Nacional	2 114 963
		EDP - Electricidade de Portugal	4 118 192
		API - Agência Portuguesa para o Investimento	27 567 000
		Subtotal	31 685 192
	Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal	Portugal 2004	144 520
	Subtotal	144 520	
	Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo	ENATUR - Empresa Nacional de Turismo	4 499 338
		Sociedade Casa da Música/Porto 2001	445 941
		Infraçatur - Empresa de infraestruturas da Quinta do Lago	16 333
		Proençaatur - Empresa de Turismo de Proença	36 970
		Desenvolvimento Turístico da Costa do Estoril	1 144 697
		Empresa Municipal Figueira Grande Turismo	349 740
		ESUC - Empresa de Serviços Urbanos de Cascais	3 565 313
		Sociedade Gestora do Autódromo Fernanda Pires da Silva	129 500
	Subtotal	10 187 832	
	Fundação para a Ciência e Tecnologia	Agência de Inovação	2 758 194
		IPO - Centro Regional Oncologia do Porto	55 811
		IPO - Centro Regional Oncologia de Lisboa	26 377
		IPO - Centro Regional Oncologia de Coimbra	60 841
	Subtotal	2 901 223	
	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	Lotaçor - Serviço Açoreano de Lotas	5 921 768
		DOCAPESCA - Portos e Lotas	2 071 284
		FESNIMA	174 682
		EDIA - Emp.de Desenvolvimento e Infraestruturas do Alqueva	25 361 283
	Subtotal	33 529 017	
	Instituto da Qualidade em Saúde	Hospital Sta. Marta	91 522
		Hospital Pedro Hispano	7 248
Hospital de Santo André		42 315	
Hospital da Senhora da Oliveira -Guimarães		3 070	
Hospital José Joaquim Fernandes - Beja		33 861	
IPO - Centro Regional Oncologia do Porto		24 544	
Hospital do Barlavento Algarvio		28 482	
Centro Hospitalar do Alto Minho		38 468	
Hospital Distrital Figueira da Foz		35 720	
Entidade não pertencente ao SPE		8 330	
Subtotal	313 560		
Administração Regional de Saúde do Norte	Hospital Distrital de Bragança	95 311	
	Hospital de S. Gonçalo	162124	
	Hospital de Santa Maria Maior	61 986	
	Hospital da Senhora da Oliveira - Guimarães	42 244	
	Centro Hospitalar de Vila Real/Peso da Régua	170 000	
	IPO - Centro Regional Oncologia do Porto	710 416	
Hospital Geral de Stº. António	375 618		
Subtotal	1 617 699		
Adm. Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo	Hospital Nª Sª do Rosário	67 000	
Subtotal	67 000		
Total 08.01.01			81 038 618
09.06.02	Inst. Apoio às Pequenas e Médias Emp.e ao Investimento	API - Agência Portuguesa para o Investimento	105 907 998
		Subtotal	105 907 998
	Instituto de Turismo de Portugal	Proençaatur - Empresa de Turismo de Proença	255 131
		Sociedade Gestora do Autódromo Fernanda Pires da Silva	1 013 488
	Subtotal	1 268 619	



Tribunal de Contas

(em euros)

Cód. cl. econ.	Serviço processador	Entidade beneficiária	Valor
Total 09.06.02			107 176 617
09.07.02	Fundo de Fomento Cultural	Teatro Nacional D. Maria II	2 436 760
Total 09.07.02			2 436 760
09.08.02	Instituto Nacional de Habitação	Porto Vivo - Soc. de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense	3 600 000
Total 09.08.02			3 600 000
09.09.02	Fundo de Regularização da Dívida Pública	ANAM - Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira	1 275 000
		EMPORDEF – Empresa Portuguesa de Defesa	13 000 000
		RTP - Rádio e Televisão de Portugal	117 628 586
		EDM – Empresa de Desenvolvimento Mineiro	5 000 653
Total 09.09.02			136 904 239
Total dos fluxos			343 912 653

Fonte: DGO, FRDP, IAPMEI, ITP, UA, IFADAP, IPM, ICN, ARSN, IDP, FFC, INEM, IST, IQS, INH, INAC, IIEFP, ICEP, ARSLVT e FCT.

As aplicações do FRDP foram objecto de análise no ponto 7.4 do Cap.º VII.

Assim, como ilustra o quadro, do total dos fluxos classificados na CGE como tendo sido processados pelos FSA a favor de entidades do SPE, no valor de €343,9 milhões, apurou-se que cerca de €1,0 milhão, foram processados por vários organismos (IST, IIEFP e IQS), para entidades que não fazem parte do sector público empresarial. Por outro lado, para além das transferências do ICN (€38,4 milhares), apuraram-se outras transferências, no valor global de €5,4 milhões, efectuadas pelo IGIF, que não estão evidenciadas na Conta Geral do Estado como fluxos para o SPE, em virtude de terem sido classificadas em rubricas não relacionadas com o sector público empresarial.

Este procedimento contraria o disposto no art.º 8.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), quanto à especificação das despesas públicas que deve obedecer, entre outros, ao código da classificação económica.

O Instituto Superior Técnico, na sua resposta, reafirma que procedeu à reclassificação da despesa inscrita na rubrica 04.01.01, por não ter efectuado transferências para entidades do SPE. No entanto, essa alteração não está reflectida na CGE, que evidencia essa despesa como destinada ao sector público empresarial, pelo que quaisquer alterações aos valores introduzidos no SIGO devem ser comunicados à DGO, a fim de terem expressão na Conta.

O Instituto do Emprego e Formação Profissional, na sua resposta, informa “*que já foram dadas instruções a todas as Unidades Orgânicas deste Instituto, para que relativamente ao Orçamento de 2005, sejam cumpridas as normas de enquadramento orçamental, nomeadamente o cumprimento dos sectores institucionais, isto é, classificação económica das despesas*”.

O Instituto da Qualidade em Saúde, na sua resposta, confirma ter havido “*...um lapso na classificação das transferências, ...*” referindo ainda que “*... futuramente tal lapso não voltará a acontecer*”.

Accionado o contraditório, o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde não respondeu.

10.5 – Fluxos financeiros do SPE para o subsector dos serviços e fundos autónomos

A Conta Geral do Estado, no Mapa 28, evidencia os seguintes fluxos do SPE para os SFA, classificados nos agrupamentos económicos 06–“Transferências correntes” e 10–“Transferências de capital”.

Quadro X.16 – Receitas dos SFA com origem no SPE evidenciadas na CGE

(em milhares de euros)

Código de classif. econ.	Classificação das receitas	Valor
	Receitas correntes	14 992,6
06.00.00	Transferências correntes	14 992,6
06.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	14 992,6
	Receitas de capital	203 384,1
10.00.00	Transferências de capital	203 384,1
10.01.01	Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas	203 384,1
	Total	218 376,7

Fonte: CGE/2004.

Conforme consta do quadro anterior, a Conta evidencia na rubrica de classificação económica 06.01.01–“Transferências correntes/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas”, o montante de cerca de €15,0 milhões, dos quais €10,6 milhões respeitam a transferências de entidades do SPE para a Caixa Geral de Aposentações, e os restantes €4,4 milhões para outros SFA.

Por outro lado, o valor inscrito na rubrica 10.01.01–“Transferências de capital/ Sociedades e quase sociedades não financeiras/Públicas”, no montante de €203,4 milhões, diz respeito essencialmente à transferência do fundo de pensões da NAV-Navegação Aérea de Portugal para a Caixa Geral de Aposentações, no montante de €203,2 milhões; os restantes €0,2 milhões constituem receita do Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos.

No entanto, no ano de 2004, registaram-se outras transferências do SPE – relacionadas com a transferência dos fundos de pensões da ANA-Aeroportos de Portugal (€106,7 milhões) e da INCM-Imprensa Nacional Casa da Moeda (€82,2 milhões) para a Caixa Geral de Aposentações (CGA) –, totalizando €188,9 milhões, as quais não se encontram evidenciados na CGE, como transferências de capital provenientes do SPE por terem sido indevidamente classificadas pela CGA na rubrica 10.01.02–“Transferências de capital/Sociedades e quase sociedades não financeiras/Privadas”.

Por outro lado, também a transferência para a CGA do fundo de pensões da Caixa Geral de Depósitos, no montante de €1 434,1 milhões, não se encontra evidenciada na CGE como transferência proveniente do SPE, por o novo classificador agregar, conforme já referido, as sociedades financeiras, não distinguindo as públicas das privadas.

A Caixa Geral de Aposentações, na sua resposta, refere “...que, sempre que os classificadores económicos de receita e despesa pública fazem distinção entre Empresas Públicas e Privadas, o critério utilizado pela CGA tem sido o de considerar todas as sociedades anónimas (independentemente de se tratarem de empresas de capitais públicos ou privados) no classificador correspondente às “empresas privadas”. Este procedimento



Tribunal de Contas

deverá ser alterado, uma vez que as sociedades anónimas de capitais maioritariamente públicos devem ser consideradas como empresas públicas, e não privadas.

Relativamente às receitas de activos financeiros com origem no SPE, o novo classificador, para além de não individualizar as sociedades financeiras, também agrega as receitas provenientes das sociedades não financeiras, pelo que essa informação não consta do quadro anterior.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, refere *“que as recomendações/observações quanto ao conteúdo do classificador económico das receitas e despesas públicas, com implicações ao nível de artigo na receita e/ou da rubrica na despesa ou, eventualmente, a um nível inferior, serão tidas em consideração e objecto de análise em futuras revisões/ajustamentos que venham a ocorrer.”* Acrescenta ainda *“que tendo em vista, uma correcta catalogação das despesas públicas esta Direcção-Geral vai promover a distribuição do Anteprojecto em análise pelas suas Delegações que acompanham a execução orçamental dos vários Ministérios, por forma a ser dado conhecimento aos serviços pagadores, intervenientes nas observações do Tribunal”*.

Foi igualmente ouvido o Ministro do Estado e das Finanças, que não se pronunciou.



Tribunal de Contas

CAPÍTULO XI
Fluxos Financeiros com a União
Europeia



XI – FLUXOS FINANCEIROS COM A UNIÃO EUROPEIA

11.1 – Considerações gerais

Por força do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas aprecia a actividade financeira do Estado, designadamente, em matéria de fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos.

A informação financeira constante da CGE/2004 é, em termos sucintos, a seguinte:

Quadro XI.1 – Fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia - 2004

(em milhões de euros)

Transferências	Previsão (*)	Execução (**)	Variação	
			Valor	%
1. Transferências de Portugal para a UE	1 437,9	1 369,0	(68,9)	(4,8)
Direitos aduaneiros e agrícolas (a)	144,3	121,7	(22,6)	(15,7)
Recursos próprios IVA	215,5	226,6	11,1	5,2
Recurso complementar PNB (b)	965,9	911,9	(54,0)	(5,6)
Compensação ao Reino Unido	112,2	132,8	20,6	18,4
Outras Reservas	0	0	0	0
Restituições e reembolsos diversos	0	(24,0)	(24,0)	0
2. Transferências da UE para Portugal	5 242,1	4 301,4	(940,7)	(17,9)
FEOGA-Garantia	772,4	823,2	50,8	6,6
FEDER	2 487,2	1 993,6	(493,6)	(19,8)
FEOGA-Orientação	448,0	334,9	(113,1)	(25,2)
FSE	889,5	735,9	(153,6)	(17,3)
Fundo de Coesão	595,0	316,5	(278,5)	(46,8)
IFOP	50,0	37,9	(12,1)	(24,2)
Diversos	0	59,4	59,4	0
Saldo Global (2-1)	3 804,2	2 932,4	(871,8)	(22,9)

(*) Valores inscritos no Anteprojecto da União Europeia para a UE25 e no Relatório ao OE para 2004.

(**) CGE/2004 – Vol. I.

(a) Inclui quotizações sobre o açúcar e a isoglucose.

(b) Inclui reservas.

Através da análise feita aos fluxos financeiros com a UE em 2004 e da confrontação entre o previsto e o executado, verifica-se que o “Saldo Global” ficou aquém dos valores estimados, em cerca de €871,8 milhões, devido ao desvio de €68,9 milhões nas transferências para a UE e, fundamentalmente, à diminuição dos fluxos provenientes da UE, em cerca de €940,7 milhões (-17,9%), para a qual contribuíram principalmente os desvios verificados nos fluxos financeiros relativos ao FEDER (€493,6 milhões) e ao Fundo de Coesão (€278,5 milhões), concluindo-se que o resultado obtido no “Saldo Global” é mais influenciado pelos desvios verificados nas transferências da UE para Portugal, do que os verificados nas transferências em sentido inverso.

Continua a verificar-se em 2004, tal como se vem referindo nos últimos Pareceres, que a CGE não evidencia, de forma sistemática e global, a execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos Fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA-Garantia, encontrando-se a mesma disseminada nas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos vários serviços e organismos que a integram. Não obstante, já constam do Mapa 17, no que aos serviços integrados diz respeito, as fontes de financiamento¹.

Nas suas alegações, a DGO salientou que não comunga “(...) da observação que falta uma informação sistematizada”.

Reafirma-se, porém, que, mesmo tendo em conta que o Mapa 17, no que aos serviços integrados diz respeito, já menciona as fontes de financiamento, continuam a não ser proporcionados na CGE totais relativos à execução por fundos comunitários², o que dificilmente se compreende dado o nível de detalhe da informação que já é apresentado no referido mapa, que identifica os pagamentos líquidos por fonte de financiamento.

Também, em relação aos Serviços e Fundos Autónomos, o Mapa 32, relativo à “Discriminação das Receitas e das Despesas”, não apresenta, no que respeita às fontes de financiamento, um nível de detalhe equivalente ao do Mapa 17.

A análise feita à execução dos fundos comunitários, para além dos fluxos constantes da CGE, teve ainda em conta outros que foram apurados com base na informação recolhida na DGDR³, na DGT⁴ e no IFADAP/INGA⁵.

O presente capítulo inclui, para além da análise global dos fluxos financeiros com a UE, as sínteses dos resultados apurados nas auditorias aos Sistemas de Gestão dos Programas Operacionais Ciência, Tecnologia, Inovação (POCTI) e Sociedade da Informação (POSI).

Tendo em vista o exercício do direito de resposta, em cumprimento do princípio do contraditório, nos termos do disposto nos artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foram enviados às entidades competentes quer a “Análise Global dos Fluxos Financeiros com a UE” quer os relatos referentes às auditorias supra mencionadas.

Assim, sobre a “Análise Global dos Fluxos Financeiros com a UE”, foram ouvidas a DGDR, a DGT, a DGO e o IFADAP/INGA, tendo todos apresentado as suas alegações. As respostas, depois de analisadas, foram transcritas ou sintetizadas nos pontos próprios do presente capítulo, sempre que consideradas pertinentes, salientando-se, a propósito de observações relativas a acertos de algumas taxas, formuladas pela DGDR, que ficaram a dever-se ao facto de, no presente Parecer, se terem efectuado as análises em milhões de euros. A DGT informou que não tinha quaisquer comentários a apresentar.

No que respeita às auditorias atrás referidas, foram ouvidas as competentes entidades e as suas alegações evidenciadas nos relatórios de auditoria.

¹ Vide CGE/2004 – Volume II (Tomo IV e V) – Desenvolvimento das Despesas do Subsector Estado – Mapa 17.

² FEDER, Fundo de Coesão, FSE e FEOGA. Não se encontra referência expressa ao IFOP.

³ Entidade que assume a Presidência da Comissão de Gestão e da Comissão de Acompanhamento do QCA III.

⁴ Entidade onde residem as contas bancárias relativas aos organismos públicos e do QCA III que têm como titulares a Comissão Europeia, as Autoridades de Pagamento dos Fundos estruturais e os Gestores dos Programas Operacionais.

⁵ O IFADAP/INGA é o organismo que assegura a gestão e o pagamento das verbas relacionadas com o FEOGA-Garantia.



As sínteses elaboradas, para efeitos do presente Parecer, tiveram em consideração o teor daquelas alegações.

11.2 – Fluxos financeiros de Portugal para a UE

11.2.1 – Enquadramento

O sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias encontra-se regulado na Decisão n.º 2000/597/CE, EURATOM, do Conselho, de 29 de Setembro, aprovada para rectificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 80/2001, de 18 de Dezembro, e ratificada pelo Decreto da Presidência da República n.º 62/2001, da mesma data.

As transferências para a União Europeia, destinadas a financiar o seu orçamento, são essencialmente constituídas pelos recursos próprios, dos quais fazem parte os recursos tradicionais, os provenientes do IVA, os calculados com base no PNB e a compensação ao Reino Unido.

Os recursos próprios tradicionais incluem os direitos aduaneiros, os direitos niveladores agrícolas e as quotizações sobre o açúcar e a isoglucose. O Estado-Membro cobra os direitos e coloca à disposição da União Europeia 75% do valor cobrado, sendo os restantes 25% retidos e contabilizados como receita nacional, a título de despesas de cobrança.

Em relação aos recursos próprios sobre o IVA, a taxa máxima de mobilização foi de 0,50% em 2004, continuando a matéria colectável deste imposto a ser limitada a 50% do PNB.

No que respeita aos recursos próprios com base no PNB, a taxa de incidência é determinada no decurso do processo orçamental, em percentagem do PNB previsional dos Estados-Membros, por forma a suportar integralmente a parte do orçamento da União Europeia não financiada pelos outros recursos próprios e por outras receitas.

A compensação a favor do Reino Unido, para correcção do desequilíbrio das relações financeiras entre a União Europeia e este Estado-Membro, foi mantida na Decisão sobre Recursos Próprios.

