



Tribunal de Contas

CAPÍTULO V

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



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa du Bocage, nº. 61

1069-045 LISBOA

Sua referência
Ofício. n.º 15 019
DAI

Sua comunicação de
18/11/2005

Nossa referência
N.º 448
Proc.15/B/559/1/DSCO

Data
2005-11-28

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, relativo ao ponto 5.1 do "Cap.º V - Subsídios, créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado".

Em satisfação do que nos é solicitado, quanto ao Anteprojecto em apreço, somos a informar que esta Direcção-Geral liberta créditos não paga despesas, logo os valores que constam dos Mapas n.ºs 2 e 3 do Volume II, Tomo 1, da Conta Geral do Estado de 2004, foram aqueles que, atempadamente, foram disponibilizados com suporte no sistema que assegura a execução do orçamento de despesa.

Mais somos a chamar a atenção, que estamos em presença de informação que, na sua forma de apresentação, é nova na Conta Geral do Estado, surge 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. É, na opinião do Tribunal, o que está a acontecer quanto aos subsídios e indemnizações pagas a particulares.

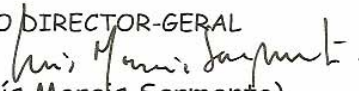
Assim sendo, e porque o nosso objectivo último, também passa pelo máximo rigor e transparência nas contas públicas e porque também partilhamos da preocupação do Tribunal quanto a esta questão, vamos tentar sensibilizar os serviços, para um maior empenhamento na correcta catalogação destas despesas e, paralelamente, avaliar da eventual necessidade de ajustar o clas-



- 2 -

sificador económico da despesa pública, por forma a atingir-se uma perfeita sintonia com as exigências expressas na lei do enquadramento orçamental.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR-GERAL

(Luís Morais Sarmento)

M.^a Vitória

DGTC 02 12'05 23386



DGPA
Direcção-Geral
das Pescas e Aquicultura
Ministério da Agricultura,
do Desenvolvimento Rural e das Pescas

DGPA
ofício nº 11532
de 22-Julho-2005

EXMO. SENHOR

DIRECTOR GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS
AVº BARBOSA DU BOCAGE, 61
11069-045 LISBOA

Sua referência / Data

Ofício nº 8587/DA I / 2005/07/07

Nossa referência / Data 1

DEE/DP

ASSUNTO: RELATO DE AUDITORIA AOS "APOIOS FINANCEIROS CONCEDIDOS PELA DIRECÇÃO-GERAL DAS PESCAS E AQUICULTURA NO ÂMBITO DAS MEDIDAS "RACIONALIZAÇÃO DA EXPLORAÇÃO PESQUEIRA" E "DESENVOLVIMENTO DA AQUICULTURA" (ANC DE 2004)".

Relativamente ao assunto em epígrafe, e de acordo com o solicitado no ofício supra identificado, cumpre-nos informar que esta Direcção-Geral procedeu a uma leitura atenta ao documento em referência, e tomamos boa nota das recomendações nele formuladas. Pretendemos apenas fazer alguns comentários com o objectivo de realçar o empenhamento existente por parte deste Organismo, em corrigir os aspectos menos favoráveis, identificados no Vosso Relatório, e que resumidamente passamos a enunciar:

1. No que concerne à recomendação desse Tribunal (parte final do 2º parágrafo da página 5, 4º parágrafo da pág. 25, 1º e 4º parágrafos da pág. 28), a propósito de algumas candidaturas, apresentadas ao abrigo do "SIPESCA", terem demorado cerca de quinze meses a serem aprovadas por falta de dotação Orçamental, julgamos ser uma situação que, face à nova metodologia seguida em matéria de aprovação e pagamento dos subsídios (3º parágrafo da pág. 19 e 2º e 3º parágrafos da pág. 20) está completamente ultrapassada.

1- Na resposta deve indicar o número e as referências constantes deste documento

Telefone: 21 303 57 00
Linha Azul 21 303 57 03

Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura - Av. Brasília
1449-030 LISBOA

Fax 21 303 57 02
email: dgpa@mn-agricultura.pt



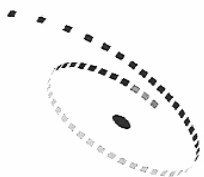
DGPA
Direcção-Geral
das Pescas e Aquicultura
Ministério da Agricultura,
do Desenvolvimento Rural e das Pescas

2. No que respeita às chamadas de atenção (último parágrafo pág. 5, 4º parágrafo pág. 6, último parágrafo pág. 27, 2 últimos parágrafos da pág. 30 e pág. 34) relativas ao facto de por vezes, à data efectiva do pagamento, o prazo das certidões da Segurança Social e da Administração Fiscal já ter expirado, a Direcção Geral irá observar uma maior atenção. 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
3. Por último, sobre o reparo feito à falta de regulamentação do Projecto "Estruturas para a Aquicultura/Outras Medidas de Apoio a Estabelecimentos Aquícolas" (3º parágrafo da pág. 7 e último parágrafo da pág. 36), face ao seu carácter perfeitamente casuístico, a Direcção-Geral irá estudar a situação e eventualmente nos próximos regulamentos irá ponderar a hipótese de à semelhança do "Sipisca", incluir nos regulamentos respeitante ao Projecto "Desenvolvimento da Aquicultura" um artigo para tratar das "Acções Especiais".

Com os melhores cumprimentos,

Eurico Monteiro
Director Geral

THR.



ICAM

Exmo. Senhor
Director-Geral da
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-138 LISBOA

29 14/05 - Set - 23

Of. nº: 2509/DFICC

N/Refª:

V/Refª: DAI – Proc.º n.º 42/05 -AUDIT

ASSUNTO: Relato de auditoria aos “Apoios concedidos pelo Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia (ano 2004)”

Foi recebido neste Instituto o relatório referenciado em epígrafe, ao qual prestámos a melhor atenção e que nos merece algumas notas. Nesse relatório aponta-se, resumidamente, a falta de controlo que o ICAM tem, por um lado, no apuramento de receitas provenientes dos apoios concedidos a título de “avanço sobre as receitas”, por outro na ausência de acompanhamento dos apoios entregues aos seus beneficiários, nomeadamente da verificação através de documentos de despesa das quantias entregues como subsídios.

Ora, 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 de 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.



Por último entendemos 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 precaver e acautelar algumas das situações referidas no relatório.

Com os melhores cumprimentos

A DIRECÇÃO

José Pedro Ribeiro
Vice-Presidente

Maria Teresa Loureiro
Vice-Presidente



Ministério dos Negócios Estrangeiros

IPAD Instituto Português
de Apoio ao Desenvolvimento

Exmo. Director Geral do Tribunal de Contas
À Atenção da Exma. Auditora Coordenadora do
Departamento de Auditoria I - Unidade de
Apoio Técnico I.1
Senhora Dra. Leonor Côrte-Real Amaral
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069 - 045 LISBOA

Sua Referência

DA I - Proc.º n.º 43/05-AUDIT

Sua Comunicação de

25OCT05.14039

Nossa Referência

Lisboa

/

ASSUNTO: Relato de auditoria aos "Apoios concedidos pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (ano 2004)"

Relativamente ao assunto em epígrafe, o qual mereceu a nossa melhor atenção, junto tenho a honra de remeter a V. Exa. os comentários suscitados pelo IPAD e respectivos anexos, bem como cópia dos despachos de exoneração e nomeação de membros do Conselho Directivo do IPAD e do seu presidente.

Mais informo V. Exa. que se encontra em estudo a elaboração de um manual de procedimentos sobre normas e critérios de apreciação das candidaturas e processamento de despesas, estando já em funcionamento grupos de trabalho para o efeito.

Com os melhores cumprimentos.

A Presidente,

RUTH ALBUQUERQUE
PRESIDENTE

DETC 14 11 '05 22355



RESPOSTA AO RELATO DE AUDITORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS¹ – DA I Proc.º. 43/05-

I - NA GENERALIDADE

I.1. O Relato de Auditoria em apreço reflecte, na generalidade, a realidade ocorrida durante o ano de 2004 no que respeita aos apoios concedidos pelo Instituto às ONGD. Não obstante se reconhecer a pertinência das observações exaradas no relatório, a verdade é que o mesmo não refere as melhorias levadas a cabo pelo IPAD, ainda no decurso da auditoria, que permitiram corrigir algumas das irregularidades apontadas, conforme adiante se explicita.

I.2. Especialmente quando reportado ao ano de 2005, o Instituto não se reconhece na afirmação de que “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”, apenas porque não dispunha de um sistema de informação de gestão que lhe permitisse conhecer os montantes pagos por projecto e por beneficiário

Já antes de 2005 a contabilidade do IPAD permitia identificar os pagamentos por fornecedor/entidade beneficiária, através de listagens extraídas dos sistemas informáticos ‘Minimal’ e SIC, que coexistiam com um sistema manual de controlo financeiro dos projectos, cuja informatização só teve lugar a partir de Fevereiro de 2005.

Por isso a 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.

Não obstante essas limitações e o facto do processo de melhoria dos sistemas de informação estar em curso, o IPAD encetou de imediato diligências no sentido de satisfazer rapidamente o pedido do Tribunal de Contas, o que implicou a contratação de uma consultora para o efeito.

Após a disponibilização de uma primeira listagem, reportada a Outubro de 2004 e obtida através de apuramento manual e extracontabilístico, foi fornecida ao Tribunal, ainda em Fevereiro de 2005, uma segunda listagem, conforme ponto “(7)” do fax do Tribunal nº. 318/05-DAI. Havendo inúmeras insuficiências nas referidas listagens, houve que encetar um longo e árduo processo de reformulação e conferência de dados.

¹ Resposta apresentada pela Direcção de Serviços de Administração (ADMIN) até ao ponto II.3. A resposta ao ponto II.4 foi preparada pela Direcção de Serviços de Apoio à Sociedade Civil e Ajudas de Emergência (SCAE)



Ao contrário do que é afirmado no relatório de auditoria, o trabalho contratado não se destinou a substituir quaisquer registos contabilísticos, mas antes e somente “os apuramentos que vinham sendo efectuados pelos serviços do IPAD que apenas se reportavam ao acumulado até Outubro desse ano”.. Conforme atrás referido, tais “apuramentos” eram realizados de uma forma manual, suportados em folha de cálculo, com base em informação meramente verbal. Foram substituídos, no início de 2005, por um sistema informatizado de controlo por centros de custo.