As outras reservas referem-se a ajudas de emergência e garantia de empréstimos: a sua mobilização será efectuada pela Comissão Europeia, em caso de necessidade, no decurso do exercício orçamental.

O último alargamento da União Europeia, de 15 para 25 Estados-Membros, em 1 de Maio de 2004, foi o primeiro a realizar-se a meio de um exercício orçamental, o que implicou algumas especificidades no processo orçamental comunitário.

Assim, o anteprojecto de Orçamento para 2004, apresentado pela Comissão, incluiu duas séries de valores, o que permitiu à autoridade orçamental examinar e aceitar os valores para a União Europeia a 25, embora adoptando efectivamente o orçamento para a União Europeia a 15.

O orçamento que entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2004, que incluiu apenas 15 Estados-Membros, foi alterado através de um orçamento rectificativo que entrou em vigor a 1 de Maio de 2004 e incluiu as despesas relacionadas com o alargamento.

No quadro seguinte apresentam-se as previsões do Governo relativas às transferências para a UE e os montantes dessas transferências constantes da CGE:

Quadro XI.2 – Transferências de Portugal para a União Europeia - 2004

(em milhões de euros)

Transferências	Previsão do Governo (a) (1)	Orçamento Inicial (b) (2)	Diferença (3)=(2)-(1)	CGE (c) (4)	Diferença (5)=(4)-(2)
Recursos próprios tradicionais	144,3	144,7	0,4	162,2	17,5
Direitos aduaneiros	144,3	125,1	0,4	113,5	(11,6)
Direitos agrícolas		19,1		46,6	27,5
Quotiz. s/ o açúcar e isoglucose		0,5		2,1	1,6
Contribuição financeira	1 293,6	1 300,0	6,4	1 271,2	(28,8)
Recursos próprios IVA	215,5	215,5	0	226,6	11,1
Recurso complementar PNB	965,9	965,9	0	909,3	(56,6)
Compensação ao Reino Unido	112,2	112,5	0,3	132,8	20,3
Outras Reservas	0	6,1	6,1	2,5	(3,6)
Total	1 437,9	1 444,7	6,8	1 433,4	(11,3)

Fonte: (a) Previsões apresentadas pelo Governo na sua Proposta de Lei n.º 98/IX (OE para 2004) – DAR n.º 6, II Série A, de 16 de Outubro de 2003.

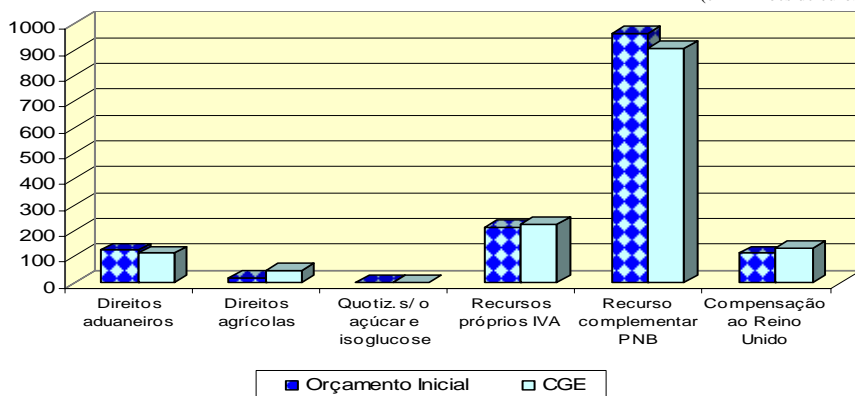
(b) Lei n.º 107-B/2003 (OE/2004), Diário da República n.º 301, I Série A, 2.º Suplemento, de 31 de Dezembro.

(c) CGE de 2004 – Vol. II – Tomo IV.

O gráfico que se segue permite visualizar as diferenças entre o orçamento inicial e os valores registados na CGE:

Gráfico XI.1 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2004

(em milhões de euros)



Fonte: Lei n.º 107-B/2003 (OE/2004), Diário da República n.º 301, I Série A, 2.º Suplemento, de 31 de Dezembro.

CGE de 2004 – Vol. II – Tomo IV.

Comparando os montantes das dotações iniciais inscritas no Orçamento do Estado com o valor dos pagamentos, verifica-se que os recursos próprios tradicionais apresentaram uma subida significativa de €17,5 milhões, devido ao aumento dos Direitos Agrícolas; já na contribuição financeira, os pagamentos revelaram-se inferiores em €28,8 milhões, devido ao decréscimo do Recurso Complementar PNB, embora os Recursos Próprios IVA e a Compensação ao Reino Unido tivessem aumentado €11,1 e €20,3 milhões, respectivamente.

As estimativas apresentadas pelo Governo na Proposta de Lei n.º 98/IX (Orçamento do Estado para 2004) não coincidem, mais uma vez, com os montantes das dotações iniciais inscritas no Orçamento



do Estado, verificando-se, assim, que, também neste ano, não foram tidas em conta as recomendações feitas pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres.

11.2.2 – Recursos próprios não tradicionais

O Tribunal verificou, junto da Direcção-Geral do Tesouro (DGT), as despesas relacionadas com a transferência para a União Europeia dos recursos próprios não tradicionais, cujas dotações orçamentais estão inscritas em várias alíneas (Ao, Bo, Co e Do) da rubrica da classificação económica 04.09.01 – “Transferências correntes / Resto do Mundo / União Europeia / Instituições”, no Cap. 70 – “Recursos Próprios Comunitários”, do orçamento do Ministério das Finanças, na Divisão 02 – “Contribuição Financeira”, as quais suportam os encargos normais das contribuições para a União Europeia.

Os valores devidos por Portugal no mês seguinte, a título de recursos próprios IVA, recurso complementar PNB e compensação ao Reino Unido, são indicados mensalmente pela Direcção-Geral do Orçamento da Comissão Europeia.

As transferências relativas à contribuição de Portugal para a “Reserva Monetária do FEOGA” ocorreram nos meses de Fevereiro e Setembro, sendo os respectivos montantes indicados também pela Direcção-Geral do Orçamento da Comissão Europeia.

O montante da contribuição financeira portuguesa para o orçamento comunitário foi fixado pela União Europeia com base nas previsões referentes ao PNB para o ano de 2004, apresentadas pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI).

Os pagamentos efectuados, no ano de 2004, foram os seguintes:

Quadro XI.3 – Contribuições - Fluxos financeiros

(em euros)

Meses	Recursos próprios IVA (1)	Recurso complementar PNB (1)	Compensação ao Reino Unido (1)	Outras Reservas (1)	Total
Janeiro	29 559 696,63 39 547 658,23	70 923 231,45 117 773 701,33	11 653 592,25 22 723 630,68	0	112 136 520,33 180 044 990,24
Fevereiro	18 651 297,33	86 503 844,50	10 716 821,46	31 322,77	115 903 286,06
Março	13 297 684,21 110 444,71	62 509 109,49 264 992,42	7 640 696,78 43 541,64	0	83 447 490,48 418 978,77
Abril	8 634 859,87	40 596 783,49	4 961 491,41	0	54 193 134,77
Mai	16 924 478,17	77 490 346,90	8 312 349,58	0	102 727 174,65
Junho	16 924 478,17	77 626 540,04	8 312 349,58	0	102 863 367,79
Julho	16 924 478,17	77 626 540,04	8 312 349,58	0	102 863 367,79
Agosto	16 924 478,17	77 626 540,04	8 312 349,58	0	102 863 367,79
Setembro	16 924 478,17	77 626 540,04	8 312 349,58	2 490 493,38	105 353 861,17
Outubro	10 711 212,50	47 589 222,71	11 164 585,59	0	69 465 020,80
Novembro	10 711 212,51	47 592 541,21	11 164 585,59	0	69 468 339,31
Dezembro	10 711 212,51	47 592 541,21 10 419,58	11 164 585,59	0	69 478 758,89
Total despesa	226 557 669,35	909 352 894,45	132 795 278,89	2 521 816,15	1 271 227 658,84

(1) Valores indicados mensalmente pela Comissão Europeia à DGT.

Não tendo sido possível assegurar atempadamente o pagamento relativo a Dezembro de 2003, pelo facto das rubricas em causa não apresentarem saldo disponível, o referido pagamento foi efectuado no mês de Janeiro de 2004, por “Antecipação de receitas – alínea b) do n.º1 do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho” – nas condições estabelecidas na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro.

Por isso, de acordo com o disposto no artigo 11.º do Regulamento (CE EURATOM) n.º 1150/2000, do Conselho, que prevê o pagamento de juros de mora, foi creditado no mês de Março de 2004 o montante de €418.978,77 referente ao atraso verificado na transferência do valor de €112.136.520,33, relativo à contribuição financeira do mês de Dezembro de 2003, tal como já tinha sido relatado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003.

Mais uma vez, não foi possível à DGT processar, através do SIC, a despesa orçamental relativa à contribuição financeira do mês de Janeiro de 2004, no montante de €180.044.920,24, nos primeiros dias desse mês, pelo que, a mesma foi efectuada por “Antecipação de receitas”, ao abrigo das supracitadas disposições legais. Este atraso implicará, por certo, o pagamento de juros de mora em 2005.

Sobre este aspecto, a DGO, em sede de contraditório, concordou em que os pagamentos das contribuições deveriam ser “(...) efectuadas nas datas previstas nos regulamentos comunitários, por forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros de mora (...)”.

A Comissão Europeia solicitou a cada Estado-Membro um pagamento suplementar, em consequência da não participação da Dinamarca em algumas políticas de Justiça e de Assuntos Internos incluídas nas linhas orçamentais B5-810 e B5-812 referentes aos anos de 2000 e 2001.

Assim, foi creditado o montante de €10.419,58, a título de recurso complementar PNB, juntamente com o pagamento da contribuição financeira do mês de Dezembro (€69.468.339,31 + €10.419,58 = €69.478.758,89).

O quadro seguinte pormenoriza a execução orçamental no tocante aos recursos próprios não tradicionais:

Quadro XI.4 – Recursos próprios não tradicionais - Execução orçamental

(em euros)

Designação	Dotação inicial (1)	Alterações Orçamentais (2)		Total	Dotação final (3)	Pagamentos (3)	SalDOS
		Reforços	Anulações				
Rec. Próprios IVA	215 527 320,00	46 984 697,00	29 712 542,00	17 272 155,00	232 799 475,00	196 887 528,01	35 911 946,99
Rec.IVA-Dez/03		29 559 697,00		29 559 697,00	29 559 697,00	29 559 696,63	0,37
Rec IVA-juros		110 445,00		110 445,00	110 445,00	110 444,71	0,29
Rec.compl. PNB	965 878 740,00	70 923 232,00	108 868 225,00	(37 944 993,00)	927 933 746,00	838 164 670,58	89 769 075,42
Rec. PNB-Dez/03		70 923 231,00		70 923 231,00	70 923 232,00	70 923 231,45	0,55
Rec. PNB-juros		264 993,00		264 993,00	264 993,00	264 992,42	0,58
Comp. Reino Unido	112 541 440,00	31 950 993,00	11 697 135,00	20 253 858,00	132 795 297,00	121 098 145,00	11 697 152,00
Comp. -Dez/03		11 653 592,00		11 653 592,00	11 653 593,00	11 653 592,25	0,75
Comp. -juros		43 542,00		43 542,00	43 542,00	43 541,64	0,36
Outras Reservas	6 052 500,00	0	0	0	6 052 500,00	2 521 816,15	3 530 683,85
Total	1 300 000 000,00	262 414 422,00	150 277 902,00	112 136 520,00	1 412 136 520,00	1 271 227 658,84	140 908 861,16

Fonte: (1) Lei n.º 107-B/2003 (OE/2004), de 31 de Dezembro.

(2) DGO (mapas trimestrais) e CGE de 2004.

(3) CGE de 2004.



Pela análise do quadro verifica-se que, para assegurar os pagamentos no ano de 2004, houve necessidade de recorrer a várias alterações orçamentais, nomeadamente, reforços de verbas e anulações:

Reforços de verbas, na ordem dos €262.414.422, que se reportam a:

- ◆ Os valores de €46.984.697 – IVA (€29.559.697 + €17.425.000) e €70.923.232 – PNB, a gestão flexível durante o 1.º e 3.º trimestres;
- ◆ Os valores de €29.559.697 – IVA, €70.923.231 – PNB e €11.653.592 – RU através do orçamento rectificativo/reforço – via dotação provisional – ocorridos no 4.º trimestre;
- ◆ Os valores de €110.445 – IVA, €264.993 – PNB e €43.542 – RU, a gestão flexível durante o 4.º trimestre;
- ◆ Os valores de €31.950.993 RU (€20.297.400 + €11.653.593), a gestão flexível do 1.º, 3.º e 4.º trimestres.

As anulações no valor de €150.277.902, reportam-se a:

- ◆ Os valores de €29.712.542 – IVA (€29.559.697 + €152.845), a gestão flexível durante os 1.º e 4.º trimestres;
- ◆ Os valores de €108.868.225 – PNB (€70.923.232 + €17.425.000 + €20.519.993), a gestão flexível dos 1.º, 3.º e 4.º trimestres;
- ◆ O valor de €11.697.135 – RU (€11.653.593 + €43.542), a gestão flexível do 1.º e 4.º trimestres.

No quadro e gráfico seguintes comparam-se os montantes dos “Recursos Próprios não Tradicionais” transferidos para a União Europeia, nos anos de 2003 e 2004.

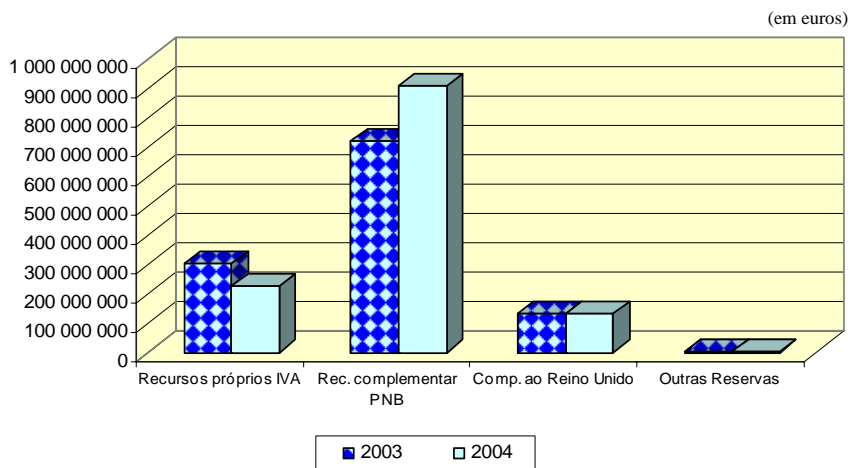
Quadro XI.5 – Recursos próprios não tradicionais - Evolução

(em euros)

Designação	2003	2004	Variação	
			Valor	%
Recursos próprios IVA	304 675 453	226 557 669	(78 117 784)	(25,6)
Rec. complementar PNB	719 247 393	909 352 894	190 105 501	26,4
Comp. ao Reino Unido	132 187 401	132 795 278	607 877	0,4
Outras Reservas	2 079 462	2 521 816	443 354	21,3
Total	1 158 189 709	1 271 227 658	113 037 949	9,7

Fonte: CGE 2003 e 2004.

Gráfico XI.2 – Recursos próprios não tradicionais - Evolução



Fonte: CGE 2003 e 2004.

Pela análise do quadro e do gráfico, verifica-se que houve um crescimento nas contribuições financeiras para o Orçamento da União Europeia, em matéria de Recursos próprios não tradicionais, no montante de €113.037.949, tendo contribuído para esse aumento o Recurso complementar PNB, o Complemento ao Reino Unido e Outras reservas, sendo de 26,4%, 0,4% e de 21,3% as respectivas variações percentuais.

Os Recursos próprios IVA registaram uma diminuição em cerca de 25,6%.

11.2.3 – Recursos próprios tradicionais

Em conformidade com o disposto na Decisão do Conselho n.º 597/2000 (CE, EURATOM), de 29 de Setembro, para o financiamento do orçamento da União Europeia, Portugal, como Estado-Membro, deve, no primeiro dia útil seguinte ao dia 19 de cada mês, transferir para a Conta da Comissão Europeia o montante correspondente a 75% dos direitos aduaneiros e dos direitos niveladores agrícolas, apurados pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), bem como o montante correspondente a 75% da quotização sobre o açúcar e a isoglucose apurada pelo IFADAP/INGA.

Os restantes 25% dos montantes apurados pela DGAIEC e pelo IFADAP/INGA, deverão, nos termos previstos no n.º 3 do artigo 2.º da referida Decisão, ser retidos por cada Estado-Membro a título de despesas de cobrança, [96% para Receita de Estado e 4% para o Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA)].

A informação relativa aos pagamentos, na sua totalidade, respeitantes aos recursos próprios tradicionais constante da Conta do Tesouro / 2004 é a que se discriminou no quadro XI.2. Expõe-se agora, no quadro XI.6 e gráfico XI.3, a parte correspondente aos 75% postos à disposição da União Europeia.



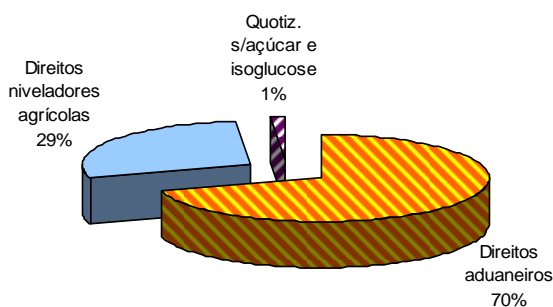
Quadro XI.6 – Recursos próprios tradicionais

(em euros)

Meses	Direitos aduaneiros	Direitos niveladores agrícolas	Quotiz. s/ açúcar e isoglucose	Total
Janeiro	6 625 406,84	1 078 435,10	0	7 703 841,94
Fevereiro	6 606 929,92	4 385 326,10	0	10 992 256,02
Março	7 106 828,57	4 145 235,95	0	11 252 064,52
Abril	6 403 349,79	1 751 882,15	0	8 155 231,94
Maió	7 763 706,28	2 600 038,82	0	10 363 745,10
Junho	7 448 260,59	5 832 271,01	0	13 280 531,60
Julho	8 145 770,22	2 849 541,37	811 221,36	11 806 532,95
Agosto	6 938 237,76	4 604 373,62	0	11 542 611,38
Setembro	7 310 939,71	2 989 057,41	0	10 299 997,12
Outubro	6 229 440,48	2 084 523,50	0	8 313 963,98
Novembro	7 084 176,72	2 153 859,54	0	9 238 036,26
Dezembro	7 466 713,38	506 927,28	796 426,85	8 770 067,51
Total da despesa	85 129 760,26	34 981 471,85	1 607 648,21	121 718 880,32

Fonte: DGT.

Gráfico XI.3 – Recursos próprios tradicionais



Fonte: DGT.

Pela leitura do quadro e do gráfico, verifica-se que os valores postos à disposição da União Europeia foram no montante total de €121.718.880,32, correspondendo este valor a 75% do montante total cobrado (€162,2 milhões), referido no quadro XI.2.

O quadro seguinte apresenta a execução orçamental no que concerne aos recursos próprios tradicionais:

Quadro XI.7 – Recursos próprios tradicionais - Execução orçamental

(em euros)

Designação	Dotação inicial (1)	Reforços (2)	Anulações (2)	Totais	Dotação final (3)	Pagamentos (3)	Saldos
Direitos aduaneiros	125 100 000	27 000 000	24 818 531	2 818 469	127 281 469,00	113 506 347,00	13 775 122,00
Direitos agrícolas	19 100 000	36 125 000	0	36 125 000	55 225 000,00	46 641 962,45	8 583 037,55
Quotização sobre o açúcar e a isoglucose	500 000	1 693 531	0	1 693 531	2 193 531,00	2 143 530,94	50 000,06
Total	144 700 000	64 818 531	24 818 531	40 000 000	184 700 000,00	162 291 840,39	22 408 159,61

Fonte: (1) Lei n.º 107-B/2003 (OE/2004), de 31 de Dezembro.

(2) DGO (mapas trimestrais) e CGE de 2004.

(3) CGE de 2004.

Pela análise do quadro verifica-se que, para assegurar os pagamentos no ano de 2004, houve necessidade de proceder às seguintes alterações orçamentais:

Reforços de verbas, na ordem dos €64.818.531, que se reportam a:

- ◆ O valor de €27.000.000, referente a direitos aduaneiros, a crédito especial aberto durante o 4.º trimestre;
- ◆ O valor de €36.125.000, referente a direitos agrícolas (€10.000.000 + €13.125.000 + €13.000.000), a gestão flexível do 2.º e 3.º trimestres e crédito especial aberto no 4.º trimestre;
- ◆ O valor de €1.693.531, referente a quotização sobre o açúcar e a isoglucose (€635.000 + €1.058.531), a gestão flexível efectuada no 2.º e 4.º trimestres.

As anulações, no montante de €24.818.531, de direitos aduaneiros (€10.635.000 + €13.125.000 + €1.058.531), ocorreram por gestão flexível durante o 2.º, 3.º e 4.º trimestres.

11.3 – Fluxos financeiros da UE para Portugal

11.3.1 – Enquadramento

A análise global dos fluxos financeiros da UE para Portugal incidiu sobre as transferências e a aplicação dos Fundos estruturais do QCA III [aprovado pela Decisão da Comissão C (2000) 762, de 30 de Março, com a respectiva alteração decorrente da Decisão C (2004) 4588, de 19 de Novembro], do Fundo de Coesão II e do FEOGA-Garantia, no período de 2000-2004, e a sua relação com o OE/PIDDAC para 2004 e a CGE relativa ao mesmo ano.

Foi ainda realizada uma breve análise ao QCA II e ao Fundo de Coesão I programados para o período de 1994 a 1999 e cujos programas se encontram encerrados do ponto de vista da execução, verificando-se, contudo, que uma parte deles aguardava ainda o recebimento do saldo final.

Em termos gerais, verificou-se que, no que se relaciona com o QCA III, o ano de 2004, tal como se esperava, ficou marcado pela reprogramação intercalar, com a adaptação de alguns PO e a atribuição das reservas de eficiência e de programação. Nesse ano foi atingida, ainda assim, a taxa de 92,6% de realização financeira relativa à despesa comunitária.



Neste domínio, foram analisados os seguintes aspectos:

- ◆ Portugal no contexto da política financeira da UE em 2004;
- ◆ Previsão e recepção dos fluxos financeiros da UE para Portugal no mesmo ano;
- ◆ Perspectiva acumulada relativamente à programação e execução, por fundo e instrumento financeiro (QCA II e QCA III);
- ◆ Perspectiva acumulada da execução dos Fundos estruturais, por eixos e por fundos / instrumentos financeiros (QCA III);
- ◆ Reprogramação intercalar do QCA III – Atribuição das reservas de eficiência e de programação;
- ◆ Perspectiva acumulada relativamente à programação e execução do Fundo de Coesão II, por sectores;
- ◆ Execução do FEOGA-Garantia em 2004.

11.3.2 – Portugal no contexto da política financeira da UE

No âmbito da PAC e das Acções Estruturais, o orçamento da UE previa, para 2004, uma contribuição comunitária (dotações finais) de €78.943,4 milhões.

Destas dotações, destinadas aos países que integravam a UE, foram utilizados €77.777,7 milhões (98,5%), dos quais €43.579,4 milhões (56,0%) referentes a pagamentos no âmbito da PAC e €34.198,3 milhões (44,0%) respeitantes às Acções Estruturais.

Destes pagamentos, foram encaminhados para Portugal cerca de € 4.299,7 milhões, dos quais €3.471,7 milhões se destinaram às Acções Estruturais e €828,0 milhões à PAC, o que, em termos da UE, representou 10,2%¹ do valor total transferido relativo às Acções Estruturais e 1,9%² dos pagamentos totais efectuados no âmbito da PAC.

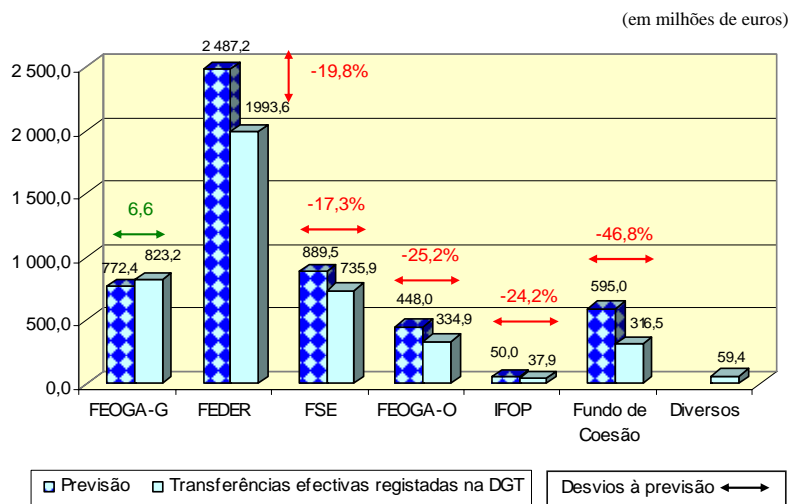
11.3.3 – Transferências de fundos da UE em 2004

O gráfico seguinte reflecte as transferências previstas e as efectivadas, no âmbito dos fluxos financeiros oriundos da UE, bem como os desvios apurados.

¹ 13,1%, em 2003.

² 1,8%, em 2003.

Gráfico XI.4 – Transferências da UE para Portugal – 2004



Fonte: DGO e DGT.

Pela análise do gráfico e do quadro XI.1, apura-se que as verbas transferidas da UE representam um desvio de 17,9% face às previsões governamentais, verificando-se que, em termos absolutos, ficaram por transferir €940,7 milhões, dos quais cerca de 52,5% (€493,6 milhões) provenientes do FEDER. No entanto, em termos relativos, os maiores desvios foram registadas no Fundo de Coesão, no FEOGA-Orientação e no IFOP (-46,8%, -25,2% e -24,2%, respectivamente). No FEDER, em termos relativos, o desvio foi de 19,8%.

Assim, não obstante as disposições sobre os Fundos estruturais estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, particularmente a prevista no n.º 2 do artigo 31.º, que prevê a chamada regra “n+2”, verifica-se que as previsões governamentais continuam a revelar pouca consistência.

As verbas oriundas da UE financiaram uma parte dos investimentos PIDDAC.

O quadro seguinte apresenta uma perspectiva do financiamento comunitário do PIDDAC:

Quadro XI.8 – PIDDAC - Financiamento comunitário do PIDDAC - 2004

(em milhões de euros)

Financiamento comunitário	OE Inicial (*)	Disponível (**)	Execução Financeira (**)		
	Valor (1)	Valor (2)	Valor (3)	(%) 4=3/1	(%) 5=3/2
Cap.50	332,4	329,3	92,5	27,8	28,1
Outras Fontes	2 275,3	2 257,5	1 450,8	63,8	64,3
Total	2 607,7	2 586,8	1 543,3	59,2	59,7

Fonte: (*) Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro – OE/2004.

(**) DPP.



A execução financeira comunitária do PIDDAC revelou-se em 2004 ainda mais baixa, não ultrapassando os 59,2% face ao OE Inicial, o que representou um decréscimo de 4,8% face ao ano de 2003¹. Se tivermos em conta a dotação disponível, a taxa de execução situa-se em 59,7%.

A CGE de 2004, no Mapa XV relativo ao PIDDAC, muito embora explicita os programas cujos investimentos são passíveis de co-financiamento comunitário, não indica quais os fundos envolvidos nos investimentos realizados, impossibilitando uma análise por fundo comunitário.

No Cap. IV do presente Parecer, faz-se uma análise mais detalhada do Orçamento dos Investimentos do Plano (PIDDAC), nomeadamente sobre as suas fontes de financiamento.

11.3.4 – Fluxos financeiros da UE no período 2000-2004

No período de 2000 a 2004 os fluxos financeiros provenientes da UE, no âmbito do QCA III, do Fundo de Coesão II e do FEOGA-Garantia, são os que constam do quadro seguinte:

Quadro XI.9 – Transferências da UE relativas ao período de programação 2000-2006

(em milhões de euros)

Fundos	Transferências da UE						Programação	Total (1)	2000/2006 (2)	(%)(1)/(2)
	2000	2001	2002	2003	2004					
FEDER	865,4	853,1	1 489,9	2 155,3	1 299,6	6 663,3	13 309,2	50,1		
FSE	235,9	170,6	909,8	643,9	717,2	2 677,4	4 706,5	56,9		
FEOGA-O	148,2	33,3	167,9	267,9	334,9	952,2	2 288,9	41,6		
IFOP	15,2	0,0	22,0	36,0	37,9	111,1	225,8	49,2		
Sub total 1	1 264,7	1 057,0	2 589,6	3 103,1	2 389,6	10 404,0	20 530,4	50,7		
Fundo de Coesão II	3,0	277,5	346,6	210,9	285,4	1 123,4	2 932,5	38,3		
Sub total 2	3,0	277,5	346,6	210,9	285,4	1 123,4	2 932,5	38,3		
FEOGA-Garantia	793,0	873,0	753,6	849,5	823,2	4 092,3	0	0		
Sub total 3	793,0	873,0	753,6	849,5	823,2	4 092,3	0	0		
Total (1+2+3)	2 060,7	2 207,5	3 689,8	4 163,5	3 498,2	15 619,7	0	0		

Nota: Os valores da programação 2000-2006 não incluem os relativos às Iniciativas Comunitárias.

Fonte: DGT, relativamente às transferências da UE, e DGDR relativamente à programação.

As transferências da UE, no período 2000-2004, atingiram €15.619,7 milhões, relativamente ao período de programação 2000-2006. A maior fatia coube ao FEDER (€6.663,3 milhões – 42,7%). Merecem ainda referência as transferências ocorridas no âmbito do FEOGA-Garantia (€4.092,3 milhões – 26,2%).

Destaca-se ainda que, em 2004, continuou a verificar-se entradas de fluxos financeiros relativos ao período de programação anterior (1994-1999), quer em termos do QCA II quer do Fundo de Coesão I. Neste âmbito, foram recebidos € 743,8 milhões, dos quais 93,3% respeitam ao FEDER II (€694,0 milhões). Estas entradas de fluxos estão relacionadas com o pagamento dos saldos finais (últimos 5%) dos vários PO do QCA II e de alguns projectos respeitantes ao Fundo de Coesão I. Com efeito,

¹ Recorda-se que, em 2003, a execução financeira comunitária do PIDDAC foi de 64%, face ao OE Inicial o que já representou um decréscimo de 6,8% face ao ano de 2002.

importa referir que, à data de 31 Dezembro de 2004, embora o QCA II se não possa considerar encerrado, a execução financeira, na perspectiva da realização da despesa e respectivos pagamentos aos beneficiários, já se encontra terminada.

11.3.5 – QCA III

11.3.5.1 – Quadro financeiro previsional

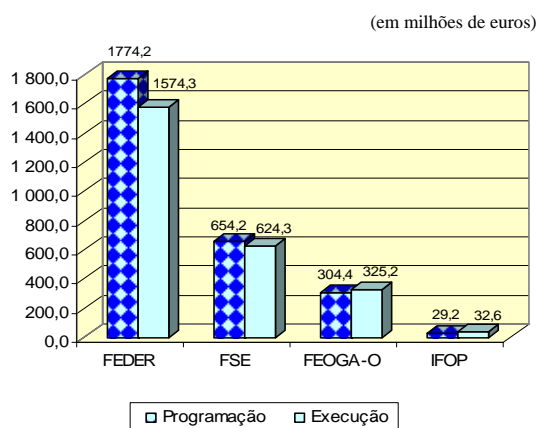
Nos termos da Decisão C (2000) 762, de 30 de Março, que aprovou o QCA III, para o período de 2000-2006 estava previsto um investimento total de €39.412,2 milhões (não incluindo a reserva de eficiência e a reserva de programação), o qual contemplava uma despesa pública total de €30.633,4 milhões, assegurada pelas contribuições comunitária e nacional, de €19.178,5 e de €11.454,8 milhões, respectivamente, e ainda por um a contribuição de €8.778,8 milhões oriunda da componente privada.

No entanto, na sequência da reprogramação intercalar do QCA III, esta Decisão Inicial foi alterada pela Decisão C (2004) 4588, de 19 de Novembro, que fixou o investimento total em €40.120,9 milhões, a despesa pública total em €32.551,2 milhões, assegurada pelas contribuições comunitária e nacional de €20.530,4 e de €12.020,9 milhões, respectivamente, e ainda uma contribuição de €7.569,6 milhões oriunda da componente privada.

11.3.5.2 – Realização em 2004

No âmbito do QCA III, para o ano de 2004¹, previa-se a realização de um investimento total de €5.323,6 milhões, cuja despesa pública inerente ascendia a €4.352,7 milhões, nos quais €2.762,0 milhões traduziam a contribuição comunitária. Contrariamente ao registado no ano de 2003², a taxa de realização global do QCA III ficou, em 2004, nos 92,6%. O gráfico e o quadro seguintes espelham, ao nível dos vários Fundos estruturais, a repartição da despesa pública comunitária em termos de programação e de execução.

Gráfico XI.5 – Programação e Execução dos Fundos do QCA III em 2004



Fundos	Taxa de Realização (%)	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	96,2	88,7
FSE	96,3	95,4
FEOGA-O	107,8	106,8
IFOP	114,9	111,6
Total	97,5	92,6

Fonte: DGDR – Relatório Anual 2004 – QCA III.

¹ Cfr. Relatório Anual elaborado pela Comissão de Gestão do QCA III, de Julho de 2005.

² Em que a taxa de realização global do QCA se situou nos 104,6%.



Na execução dos fundos que constituem o QCA III apuraram-se taxas de realização globais da despesa comunitária superiores a 100%, ao nível do IFOP (111,6%) e FEOGA-O (106,8%), havendo inclusivamente sido compensado, em termos da despesa relativa, os níveis de execução inferiores a 100% obtidos nos anos anteriores. No que se refere ao FSE e ao FEDER, as taxas conseguidas foram de 95,4% e 88,7%, portanto inferiores às registadas no ano de 2003 em que a execução foi, em ambos, superior aos 100%¹. Não se pode, no entanto, deixar de considerar dinâmico o ritmo do ano de 2004, face às vicissitudes relativas, nomeadamente, a todo o processo de reprogramação do QCA que veio a terminar com a atribuição das reservas de eficiência e de programação (cfr. ponto 11.3.6).

11.3.5.3 – Realização financeira acumulada

Em termos gerais, no âmbito da realização financeira do QCA III, poder-se-á dizer que:

- ◆ O ano de 2000 foi marcado por uma baixa taxa de realização comunitária, de cerca de 9,4%², motivada pelo arranque tardio do QCA III, devido à necessidade de preparação de normativos e dispositivos de funcionamento;
- ◆ Nos anos de 2001 e 2002, assistiu-se a uma evolução progressiva da execução comunitária, a que correspondeu um aumento das taxas obtidas, que se fixaram nos 14,1%³ e 26,6%⁴, respectivamente;
- ◆ No ano de 2003, atingiu-se a taxa de 42,3%⁵, ficando, assim, evidente a sua aceleração em termos financeiros;
- ◆ No final de Dezembro de 2004, a realização financeira do QCA III, em termos comunitários, situou-se nos 51,8%, registando-se, assim, uma evolução de cerca de 9,5%, face ao ano anterior. De entre os fundos com melhor realização destacaram-se o FSE e o FEDER, com taxas de 57,4% e 51,6%, respectivamente. Os restantes fundos apresentaram realizações inferiores, de 47,1% para o IFOP e de 42,4% para o FEOGA-Orientação, conforme se evidencia no quadro que se segue:

¹ 107,9% e 101,9%, respectivamente.