Portanto, o atraso na entrega da tal listagem deveu-se única e exclusivamente à inexistência dessa informação estruturada nos termos requeridos pelo Tribunal de Contas.

II – NA ESPECIALIDADE

II.1. Dotações orçamentais e pagamentos efectuados

O orçamento do IPAD 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, procurando-se assim ir ao encontro do ‘princípio da especificação’ a que se refere o artº 8º da Lei do Enquadramento Orçamental

Foram criados centros de custo por país (PALOP, Timor, Outros Países e Multilateral), área de intervenção (correspondentes às utilizadas pelo CAD/OCDE) e projecto (projectos constantes dos PAC e outros), onde são imputados os custos referentes às actividades 178-Cooperação e 179-Assistência Humanitária.

Igualmente foram criados os centros de custo organizacionais correspondentes às unidades orgânicas do Instituto, aos quais são imputados os respectivos custos administrativos (actividade 258).

Refira-se ainda o início, em Junho do corrente, do registo do compromisso, legalmente exigível, e a disponibilização do acesso ao sistema ‘Minimal’ por qualquer um dos serviços do IPAD, que permite saber, em tempo real, os cabimentos, compromissos e pagamentos efectuados no âmbito de um determinado projecto.

Juntam-se, em anexo, alguns exemplos de mapas de informação orçamental e financeira extraídos do sistema ‘Minimal’.



Os procedimentos relativos aos pedidos de cabimento e de pagamento foram estabelecidos na Ordem de Serviço nº 2/2005, a qual foi disponibilizada ao Tribunal de Contas.

Relativamente à «123-Receita com Transição de Saldos», não pondo em causa a bondade dos comentários exarados no relatório, a verdade é que o mecanismo segue as orientações expressas pelas entidades intervenientes: DGO, GOPA/MNE e DGCI.

Neste âmbito, é de salientar que a execução orçamental do IPAD deveria ser corrigida do montante de 14.954.534 € correspondente às «guias de reposição não abatidas nos pagamentos», pelo que a taxa de execução real é de 43% e não de 58 % conforme indicado no relato de auditoria (a páginas 2 e 32).

II.2. Fundo de Maneio do IPAD

A constituição do fundo de maneio do IPAD tem consagração legal no nº 2 do artº 19º dos Estatutos do IPAD, destinando-se a fazer face a despesas de cooperação que pela sua natureza ou urgência não possam ser satisfeitas através dos meios normais de pagamento. Não se trata, pois, de um pequeno fundo de maneio 'habitualmente constituído para pequenas despesas de funcionamento', aliás, a citada disposição consagra "um fundo de maneio permanente de montante não inferior a 15%.."

Quanto à questão do referido fundo de maneio estar depositado em conta junto do Tesouro, o IPAD remeteu à Direcção-Geral do Tesouro dois officios (cuja cópia se anexa), não tendo, até à data, obtido qualquer resposta.

II.3. Publicitação dos apoios concedidos pelo IPAD (Lei nº 26/94, de 19/8)

As diferenças apuradas não são materialmente relevantes.

II.4. Atribuição, Controlo e pagamento dos Apoios às ONGD²

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.

Cumpre 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 de procedimentos do actual enquadramento normativo, tendo presente o Relato de Auditoria. Assim, ao abrigo das Regras de Co-

² Resposta preparada pela SCAE



financiamento, serão propostas alterações de modo a incorporar as recomendações constantes do presente Relato de Auditoria.

De igual modo está a ser elaborado uma 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 (Ordem de Serviço n.º 4/2005).

No que se refere aos pontos 4.2.6.1 a 4.2.6.5, salienta-se que foram já remetidos, a esse Tribunal, pelo ofício n.º 6345, de 31 de Outubro de 2005, os documentos anteriormente solicitados, em falta nos respectivos processos. Quanto às novas situações e recomendações constantes do vosso Relato de Auditoria foram já encetadas diligências no sentido de se proceder à respectiva regularização.

Importa também salientar que, 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/lapsos 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, a BDO & Associados.

Ex.ma Senhora
Dr.ª Leonor Côrte-Real Amaral
M.I. Auditora Coordenadora


V/ referência: DA I Proc.º n.º 43/05-AUDIT

Lisboa, 7 de Agosto de 2005

Senhora Dr.ª,

Ao abrigo e para os efeitos do artigo 13º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, tem o signatário a honra de remeter a V. Ex.a os seus comentários ao "Relato de Auditoria aos Apoios concedidos pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (ano 2004).

Sem outro assunto de momento, subscreve-se, respeitosamente, *com os melhores cumprimentos,*


(Diogo Ribeiro Santos)

NGTC 11 11'05 22247

COMENTÁRIO AO RELATO DE AUDITORIA SOBRE APOIOS FINANCEIROS CONCEDIDOS PELO IPAD (ANO 2004)

Introdução

O signatário concorda, em traços gerais, com o conteúdo do Relato de Auditoria e reconhece a necessidade de serem executadas as recomendações aí formuladas.

Contudo, o signatário não pode deixar de sublinhar que, em certos casos, o Relato de Auditoria ignora medidas adoptadas para corrigir muitas das situações irregulares que aponta – medidas essas que foram adoptadas antes e após o termo do trabalho de campo.

Em resultado de tais omissões, o Relato de Auditoria formula recomendações sem efeito útil por, na sua substância, já terem sido levadas à prática. Ou então, tais recomendações, desacompanhadas de referência a alterações e melhorias introduzidas, deixam subsistir a percepção de que algumas irregularidades se mantêm.

As considerações que se explanam nas páginas seguintes foram elaboradas apenas com recurso à memória do signatário, a alguns documentos conservados na posse do mesmo e a referências constantes do Relato de Auditoria elaborado por essa Direcção-Geral no Proc. N.º 22/02 – Audit. Por essa razão, o signatário lamenta antecipadamente os erros e inexactidões que possam constar do seu comentário.



O Texto do Relato

Enquadramento

Durante o mandato do Conselho Directivo empossado a 16/09/2004 o IPAD foi objecto de auditorias do Tribunal de Contas e da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), aqui referidas por ordem cronológica:

- Auditoria da DGO relativa ao 1º semestre de 2004;
- Auditoria aos “Apoios concedidos pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (ano 2004)”, do Tribunal de Contas (a presente auditoria);
- Auditoria a “Programas, Projectos e Acções de Cooperação com Países Africanos e Ajuda ao Desenvolvimento de Outros Países”, do Tribunal de Contas.

No âmbito desta última auditoria foram remetidos a essa Direcção-Geral um relatório circunstanciado do estado em que o Conselho Directivo empossado a 16/09/2004 encontrou o IPAD¹, um exemplar do relatório resultante da auditoria da DGO e exemplares de regulamentos e outras medidas de organização entretanto adoptados para correcção de anomalias, irregularidades e insuficiências detectadas².

Significa isto que, a par da gestão corrente do Instituto, e do esforço dispendido com a implementação de recomendações formuladas na sequência de diversas auditorias, parte do esforço da equipa dirigente e dos serviços foi absorvido pelo

¹ Relatório sobre a situação do IPAD à data da tomada de posse do actual Conselho Directivo (16 de Setembro de 2004). O signatário dá aqui por integralmente reproduzidas as considerações unanimemente subscritas pelo Conselho Directivo nesse documento.

² Esses regulamentos e medidas serão referidos, de forma mais desenvolvida, ao longo do texto.



acompanhamento de equipas de auditoria, pela recolha de elementos e resposta a projectos de relatório.

O signatário considera inaceitáveis as considerações expendidas a pp. 1 e 20 – o atraso na entrega dos elementos solicitados traduziria um elevado grau de desorganização dos serviços do Instituto.

Em primeiro lugar, tal afirmação está vazada em termos que se afastam da objectividade que deve presidir à elaboração de documentos deste teor.

Em segundo lugar, a afirmação está errada, por não ligar correctamente as causas aos efeitos.

Na reunião que teve lugar a 3/10/2004 foi a equipa de auditoria informada de que os dirigentes do IPAD não dispunham dos elementos solicitados e atribuíam grande prioridade à sua elaboração para apresentação aos serviços do Tribunal. Essa prioridade justificava-se não apenas pelo dever de colaboração com o Tribunal de Contas, mas também pela necessidade de dispor desses elementos como informação de gestão.

Ora, nessa reunião foi também profusamente referido o estado de desorganização generalizada em que se encontrava o IPAD, evidenciado, nomeadamente, na inexistência de registos sistemáticos, exaustivos e fiáveis dos projectos em curso e da respectiva execução física e financeira³.

³ Cfr. o Relatório sobre a situação do IPAD...".



Sucedeu que foi materialmente impossível para a equipa dirigente do IPAD que iniciou funções a 16/09/2004 conseguir reunir, sistematizar e completar toda a informação solicitada pela equipa de auditoria. Para garantir que esse esforço de obtenção de informação não era prejudicado pela necessidade de garantir a actividade corrente do IPAD, foi contratada uma empresa de auditoria, sendo os resultados do seu trabalho comunicados ao Tribunal de Contas.