² Vide Parecer sobre a CGE/2000.

³ Vide Parecer sobre a CGE/2001.

⁴ Vide Parecer sobre a CGE/2002.

⁵ Vide Parecer sobre a CGE/2003.

Quadro XI.10 – Programação e execução acumulada dos fundos do QCA III no período 2000-2006

(em milhões de euros)

Fundos	Programação 2000/2006		Execução 2000/2004		Taxa de Realização (%)	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	21 777,2	13 309,2	11 549,7	6 863,7	53,0	51,6
FSE	7 264,6	4 706,5	4 214,7	2 700,1	58,0	57,4
FEOGA-O	3 228,5	2 288,9	1 372,3	971,3	42,5	42,4
IFOP	293,8	225,8	135,2	106,3	46,0	47,1
Total	32 564,1	20 530,4	17 271,9	10 641,4	53,0	51,8

Fonte: DGDR – Ponto de Situação a 31/12/2004 – Relatório QCA III 2004.

Em termos absolutos, a despesa comunitária executada ascendeu, em 31 de Dezembro de 2004, aos €10.641,4 milhões e teve associada uma despesa pública total de €17.271,9 milhões.

Nos gráficos seguintes pode visualizar-se, em termos acumulados, a situação financeira dos vários PO que constituem o QCA III.

Gráfico XI.6 – Realização Comunitária por PO – 2000/2006

(em milhões de euros)

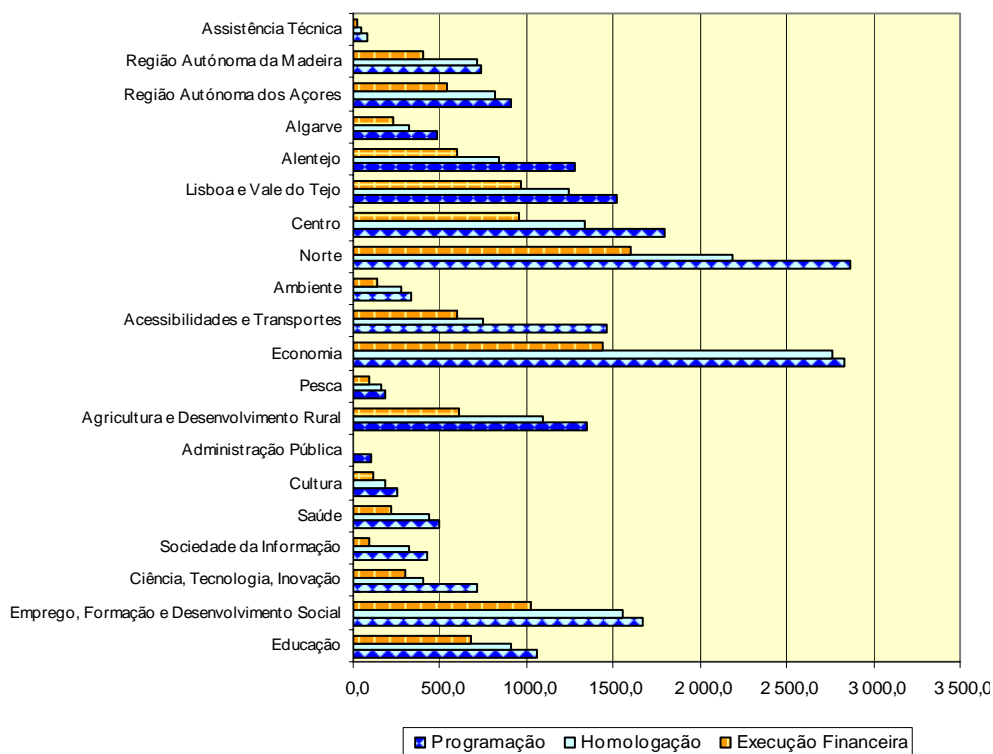
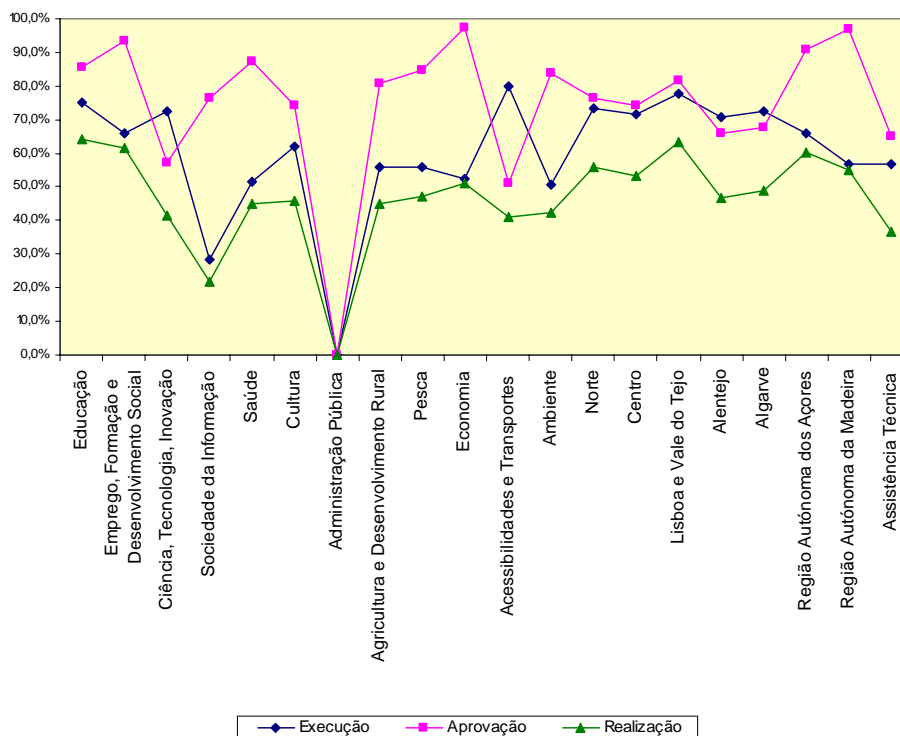




Gráfico XI.7 – Taxas de aprovação, execução e realização por PO – 2000/2006



As melhores taxas de aprovação verificaram-se nos PO da Economia, da Região Autónoma da Madeira e do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social que já tinham realizado aprovações de 97,6%, 96,7%, 93,5%, respectivamente, da totalidade dos montantes programados para o período de 2000-2006. Com níveis de “performance” acima do registado em termos médios no QCA III (79,8%) evidenciam-se, também os PO da Região Autónoma dos Açores (90,9%), da Saúde (87,4%), da Educação, da Pesca (84,7%), do Ambiente (84,0%) e o de Lisboa e Vale do Tejo (81,8%). Ao invés, as menores taxas de aprovação verificaram-se no PO das Acessibilidades e Transportes (51,25%) e no da Ciência, Tecnologia, Inovação (57,2%).

Do ponto de vista da execução financeira, continuaram a destacar-se, com as maiores taxas de execução, os PO Acessibilidades e Transportes (79,8%), Regional de Lisboa e Vale do Tejo (77,7%) e da Educação (75,1%). Com taxas de execução também assinaláveis, face à taxa global do QCA III de 65,0%, encontravam-se ainda os PO Regionais do Norte (73,2%) e do Algarve (72,7%), bem como o PO da Ciência, Tecnologia, Inovação (72,4%) e ainda os PO Regionais do Centro (71,4%) e do Alentejo (70,9%). Por sua vez e inversamente, destacavam-se, com as menores taxas de execução, os PO Sociedade da Informação (28,31%), do Ambiente (50,5%), da Saúde (51,4) e da Economia. Este último, apesar de voltar a apresentar a melhor performance em termos das aprovações, continuou a registar uma das mais baixas taxas de execução (52,3%).

Em termos de taxas de realização, verificou-se que a melhor foi conseguida no PO Educação (64,3%), seguindo-se as dos PO da Região de Lisboa e Vale do Tejo (63,5%) e do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (61,8%). Com taxas de realização superiores à taxa global alcançada em 2004 (51,8%), evidenciavam-se também os PO das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, com níveis de 60,1% e 54,9%, respectivamente, assim como os PO Regionais do Norte (55,9%) e do

Centro (53,1%). Em sentido inverso, merecem especial atenção, em termos da execução face à programação estabelecida neste QCA, os PO Sociedade da Informação (21,7%) e Assistência Técnica (36,9%). Os PO das Acessibilidades e Transportes (40,9%), do Ambiente (42,4%), da Saúde (44,9%), da Cultura (46%), da Agricultura e Desenvolvimento Rural (45,0%) e os PO Regionais do Alentejo (46,8%) e do Algarve (49,1%) registavam também taxas inferiores à da média¹.

Tendo em conta a informação disponibilizada pela Comissão de Gestão do QCA III, sobre a execução da despesa validada e sobre a realização comunitária, no período 2000/2004, por fundo e por PO, aferiu-se que:

- ◆ Em termos gerais, de entre os quatro Fundos que constituem o QCA III, o FSE foi aquele que evidenciou melhor taxa de realização (57,4%), logo seguido pelo FEDER (51,6%). Ao contrário, o FEOGA-Orientação foi o que registou a taxa mais baixa (42,4%), seguido pelo IFOP (47,1%);
- ◆ No FEDER, as taxas de realização mais significativas foram as verificadas no PO da Educação (76,8), no PO da Região Autónoma dos Açores (63,1%) e no PO Regional de Lisboa e Vale do Tejo (58,6%). Ao invés, registaram-se as menores taxas de realização nos PO Sociedade da Informação (19,9%) e Assistência Técnica (30,6%);
- ◆ O FSE apresentou, entre os Programas com melhores taxas de realização, o PO Lisboa e Vale do Tejo (75,2%) e o da Região Autónoma da Madeira (73,0%). Inversamente, os resultados menos favoráveis foram obtidos nos PO da Economia (28,6%) e da Sociedade da Informação (32,2%);
- ◆ No FEOGA – Orientação, as taxas de realização foram, na generalidade, baixas em todos os PO, verificando-se que, acima da taxa média global conseguida neste fundo (42,4%), se evidenciavam apenas os PO Agricultura e Desenvolvimento Rural (44,6%), Regional de Lisboa e Vale do Tejo (60,3%) e da Região Autónoma dos Açores (44,7%);
- ◆ Em termos do IFOP, apurou-se que, com excepção dos PO Regionais do Alentejo (66,7%), do Norte (62,5%), do Centro (60,0%) e do Algarve (50,0%), todos os outros revelavam taxas inferiores à média global (47,1%), em especial o PO da Região Autónoma dos Açores (42,2%).

Pela comparação das taxas de realização conseguidas, em termos da despesa validada e da certificada, observou-se que estas últimas foram, naturalmente, inferiores, facto que resultou, nomeadamente, das regras estabelecidas no tocante à apresentação dos pedidos de pagamento à CE, cuja data limite se deve reportar, tanto quanto possível, ao mês de Outubro de cada ano².

Tendo em linha de conta os montantes da despesa certificada, observou-se que, de entre os quatro fundos, o FSE e o FEDER foram aqueles que registaram taxas superiores, de 50,8% e 50,0%, respectivamente, seguindo-se, com taxas inferiores, o IFOP (46,4%) e o FEOGA-O (41,7%).

No tocante à certificação da despesa, continua a merecer especial atenção a análise do FSE, visto que, de entre os quatro Fundos estruturais, foi aquele que certificou uma percentagem menor da despesa validada (cerca de 6,5 pontos percentuais), o que levanta algumas questões relativamente à forma de

¹ O PO da Administração Pública foi criado em 2004, no quadro de reprogramação do QCA (cfr. Relatório Anual de 2004 do QCA III, anexo 3).

² Cfr. o disposto na alínea f) do n.º 3 do artigo 32.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho.



processamento da certificação da despesa e permite questionar a optimização da entrada do fluxo financeiro FSE em Portugal.

11.3.5.4 – Pedidos de pagamento em 31/12/2004 – aplicação da “regra n+2”

Segundo a “regra n+2”, imposta pelo n.º 2 do artigo 31.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, cada PO teria de executar, até final de 2004 e relativamente a cada fundo, no mínimo, o total programado para o período 2000-2002, sob pena de se perderem as verbas não executadas.

A análise da informação relativa à aferição do cumprimento desta regra permitiu retirar as seguintes conclusões:

- ◆ Todos os PO ultrapassaram a meta relativa à “regra n+2”, com excepção do PO Assistência Técnica (em termos do FEDER – €2,4 milhões) e do PO Regional Lisboa e Vale do Tejo (relativamente ao FEOGA-Orientação – €6,3 milhões);
- ◆ No caso particular do PO Regional de Lisboa e Vale do Tejo foi apresentada junto da DG AGRI uma carta a solicitar a não entrada em linha de conta na meta de 2004 do valor de €7,5 milhões, devido à existência de um erro imputável à CE nesse montante, facto que, a ser atendido, implicará que a meta seja atingida. No final de 2004, ainda não tinha sido proferida a respectiva decisão;
- ◆ Ao nível do PO Assistência Técnica e relativamente ao FEDER, a taxa de absorção ficou pelos 84,1%, o que se traduziu num incumprimento de €2,4 milhões;
- ◆ No caso do FSE e IFOP, a “regra n+2” foi cumprida em todos os PO.

Em termos médios, a taxa de absorção mais elevada foi conseguida no FSE (130,9%), seguindo-se o FEDER (122,8%), o IFOP (113,9%) e, por último, o FEOGA-Orientação (107,4%).

11.3.6 – Reservas de eficiência e de Programação

No âmbito do QCA III encontrava-se prevista a “reserva de eficiência”¹. Este mecanismo financeiro consistiu na cativação de 4% dos Fundos estruturais previstos para o período de programação 2000-2006, os quais seriam atribuídos a meio do período deste Quadro, o mais tardar até 31 de Março de 2004, pela Comissão Europeia em estreita concertação com o Estado-Membro, com base em propostas por este apresentadas e em função das eficiências demonstradas por cada PO.

Em simultâneo, Portugal previu ainda uma “reserva de programação” no montante de 2,6% dos Fundos estruturais previstos no QCA III. Esta reserva tinha como objectivo a flexibilização do QCA III e, em consequência, o aumento da capacidade de adaptação e de resposta às incertezas decorrentes da dimensão do período de programação, 2000-2006, às consequências do processo de globalização da economia e da sociedade e à possibilidade de ocorrerem situações imprevistas que levassem à reestruturação dos actuais PO, através da criação e/ou extinção de medidas ou, até mesmo, à criação

¹ Conforme disposto no n.º 5 do artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho.

de novos¹. A atribuição desta reserva seria sempre efectuada em simultâneo e de forma coerente com a atribuição da “reserva de eficiência”.

Assim, do total dos Fundos estruturais afectos ao QCA III encontravam-se cativos, no âmbito das reservas de eficiência e de programação, os montantes de €855,0 e €501,5 milhões, respectivamente. Este reforço dos Fundos estruturais ficou, contudo, dependente dos resultados das avaliações intercalares efectuadas aos vários PO.

11.3.6.1 – Articulação com a Avaliação Intercalar

Cada Estado-Membro, em concertação com a Comissão, devia avaliar, até 31/12/2003², relativamente a cada objectivo, a eficiência de cada um dos PO do QCA III, com base em indicadores de acompanhamento que reflectissem a eficácia, a gestão e a execução financeira, de forma a aferir os resultados intercalares tendo em conta os objectivos específicos iniciais. Estes indicadores foram definidos por cada Estado-Membro em diálogo com a CE. Nesta sequência, a proposta de Portugal deveria prever a repartição do valor cativo pelos vários PO, competindo à Comissão, até 31/04/2004, atribuir o correspondente montante de reserva a cada um dos PO considerados eficientes, o que de facto veio a acontecer, conforme se refere no ponto seguinte.

11.3.6.2 – Atribuição da Reserva de Eficiência

O processo de atribuição da reserva de eficiência está regulado no n.º 1 do artigo 44.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho. De acordo com a metodologia aí definida, os critérios inerentes à reserva de eficiência, para todos os PO, foram propostos pela Comissão de Gestão do QCA³ à CE, tendo sido aceites e consubstanciados através da Decisão C (2003) 2500, de 7 de Julho.

Em sequência, as autoridades portuguesas desencadearam todo o processo de atribuição desta reserva que, em termos gerais, envolveu duas fases, a saber: a primeira, em que se procedeu à selecção dos PO que cumpriam os critérios de eficiência, tendo em conta as situações de PO não eficiente, PO eficiente e PO muito eficiente; e a segunda, em que se determinou o montante da reserva de eficiência a atribuir a cada PO seleccionado na fase anterior. Para a classificação dos PO, foram previamente definidos critérios comuns de gestão, financeiros e de eficácia em que, para cada um destes, existiam vários sub-critérios com diferentes patamares.