Os serviços do IPAD experimentaram as maiores dificuldades em reunir e sistematizar a informação solicitada pela equipa de auditoria porque:

- A informação não estava sistematizada, inexistindo qualquer sistema central informatizado de gestão e acompanhamento de processos;
- Os serviços desconheciam o número de projectos em curso e o montante financeiro envolvido;
- Não existia arquivo central no IPAD, pelo que cada serviço tinha o seu próprio arquivo;
- Não existiam sequer processos administrativos no IPAD, na definição constante do CPA, isto é, conjuntos sequencialmente ordenados e numerados de todos os documentos referentes a um mesmo assunto;
- Parte muito significativa da informação (v.g. a referente à ex-APAD) constava de processos arquivados nas caves do edifício havia meses, nunca tendo sido trabalhada desde o encerramento da APAD;
- Parte da informação extraviou-se;
- A única fonte de informação fiável era o SIC, que permite acompanhar apenas os pagamentos efectuados;
- Os «apuramentos que vinham sendo efectuados pelos serviços do IPAD [e] que apenas se reportavam ao acumulado até Outubro [de 2004]», que merecem referência a pp. 20, consistiam em folhas de Excel elaboradas por uma funcionária, com base nos pagamentos efectuados e em



informação fornecida oralmente pelo serviço de análise e acompanhamento de projectos;

- Muitos projectos eram cabimentados por valores superiores aos reais, havendo mesmo cabimentos efectuados apenas para cativar verba, sem qualquer sequência;
- No IPAD não se procedia ao registo de compromissos⁴;
- O SIC não permite distinguir entre um pagamento e uma transferência bancária para uma conta no estrangeiro, ficando à ordem de uma Embaixada portuguesa (neste caso não existe execução financeira do projecto porque o beneficiário não recebeu ainda qualquer quantia);
- Era insuficiente a utilização da informática, apesar das boas condições existentes;
- Não existia um suporte normalizado para o pedido de pagamento, obrigando a pesquisa dos dados de cada pagamento por todo o texto de uma informação de serviço;

O trabalho de reconstituição da informação financeira relativa ao ano de 2004 foi moroso, complexo e, pelas razões apontadas, necessariamente lacunar. A escassez de recursos humanos, absolutamente necessários para assegurar a actividade corrente dos serviços e sobrecarregados ainda com a formação necessária para o cumprimento dos novos regulamentos e procedimentos de contabilidade entretanto introduzidos, levou a que parte do trabalho fosse confiada a peritos externos.

⁴ A Ordem de Serviços n.º 2/2005, de 10 de Fevereiro (Aprova os procedimentos de assunção de encargos no IPAD) previa que se registassem os compromissos assumidos, logo que o sistema informático fosse especificamente alterado para esse efeito. A omissão desta obrigação legal não vem referida no Relato de Auditoria.



Em jeito de parêntesis, manifesta-se aqui a maior estranheza relativa à seguinte consideração: «Considerando que as listagens dos apuramentos realizados por peritos externos não substituem os documentos contabilísticos e outros de suporte elaborados pelos serviços do IPAD, não se compreende por que razão cessou, a partir [de Outubro], o apuramento que vinha sendo efectuado pelos serviços do Instituto».

O recurso a peritos externos não teve como objectivo substituir quaisquer documentos elaborados pelos serviços do IPAD e sim sistematizar, com a possível celeridade e garantias de fiabilidade, informação dispersa – com o objectivo de a fornecer à equipa de auditoria. De resto, os «apuramentos», como já foi referido, consistiam nas já referidas folhas de Excel, que não são de elaboração legalmente obrigatória, podendo produzidas internamente ou por recurso a serviços externos. Contra o que vem afirmado no Relato de Auditoria, as listagens resultantes de apuramentos efectuados por peritos externos podem perfeitamente substituir documentos internos.

Acresce que, como a referida funcionária não podia ficar exclusivamente afectada a tal tarefa, foi-lhe solicitado que actualizasse a informação apenas no final do ano económico. A elaboração das folhas de Excel foi abandonada, no início de 2005, em prol da informação gerada pela imputação da totalidade da despesa a centros de custos⁵.

A equipa de auditoria foi informada de todos estes constrangimentos, seja na reunião realizada a 3/12/2004, seja durante o trabalho de campo.

No entanto:

⁵ Cfr. infra.



Tais constrangimentos não foram referidos no enquadramento da auditoria, como explicação conhecida e plausível para o atraso na informação fornecida;

Desconsidera-se a colaboração prestada pelos dirigentes e funcionários do IPAD durante a auditoria;

Confunde-se a demora na prestação de informação que devia ter sido tratada e sistematizada durante o ano de 2004 com a desorganização dos serviços em 2005 (pelo menos, é o que a redacção indicia). Se a contabilidade do IPAD não permite responder a um requisito essencial – o que foi pago e a quem – não é por os serviços estarem desorganizados em 2005 e sim por terem estado desorganizados em 2004.

Execução financeira – Classificação económica das despesas

É inteiramente pertinente a crítica efectuada.

Com efeito, até ao início do ano económico de 2005 as despesas de financiamento de projectos eram todas levadas à conta Outras Despesas Correntes. Em Janeiro, porém, foram criados centros de custo por:

- **Áreas temáticas** (reflectindo a classificação do CAD/OCDE);
- **Países** (os 5 países da África lusófona, Timor-Leste, Resto do Mundo e Multilateral);
- **Actividade orçamental** (Projectos de Cooperação, Ajuda de Emergência e Despesas Administrativas⁶);

⁶ Até ao início do ano económico de 2005 apenas as despesas de funcionamento da Direcção de Serviços Administrativos e Financeiros eram inscritas nesta actividade. Em 2005, as despesas



- **Projecto** (exceptuados os de montante reduzido, agrupados em centros de custo denominados Outros Projectos).

Este sistema opera informaticamente através do módulo de contabilidade do sistema Minimal, sendo complementado por procedimentos desmaterializados (através de correio electrónico) para os pedidos de cabimento, de registo de compromisso e de pagamento.

Paralelamente, ordens de serviço e normas de trabalho⁷ fixaram e explicitaram os **critérios de imputação de despesa**.

Finalmente, curou-se de esclarecer a distinção entre **transferências (correntes ou de capital), subsídios e aquisição de bens ou serviços**, pondo termo ao processamento indiferenciado destes tipos de despesa, no sentido insistentemente preconizado pela DGO⁸.

Este sistema – embrião de uma contabilidade analítica – permite centralizar a informação financeira dos projectos financiados e acompanhar a execução (financeira) de cada um deles. E permite «identificar, para cada processamento/pagamento, o número de cabimento, de compromisso, a actividade e o centro de custo a que é imputada a despesa», conforme preconizado pelo Tribunal de Contas e pela DGO⁹.

de funcionamento foram imputadas aos centros de custo organizacionais. Fica assim parcialmente esclarecida a questão suscitada na nota 1 da pag. 2 do Relato de Auditoria.

⁷ A já referida Ordem de Serviço n.º 2/2005, de 10 de Fevereiro e duas Normas de Trabalho complementares.

⁸. A pp. 3, nota 1 e 32, nota 2, não consta a referência às despesas de aquisição de bens e serviços entre as despesas de cooperação. No entanto, uma parte significativa das despesas de cooperação tem esta natureza.

⁹ Relatório n.º 4/DSAud/2002 (p. 41), cit. no Relato de Auditoria (Proc. N.º 22/02 – Audit), p. 26.



Tais alterações não podiam deixar de ser conhecidas da equipa de auditoria, que realizou o trabalho de campo em estreito contacto com os serviços administrativos e financeiros do Instituto¹⁰. Pensa-se que as alterações levadas a cabo na contabilidade, por concretizarem recomendações desde há muito formuladas em diversas acções de auditoria (v.g. do Tribunal de Contas, da DGO e da Inspeção-Geral de Finanças), deviam ser referidas no Relato de Auditoria.

Fundo de Maneio

Foi considerada a circunstância da violação do princípio de unidade de tesouraria, concluindo-se pela necessidade de as verbas correspondentes ao fundo de maneio deverem depositar-se em conta aberta na Direcção-Geral do Tesouro (DGT). Para esse efeito, foi trocada correspondência com a DGT, solicitando reunião para discussão do assunto.

Perante a ausência de resposta, o IPAD oficiou a DGT no sentido de obter instruções sobre a abertura da conta e a transferência dos montantes em causa.

Desconhecem-se os desenvolvimentos que possam ter ocorrido.

Comissão de Fiscalização

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

¹⁰ O Relato de Auditoria chega ao pormenor de mencionar o abandono do apuramento por recurso às Folhas de Excel.



Regulamentação dos apoios a ONGD

As Regras de Co-Financiamento a Projectos estavam, à data em que o signatário cessou funções, em curso de revisão, no âmbito de um grupo de trabalho conjunto do IPAD e da Plataforma. Essa revisão pode absorver muitas das sugestões formuladas no Relato de Auditoria, constituindo-se em base para a elaboração de regras de financiamento dos demais projectos apoiados pelo IPAD¹¹.

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 é, em muitos casos, por falta de critérios de análise, de procedimentos de exame e de documentos normalizados, «subjectiva, casuística e tecnicamente pouco sustentada»¹².

A elaboração de um projecto de Regulamento de Análise de Projectos era um dos objectivos da Direcção de Serviços de Análise (BIL I), previsto tanto no Plano de Actividades para 2005¹³ quanto nos Objectivos da unidade orgânica para a Avaliação de Desempenho no mesmo ano.

Quanto à forma que deva revestir tais normas, pensa-se que, além da transparência da actividade do Estado, deve garantir-se a vinculatividade dos instrumentos reguladores, o que pode garantir-se por regulamentos administrativos sob a forma de portaria. A forma legal, se bem que desejável a

¹¹ Cfr. O regulamento de financiamento de projectos apresentados pelas autarquias locais, anexo ao protocolo celebrado com a Associação Nacional de Municípios.

¹² Cfr. o que a esse respeito se escreve no *Relatório sobre a situação do IPAD...*, também citado pelo Relato de Auditoria Relato de Auditoria (Proc. N.º 22/02 – Audit), p. 27.

¹³ Mais correctamente, projecto de Plano de Actividades, porque embora submetido à tutela, não mereceu, pelo menos até 20 de Julho de 2005, qualquer despacho.

médio prazo – até pelas garantias que lhe estão associadas – tenderia a cristalizar procedimentos e normas que ainda não estão experimentados e que, decerto, carecerão de revisão após algum tempo de vigência.

Concessão, pagamento e controlo dos apoios

Fisco e Segurança Social

A Ordem de Serviço n.º 2/2005 previa que os documentos comprovativos da inexistência de dívidas ao Fisco e à Segurança Social fossem enviados à contabilidade do IPAD a instruir pedidos de pagamento superiores a € 5.000,00.

Considera-se, no entanto, que, tal como defendido no Relato de Auditoria (v.g. 4.2.3.1.), tal comprovação deve igualmente ser efectuada no momento da concessão do apoio financeiro, sempre que se trate de entidade com obrigações contributivas perante o Estado português.

Controlo das despesas dos projectos

A pp. 49, no 1º §, 2º travessão, refere-se que o despacho de autorização de pagamento não foi precedido de parecer do director de serviços da BIL II. Uma possível explicação é a vacatura do cargo a partir de Fevereiro de 2005, o qual não foi entretanto provido em regime de substituição. Contudo, nas informações de pagamento propostas pela BIL II deve constar o parecer da chefe de divisão da Divisão de Acompanhamento de Projectos.

Quanto ao mais, reconhecendo-se validade às críticas formuladas a respeito do controlo das despesas dos projectos, sempre se deixam umas notas sobre as medidas entretanto adoptadas.



O controlo da execução de projectos no IPAD foi dificultado (em 2004 e 2005) desde logo pelo reduzido pessoal disponível, tanto na SCAE quanto na BIL II¹⁴. Acresce que os técnicos existentes se encontravam sobrecarregados com a conferência de facturas e impossibilitados de proceder à análise qualitativa da execução dos projectos, com recurso a relatórios, visitas ao terreno e outros meios.

Esta carência de recursos humanos – que explica algumas das situações evidenciadas no Relato de Auditoria – contribuiu para que o controlo da execução de projectos tenha assumido feição quase exclusivamente documental, prescindindo-se, em regra, de verificação “no terreno”¹⁵. 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.

Para obviar a tal situação e melhorar o acompanhamento dos projectos, decidiu o Conselho Directivo o seguinte:

- A. Aprovar normas de optimização dos procedimentos de gestão no âmbito do controlo e acompanhamento dos programas, projectos e acções¹⁶;
- B. Externalizar parte significativa do acompanhamento da execução dos projectos;
- C. Emitir uma ordem de serviço sobre procedimentos de auditoria e verificação documental¹⁷.

¹⁴ Em Julho foi possível atribuir à SCAE, por concurso externo, mais dois técnicos.

¹⁵ No entanto, foram realizadas auditorias, em 2004, aos Projectos na Província de Benguela, Angola (Programa de Reabilitação Comunitária) e, em 2005, ao projecto promovido pelo Instituto de Ciências Biomédicas Abel Salazar, na Guiné-Bissau, e ao Programa Ajuda Pós-Emergência a Moçambique, nos sectores da Educação (“Novas Escolas”) e da Agricultura (“Crédito Bancário”).

¹⁶ Informação de Serviço n.º 1024/05 – GACD, remetida ao Tribunal de Contas a 26 de Junho de 2005.



A. Optimização do controlo e acompanhamento de projectos

O sistema (informatizado) de gestão e acompanhamento de projectos deve assentar em Fichas de Projecto, que traduzam a informação relevante sobre a génese e evolução de cada projecto, permitindo comparar, *on line* e *on time*, o planeado ao executado. Estas fichas aglutinam, para cada projecto, a informação introduzida pelos vários serviços intervenientes no processo (funções Planeamento, Análise, Acompanhamento, Contabilidade), na medida das respectivas responsabilidades, permitindo ao “Gestor de Projecto”, por um lado, e ao Conselho Directivo, por outro, o exercício das funções respectivas¹⁸.

Este sistema permitia centralizar a informação relevante de todos os projectos em curso e garantir o respectivo acompanhamento.

Foram aprovados o modelo de Ficha de Projecto e respectivo Manual de Procedimentos, devendo aquele modelo funcionar como *lay-out* do módulo de Gestão e Acompanhamento de Projectos do Sistema Minimal. Foi ainda realizada uma apresentação do funcionamento deste módulo, mas desconhecem-se ulteriores desenvolvimentos.

B. Externalização da auditoria documental

A externalização da auditoria documental assenta no pressuposto de que o IPAD não pode, por si, com racionalidade, eficiência e eficácia, assegurar o controlo das despesas dos projectos e da sua execução física. Por outro lado, existem no mercado empresas de auditoria que, com menores custos e apreciável especialização, podem realizar essas tarefas.

¹⁷ Ordem de Serviço n.º 4/2005, de 15 de Junho (Aprova normas de processamento e liquidação de apoios concedidos pelo IPAD).

¹⁸ Cfr a IS n.º 1024/05 – GACD para maiores desenvolvimentos.

O modelo de externalização é utilizado por outras instituições responsáveis pela concessão de apoios financeiros (v.g. o IAPMEI) e O referido modelo assenta nas seguintes linhas:

- Celebração de um protocolo com a Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC) para a definição de uma tabela de preços dos serviços de auditoria a prestar;
- Definição dos termos de referência das auditorias e do modelo de declaração do ROC ou SROC;
- Previsão (em regulamento a aprovar e no texto dos contratos) de que a apresentação de documentos comprovativos de despesa pode ser substituída por declaração do ROC ou SROC de que essas despesas foram realizadas e que a sua execução obedece às percentagens, condições e limites do contrato de financiamento¹⁹²⁰;
- Definição das regras de escolha e financiamento dos auditores²¹

A Directriz sobre os termos de referência de auditorias a projectos de cooperação foi aprovada em Conselho Directivo e enviada à OROC para discussão, no âmbito de um grupo de trabalho conjunto às duas entidades para preparar a celebração do protocolo.

Desconhecem-se os desenvolvimentos que possam ter ocorrido.

¹⁹ A apresentação das despesas auditadas seria prévia a qualquer libertação de verbas a realizar pelo IPAD, exceptuados os adiantamentos.

²⁰ O âmbito da auditoria pode incluir o acompanhamento da execução física do projecto, a efectuar através de verificação no local. Foi essa a solução adoptada v.g. no protocolo celebrado com a Fundação Aga Kahn Portugal para financiamento do CRSP – Projecto de Desenvolvimento Rural do Litoral Norte de Cabo Delgado (Moçambique).

²¹ Por instruções do Gabinete de Sua Excelência o SENEC, as ONGD poderiam escolher livremente o respectivo auditor.



C. A Ordem de Serviço n.º 4/2005, entretanto aprovada, concretiza algumas das recomendações referidas no Relato de Auditoria (designadamente a pp. 13, 49 e 60 ss.). Solicita-se, portanto, que esse documento seja apreciado no âmbito da auditoria para que possa aquilatar-se da necessidade de se manterem as recomendações.

Documentos comprovativos de despesa

Para além do que é dito no ponto anterior quanto à Ordem de Serviço n.º 4/2005, a Ordem de Serviço n.º 2/2005 contém ainda disposições relativas aos documentos comprovativos de despesa legalmente aceites.

Despesas administrativas

A necessidade de justificar as verbas atribuídas à rubrica Despesas Administrativas foi sempre motivo de desacordo entre o IPAD e algumas ONGD. Portanto, será sobremaneira útil uma posição muito firme do Tribunal de Contas no sentido da obrigatoriedade de justificação pormenorizada destas despesas.

Outros projectos de cooperação

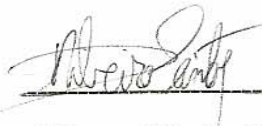
O subsídio excepcional não está sujeito às normas do concurso das ONGD. Como tal, o seu pagamento não pressupõe a apresentação de quaisquer documentos comprovativos de despesa. A comprovação da aplicação do subsídio pode ser comprovada *a posteriori*.

Conclusão

O Relato de Auditoria, se bem que rigoroso e preciso no levantamento das irregularidades e anomalias a apontar à actividade do IPAD, omite, na generalidade, as medidas entretanto adoptadas para as superar. O resultado é o desfasamento de várias das recomendações formuladas, que perdem assim o efeito útil.

Solicita-se, face ao exposto, que essas medidas sejam apreciadas em sede de Relato de Auditoria, para que possa ajuizar-se da oportunidade de formular tais recomendações ou, pelo contrário, de referir que irregularidades apontadas desde há muito foram total ou parcialmente sanadas.

Lisboa, 4 de Novembro de 2005



(Diogo Ribeiro Santos)

Teresa Seixas Nunes
R.Emb. Martins Janeira, 11- 2º Esq
1750-097 Lisboa

A
Direcção Geral do
TRIBUNAL DE CONTAS
a/c Exma.Sra.Auditora.Coordenadora
Dra. LEONOR CÔRTE-REAL AMARAL
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Lisboa, 8 de Novembro de 2005

Assunto: **Proc. Nº 43/05 - Audit**

Em resposta ao ofício 14047 de 25 Out 2005, recebido no passado dia 2 do corrente mês, referente ao processo em epígrafe, cumpre-me informar o seguinte:

- 1- O meu desempenho de funções na qualidade de Vogal do Conselho Directivo do IPAD decorreu entre 1 de Fevereiro de 2003 (despacho de nomeação nº 2418/2003 do Ministro dos Negócios Estrangeiros publicado em DR em 6 Fevereiro de 2003) e 13 de Setembro 2004 (despacho de exoneração nº 21996/2004 do Ministro dos Negócios Estrangeiros publicado em 27 Outubro de 2004).
- 2- De acordo com os Estatutos do IPAD (Decreto Lei 5/2003) o Instituto era composto por 3 órgãos: Presidente, Conselho Directivo e Comissão, de Fiscalização, sendo certo que apenas os dois primeiros foram designados pela tutela.
- 3- Também no referido Decreto Lei se encontra definida a orgânica do Instituto, complementada à posteriori com o Despacho 1678/2003 (2ª série) do Gabinete do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação relativo às funções e competências de cada Direcção de Serviços,
- 4- Entendeu o Presidente do Instituto proceder a uma delegação de competências entre os diversos vogais, delegação essa constante das Ordens de Serviço nºs 2/2003, 4/2003 e 5/2003 e formalizada através de Despachos publicados na II Série do DR com os seguintes números
 - 1059/2003
 - 19831/2003
 - 9599/2004



- 5 – Ou seja, em relação à minha pessoa, o exercício de funções abarcou as seguintes áreas:
- a) Entre 1 Fevereiro e 5 Novembro 2003: competência em matéria de supervisão e coordenação relativamente à Direcção de Serviços Bilaterais II e à Divisão de Gestão Financeira;
 - b) Entre 5 Novembro e 17 Dezembro 2003: supervisão e coordenação da Direcção de Serviços de Administração;
 - c) Entre 17 Dezembro 2003 e 16 Setembro 2004: supervisão da Divisão de Património.