A Decisão C (2004) n.º 883, de 23 de Março, aprovou a proposta apresentada por Portugal e contemplou a repartição constante do gráfico seguinte:

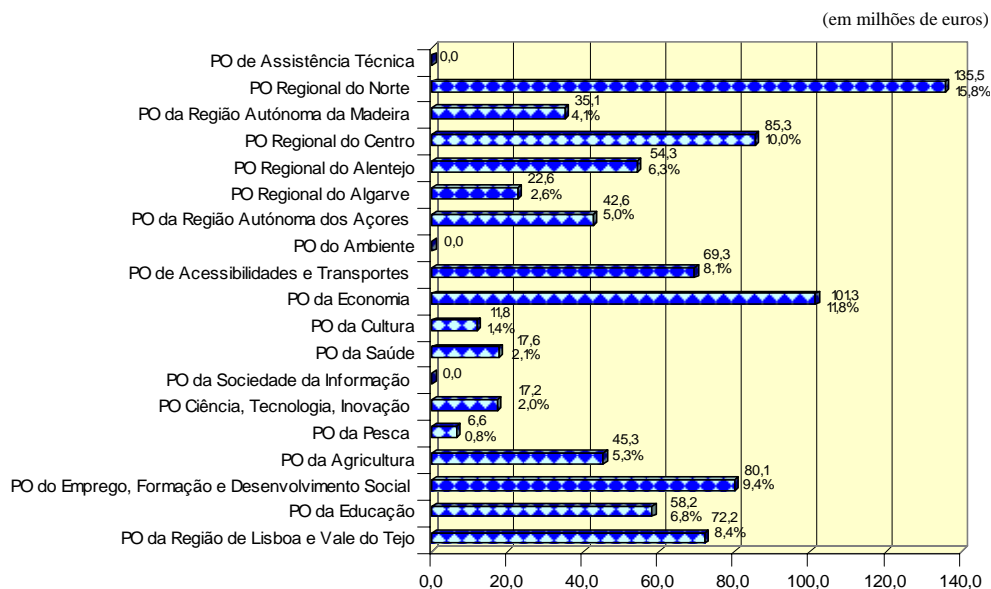
¹ Como veio a acontecer com a criação do novo PO da Administração Pública, no âmbito do Eixo 1 do QCA III.

² Através da realização das várias Avaliações Intercalares.

³ Sobre este aspecto refere-se a iniciativa das autoridades portuguesas apresentada à CE no sentido da redução do número de indicadores de eficácia a utilizar na atribuição da reserva de eficiência, a qual, veio a ser aceite e consubstanciada na Comunicação da Comissão C (2003), de 25 de Abril – Simplificação, clarificação, coordenação e gestão flexível das políticas estruturais 2000-2006.



Gráfico XI.8 – Repartição da reserva de eficiência no QCA III



Fonte: DGDR.

Pela observação do gráfico conclui-se que os programas mais eficientes foram os PO Regionais do Norte, do Centro e de Lisboa e Vale do Tejo, assim como os PO da Economia e do Emprego, Formação e Desenvolvimento Social que, por si só, absorveram cerca de 55,4% do total cativo.

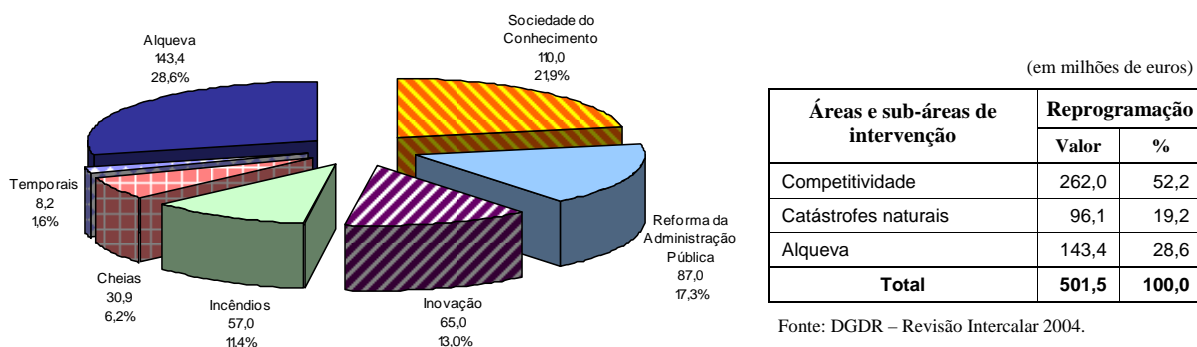
Por outro lado, só os PO do Ambiente, da Sociedade da Informação e da Assistência Técnica não obtiveram quaisquer montantes, revelando-se, assim, os menos eficientes.

11.3.6.3 – Proposta de Afecção da Reserva de Programação

Tal como se descreve no ponto 11.3.6, a reserva de programação, no montante de €501,5 milhões, era destinada a aumentar a capacidade de adaptação e de resposta às incertezas decorrentes da dimensão do período temporal, 2000-2006.

Assim, em Dezembro de 2003, o Conselho de Ministros definiu as prioridades que estariam na base da atribuição desta reserva, tendo sido identificadas as áreas da competitividade, das catástrofes naturais e das infra-estruturas primárias e secundárias de rega do empreendimento de fins múltiplos do Alqueva, ficando subjacente a seguinte afectação:

Gráfico XI.9 – Repartição da reserva de programação no QCA III



Fonte: DGDR – Revisão Intercalar 2004.

Tendo em conta as prioridades governamentais, a aposta na competitividade teve por objectivo a promoção da sociedade do conhecimento, a inovação e o apoio à reforma da administração pública e envolveu cerca de €262 milhões (52,2%) do total da reserva de programação. Para o efeito foi criado um novo PO da Administração Pública e reforçados os POSI e o POCTI¹.

No que se refere às catástrofes naturais, foram afectados €96,1 milhões (19,2%) ao reforço dos PO Regionais, das Regiões Autónomas e do AGRO, com vista a poderem suportar as despesas relacionadas com a devastação do país por via dos incêndios ocorridos no Verão de 2003 e com as intempéries ocorridas no Continente e nas Regiões Autónomas.

Com a finalidade de criar condições para a concretização do plano de rega do empreendimento de fins múltiplos do Alqueva, foi decidido afectar ao PO Regional do Alentejo €143,36 milhões (28,6%).

11.3.7 – QCA II

Relativamente ao QCA II, em 31 de Dezembro de 2004, encontravam-se ainda por satisfazer pela CE pagamentos de saldos finais na ordem dos €132,8 milhões, dos quais €19,9 milhões eram relativos ao FEDER, €3,8 milhões ao FSE, €90,2 milhões ao FEOGA-O e €18,9 milhões ao IFOP.

Tendo em conta o entendimento de que o efectivo encerramento dos PO/IC terá de ter subjacente o reembolso por parte da CE do pedido de pagamento de saldo final, o conjunto de PO/IC efectivamente encerrados eram cerca de 21², ficando apenas por encerrar um número restrito.

De acordo com informação prestada pela DGDR, em Março de 2005 o ponto de situação relativamente à execução financeira dos PO/IC, não registou, a 31 de Dezembro de 2004, qualquer evolução face ao período homólogo do ano de 2003.

O quadro seguinte mostra a programação e a execução acumulada do QCA II, por fundo:

¹ Actualmente designados por POSC e POCI 2010.

² PO do Centro; PO de Lisboa e Vale do Tejo; PO do Alentejo; PO do Algarve; PO do Ambiente; PO das Infra-estruturas de Apoio ao Desenvolvimento; PO do Conhecimento e da Inovação; PO PRINEST; PO da Assistência Técnica; IC ADAPT; IC EMPLOI; IC RECHAR II; IC INTERREG II – Redes de Energia; IC INTERREG II – Sudeste; IC KONVER; IC LEADER II; IC PME; IC RECHAR; IC RESIDER II; IC RETEX; IC URBAN.



Quadro XI.11 – Realização do QCA II

(em milhões de euros)

Fundos	Programação 1994/1999		Execução 1994/2002		Taxa de Realização (%)	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	15 012,7	9 996,4	14 993,0	9 957,6	99,9	99,6
FSE	4 459,9	3 359,1	4 386,9	3 304,4	98,4	98,4
FEOGA-O	2 817,8	2 123,9	2 827,9	2 124,1	100,4	100,0
IFOP	305,2	230,9	273,5	207,7	89,6	90,0
Total	22 595,7	15 710,3	22 481,4	15 593,8	99,5	99,3

Fonte: DGDR – Situação em 31/12/2004.

Observa-se pelo quadro que, no âmbito do QCA II, foi executada uma despesa pública de €22.481,4 milhões, suportada por uma comparticipação comunitária de €15.593,8 milhões (69,36%) e, no restante, por verbas nacionais (€6.887,6 milhões). A taxa de co-financiamento global foi de 69,4%.

11.3.8 – Fundo de Coesão

O Fundo de Coesão foi instituído pelo Regulamento (CE) n.º 1164/1994, do Conselho, de 16 de Maio, tendo sido posteriormente revisto pelos Regulamentos (CE) n.º 1264/1999 e 1265/1999, ambos de 21 de Junho.

Este Fundo apoia projectos com impacto significativo nos sectores dos transportes e do ambiente. A comparticipação comunitária atinge, no seu máximo, 85% do investimento elegível nos projectos que não geram receitas.

A DGDR é o interlocutor nacional deste Fundo, assumindo as funções de Autoridade da Gestão e de Autoridade de Pagamento.

O Fundo de Coesão I encontra-se praticamente finalizado, com taxas de execução muito próximas de 100%, quer no sector dos Transportes quer no do Ambiente quer ainda na Assistência Técnica, e concretizou o equilíbrio adequado dos investimentos entre os sectores do ambiente (cerca de 51,4%) e dos transportes (cerca de 48,6%), conforme está estabelecido no artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1164/1994, do Conselho, de 16 de Maio.

Os projectos do Fundo de Coesão I do sector dos Transportes abarcaram as áreas das rodovias, da ponte Vasco da Gama, das ferrovias, dos aeroportos e dos portos, tendo a taxa de co-financiamento global rondado os 60,7%. Os projectos do sector do Ambiente foram dirigidos para as áreas de saneamento de águas residuais, o tratamento de resíduos sólidos urbanos e o abastecimento de água, tendo-se obtido neste sector a taxa de co-financiamento global de cerca de 77,7%.

11.3.8.1 – Fundo de Coesão II

O período de aplicação, 2000-2006, deste fundo, foi precedido de uma redefinição da estratégia nacional da sua aplicação que passou a ser integrada com os Programas Operacionais das Acessibilidades e Transportes e do Ambiente do QCA III. Além desta integração passou também a ser relevante a articulação entre a intervenção do Fundo nas três vertentes do Saneamento Básico e as intervenções dos Programas Operacionais Regionais nestas áreas. Assim, a coincidência deste período com a vigência do QCA III e a revisão dos regulamentos nacionais e comunitários vieram permitir uma articulação mais efectiva entre as intervenções apoiadas pelo FEDER, no QCA III, e pelo Fundo de Coesão, neste novo período.

No âmbito do Fundo de Coesão II, até ao final do ano de 2004, a despesa comunitária executada atingiu €1.019,9 milhões, correspondendo a cerca de 34,8% da despesa total prevista.

A programação e a execução do Fundo de Coesão II foram as seguintes:

Quadro XI.12 – Realização do Fundo de Coesão II - 2000/2004

(em milhões de euros)

Sector	Programação Total	Programação 2000/2004	Execução 2000/2004	Taxa de Realização (%)	
				Total	2000/2004
Transportes	1 601,5	1 101,3	637,3	39,8	57,9
Ambiente	1 327,8	839,0	381,6	28,7	45,5
Assistência Técnica	3,2	1,7	1,0	31,3	58,8
Despesa Comunitária	2 932,5	1 942,0	1 019,9	34,8	52,5
Despesa Global	4 063,8	2 678,7	1 377,6	33,9	51,4

Fonte: DGDR – Ponto de situação do Fundo de Coesão, em 31/12/2004.

Assim, tendo em conta o plano financeiro das decisões, verifica-se que:

- ◆ No período de 2000/2004, os projectos aprovados executaram uma despesa total de €1.377,6 milhões, com uma comparticipação comunitária de € 1.019,9 milhões (74,0%), o que corresponde a uma taxa de realização comunitária de 52,5%;
- ◆ Em termos de peso relativo, o sector dos Transportes continua a ser o mais representativo (62,5% da despesa comunitária executada), representando o Ambiente apenas 37,4%;
- ◆ A taxa de realização comunitária obtida no sector dos Transportes (57,9%) é superior em cerca de 12,4 pontos percentuais à verificada no Ambiente (45,5%).

A execução comunitária do Fundo de Coesão II, em 2004, de cerca de €273,0 milhões¹, representou 26,8% na execução acumulada.

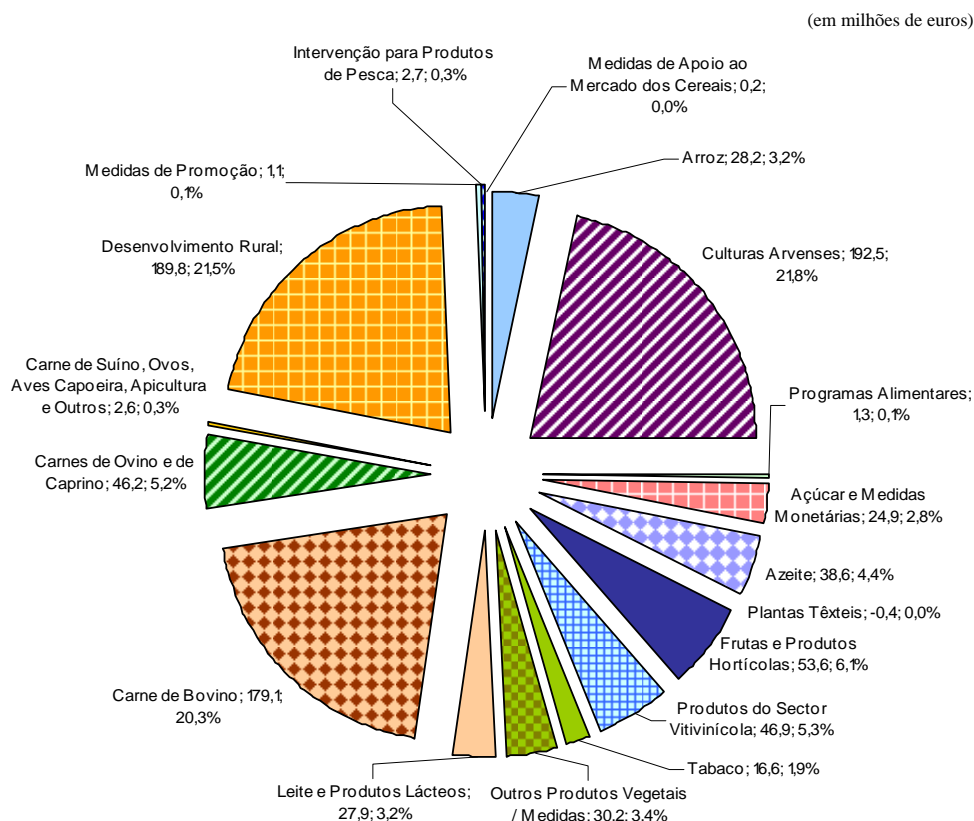
¹ Em que €170,8 foram no sector dos Transportes, €101,9 milhões no do Ambiente e apenas €0,4 milhões na Assistência Técnica.



11.3.9 – FEOGA-Garantia

O FEOGA-Garantia contempla um conjunto de ajudas no âmbito da PAC, cuja repartição, em 2004, se apresenta no gráfico seguinte:

Gráfico XI.10 – Ajudas no âmbito do FEOGA-Garantia - 2004



Fonte: IFADAP / INGA.

De acordo com a informação financeira disponibilizada pelo INGA, em 2004, os pagamentos efectuados no âmbito do FEOGA-Garantia atingiram €882,0 milhões. A distribuição das ajudas pelos diferentes tipos de despesas põe em relevo as concedidas às culturas arvenses (21,8%), ao desenvolvimento rural (21,5%) e à carne de bovino (20,3%) que, em conjunto, continuaram a constituir, também neste ano, mais de metade do montante total pago.

Quanto aos pagamentos efectuados, em 2004, no âmbito do FEOGA-Garantia, o IFADAP/INGA veio, em sede de contraditório, referir que "(...) o valor dos pagamentos efectuados com fundos do FEOGA (G) em 2004 foi de 883,9 M€ e não de 882 M€".

Salienta-se, no entanto, que a informação remetida com a resposta não vinha discriminada por tipo de despesa, o que impediu a reformulação da análise realizada, a qual foi efectuada tendo por base os dados detalhados por tipo de despesa, disponibilizados em Abril de 2005, em que o total dos pagamentos realizados era de €882.011.259,65.

11.4 – Sistemas de Gestão do Programa Operacional Ciência, Tecnologia, Inovação

11.4.1 – Enquadramento e Objectivos

A auditoria foi orientada para a análise dos “Sistemas de Gestão do Programa Operacional Ciência, Tecnologia, Inovação (POCTI)”, no âmbito da qual se procedeu à análise dos sub-sistemas de gestão financeira e operacional, ao exame e à avaliação dos sistemas de gestão e controlo, à identificação dos fluxos financeiros e documentais e à verificação do cumprimento das recomendações resultantes do plano de acção formalizado com a Comissão Europeia (CE)¹.

O horizonte temporal da acção abrangeu o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2000 e 31 de Dezembro de 2004, com excepção da verificação do cumprimento do plano de acção acima referido, que se reporta a 15 de Julho de 2005.

A acção envolveu o Gestor do POCTI, como Autoridade de Gestão, a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), a Agência de Inovação – Inovação Empresarial e Transferência de Tecnologia, SA, e a “Ciência Viva” – Agência Nacional de Cultura Científica e Tecnológica, enquanto organismos intermédios, a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, na qualidade de Autoridade de Pagamento, e ainda duas entidades proponentes e executoras dos projectos: o Instituto Hidrográfico e o Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas.