6 – Relativamente ao conteúdo do Relato do Tribunal de Contas e, pese embora de momento não ter obviamente acesso a qualquer documentação do Instituto, entendo dever explicitar que :

- a) 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;
- b) Efectivamente 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 (com um contrato de aquisição do sistema Minimal demasiado restritivo, alguma impreparação dos técnicos, custos e tempos previsíveis para a sua adaptação totalmente incomportáveis). – de que resultava a inviabilidade prática de instalação de uma contabilidade analítica;
2. a inevitabilidade de um certo compasso de espera tanto mais quanto não sendo o IPAD um organismo com total autonomia teria de, no âmbito da sua dependência, se enquadrar na própria reestruturação do sistema informático em curso ou estudo no próprio 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 nos PAC e outros) e verbas por afectar em função das dotações orçamentais.



5. acresce ainda que nos termos legais todos os apoios e subsídios concedidos através do orçamento do IPAD, independentemente do órgão que o(s) concedeu, foram objecto de publicação em Diário da República.

7 – Porque o IPAD nasceu da extinção das duas entidades anteriores – ICP e APAD- foram diversas as condicionantes sentidas pelo CD e por cada um dos seus membros no desempenho de funções, com particular destaque para:

- impossibilidade de adequação do quadro de funcionários às reais necessidades em termos de recursos humanos: basta referir que não foi possível aprovar o quadro de pessoal do instituto nem tão pouco colmatar as deficiências detectadas em termos de determinadas aptidões profissionais, como sejam as ligadas às áreas de gestão, economia, finanças, informática de gestão, direito orçamental financeiro.

Apesar dessa identificação estar realizada de forma atempada pelo CD nem ao nível do recrutamento junto da administração pública nem pelo recurso à contratação externa foi possível preencher as lacunas, aspecto este sobretudo importante quando a grande maioria dos projectos transitados vinham da ex-APAD não tendo sido autorizada a contratação de técnicos conhecedores dos mesmos;

- necessidade de utilização do dispositivo organizacional do ex-ICP (já que se assistiu à total extinção da APAD) para integrar as funções anteriormente cometidas a duas instituições, com particular destaque para o vasto e diversificado âmbito de actuação da APAD. Essa imposição legal de aproveitamento da estrutura organizacional do ICP de dimensão reduzida facilmente se detectou ser um dos principais entraves a uma maior e desejável eficiência do serviço (a título de exemplo basta referir a necessidade sentida de sistemáticas alterações orçamentais para poder corresponder à missão definida nos estatutos e não previstas na transição para o novo instituto)

- criação do IPAD numa altura em que a própria Administração pública se iniciou numa profunda reforma (basta lembrar que a não designação de um dos órgãos do Instituto – a comissão de fiscalização – se inseriu, ao que suponho, nas medidas então decididas por parte do Ministério das Finanças)

- alterações ao nível da Tutela, sendo que entre 2002 e 2004 se assistiu à nomeação de três titulares distintos ao nível da pasta do Ministério dos Negócios Estrangeiros e respectivos Secretários de Estado

- No que diz respeito à adequação da parte financeira do Instituto gostaria de complementar as conclusões com os seguintes aspectos:

a) com a perda de autonomia financeira o IPAD adoptou desde o início o RAFE e a ligação SIC; paralelamente e como consta da sua lei orgânica, dispunha de um Fundo de Maneio Permanente constituído numa base percentual sobre algumas rubricas orçamentais: financiamento de projectos, acompanhamento da cooperação, instituições multilaterais e ajuda de emergência e que se encontrava depositado numa Conta de Depósitos à Ordem junto da Caixa Geral de Depósitos.

T. S.
3

- b) mensalmente eram efectuados junto da DGO os pedidos de fundos e os pagamentos efectuados através da DGT, com excepção naturalmente de alguma utilização dada ao Fundo de Maneio Permanente para situações de urgência. Importa referir que perante alguma demora na efectivação de pagamentos por parte da DGT foram realizadas diversas reuniões com essa DG com vista a uma melhoria da aplicação de fundos. Todas as movimentações de fundos, quer através da DGT quer do FMP eram naturalmente objecto de contabilização e subseqüentemente de controlo orçamental
- c) verificando-se que a transição de saldos não era automática mas sujeita a despacho conjunto, os pagamentos respeitantes a projectos transitados ficavam assim condicionados e sujeitos não só a demoras como nalguns casos a custos adicionais não previstos na fase de aprovação. Basta referir que me relação às verbas transitadas em 2002 e 2003 as autorizações respectivas só ocorreram em meados do ano seguinte, o que inviabilizou desde logo, o respeito pelos prazos de pagamento inicialmente previstos nos contratos de financiamento.
- d) 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)

Permito-me ainda realçar o facto de:

- a) o exposto se basear em registos de memória e não em documentos reais , aos quais deixei de ter obviamente acesso a partir do momento em que fui exonerada;
- b) atendendo ao facto de, a partir de 17 Dezembro de 2003 e por decisão do Presidente, as minhas funções terem ficado confinadas à supervisão da Divisão de Património, em relação a assuntos de outras áreas apenas poderei ter tido conhecimento se e na medida em que os mesmos tenham sido tratados em sede das reuniões do Conselho Directivo com a minha participação e presença.

Por último gostaria de manifestar a minha disponibilidade para prestar todos os esclarecimentos que se mostrem necessários e descrever todas as situações que sejam do meu conhecimento.

Com os meus respeitosos cumprimentos,





S. R.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa du Bocage 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
Proc. n.º 43/05 - AUDIT DA I	Of 14038, de 25-10-05	Of n.º 304/2005 Proc 077/2005	15-11-2005

ASSUNTO: Relato de auditoria aos “Apoios concedidos pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (ano 2004)”

Em resposta ao ofício referenciado em epígrafe, que remetia o Relato da Auditoria aos “Apoios concedidos pelo Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (ano 2004)”, para efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, informamos que algumas das matérias foram objecto de análise em auditorias realizadas por esta Direcção-Geral àquele Instituto¹, designadamente as que se referem à execução financeira e ao fundo de maneo.

Em termos genéricos, as conclusões expressas no aludido relatório são coincidentes com as emitidas por essa Direcção-Geral. No entanto, do conjunto de questões abordadas no relato, destacamos o seguinte:

- Quanto ao pagamento das despesas de cooperação através da rubrica residual *06.02.03 - Outras despesas correntes – Diversas - Outras*.

É, também, entendimento desta Direcção-Geral que o IPAD deveria proceder à desagregação das despesas de cooperação, de acordo com a sua natureza económica.

Porém, 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 (artigo 8.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto²).

¹ Relatório n.º 4/DSAud/02, à então APAD e Relatório n.º 8/DSAud/2004, ao IPAD.

² Lei de Enquadramento Orçamental, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.



- Sobre a transição de saldos.

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.

- Relativamente ao Fundo de Maneio

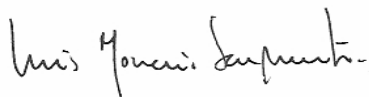
A constituição do fundo de maneio por valor excessivo, apesar de ter cobertura legal, foi objecto de crítica por parte desta Direcção-Geral, na última auditoria efectuada ao IPAD. Também, Sua Ex^a. o Secretário de Estado do Orçamento, em despacho exarado sobre o projecto de Despacho conjunto que autorizou a constituição do fundo de maneio 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 maneio, 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.

Discordamos, no entanto, da asserção expressa em *A - Sumário, I - Enquadramento* (páginas 1 e 2), sobre 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 Institutos”, tendo em conta o artigo 60.º do Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de Março³ eos art.º 12º e 17º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.

Com os melhores cumprimentos.

O Director-Geral



(Luís Morais Sarmiento)

³ Decreto de execução orçamental para 2003.

DGTC 22 11 05 22830





S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Sua referência	Sua comunicação de	Nossa referência	Data
DAII – Ofício n.º 11.944	8 de Setembro de 2005	N.º 395 15 / B / 559 DSC	2005-09-15

ASSUNTO: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2004 – Área dos benefícios fiscais.

Em satisfação do solicitado informo V. Ex.ª que não sendo a Direcção-Geral do Orçamento a entidade administradora de qualquer das receitas do Estado em análise, procedemos, a partir dos dados constantes do relatório do último Orçamento do Estado disponível, à auscultação das Direcções-Gerais dos Impostos (DGCI) e das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC). Assim sendo, tendo presente que o relatório do OE/2005 (datado de Outubro de 2004) apresenta os dados relativos à despesa fiscal de 2004 como sendo estimativas [E], e presumindo-se que os de 2002 e 2003, dado não apresentarem qualquer observação, tenham natureza definitiva (os dados de 2005, com não poderia deixar de ser, estão assinalados como sendo previsões [P]), foram elaborados vários quadros com esses valores, os quais foram enviados às DGCI e DGAIEC a coberto, respectivamente, dos nossos ofícios n.ºs 222 e 224, respectivamente, de 12 e 13 de Maio de 2005.

O ponto 5) do ofício dirigido ao Senhor director-geral dos Impostos tem o seguinte teor:

“A validação dos dados relativos às despesas fiscais dos anos de 2002 e 2003, bem como a indicação dos valores definitivos para o ano de 2004 que constam dos Quadros n.ºs 5, 6, 7 e 8 anexos, relativos ao conjunto dos impostos, IRS, IRC e IVA.

Informo que estes dados foram retirados do relatório do Orçamento do Estado para 2005, pelo que não estando na altura ainda terminado o ano, os dados do ano de 2004 estão referenciados como sendo estimativas.



Disponibilização de elementos que facilitem a compreensão dos dados dos quadros, bem como, se entendido como relevante, de outros dados para rebater os reparos que o Tribunal de Contas vem fazendo nesta área, nomeadamente, o facto de não ser indicada a despesa fiscal de outros impostos e de não estarem incluídas todas as modalidades de benefícios que originam despesa fiscal (de no IRC não serem quantificadas as isenções temporárias e de no IVA não serem contempladas as isenções concedidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 103-A/90, de 22 de Março, e do n.º 8 do artigo 15.º do Código do IVA).

Se entendido relevante, a justificação para o facto de os valores actuais da despesa fiscal do IRS, IRC e IVA de 2002 e 2003 (do relatório do OE/2005, de Outubro de 2004), terem sofrido alterações face aos valores disponibilizados pela DGCI na altura do fecho da CGE/2003 (em Junho de 2004)."

Por sua vez, o ponto 3) do ofício dirigido à Senhora directora-geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo tem o seguinte teor:

"A validação dos dados relativos às despesas fiscais dos anos de 2002 e 2003, bem como a indicação dos valores definitivos para o ano de 2004 que constam dos Quadros n.ºs 5 e 6, relativos ao ISP e IA.

Informo que estes dados foram retirados do relatório do Orçamento do Estado para 2005, pelo que não estando na altura ainda terminado o ano, os dados do ano de 2004 estão referenciados como sendo estimativas.

Disponibilização de quaisquer elementos que facilitem a compreensão dos dados dos quadros, bem como, se relevante, a indicação de outros dados no sentido de rebater os reparos que o Tribunal de Contas vem fazendo nesta área, nomeadamente, ao facto de não ser indicada a despesa fiscal de todos os impostos administrados pela DGAIEC. Neste âmbito, para a CGE/2003 a DGAIEC indicou pela primeira vez a despesa fiscal com o Imposto de consumo sobre o tabaco (0,9 milhões de euros) e com o IA (0,5 milhões de euros) para o ano de 2003."

Relativamente às questões quantitativa e qualitativamente levantadas pelo Tribunal de Contas, e pela ordem apresentada, sou de informar o seguinte:

- Quanto ao facto de "Assinala-se, em relação ao IVA, que os valores patenteados na CGE não são coincidentes com os remetidos pela DGCI ao Tribunal..." 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 2 dias do prazo legal limite para a apresentação da CGE/2004, que capeou a Informação n.º 1.417 da sua Direcção de Serviços de Planeamento e Sistemas de Informação;

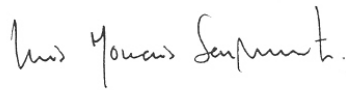


- 3 -

- Quanto ao facto de "... e que, ao contrário de anos anteriores, a DGAIEC não remeteu o apuramento da despesa fiscal relativa ao IVA aduaneiro", 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;
- A referência "... 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", face ao que anteriormente ficou expresso, parece-nos que só poderá ser justificada junto das entidades administradores das respectivas receitas, o mesmo acontecendo com os vários desvios de valor da despesa fiscal enunciados pelo Tribunal de Contas;
- Relativamente ao facto de "... 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, e do n.º 8 do artigo 15.º do CIVA...", parece-nos que a sua resposta só poderá ser obtida junto daquelas Direcções-Gerais;
- Quanto ao facto de "O TC continua a entender que o apuramento da despesa fiscal deverá ser mais abrangente... continua a recomendar que sejam envidados esforços no sentido da CGE... evidenciarem toda a despesa fiscal efectiva", a DGO, aquando da solicitação dos valores da despesa fiscal para a CGE/2005, bem como da justificação para as variações registadas, e à semelhança que já ocorreu para a CGE/2004, procurará alertar novamente as DGCI e DGAIEC para estes aspectos.

Com os melhores cumprimentos,

O DIRECTOR-GERAL,



(Luís Morais Sarmiento)

JH

DGTC 1909'05 19479



MINISTÉRIO DA
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

351 1 3834970 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Fax

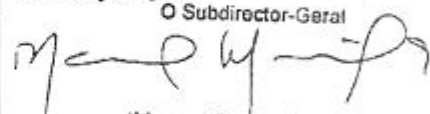
GABINETE DO SUBDIRECTOR-GERAL DO IR

C/C:		Nº: 36/05
Nº Processo:		Nº. de Páginas incluindo esta: 4
DE: Gabinete SDG - IR Manuel Meireles Av.º Engenheiro Duarte Pacheco, 28 18.º LISBOA 1070-810 : 213834962 FAX: 213834970		PARA: Gabinete Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas Av.º Barbosa de Bocage, 61 Lisboa FAX: 21 7936033
ASSUNTO: Anteprojecto parecer da CGE/2004		
OBSERVAÇÕES: <input type="checkbox"/> Urgente <input type="checkbox"/> Responder com Urgência		
MENSAGEM: Em cumprimento do despacho do Sr. SDG do IR Dr. Manuel Meireles, de 20/09/05, junto envio a V. Ex.ª a informação nº 05-GAB/2005, deste gabinete referente ao "ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2004 – ÁREA DOS BENEFÍCIOS FISCAIS". Com os melhores cumprimentos. <div style="text-align: center;"> O Secretariado Perpétua Ferreira </div> 20-09-2005		

NOS CONTACTOS COM OS SERVIÇOS FISCAIS, MENCIONE SEMPRE O SEU NOME, NÚMERO DE CONTRIBUINTE E MORADA.

BGTC 21 09 05 19621



Quando
Transmitir-se ao Tribunal de Contas
20.09.05
O Subdirector-Geral

(Manuel Sousa Meireles)

ASSUNTO: ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CONTA GERAL DO ESTADO DE 2004 – ÁREA DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

Informação n.º 05-GAB/2005

O Tribunal de Contas, em cumprimento do despacho do Senhor Conselheiro Relator, de 08/09/2004, citou esta Direcção Geral para, no prazo de 12 dias, lhe remeter comentários ao anteprojecto de parecer sobre a CGE/2004 – Área dos Benefícios Fiscais.

Relativamente ao **IRS** a respectiva Direcção de Serviços prestou a seguinte informação:

De um modo geral, *concorda-se com as conclusões enunciadas pelo Tribunal de Contas*, nomeadamente, no que diz respeito:

1. ao valor total da despesa fiscal de 569,4 *milhões de euros*, registado em 2004, que representou um crescimento de 7,9% relativamente ao ano anterior (de acordo com o ponto 1 da Informação do IRS n.º 1012/05, de 30 de Maio);



2. aos benefícios atribuídos aos planos poupança reforma (PPR), contas poupança habitação (CPH) e deficientes, os quais representaram 81,1% do total da despesa em 2004 (de acordo com o ponto 2 da Informação do IRS acima referida);
3. às aplicações em PPR's que continuaram a ser a rubrica de maior peso na despesa fiscal, a qual, com um crescimento de 10,4%, superior ao das outras duas (2,3% e 7%, em CPH e deficientes), passou a representar 30,6% do total;
4. aos valores publicados na CGE, os quais são coincidentes com os fornecidos directamente ao Tribunal pela DGCI;
5. ao confronto dos valores da CGE com os das previsões e estimativas, verificou-se que os desvios não são expressivos, salvo relativamente à rubrica "Rendimentos Isentos sujeitos a englobamento" em que o valor previsto no DE/2004 foi bastante subestimado.

No que se refere ao IRC, a Direcção de Serviços competente prestou a seguinte informação:

1. 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.
2. 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;



3. Apesar da alteração dos valores, mantêm-se válidos os comentários constantes do documento, quanto à variação da despesa fiscal;
4. Com efeito, em sede de IRC, é muito difícil estimar a despesa fiscal que opera por dedução à colecta, pois de ano para ano verificam-se diferenças muito significativas, particularmente na despesa fiscal associada a grandes projectos de investimento;
5. Por outro lado, o crescimento verificado na despesa relativa a deduções à colecta é também explicado pela introdução do benefício designado por "reserva fiscal para investimento".

À consideração superior

Gabinete do Subdirector-Geral do IR, 20 de Setembro de 2005

A Inspectora Tributária Principal

(Fernanda Monteiro)



Exmo. Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 Lisboa

V/ Refª
DA II

Nº Saída
1062

Processo
2.3.4/160-1/2005

Data
2005.09.21

ASSUNTO: Comentários ao Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/2004 – Área dos Benefícios fiscais

Em resposta ao solicitado, junto envio a V. Exa. os comentários desta Direcção-Geral, relativos ao assunto em epígrafe.

I – Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos

A situação verificada na rubrica “Produção de Energia”, resulta não só de um decréscimo nas quantidades totais de fuelóleo consumidas, mas acima de tudo, de uma alteração da estrutura dos consumos. Efectivamente, nos anos anteriores verificava-se um forte consumo do fuelóleo com taxa mais elevada (mais poluente), enquanto que em 2003 por obrigação legal¹, consumiu-se muito mais fuelóleo com teor de enxofre inferior a 1%, cuja taxa é menos de metade da do restante fuelóleo.

II – Imposto sobre o tabaco, Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas e Imposto Automóvel.

Quanto a estes impostos, esta Direcção-Geral não tem quaisquer observações suplementares a fazer ao anteprojecto de parecer do Tribunal de Contas.

III – IVA (vertente aduaneira)

No documento remetido pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas é referido no terceiro parágrafo do ponto 5.4.2 (Quantificação da despesa fiscal) que “....ao contrário de anos

¹ O Dec-Lei 281/2000 de 10 de Novembro impõe o consumo de fuelóleo menos poluente a partir de 1 de Janeiro de 2003.



anteriores, a DGAIEC não remeteu o apuramento da despesa fiscal relativa ao IVA aduaneiro.”


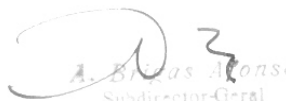
Relativamente a este aspecto anota-se que a DGAIEC nunca procedeu ao envio da despesa fiscal em sede da importação de bens. Todavia, encontra-se em desenvolvimento uma aplicação informática que permitirá recolher os elementos necessários à quantificação da despesa fiscal a este nível.