11.4.2 – Caracterização do POCTI

Integrado no Eixo 1 do QCA III – “Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social”, o POCTI foi aprovado pela Decisão da Comissão C (2000) 1785, de 28 de Julho.

O POCTI foi objecto de uma reprogramação intercalar, aprovada pela Decisão C (2004) 5706, de 24 de Dezembro, passando a designar-se “Programa Operacional Ciência e Inovação 2010” (POCI 2010). Esta reprogramação introduziu alterações na redefinição dos objectivos relativos às medidas da Ciência, Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e do Ensino Superior, dando origem à criação de três novos Eixos prioritários (IV – Ciência e Ensino Superior, V – Ciência e Inovação para o Desenvolvimento Tecnológico e VI – Ciência e Inovação para as Políticas Públicas) e a que a Assistência Técnica passasse a ser considerada como Eixo (VII).

O POCTI, enquanto programa de reforço horizontal, estruturava-se em três eixos estratégicos, e seis medidas, caracterizados pela existência de uma forte componente orientada para a valorização dos recursos humanos (Eixo 1), para o estímulo à I&D (Eixo 2) e para a difusão da cultura científica (Eixo 3), onde se integrava a componente regionalmente desconcentrada.

¹ As acções de controlo de 2.º nível efectuadas pela DGDR, bem como a acção realizada pela Comissão Europeia (DG REGIO), constataram a existência de um conjunto de anomalias sistémicas, que estiveram na origem da implementação de um plano de acção, iniciado no ano de 2003 e, posteriormente, formalizado com a CE, em 14 de Maio de 2004, visando a correcção e regularização dos procedimentos em curso no POCTI.



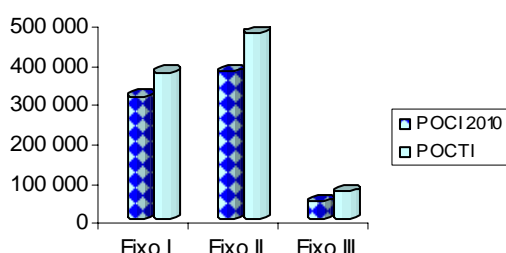
11.4.3 – Programação, Aprovação e Execução Financeira

Para a prossecução dos objectivos do POCTI contribuía fundos nacionais, comunitários (FEDER e FSE) e privados o que perfazia um investimento total de €956,7 milhões. Nos termos da programação financeira, a despesa pública prevista era de €931,3 milhões, correspondendo €467,1 milhões (50,2%) à contrapartida nacional e €464,1 milhões (49,8%) à comparticipação comunitária (FEDER – 59,1% e FSE – 40,9). O financiamento privado foi de 2,7%.

Com a reprogramação intercalar, verificou-se um aumento global do financiamento, originado na atribuição das reservas de eficiência (€17,2 milhões) e de programação (€65,0 milhões) e ainda na afectação de verbas do PRODEP (€166,6 milhões). Pela análise comparativa da programação financeira do POCTI com a do POCI 2010, verifica-se um aumento de 33,9% do total da despesa pública, apesar de se verificar a diminuição do financiamento dos Eixos I, II e III, em 16,0%, 20,7% e 37,6%, respectivamente.

Até 31 de Dezembro de 2004, foram aprovados, no âmbito do POCTI, 14.354 projectos, com um montante de despesa pública no valor de €803,2 milhões, dos quais €209,8 milhões se referem ao FEDER e €197,9 milhões ao FSE.

Gráfico XI.11 – Programação Financeira
POCI 2010 / POCTI



A despesa pública executada ascendeu, aproximadamente, a €544,4 milhões, destacando-se os Eixos prioritários 1 e 2, que representaram 51,2% e 43,4%, respectivamente.

As taxas de execução, face à despesa programada e aprovada, foram de 42,0% e de 67,1%, respectivamente.

No que se refere à “regra n+2”, o volume dos pedidos de pagamento efectuados à CE, por Fundo Estrutural, foi além da meta estabelecida para o ano de 2004, apresentando uma taxa de absorção de 104,1% (FEDER) e 139,3% (FSE).

11.4.4 – Plano de Acção formalizado com a Comissão Europeia

Na sequência das recomendações resultantes da acção de controlo comunitário da DG REGIO, foi, no ano de 2003, implementado pela Autoridade de Gestão um conjunto de medidas, com vista à regularização das anomalias detectadas, e, em 14 de Maio de 2004, foi estabelecido e formalizado com a CE um plano de acção constituído por 21 pontos.

Foram cumpridas as recomendações efectuadas no plano de acção, com excepção do ponto Ref. I.5 (Sistemas de Informação), no que se refere ao carregamento da totalidade dos projectos no SIFEC, e do ponto Ref. I.7 – (Sistema de Gestão, Controlo e Recursos Humanos), relativamente ao qual não se verificou a contratação de dois elementos previstos para a equipa segregada de controlo, nos termos no n.º 1 do anexo III da RCM n.º 172/2001, de 26 de Dezembro.

11.4.5 – Sistema de Controlo e Sistema de Informação

O sistema de controlo de 1.º nível caracterizou-se, nos primeiros anos de execução do PO, pela existência de atrasos no cumprimento do disposto no artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 438/2001, que regula o controlo das intervenções co-financiadas. As acções tendentes à recuperação desse atraso e ao cumprimento da meta dos 5% do esforço de controlo relativo à despesa elegível iniciaram-se apenas em finais de 2002.

O quadro que se segue reflecte o número e a natureza das acções efectuadas, por Medida, à data de 31 de Dezembro de 2004, e a sua representatividade no esforço de controlo. A distribuição do esforço de controlo por Medida não é equilibrada, destacando-se a Medida 1.1 (FSE), com 12,6%, e a Medida 2.1 (FEDER), com 2,4%. Estas duas Medidas representam 15,0% da totalidade dos controlos desenvolvidos, que corresponderam a 17,1%. Numa análise por Fundo Estrutural, o FSE alcançou cerca de 12,8% de esforço de controlo relativo à despesa certificada, enquanto que o FEDER se ficou pelos 4,3%.

Quadro XI.13 – Distribuição do esforço de controlo por nível

(em mil euros)

Fundos Estruturais / Medidas	Universo (*)	Despesa controlada								Esforço de Controlo (%)
		1º Nível (**)	%	2º Nível	%	Alto Nível	%	Total	%	
FEDER										
2.1.	116 939,4	8 426,6	7,2	0	0	4 670,6	4,0	13 097,2	11,2	2,4
2.2.	7 132,6	3 242,2	45,5	0	0	156,7	2,2	3 398,9	47,7	0,6
2.3.	111 974,1	3 508,7	3,1	0	0	461,3	0,4	3 970,0	3,5	0,7
3.1.	25 824,9	604,0	2,3	0	0	2 176,9	8,4	2 780,9	10,8	0,5
Assistência Técnica	3 141,9	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Sub Total	265 012,9	15 781,5	6,0	0	0	7 465,5	2,8	23 247,0	8,8	4,3
FSE										
1.1.	275 115,9	4 660,0	1,7	63 812,5	23,2	77,8	0	68 550,3	24,9	12,6
1.2.	3 735,5	0	0	910,1	24,4	0	0	910,1	24,4	0,2
Assistência Técnica	1 197,0	0	0	240,1	20,1	0	0	240,1	20,1	0
Sub Total	280 048,4	4 660,0	1,7	64 962,8	23,2	77,8	0	69 700,6	24,9	12,8
Total	545 061,3	20 441,5	3,8	64 962,8	11,9	7 543,3	1,4	92 947,6	17,1	17,1

(*) Universo correspondente ao custo total – despesa validada pela Autoridade de Gestão.

(**) Não estão incluídos os valores relativos aos projectos desactivados.

Fonte: DGDR, IGFSE e POCTI.

Como se verifica pelo quadro XI.13, à data de 31 de Dezembro de 2004, encontrava-se assegurado o cumprimento da regra de controlo de 5% da despesa total certificada.

Em termos de sistemas informáticos, a Autoridade de Gestão optou pela implementação de sistemas de informação próprios: o Sistema de Gestão Interna (SGI), o Sistema de Acompanhamento Centralizado (SAC) e um conjunto de folhas de cálculo. A informação residente no SIFEC encontrava-se desactualizada, tendo a última actualização ocorrido em Março de 2004. A informação existente no SIIFSE encontrava-se actualizada. Relativamente à gestão das acções de controlo, os planos anuais de controlo encontravam-se registados no SIGIFE (FEDER) e no SIIFSE (FSE). No decurso das acções de controlo do FEDER, toda a informação é registada no SIGIFE e, mensalmente, exportada para a DGDR e desta para a IGF. Relativamente à gestão das acções de controlo do FSE,



toda a informação é centralizada no SIIFSE, sendo posteriormente enviada, pelo IGFSE, num único ficheiro, para o SIGIFE.

11.4.6 – Estrutura de Gestão do POCTI

A estrutura de gestão do POCTI engloba o Gestor do POCTI, os organismos intermédios e as Autoridades de Pagamento.

De 2000 até meados de 2002, a Unidade de Gestão não reuniu regular e periodicamente, tendo o seu funcionamento passado a ser regular no ano de 2003. O circuito do processo de decisão também foi objecto de alteração, nos termos dos contratos-programa revistos em 2004.

No âmbito da reestruturação funcional do PO e na sequência das recomendações resultantes de uma acção de controlo comunitária (da DG REGIO), foram contratados sete técnicos para a EAT. No que se refere à equipa segregada de controlo, não foram contratados os dois elementos previstos no n.º 1 do anexo III da RCM n.º 172/2001, de 26 de Dezembro, conforme foi recomendado pela DG REGIO.

No ano de 2003, foram objecto de regularização processual 8.182 projectos da Medida 1.1 e, no ano de 2004, 79 projectos (76 de Empresas e 3 de Instituições) da Medida 1.2, em virtude de as respectivas candidaturas não terem sido submetidas, no período de 2000 a 2002, a parecer da UG, nos termos da alínea e) do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de Abril.

Os prazos de decisão das candidaturas das Medidas 1.1 e 1.2. (FSE) e da Medida 3.1 (FEDER) foram, na sua generalidade, cumpridos, enquanto que nas Medidas 2.1, 2.2 e 2.3 (FEDER) foram largamente excedidos, em virtude da morosidade verificada no processo de avaliação das candidaturas.

A morosidade do processo de avaliação das candidaturas das medidas do Eixo 2 contribuiu para a ineficácia do respectivo processo de decisão, com repercussões ao nível da gestão dos projectos.

Na Medida 1.1 (FSE), os pagamentos foram efectuados dentro do prazo legalmente estipulado.

Na Medida 2.3 (Projectos de Investigação em Consórcio e Projectos IDEIA), da responsabilidade da AdI, os prazos de pagamento foram consideravelmente longos, face ao estabelecido no n.º 1 do artigo 32.º do Regulamento (CE) 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, contribuindo, assim, para a ineficácia do respectivo processo de decisão.

11.4.7 – Fluxos Financeiros

Os primeiros fluxos financeiros, no âmbito do POCTI, derivaram dos pagamentos por conta, efectuados aquando da primeira autorização e representaram 7% da participação de cada Fundo (FEDER e FSE). Estes pagamentos foram repartidos em parcelas de igual montante (3,5%), correspondendo cada uma a €9,6 milhões (FEDER) e a €6,6 milhões (FSE), respectivamente. No ano 2000, foram, assim, recebidos €32,5 milhões relativos ao adiantamento correspondente a 7% do total programado para o PO.

Os restantes pagamentos ocorreram a título de reembolso das despesas efectivamente pagas e validadas pelo Gestor e, posteriormente, certificadas pelas Autoridades de Pagamento (AP). No âmbito do FEDER, foram efectuados, até 31 de Dezembro de 2004, oito pedidos de pagamento

intermédios à CE, no valor total de €145,7 milhões, e reembolsados cerca de €111,8 milhões, encontrando-se por reembolsar apenas dois pedidos de pagamento. No âmbito do FSE, foram efectuados doze pedidos de pagamento, no valor de €139,5 milhões, e reembolsados cerca de €135,5 milhões, encontrando-se por reembolsar apenas um pedido de pagamento.

Em termos globais (pagamentos por conta e intermédios), em 31 de Dezembro de 2004, as transferências das Autoridades de Pagamento para o POCTI atingiram o valor de €301,1 milhões, sendo o valor transferido pela DGDR de €152,1 milhões e o transferido pelo IGFSE de €149,0 milhões.

As transferências efectuadas pela Autoridade de Gestão para os Organismos Intermédios foram as seguintes: FCT (€269,5 milhões – 86,7%), Ciência Viva (€29,3 milhões – 9,4%) e Agência de Inovação (€12,0 milhões – 3,9%).

11.4.8 – Verificação Documental e Física de Projectos

Foram objecto de verificação documental e física dois projectos: o PLE 16 “Valorização da Qualidade e Promoção da Segurança Alimentar e da Preservação do Ambiente na Produção Hortofrutícula” e o PLE 22 – “Aquisição e Análise de Dados por Sonda Submarina Multifeixe (Apetrechamento do NRP D. Carlos I)”. Estes projectos integram-se no Eixo 2 – Medidas 2.1 e 2.2 (FEDER), respectivamente.

Os dois projectos foram objecto de regularização processual, no ano de 2004, no âmbito do plano de acção implementado.

Os pagamentos, no âmbito dos projectos, foram efectuados a título de adiantamentos, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 32.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho.

O acompanhamento da execução dos projectos, por parte da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), nas vertentes financeira e material, foi deficiente.

Não existia qualquer referência à publicitação do co-financiamento dos apoios recebidos, quer nos equipamentos instalados no navio NRP D. Carlos I, quer nas publicações editadas no âmbito do Projecto PLE 16, o que violou o disposto no n.º 2 do artigo 46.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, no ponto 3.2.2.2 do n.º 3 do anexo ao Regulamento CE n.º 1159/2000, da Comissão, de 30 de Maio, e no n.º 2 da cláusula 3.ª do contrato-programa celebrado entre a FCT e a Autoridade de Gestão.

11.4.8.1 – Projecto PLE 16 - Valorização da Qualidade e Promoção da Segurança Alimentar e da Preservação do Ambiente na Produção Hortofrutícula

O projecto envolveu um investimento elegível de €748.196,85, a que correspondeu uma comparticipação de 50% FEDER. Não existia, na FCT, informação relativa à execução financeira do projecto, não estando ainda finalizado o processo de análise e verificação da despesa.

Foram efectuados nove pagamentos, sob a forma de adiantamentos, os quais não tiveram subjacente qualquer apresentação de pedidos de pagamento. Pela análise efectuada ao valor dos pagamentos, verificou-se existir uma divergência (relativa ao último pagamento datado de 14 de Setembro de 2004) entre o valor transferido pela FCT para o Instituto Nacional de Investigação Agrícola e das Pescas



(INIAP) e o valor efectivamente afecto ao projecto. O valor afecto ao projecto, em Novembro de 2004, foi apenas de €9.000, e não de €21.440, pelo que o valor a considerar a título de pagamentos feitos pela FCT ao INIAP deve ser de €660.939 e não de €673.379.

Esta situação decorreu do modelo de gestão financeira adoptado pela FCT, assente numa gestão flexível entre projectos, que se consubstanciou na transferência de verbas para o INIAP, sem qualquer afectação individualizada, encarregando-se a entidade proponente de proceder à respectiva repartição em função das necessidades de cada um dos projectos.

No que se refere ao acompanhamento da execução do projecto, nas vertentes financeira e material, verificou-se que não existia, na FCT:

- ◆ Informação relativa à execução financeira do projecto, não se encontrando finalizado o processo de análise e verificação da despesa;
- ◆ Evidência da análise do relatório final e dos relatórios semestrais de progresso, na parte relativa à execução material do projecto;
- ◆ Evidência documental da comunicação da análise e verificação da despesa, por parte da FCT, à entidade proponente e às entidades executoras do projecto.

Não foram cumpridos, por parte das entidades executoras (Estação Agronómica Nacional e o Laboratório Químico Agrícola Rebelo da Silva), os indicadores materiais previstos na proposta de financiamento apresentada, designadamente, publicações (artigos em revistas internacionais e nacionais) e software.

11.4.8.2 – Projecto PLE 22 – Aquisição e Análise de Dados por Sonda Submarina Multifeixe (Apetrechamento do NRP D. Carlos I)

O projecto envolveu um investimento elegível de €3,2 milhões, a que correspondeu uma comparticipação do FEDER de 75% (€2,4 milhões) e uma comparticipação nacional pública (OE) de 25% (€0,8 milhões). De realçar que o valor realizado foi superior (€3,3 milhões) ao valor do investimento aprovado, correspondendo a despesa não elegível ao montante de €6.570,70 e o investimento elegível não comparticipado ao montante de €47.049,25.

A execução física do projecto teve início efectivo em 1 de Dezembro de 2000. O projecto desenvolveu-se em duas fases: a primeira correspondente à conversão do navio e a segunda relativa à instalação dos equipamentos e sua posterior disponibilização à comunidade científica. Em virtude dos atrasos verificados na instalação e operacionalização do navio, a data da conclusão do projecto foi 30 de Abril de 2004, data que corresponde à sua efectiva disponibilização para utilização pela comunidade científica. Face ao prazo de conclusão previsto (31 de Dezembro de 2001), existiu um desvio de cerca de dois anos e quatro meses na execução física do projecto.