No que concerne aos comentários que integram o mesmo documento relativos ao Quadro 5.4.2.3 (Imposto sobre o Valor Acrescentado – Despesa fiscal em IVA), concretamente quando é referido 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, e do n.º 8 do art.º 15.º do CIVA”, assinala-se o seguinte:

- 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.
Por conseguinte, a DGAIEC tem competência para atribuir a referida isenção independentemente dos veículos serem importados, adquiridos no território nacional ou noutro Estado membro, pelo que não é possível a DGCI fornecer tais dados.
Esta isenção está prevista na alínea j) do n.º 1 do artigo 13.º e no n.º 8 do artigo 15.º, ambos do Código do IVA.

- O valor da despesa fiscal cifrou-se em 7,9 milhões de euros.

Com os melhores cumprimentos,

 O DIRECTOR-GERAL

A. Brígida Alonso
Subdirector-Geral

DGTC 22 09 05 19711

2

AO
TRIBUNAL DE CONTAS
Exma Sr^a Dra^a Maria Augusta Alvito
Av.Barbosa du Bocage, 61
1069-045 Lisboa

Referência: UCF-QCA's-169/05

Data: 05.08.12

Assunto:

Relato da auditoria do Tribunal de Contas aos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual (artº 39º do EBF)
Refª. Pº nº 07/05-Audit

Em resposta à vossa carta com a referência Pº nº 07/05 - Audit, que capeia o relato em apígrafe, e para cumprimento do estabelecido no Artº 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto e do nº 3 do artº 73º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto, apresentamos os seguintes comentários:

A - Comentários respeitantes às recomendações do Tribunal de Contas ao ICEP

Os comentários abaixo produzidos dizem respeito aos projectos seleccionados relativos ao ICEP ao abrigo do Decreto-Lei Nº 401/99.

RECOMENDAÇÃO: "Que sejam clarificados o sentido e alcance das expressões utilizadas nos Decretos-Leis nºs 401 e 409/99, quanto às condições de acesso e de elegibilidade, por forma a superar as divergências de entendimento entre as entidades gestoras, a DGCI e os promotores"

O Manual de Procedimentos, revisto pelo ICEP/UIF em 2004/2005, já ajudou a clarificar alguns aspectos, conforme referido na pág.19 do Relato, parte III - Desenvolvimento da Acção.

Uma clarificação no texto da Lei implicará a modificação do Decreto-Lei, aspecto que será tido em conta em futuras propostas de alteração.

RECOMENDAÇÃO: "Que a redacção do nº 1 do artº 3º do Decreto-Lei nº 401/99 seja compatibilizada com a do mesmo preceito do Decreto-Lei nº 409/99, eliminando-se a possibilidade de concessão de benefícios fiscais a projectos de investimento já iniciados.

É, de facto, entendimento que a redacção do nº 1 do art. nº 3 do D nº 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.

RECOMENDAÇÃO: "Que sejam cumpridos os prazos previstos na lei para análise e apreciação das candidaturas"

O ICEP 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.

RECOMENDAÇÃO: "Que as entidades gestoras dos projectos remetam tempestivamente à DSBF os relatórios de verificação e acompanhamento que efectuem"

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

B - Comentários respeitantes às recomendações do Tribunal de Contas ao IAPMEI

Os projectos seleccionados relativos ao IAPMEI dizem respeito a candidaturas ao abrigo do Decreto-Lei Nº 409/99.

RECOMENDAÇÃO: "Que sejam clarificados o sentido e alcance das expressões utilizadas nos Decretos-Leis nºs 401 e 409/99, quanto às condições de acesso e de elegibilidade, por forma a superar as divergências de entendimento entre as entidades gestoras, a DGCI e os promotores"

RECOMENDAÇÃO: "Que a redacção do nº 1 do artº 3º do Decreto-Lei nº 401/99 seja compatibilizada com a do mesmo preceito do Decreto-Lei nº 409/99, eliminando-se a possibilidade de concessão de benefícios fiscais a projectos de investimento já iniciados."

Concordamos com a apreciação do Tribunal de Contas no que diz respeito à necessidade de clarificação e harmonização dos critérios de apreciação das candidaturas por um lado, e na definição de metodologias de avaliação do Grau e Cumprimento do Contrato em sede de acompanhamento, por outro.

Importa referir que o IAPMEI remeteu já uma proposta de metodologia para a 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.

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.


2

RECOMENDAÇÃO: "Que sejam cumpridos os prazos previstos na lei para análise e apreciação das candidaturas"

No que diz respeito aos prazos de análise das candidaturas, é salientado o esforço desenvolvido, embora se continuem a registar demoras no processo de análise da concessão de benefícios fiscais.

Efectivamente, 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.

Na verdade, 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 todos 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 a DGCI os pareceres definitivos.

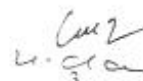
RECOMENDAÇÃO: "Que as entidades gestoras dos projectos remetam tempestivamente à DSBF os relatórios de verificação e acompanhamento que efectuam"

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.

De facto, o IAPMEI procedeu à verificação final dos projectos MDA, Fapricela, Iber-oleff e Sanindusa, de acordo com os procedimentos estabelecidos, não se tendo verificados desvios essenciais face ao previsto. Os relatórios resultantes desta verificação foram analisados pela equipa de auditoria.

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.

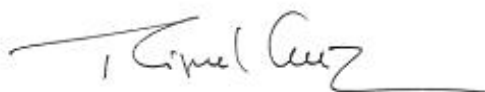
Após esta integração o IAPMEI estará em condições para remeter os relatórios finais à DGCI.



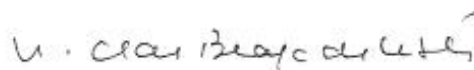
Importa referir que se verificou um atraso nesta integração destas ferramentas decorrente de dificuldades encontradas na disponibilização de recursos técnicos face às prioridades estabelecidas no quadro da gestão dos incentivos do Instituto.

Sem outro assunto de momento, subscrevemo-nos com os nossos melhores cumprimentos

OS VOGAIS DOS CONSELHOS DIRECTIVOS
DO IAPMEI E DO ICEP



Miguel Cruz



Clara Braga da Costa



Agência
Portuguesa para o
Investimento

Exmo. Senhor
Director Geral da
Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

Porto, 19 de Agosto de 2005

Assunto: Parecer sobre a CGE/2004 – Comentários ao relato de auditoria aos Benefícios Fiscais de natureza contratual (artº 39 do EBF).

Senhor Director Geral,

Em resposta ao ofício 10658 de 29 de Julho de 2005, levo ao conhecimento de V. Exa. os comentários da API ao relato referido em epígrafe:

Página 24: divergências entre minutas e contratos definitivos

Este problema resultou de alterações às minutas enviadas pela API para a DSBF, alterações essas que não eram reportadas à API antes da emissão dos Contratos definitivos. No entanto, como pode ver-se no documento remetido ao Gabinete do Senhor Ministro da Economia, em 9 de Julho de 2003, que segue em anexo, considerou-se não estarmos perante alterações de fundo e não serem as mesmas susceptíveis de vir a causar qualquer prejuízo ao Estado português. Como solução para este tipo de problemas foi acordado com a DSBF um procedimento, que está a ser aplicado, de serem comunicadas à API quaisquer alterações introduzidas por essa Direcção de Serviços nas minutas de Contratos que remeta para aprovação superior.

Página 41: tempo despendido na análise

Tal como consta do relato, a API tem conseguido tempos médios de análise mais reduzidos nas candidaturas que lhe foram directamente apresentadas. Já no que respeita a candidaturas transferidas de outras entidades, os tempos médios já decorridos até à transferência tornam difícil que se consiga uma redução rápida da média global.

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, ambos relacionados com o Regime Contratual instituído pelo Decreto-Lei 203/2003:

Agência Portuguesa para o Investimento, E.P.E.
Edifício Península • Praça Bom Sucesso, 127/131 – 7º S. 702
4150-146 Porto

Tel. +351 22 605 53 00
Fax +351 22 605 53 99

api@apinvest.pt
www.investportugal.pt



Agência
Portuguesa para o
Investimento

- 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, dos objectivos a cumprir e da forma de avaliação dos resultados do projecto 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, que se aplicaram desde logo aos projectos em análise, acarretaram demoras iniciais de até 6 meses, essencialmente devido à reduzida frequência das reuniões das Assembleias Municipais.

Página 43: acompanhamento projecto Grohe

Está já concluído o relatório de acompanhamento relativo ao exercício de 2004, que será enviado em breve à DGCI, o qual permite verificar que os objectivos e obrigações contratuais estão a ser cumpridos. O período de vigência termina em 31 de Dezembro de 2005, momento em que se procederá à avaliação final do GCC.

Página 44: utilização de Benefícios Fiscais pela Epcos

A informação constante do relatório de acompanhamento da API corresponde aos elementos fornecidos pela empresa. Porém, atendendo a que a Epcos tem em vigor vários contratos de concessão de Benefícios Fiscais, poderá ter existido uma incorrecta afectação dos Benefícios utilizados neste Contrato. Por isso, a API irá confirmar esta matéria com o promotor.

Finalmente, para que o relato fique mais claro, sugere-se que os projectos apresentados no ponto 3.2.3 sejam separados em dois subpontos: um com os projectos relativos à API e outro com os projectos em que é a DGCI a entidade gestora.

Com os melhores cumprimentos,

António Magalhães Machado
Director Coordenador

(p.f. ver anexo)

DGTC 22 08 05 16300

Agência Portuguesa para o Investimento, E.P.E.
Edifício Península • Praça Bom Sucesso, 127/131 - 7.º S. 702
4150-146 Porto

Tel. +351 22 605 53 00
Fax +351 22 605 53 99

api@apinvest.pt
www.investinportugal.pt



Agência
Portuguesa para o
Investimento

(Anexo)

Exma. Senhora
Dra. Maria Amália Almeida
Chefe de Gabinete
de Sua Excelência o Ministro da
Economia
Rua da Horta Seca, 15
1200-221 LISBOA

Porto, 9 de Julho de 2003

**Assunto: Contrato de Concessão de Benefícios Fiscais à TYCO ELECTRONICS –
Componentes Electromecânicos, Lda.**

A fim de habilitar esse Gabinete a dar resposta ao ofício nº 0879 do Gabinete de S.E. o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais sobre o assunto em epígrafe cabe à Agência Portuguesa para o Investimento informar V.Exª do seguinte:

1. Em 01.07.24, ao abrigo do Regime Contratual de Investimento Estrangeiro, foi assinado entre o Estado Português, representado pelo ICEP e a Tyco Electronics – Componentes Electromecânicos, Lda. um Contrato de Investimento que integra como Anexo III um Contrato de Concessão de Benefícios Fiscais.
2. Esse Contrato de Concessão de Benefícios Fiscais assinado pelo então titular da pasta das Finanças e pela empresa em causa corresponde "ipsis verbis" à minuta remetida em 01.07.05 pelo ICEP à Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais no âmbito dos procedimentos estabelecidos no DL nº 409/99, de 15 de Outubro.
3. Em 01.07.11, na ausência de comunicação por parte do Ministério das Finanças de qualquer objecção aos termos dessa minuta, foi a mesma, conjuntamente com o Contrato de Investimento da Tyco e os seus restantes Anexos, presente pelo ICEP ao Gabinete de S.E. o Ministro da Economia para efeitos de agendamento e aprovação em Conselho de Ministros.
4. Em 01.07.19 foram aprovados por Resolução de Conselho de Ministros o Contrato de Investimento e o Contrato de Concessão de Benefícios Fiscais da Tyco.
5. O Ministro das Finanças assinou e rubricou o Contrato de Concessão de Benefícios Fiscais da Tyco na versão elaborada pelo ICEP.
6. Vem agora o Ministério das Finanças, através do ofício acima referido, alegar a existência de alterações de fundo entre a minuta homologada em 01.07.17 pelo Ministro das Finanças e o Contrato de Concessão de Benefícios Fiscais assinado que consistem na remissão, em sede de consequências do incumprimento contratual, para a cláusula 21ª do Contrato de Investimento em lugar da cláusula 11ª do Contrato fiscal.



7. No entanto, embora se constate, de facto, essa discrepância, a mesma não consiste, a nosso ver, numa alteração de fundo ao disposto na minuta homologada porquanto:

- a) A cláusula 21ª do Contrato de Investimento, no que respeita à restituição do incentivo fiscal em caso de incumprimento e rescisão contratual (nº 21.5), remete expressamente para as disposições do DL nº 409/99 e para a cláusula 11ª do Contrato de Concessão de Benefícios Fiscais cuja aplicação fica, assim, plenamente assegurada.
- b) O nº 26.5 da Cláusula 26ª do Contrato de Investimento consagra a competência exclusiva dos tribunais tributários para dirimir as questões relacionadas com o incentivo fiscal, afastando deste modo a possibilidade de recurso à arbitragem nesta matéria.

Assim sendo e salvo melhor opinião, a remissão para a cláusula 21ª do Contrato de Investimento que por sua vez remete para a cláusula 11ª do Contrato de Concessão de Benefícios Fiscais e para a legislação que rege a atribuição desses incentivos, respeita a lei e, ainda que através de redacção diversa da homologada, produz os mesmos efeitos jurídicos que a remissão directa para essas disposições cuja prevalência fica, pois, igualmente acautelada.

Donde, não se afigura existirem divergências de fundo relativamente à minuta aprovada ministerialmente que impliquem a necessidade de proceder a alterações no clausulado do Contrato de Concessão de Benefícios Fiscais à Tyco, já assinado pelas Partes.

Considera-se, no entanto, que os procedimentos a adoptar, de ora em diante, deverão assegurar que as alterações efectuadas pelo Ministério das Finanças às minutas de Contratos de Concessão de Benefícios Fiscais que integram Contratos de Investimento sejam atempadamente comunicadas à entidade competente para a emissão dos mesmos.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão Executiva

Fernando da Costa Lima



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS
GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

OFÍCIO Nº. DATA

00305 22/08'05

Exmº. Senhor
Director- Geral do Tribunal de Contas
Avª. Barbosa du Bocage, 61

1069-045 LISBOA

**ASSUNTO: AUDITORIA AOS BENEFÍCIOS FISCAIS AO INVESTIMENTO
DE NATUREZA CONTRATUAL (ARTº. 39º. DO ESTATUTO DOS
BENEFÍCIOS FISCAIS)**

Em cumprimento do despacho do Senhor Director-Geral dos Impostos, junto envio a V.Exª. cópia da Informação nº. 1036/05, de 18 de Agosto, elaborada pela Direcção de Serviços do IRC, desta Direcção-Geral, relativa ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

O Inspector Tributário Assessor Principal,



(Luis Oliveira Mátá)



Concordo com os comentários apresentados neste inquérito relativo ao relatório de Auditoria apresentado pelo Tribunal de Contas e respeito à Auditoria aos benefícios fiscais de natureza contractual.

No que respeita à alteração legislativa proposta, pode a mesma ser incluída no OE para 2006.

A Consideração Superior

DSIRE, 19.8.05

M.^a Helena Martins
Helena Martins

Directora de Serviços

Concordo. Remete-se ao

Tribunal de Contas

2005 08 19

Pelo Director-Geral

João R. E. Durão

JOÃO R. E. DURÃO
Subdirector-Geral

Comando.

A Consideração Superior

19.08.05

O Subdirector-Geral

PROC./IRC: 1914/05

DIVISÃO:

E.G./SAIR: 24976/05 (Manuel Sousa Meireles)

INFORMAÇÃO: 1036 /2005

ASSUNTO:

DIPLOMA: EBF

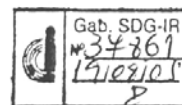
ARTIGO: 39º

ENTIDADE INTERESSADA: Direcção-Geral do Tribunal de Contas

SEDE/MORADA:

NIPC:

SERVIÇO REMETENTE:





1 - Na sequência da elaboração do relato P.º n.º 07/05 – Auditoria aos benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual (art.º 39º do EBF), elaborado pelo Tribunal de Contas – Parecer sobre a CGE/2004 - foi encaminhada, para esta Direcção de Serviços, uma cópia do mesmo, a fim de se proceder aos comentários que o referido relato viesse a merecer, ao abrigo e para os efeitos previstos no art.º 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, e no nº 3 do art.º 73º da Lei nº 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 48/2004, de 24 de Agosto, o que se irá fazer seguidamente.

2 - Tendo em conta a complexidade deste relato e a reduzida disponibilidade de tempo de que dispomos, dado que, não obstante o prazo fixado de 20 dias para se proceder aos comentários nos parecer reduzido, a signatária apenas teve acesso ao documento em 17.08.05, a três dias do limite do prazo estabelecido, não será possível proceder-se à emissão de comentários sobre a análise particularizada de processos. Só com a consulta aos mesmos se poderia tecer com algum rigor os comentários correspondentes às questões levantadas. Assim, iremos concentrar-nos, essencialmente, nas observações e conclusões, bem como nas recomendações constantes do Sumário, que eventualmente venham a suscitar, por parte desta Direcção de Serviços, qualquer comentário.

3 - Relativamente ao enquadramento normativo, o Tribunal de Contas refere que não foi acolhida a recomendação no sentido de que a redacção do nº 1 do artº 3º do Decreto-Lei nº 401/99 seja compatibilizada com o preceito homólogo do DL nº 409/99 e que ainda 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 dos Decretos- Leis nºs 401/99 e 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. 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, podendo também ser proposta a alteração da redacção do nº 1 do artº 3º do Decreto-Lei nº 401/99, se assim for decidido.

4 - Assinala o Tribunal de Contas que, em relação à DGCI, continuam a verificar-se demoras acentuadas na emissão dos respectivos pareceres. Compete-nos referir 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.



5 - Por outro lado, é de realçar que, no que concerne ao tempo médio despendido (salientado no relato) 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, concretamente: agendamento da Resolução do Conselho de Ministros e assinatura dos contratos. 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.

6 - Refira-se, ainda, que os processos cuja análise ainda não foi concluída e para os quais foi também determinado, pelo TC, um tempo médio despendido até à conclusão do trabalho de campo da auditoria, estarão a aguardar a recepção de elementos necessários à sua análise, conforme situação descrita no ponto 4.

7 - Relativamente aos três contratos celebrados ao abrigo do DL 401/99, o Tribunal de Contas refere que apenas um foi objecto de fiscalização pela DGCI, não tendo a Inspecção Tributária conhecimento da celebração dos restantes. Reitera o Tribunal de Contas, no ponto 3.2.1 do relato, que a IT deverá ser informada de todos os contratos celebrados (o que não sucedeu em relação aos dois processos da Frezite). Conforme foi relatado pelo TC, a DGCI/DSBF detectou divergências entre as minutas aprovadas e os contratos celebrados com a Frezite, tendo-se dado conhecimento superior da situação e tendo o SEAF submetido o assunto, em 09.05.2003, à consideração do Senhor Ministro da Economia. Até à data os processos não foram devolvidos a esta Direcção de Serviços, pelo que não se torna possível enviar cópias dos contratos à IT.

8 - Ainda no que diz respeito aos contratos, no ponto 3.2.2.1 refere-se relativamente a diversos processos que há omissões e incorrecções, porquanto nas listagens fornecidas ao TC antes da auditoria, a DGCI/DSBF mencionou (e a título de exemplo vamos referir o processo da Sarreliber) *“estar na situação de “aguardar contrato”, quando se concluiu que o mesmo foi assinado em 19-01-2004 e que deu entrada na DGCI em 26/02/2004 – não se justificando também o pedido de cópia do contrato à API formulado em 04/06/2004”*. 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.



9 - 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 como já tinha sido amplamente referido e reconhecido pelo Tribunal de Contas, 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 nº 257/2005, de 16 de Março.

Estes são os comentários que submetemos à consideração superior.

Direcção de Serviços do IRC, 18 de Agosto de 2005.

A Técnica Economista

Helena Guerra

e