Foram efectuados três pagamentos ao Instituto Hidrográfico, sob a forma de adiantamentos, verificando-se que o pedido de aprovação e homologação ministerial da primeira tranche do financiamento, no valor de €2,6 milhões, teve lugar decorridos cerca de nove meses sobre a transferência do respectivo financiamento e que, à data da apresentação dos pedidos de pagamento (6 de Agosto de 2001 e 19 de Março de 2002) e do relatório de execução financeira, já tinham sido efectuados todos os pagamentos.

O acompanhamento do projecto foi deficiente, dado que a gestão administrativa e técnica exercida pela FCT se cingiu apenas ao período de execução financeira do projecto.

Não foram cumpridas, por parte da FCT, as obrigações assumidas no âmbito do contrato-programa celebrado com a Autoridade de Gestão, designadamente, a obrigação de comunicação de actos de incumprimento por parte dos destinatários finais, nos termos n.º 2 da cláusula 8ª e da alínea e) do n.º 3 da cláusula 3.ª do contrato-programa.

11.5 – Sistemas de Gestão do Programa Operacional Sociedade da Informação

11.5.1 – Enquadramento e Objectivos

A auditoria foi orientada para a análise dos “Sistemas de Gestão do Programa Operacional Sociedade da Informação (POSI)”, no âmbito da qual se procedeu ao exame dos sistemas de gestão, de informação, de controlo e à avaliação dos fluxos financeiros e documentais.

O horizonte temporal reportou-se ao período de 1 de Janeiro de 2000 a 31 de Dezembro de 2004, com excepção de algumas situações que foram analisadas até ao 1.º semestre de 2005.

A acção envolveu o Gestor, enquanto Autoridade de Gestão, a Associação dos Municípios do Distrito de Beja e a Globalgarve – Cooperação e Desenvolvimento, S.A., enquanto Promotores dos Projectos “Beja Digital” e “Algarve Digital”, e ainda os Municípios de Beja, de Moura, da Vidigueira, de Ferreira do Alentejo, de Cuba, de Faro e de S. Brás de Alportel, bem como a Região de Turismo do Algarve, o Posto de Turismo de S. Brás de Alportel e Agência Regional de Energia do Centro e Baixo Alentejo, enquanto beneficiários finais.

11.5.2 – Caracterização

O Programa Operacional Sociedade da Informação enquadra-se no âmbito das orientações políticas fundamentais do Conselho Europeu de Lisboa, de 23 e 24 de Março de 2000 e prevê-se para a sua execução uma despesa pública total de €623,1 milhões, co-financiada através do FEDER e FSE em €316,2 milhões, e um investimento privado de €38,0 milhões.

As recomendações da Avaliação Intercalar do QCA III e do POSI levaram, através da Decisão da Comissão n.º 5735, de 27 de Dezembro de 2004, a uma nova concepção do Programa (Programa Operacional Sociedade do Conhecimento – POSC), tendo a estrutura passado a integrar 9 eixos. A despesa pública atribuída foi alterada para o valor de €826,4 milhões, co-financiada através do FEDER e FSE, em €426,2 milhões, e o investimento privado para €51,2 milhões.

11.5.3 – Aspectos Financeiros

11.5.3.1 – “Regra n+2”

Até 31 de Dezembro de 2004, no âmbito do POSI, tinha sido certificada pelas Autoridades de Pagamento à Comissão Europeia, despesa nos montantes de €120,4 milhões (DGDR) e de €28,5 milhões (IGFSE), a que corresponderam pedidos de pagamento intermédios de €78,8 milhões



(FEDER) e de €20,5 milhões (FSE), respectivamente, pelo que, a meta estabelecida para o ano de 2004, no que respeita à “regra n+2”, foi ultrapassada, apresentando uma taxa de absorção de 100,4% (FEDER) e 103,4 % (FSE), respectivamente.

11.5.3.2 – Atribuição da Reserva de Eficiência e de Programação

Face ao não cumprimento das metas definidas para a atribuição da “reserva de eficiência”, a Comissão classificou o POSI no patamar dos PO não eficientes, não tendo, desta forma, beneficiado do montante aproximado de €25,0 milhões, nos termos do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho (n.º 5 do artigo 7.º e artigo 44.º).

De acordo com o disposto no ponto 7 do Capítulo VII – Disposições de Execução – da Decisão C (2000) n.º 762, de 30 de Março, que aprovou o QCA, para o período 2000-2006, o POSI beneficiou de uma dotação complementar de €110,0 milhões, correspondente à “reserva de programação”, o que permitiu uma reprogramação justificada pelo reconhecimento da necessidade de dinamização das políticas de apoio à inovação e competitividade.

11.5.3.3 – Execução Financeira

A 31 de Dezembro de 2004, em termos de despesa pública, as verbas comprometidas ascendiam a €630,6 milhões, a que corresponde uma taxa de compromisso de 101,2%. O custo total foi de €657,7 milhões e o comunitário de €326,0 milhões.

O FEDER e o FSE, face ao total programado para 2000-2006, apresentavam taxas de compromisso de 107,3% e 74,4%, respectivamente.

Na mesma data, a execução financeira era de €172,3 milhões (despesa pública total), a que correspondia uma despesa comunitária de €72,9 milhões (FEDER) e de €17,9 milhões (FSE), montantes que representavam, em relação a estes Fundos, taxas de execução de 27,7% e 27,3%, respectivamente.

Salienta-se que as Medidas 2.3 (FEDER) e 2.4 (FSE) apresentavam taxas muito baixas, 8,7% e 0,5%, respectivamente, a primeira devido a constrangimentos relacionados com o regime de contratação da Administração Pública e a segunda por ser complementar da Medida 2.3.

11.5.4 – Eficácia da Decisão de Candidaturas e Pagamentos

Até final de 2004, não existia um Sistema de Informação que evidenciasse os tempos decorridos entre a apresentação das candidaturas e a sua homologação nem os tempos decorridos entre a entrada dos pedidos dos pagamentos e as transferências para os promotores, não estando também regulamentados os prazos para a análise dos pedidos de pagamento e para a realização dos mesmos.

A inexistência desta informação não permitiu avaliar correctamente a eficácia da decisão das candidaturas e dos pagamentos e condicionou a gestão do Programa por falta de reporte desta informação.

Uma análise efectuada às datas de apresentação e de homologação das candidaturas revelou que os prazos legalmente estipulados para a sua decisão foram excedidos em 41,5% dos projectos FEDER e em 80,3% dos projectos FSE, o que significou um baixo grau de eficácia, com as respectivas consequências para o índice de execução do Programa.

11.5.5 – Recursos humanos

Inicialmente, o POSI era constituído por 4 Eixos (22 técnicos). Em Dezembro de 2004, passou a integrar 9 Eixos, mas o desenvolvimento do Programa continuou a ser assegurado pelo mesmo número de técnicos, o que não permite uma prossecução eficaz dos seus objectivos.

11.5.6 – Controlo

O total da despesa controlada, a 31 de Dezembro de 2004, foi de €18,5 milhões, respeitando €15,5 milhões e €3,0 milhões a despesa financiada pelo FEDER e pelo FSE, respectivamente.

O controlo desta despesa foi efectuado no âmbito do controlo de 1.º nível (€6,8 milhões), de 2.º nível (€7,5 milhões) e de alto nível (€4,2 milhões), o que correspondeu a um esforço de controlo de 3,9 %, 4,2% e 2,4%, respectivamente, tendo ultrapassado, deste modo (10,5%), os 5% da despesa validada, até 31 de Dezembro de 2004, pela Autoridade de Gestão.

11.5.7 – Gestão de Devedores

Através de acções de controlo do 1.º, 2.º e alto nível (até 31 de Dezembro de 2004) e do dossier de “Gestão de Devedores”, foi identificado como despesa não elegível o montante de €294,3 mil.

Desse montante, até 31 de Dezembro de 2004, tinha sido recuperado o total de €84,5 mil, tendo a Autoridade de Gestão efectuado já as diligências complementares para recuperar (directa ou indirectamente) a quantia de €194,3 mil.

11.5.8 – Verificação de Projectos

11.5.8.1 – Projecto n.º 299/2.1/C/NRE “Criação de Postos Públicos de Acesso Gratuito à Internet nas Juntas de Freguesia”

Este Projecto insere-se na Medida 2.1 “Acessibilidades” (FEDER), tem como objectivo o alargamento da Sociedade da Informação, potenciando o acesso dos cidadãos à Internet através de Postos Públicos nas 4.251 Freguesias Portuguesas, e comporta um investimento total elegível de €9,0 milhões.

Encontra-se distribuído pelas cinco regiões do Continente e pelas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

A análise da totalidade dos pedidos de pagamento (12) permitiu apurar que decorreu um tempo médio de 188 dias entre a entrada do pedido de pagamento e a transferência para o promotor, não contando



com a transferência deste para os beneficiários finais (Juntas de Freguesia), o que contraria o disposto no n.º 1 do artigo 32.º do Regulamento (CE) 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho.

Quanto à validação da despesa, a Autoridade de Gestão só a valida depois de efectuar o pagamento ao Promotor (ANAFRE) e, depois de este, por sua vez, transferir as respectivas verbas para os beneficiários finais (Juntas de Freguesia), o que contraria o disposto no ponto 4.2 do Manual do FEDER e na alínea f) do n.º 1 do artigo 29.º do Decreto Lei n.º 24-A/2000, de 7 de Abril.

11.5.8.2 – Projecto n.º 553/2.3/C/ALE “Beja Digital”

Este projecto pretende criar competências regionais aplicadas que constituam valor económico para a região e aumento da qualidade de vida dos cidadãos e promovam a competitividade das empresas e o seu desenvolvimento sustentável. Tem um montante de investimento total elegível de €5,1 milhões.

Foram verificados todos os documentos de despesa apresentados até 31 de Dezembro de 2004 e todos os equipamentos adquiridos no âmbito do Projecto, na Autoridade de Gestão, no Promotor e nas seguintes entidades:

- ◆ AMDB;
- ◆ Município de Beja;
- ◆ Município de Moura;
- ◆ Município de Cuba;
- ◆ Município de Ferreira do Alentejo;
- ◆ Município da Vidigueira;
- ◆ ARECBA.

Até 31 de Dezembro de 2004, tinham sido efectuados dois adiantamentos¹ relativos à comparticipação nacional pública (OE), cada um no valor de €100,0 mil, e um pedido de pagamento apresentado pela AMDB, no valor global de €464,1 mil, tendo sido paga a verba de €175,4 mil (FEDER).

A Autoridade de Gestão, até 28 de Dezembro de 2004, pagou à AMDB €375,4 mil, mas esta apenas pagou às entidades beneficiárias a quantia de €155,3 mil, apesar de a despesa a financiar já corresponder a um total de €373,2 mil.

Pelo exame dos documentos de despesa apresentados pelas entidades beneficiárias observou-se que o Município de Moura ultrapassou o estipulado no processo de candidatura, para a rubrica Hardware do sub-projecto 22 (IE_RC_01_Rede Camarária de Banda Larga). Assim, cerca de €19,0 mil (€55.944,8-€37.000,0) deverão ser distribuídos por outros sub-projectos, sob pena de se vir a considerar despesa não elegível.

¹ Correspondentes a despesa efectivamente realizada e comprovada mediante a apresentação de facturas, nos termos do artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março.

11.5.8.3 – Projecto n.º 549/2.3/C/ALG “Algarve Digital”

A Globalgarve (entidade promotora do projecto “Algarve Digital”) centraliza, na sua sede, o centro de dados do Algarve Digital, pretendendo que esta infra-estrutura funcione como “base” para a implementação da grande maioria dos Sub – projectos que o integram. Tem um investimento total de €10,1 milhões.

Foram analisados, na Autoridade de Gestão e na Globalgarve, todos os procedimentos relativos à realização de despesa e aos pedidos de pagamentos apresentados até 31 de Dezembro de 2004.

Todas as aquisições de bens e serviços são efectuados pela Globalgarve, o que permite economias de escala, com redução de custos em determinados equipamentos e afectação de verbas a Sub-projectos mais deficitários.

Relativamente aos pagamentos, foi efectuado um adiantamento¹, no valor de €100.000, e apresentados pela Globalgarve 4 pedidos de pagamento, no montante total de €138,7 mil.

Em relação ao FEDER, o tempo decorrido entre os pedidos de pagamento e as transferências variou entre 56 e 128 dias e, quanto à comparticipação nacional pública (OE), entre 22 e 183 dias.

¹ Cfr. nota anterior.



Tribunal de Contas

Lisboa e Sala de sessões do Tribunal de Contas, em 20 de Dezembro de 2005

Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente

João Pinto Ribeiro, Relator

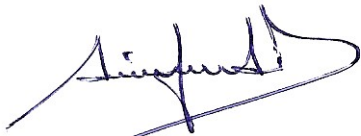
*Vencido conforme declaração de voto em anexo e
argumento à C.T.C.*

Manuel Raminhos Alves de Melo, Relator

José Alves Cardoso, Relator

Manuel Henrique de Freitas Pereira, Relator

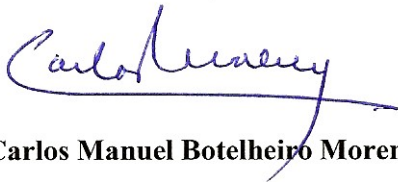
Lia Olema Ferreira Videira de Jesus Correia



Armindo de Jesus de Sousa Ribeiro



José Luis Pinto Almeida



Carlos Manuel Botelho Moreno



Lídio José Leite Pinheiro de Magalhães



Manuel Roberto Mota Botelho



José de Castrô de Mira Mendes



Nuno Manuel Pimentel Lobo Ferreira



Tribunal de Contas

Helena Maria Ferreira Lopes

Adelino Ribeiro Gonçalves

António José Avérous Mira Crespo

FUI PRESENTE,

(Jorge Manuel F. da Cruz Leal)



Tribunal de Contas

DECLARAÇÃO DE VOTO

Em seguimento de posições que venho mantendo na votação de Pareceres respeitantes a exercícios anteriores a 2004, existem várias matérias sobre as quais entendo que o Tribunal deveria ter assumido posição diferente.

Esta declaração constitui um sumário do meu entendimento quanto a tais matérias, a ser reproduzido na íntegra na acta da sessão do Plenário Geral que aprovou o presente Parecer.

Quanto à questão dos abatimentos à receita das estimativas das receitas cessantes em virtude de benefícios tributários e dos montantes estimados para reembolsos e restituições, considero que a excepção ao princípio da não compensação constante do nº 2 do artigo 6º da Lei de Enquadramento Orçamental não está conforme com a Constituição.

Tais abatimentos constituem obrigações do Estado decorrentes de lei ou de contrato, conforme previsto no artigo 105º, nº 2 da Constituição, sujeitos à especificação orçamental estabelecida no nº 3 do mesmo artigo da Constituição, pelo que a sua omissão consubstancia a não observância da regra da universalidade do orçamento consagrada na alínea a) do nº 1 do artigo 105º da Constituição, ou seja, a discriminação das receitas e despesas do Estado.

Não admitindo a Constituição excepções a esta regra, não pode o legislador consagrá-las na legislação ordinária, mesmo de valor reforçado, como é o caso da LEO.

Quanto à questão do período complementar de execução orçamental, consagrada em geral no artº 4º, nº 5 da Lei de Enquadramento e particularmente prevista para o exercício de 2004 no artº 8º do Decreto-Lei nº 57/2004, de 19 de Março, reitero o meu entendimento de que tal período complementar não está de acordo com o princípio da anualidade do orçamento consagrado nos artºs. 105º e 106º da Constituição.

Coincidindo o ano económico do Estado com o ano cível, a existência de um período complementar vem determinar a prorrogação da vigência do Orçamento, quando na verdade, a partir de 1 de Janeiro já nos encontramos perante um novo período anual de execução de um Orçamento.

Se a Lei do Orçamento é elaborada, organizada votada e executada anualmente, segundo aquele preceito da Constituição, não pode haver sobrevivência da mesma, e uma vez mais por a Constituição não admitir excepções à regra da anualidade.

Outra questão diz respeito às operações a que se refere o artigo 54º da Lei nº 107-B/2003, de 31 de Dezembro, que este diploma designa como operações específicas do Tesouro.

Como observação prévia, não se pode deixar de referir que este conceito de operações específicas do Tesouro, introduzido pelo Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho, que dispôs sobre o Regime de Tesouraria do Estado, se afigura não ser compatível com a alínea c) do nº 3 do artigo 106º da Constituição. Com efeito, o relatório que ali se prevê acompanhar a proposta do Orçamento diz respeito às operações de tesouraria e às contas do Tesouro. Ora, se na terminologia do Decreto-Lei nº 191/99 as operações de tesouraria se desdobram em operações orçamentais e operações específicas do Tesouro, é manifesto que este relatório apenas pode dizer respeito a estas últimas, sendo certo que até

à publicação do diploma o conceito legal e doutrinário de operações de tesouraria correspondia às agora denominadas operações específicas do Tesouro. Ou seja, para além da confusão terminológica introduzida pelo Decreto-Lei nº 191/99, para este preceito da Constituição, operações de tesouraria não podem deixar de corresponder à noção que designo por tradicional.

De resto, a actual Lei de Enquadramento Orçamental veio, no seu artº 37º, nº 1, alínea g), reproduzir a citada alínea c) do nº 3 do artigo 106º da Constituição, o que confirma terem as operações de tesouraria presentemente para o legislador a natureza e conteúdo de que se revestiram até à publicação do Decreto-Lei nº 191/99, de 5 de Junho.

Por outro lado, verifica-se que as operações previstas no artigo 54º da Lei do Orçamento para 2004 têm conteúdo idêntico às dos números 2 a 5 do artigo 20º da Lei 2/88, de 26 de Janeiro, as quais, como é conhecido, foram declaradas inconstitucionais com força obrigatória geral pelo Acórdão nº 267/88 do Tribunal Constitucional. Não se pode portanto deixar de ainda chamar a atenção para as alíneas b) e seguintes do nº 1 do artigo 30º do Regime de Tesouraria do Estado, que também têm de ser apreciadas à luz do mesmo Acórdão.

Daqui vem que entendo não estarem os nºs 1 a 5 do referido artigo 54º em conformidade com a Constituição, a qual não foi objecto de qualquer alteração nesta matéria desde 1988 até ao presente.



(Manuel Raminhos Alves de Melo)



Tribunal de Contas

*Principais
Abreviaturas
Utilizadas*



PRINCIPAIS ABREVIATURAS UTILIZADAS

ADAPT	Iniciativa Comunitária (1994/1999) – Adaptação de Mão-de-obra às Mutações Industriais
AdI	Agência de Inovação
ADSE	Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública
AID	Associação Internacional de Desenvolvimento
AMI	Assistência Médica Internacional
ANA	Aeroportos de Portugal
ANAM	Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira
ANF	Associação Nacional de Farmácias
AP	Autoridade de Pagamento
APA	Associação Parque Atlântico
APAD	Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento
APDL	Administração dos Portos do Douro e Leixões
API	Agência Portuguesa para o Investimento
APL	Administração do Porto de Lisboa
APS	Administração do Porto de Sines
APSS	Administração do Porto de Setúbal e Sesimbra
AR	Assembleia da República
ARS	Administrações Regionais de Saúde
ARSLVT	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo
ARSN	Administração Regional de Saúde do Norte
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento
BANIF	Banco Internacional do Funchal
BASD	Banco Asiático de Desenvolvimento
BCP	Banco Comercial Português
BEI	Banco Europeu de Investimento
BERD	Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento
BES	Banco Espírito Santo
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BII	Banco Investimento Imobiliário
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BNU	Banco Nacional Ultramarino
BP	Banco de Portugal
BPI	Banco Português de Investimento
BT	Bilhetes do Tesouro

BTA	Banco Totta & Açores
CA's	Certificados de Aforro
CARRIS	Companhia Carris de Ferro de Lisboa
CE	Comissão Executiva da COSEC - Companhia de Seguro de Créditos
CE	Comissão Europeia
CEB	Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa
CEDIC	Certificados Especiais de Dívida de Curto Prazo
CEE	Comunidade Económica Europeia
CG	Conselho de Gerência
CGA	Caixa Geral de Aposentações
CGD	Caixa Geral de Depósitos
CGE	Conta Geral do Estado
CGF	Conselho de Garantias Financeiras
CIFRE	Comissão Interministerial de Financiamento a Retornados
CII	Corporação Interamericana de Investimentos
CIVA	Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
CM	Casa da Música Porto 2001
CMS	Câmara Municipal de Sintra
CMVM	Comissão do Mercado de Valores Mobiliários
CNCAP	Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública
CNN	Companhia Nacional de Navegação
COSEC	Companhia de Seguro de Créditos
CP	Caminhos de Ferro Portugueses
CPH	Contas Poupança-Habitação
CPPSP	Cofre de Previdência da Polícia de Segurança Pública
CPPT	Código de Procedimento e de Processo Tributário
CRCB	Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau
CRP	Constituição da República Portuguesa
CT	Contabilidade do Tesouro
CTM	Companhia Portuguesa de Transportes Marítimos
CTT	Correios de Portugal
CVM	Central de Valores Mobiliários
DAS	Divisão de Acção Social
DGAGRI	Direcção-Geral da Agricultura da Comissão Europeia
DGREGIO	Direcção Geral da Política Regional da Comissão Europeia
DGAE	Direcção-Geral da Administração Extrajudicial
DGAERI	Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais



Tribunal de Contas

DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGAL	Direcção-Geral das Autarquias Locais
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGDIC	Direcção-Geral de Inovação e Desenvolvimento Curricular
DGDR	Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional
DGFV	Direcção-Geral de Formação Vocacional
DGITA	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DGOTDU	Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
DGP	Direcção-Geral do Património
DGPA	Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura
DGSP	Direcção-Geral dos Serviços Prisionais
DGT	Direcção-Geral do Tesouro
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas
DGTT	Direcção-Geral de Transportes Terrestres
DGV	Direcção-Geral de Viação
DOCAPESCA	Portos e Lotas
DPP	Departamento de Prospectiva e Planeamento
DR	Diário da República
DRAGAPOR	Dragagens de Portugal
DRAIt	Delegação Regional da Cultura do Alentejo
DRE	Direcções Regionais de Educação
DSBF	Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais
DSCGF	Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos
DSCIVA	Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado
DSJT	Direcção de Serviços de Justiça Tributária
DSPE	Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística
DUC	Documento Único de Cobrança
EAT	Estrutura de Apoio Técnico
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais
EBT	Especialistas em Bilhetes do Tesouro
ECP	Euro Commercial Paper
EDAB	Empresa de Desenvolvimento do Aeroporto de Beja
EDIA	Empresa de Desenvolvimento e Infra-Estruturas do Alqueva
EDM	Empresa de Desenvolvimento Mineiro
EDP	Electricidade de Portugal
EFTA	European Free Trade Association

EGE	Encargos Gerais do Estado
EM	Estado-Membro
EMPORDEF	Empresa Portuguesa de Defesa
EMPREGO/ EMPLOI	Iniciativa Comunitária (1994/1999) de Emprego e Valorização dos Recursos Humanos
ENDAC	Empresa Nacional de Desenvolvimento Agrícola e Cinegético
EPAC	Empresa Pública de Abastecimento de Cereais
EPE	Entidade Pública Empresarial
ESTAMO	Participações Imobiliárias
EUR	Euro
EURATOM	European Atomic Energy Community
Ex-BMI	Ex-Banco Mello Imobiliário
Ex-BPSM	Ex-Banco Pinto & Sotto Mayor
EXMIN	Companhia de Indústria e Serviços Mineiros
FA	Fundo de Abastecimento
FAD	Fundo Africano de Desenvolvimento
FAT	Fundo de Acidentes de Trabalho
FCIPA	Fundo de Cooperação de Investimento Português em Angola
FCPB	Fundo Comum para os Produtos de Base
FCT	Fundação para a Ciência e a Tecnologia
FCT-UC	Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra
FEA	Fundo de Estabilização Aduaneiro
FEARC	Fundo Extraordinário de Ajuda à Reconstrução do Chiado
FEC	Fundação Evangelização e Culturas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
FEOGA-G	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Garantia
FEOGA-O	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola – Secção Orientação
FET	Fundo de Estabilização Tributário
FFC	Fundo de Fomento Cultural
FGA	Fundo de Garantia Automóvel
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos
FGRC	Fundo de Garantia de Riscos Cambiais
FIQ	Fundos de Investimento Qualificado
FRAPEC	Farinhas e Óleos de Peixe
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública
FREME	Fundo para a Revitalização e Modernização do Tecido Empresarial
FREMERMI	Fundo para a Modernização do Tecido Empresarial em Regiões de Monoindústria



Tribunal de Contas

FRRC	Fundo Remanescente de Reconstrução do Chiado
FRV	Fundo de Renda Vitalícia
FSE	Fundo Social Europeu
GALP	Petróleos e Gás de Portugal
GBP	Libras inglesas
GEP	Gabinete de Estudos e Planeamento
GESTNAVE	Prestação de Serviços Industriais
GM	Gabinete do Ministro
GOP	Grandes Opções do Plano
HB	Homebanking
HCB	Hidroelétrica de Cahora-Bassa
I&D	Investigação e Desenvolvimento
IA	Instituto do Ambiente
IA	Imposto Automóvel
IAJ	Incentivo ao Arrendamento por Jovens
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento
IASFA	Instituto de Acção Social das Forças Armadas
IC	Instituto Camões
IC	Iniciativa Comunitária
IC	Instituição de Crédito
ICAM	Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia
ICEP Portugal	Instituto das Empresas para os Mercados Externos
ICN	Instituto da Conservação da Natureza
ICP	Instituto da Cooperação Portuguesa
ICS	Instituto da Comunicação Social
IDP	Instituto do Desporto de Portugal
IDRHa	Instituto de Desenvolvimento Rural e Hidráulica
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IF	Indicador de Fiabilidade
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca
IFT	Instituto de Formação Turística
IFT	Indicador de Fiabilidade Tempestiva
IFTUR	Instituto de Formação Turística
IGAPHE	Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado
IGCP	Instituto de Gestão do Crédito Público
IGF	Inspecção-Geral de Finanças

IGFSE	Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
IGIF	Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde
IGM	Instituto Geológico e Mineiro
IMIT	Incentivos para a Modernização da Indústria Têxtil
IMVF	Instituto Marquês de Valle Flôr
INAC	Instituto Nacional de Aviação Civil
INATEL	Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores
INCM	Imprensa Nacional – Casa da Moeda
IND	Instituto Nacional do Desporto
INDEP	Indústrias Nacionais de Defesa
INEM	Instituto Nacional de Emergência Médica
INETI	Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação
INGA	Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola
INH	Instituto Nacional de Habitação
INIAP	Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas
INTERREG II	Iniciativa Comunitária (1994/1999) dirigida à Cooperação Transnacional Intracomunitária.
INTF	Instituto Nacional do Transporte Ferroviário
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
IPE	Investimentos e Participações Empresariais
IPL	Instituto Politécnico de Leiria
IPM	Instituto Português dos Museus
IPP	Instituto Politécnico do Porto
IPQ	Instituto Português da Qualidade
IQS	Instituto da Qualidade em Saúde
IR	Instituto dos Resíduos
IR	Impostos sobre o Rendimento
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IROMA	Instituto Regulador e Orientador dos Mercados Agrícolas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IRS	Swap de taxa de juro
IRS	Instituto de Reinserção Social
ISP	Instituto de Seguros de Portugal
IST	Instituto Superior Técnico
IT	Indicador de Tempestividade
ITP	Instituto de Turismo de Portugal
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado



Tribunal de Contas

IVV	Instituto da Vinha e do Vinho
JPY	Ienes japoneses
KONVER	Iniciativa Comunitária (1994/1999) destinada ao Apoio de Acções no Âmbito da Reconversão das Actividades Ligadas ao Sector da Defesa Nacional
LBCP	Lei de Bases da Contabilidade Pública
LEADER	Iniciativa Comunitária para o Desenvolvimento Rural
LEADER II	Iniciativa Comunitária (1994/1999) – Acções de Desenvolvimento da Economia Rural
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
LO	Liquidação Oficiosa
LOE	Lei do Orçamento do Estado
LUSA	Agência de Notícias de Portugal
MADRP	Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas
MAET	Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho
MAI	Ministério da Administração Interna
MAOT	Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território
MAPF	Ministério da Agricultura, Pescas e Florestas
MARE	Programa para o Desenvolvimento Sustentável do Sector das Pescas
MC	Ministério da Cultura
MCALHDR	Ministério das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional
MCIES	Ministério da Ciência, Inovação e Ensino Superior
MDN	Ministério da Defesa Nacional
ME	Ministério da Educação
MEDIP	Mercado Especial da Dívida Pública
MFAP	Ministério das Finanças e Administração Pública
MIGA	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
MJ	Ministério da Justiça
ML	Metropolitano de Lisboa
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
MOPTC	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações
MP	Metro do Porto
MS	Ministério da Saúde
MSSFC	Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança
MT	Ministério do Turismo
MTN	Medium Term Notes
MZM	Meticais
NAER	Novo Aeroporto

NASCIPECA	Sociedade de Industrias de Pesca
NATM	New Australian Tunneling Method
NAV	Navegação Aérea de Portugal
NIB	Número de Identificação Bancária
NUT	Nomenclatura de Unidade Territorial
OBERCOM	Observatório da Comunicação Social
OE	Orçamento do Estado
OET	Operações Específicas do Tesouro
OEVT	Operadores Especializados em Valores do Tesouro
OGFE	Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento
OIKOS	Cooperação e Desenvolvimento
ONGD	Organização não Governamental para o Desenvolvimento
OREO	Operações de Regularização de Escrita Orçamental
OT	Obrigações do Tesouro
OTRV	Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável
PAC	Política Agrícola Comum
PAEBA	Projecto de Apoio à Educação Básica em Angola
PAIEP	Programa de Apoio à Internacionalização das Empresas Portuguesas
PAL	Projectos de Acção Local
PAR	Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais
PARPÚBLICA	Participações Públicas
PB	Pontos base
PCGE	Parecer sobre a Conta Geral do Estado
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional
PEDIP	Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa
PEF	Programa de Execuções Fiscais
PIB	Produto Interno Bruto
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central
PITER	Projectos Integrados Turísticos Estruturantes de Base Regional
PLC	Pedido de Libertação de Créditos
PME	Pequenas e Médias Empresas.
PME	Iniciativa Comunitária (1994/1999) dirigida à Generalidade das Pequenas e Médias Empresas dos Sectores Secundário e Terciário.
PNB	Produto Nacional Bruto
PNDES	Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social
PO	Programa Operacional
POAGRO	Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural
POAT	Programa Operacional de Acessibilidade e Transportes



Tribunal de Contas

POC	Plano Oficial de Contabilidade
POCI 2010	Programa Operacional Ciência, Inovação
POCISSSS	Plano Oficial de Contabilidade das Instituições do Sistema de Solidariedade e de Segurança Social
POCMS	Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
POCTI	Programa Operacional Ciência, Tecnologia, Inovação
POE	Programa Operacional de Economia
PORTUCEL	Empresa da Celulose e Papel de Portugal
POSC	Programa Operacional Sociedade do Conhecimento
POSI	Programa Operacional Sociedade de Informação
PRIME	Programa de Incentivos à Modernização da Economia
PRINEST	Programa Infraestruturas Estatísticas
PRODEP	Programa Operacional da Educação
PSP	Polícia de Segurança Pública
PT	Portugal Telecom
PT	Período Tempestivo
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
RAA	Região Autónoma dos Açores
RAFE	Regime de Administração Financeira do Estado
RC	Revisão Constitucional
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
RDP	Rádiodifusão Portuguesa
RECHAR	Iniciativa Comunitária (1994/1999) de apoio à Reconversão Económica das Zonas mais Afectadas pelo Declínio da Indústria Carbonífera
REFER	Rede Ferroviária Nacional
REN	Rede Eléctrica Nacional
REPO	Operação de Reporte
RESIDER	Iniciativa Comunitária (1994/1999) de apoio à Reconversão Económica de Zonas Gravemente Afectadas pela Reestruturação da Indústria Siderúrgica
RETEX	Iniciativa Comunitária (1994/1999) de apoio à Modernização do Tecido Empresarial nas Regiões Particularmente Afectadas pelo Processo de Reestruturação da Indústria Têxtil/Vestuário
RIGORE	Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
RTP	Rádio Televisão de Portugal
RU	Reino Unido
SA	Sociedade Anónima

SAC	Sistema de Acompanhamento Centralizado
SASUL	Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa
SATA	Sociedade Açoreana de Transportes Aéreos
SCC	Sistema Central de Contabilidade
SCIVA	Sistema Central do IVA
SCR	Sistema Central de Receitas
SEAF	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais
SEF	Sistema de Execuções Fiscais
SEP	Sistema de Execução de Processos
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças
SF	Serviço de Finanças
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SFI	Sociedade Financeira Internacional
SG	Secretaria-Geral
SGI	Sistema de Gestão Interna
SGPCM	Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SGT	Sistema de Gestão das Contas Correntes da Direcção-Geral do Tesouro
SIBS	Sistema Interbancário de Serviços
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SIC	Sistema de Informação Contabilística
SICPIDDAC	Sistema de Informação Contabilística para o PIDDAC
SIFEC	Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão
SIGBS	Sistema de Informação de Gestão de Beneficiários e Subsídios
SIGIFE	Sistema de Informação de Gestão de Irregularidades dos Fundos Estruturais
SIGO	Sistema de Informação de Gestão Orçamental
SIIFSE	Sistema Integrado de Informação do Fundo Social Europeu
SIPESCA	Sistema de Incentivos à Pesca
SIPIDDAC	Sistema de Informação para o PIDDAC
SIR	Sistema de Incentivos Regionais
SNC	Serviço Nacional Coudélico
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SOFE	Serviços Sociais do Ministério das Finanças
SOFLUSA	Sociedade Fluvial de Transportes
SOLARH	Programa de Solidariedade à Recuperação de Habitação
SPA	Sector Público Administrativo
SPE	Sector Público Empresarial



Tribunal de Contas

SPGT	Sistema de Pagamento de Grandes Transacções
SSGNR	Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana
SSMS	Serviços Sociais do Ministério da Saúde
SSMSSFC	Serviços Sociais do Ministério da Segurança Social, da Família e da Criança
SSPCM	Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros
STCP	Sociedade de Transportes Colectivos do Porto
TA	Tratado de Amesterdão
TAP	Transportes Aéreos Portugueses
TC	Tribunal de Contas
TEI	Transferência Electrónica Interbancária
TESFTE	Tabela de Entradas e Saídas de Fundos na Tesouraria do Estado
TN	Tratado de Nice
TOC	Técnico Oficial de Contabilidade
TRANSTEJO	Transportes do Tejo
TUE	Tratado da União Europeia
UC	Universidade de Coimbra
UE	União Europeia
UG	Unidade de Gestão
ULTRENA	Sociedade Portuguesa de Comércio de Automóveis
UNIAGRI	União de Cooperativas Agrícolas do Noroeste Português
UP	Unidades de Participação
URBAN	Iniciativa Comunitária para a Revitalização e Desenvolvimento Urbano Sustentável
USD	Dólares americanos
VEB	Bolívar
VIDA	Voluntariado Internacional para o Desenvolvimento Africano
ZAR	Rands sul-africanos