



Tribunal de Contas

---

*TITULO 2*

*APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE  
FINANCEIRA DO ESTADO*





com.  
març  
P. P. P.  
9

## TÍTULO 2 – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Nesta parte do Parecer sobre a CGE de 2005 faz-se a apreciação da actividade financeira do Estado nesse ano, nos domínios das receitas, das despesas, da tesouraria, do recurso ao crédito público e do património, seguindo para o efeito as áreas de análise enunciadas no artigo n.º 41º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A apreciação feita baseia-se em acções desencadeadas pelo Tribunal, cujos resultados constam de relatórios de auditoria e do Volume II deste Parecer.

Em cada um dos capítulos segue-se, na medida do possível, uma apresentação uniforme. Em primeiro lugar, na parte com referência A), sintetizam-se os factos e as evidências que resultam da análise; em segundo lugar, com a referência B), apresentam-se as observações e recomendações, organizadas, quando isso é aplicável, pelos vários aspectos relativamente aos quais cabe ao Tribunal emitir um juízo: legalidade e regularidade; correcção financeira; economia, eficácia e eficiência da gestão; fiabilidade dos sistemas de controlo interno.

### I – Processo Orçamental

A Lei do Orçamento do Estado para 2005, Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, foi aprovada pela Assembleia da República em 6 de Dezembro de 2004, tendo entrado em vigor, nos termos do seu artigo 79.º, no dia 1 de Janeiro de 2005. Pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, foram alterados vários artigos daquela lei, bem como os mapas anexos I, II, III e IV (serviços integrados), X, XI, XII, XIII, XIV (segurança social) e XV (PIDDAC).

Como previsto na Lei de enquadramento orçamental<sup>1</sup>, no n.º 2 do artigo 43.º, o Governo, através do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, aprovou as disposições necessárias à execução da Lei do Orçamento do Estado, de que se destacam as relativas à aplicação do regime de administração financeira do Estado, à informação a prestar pelos serviços e fundos autónomos, municípios e regiões autónomas, e à unidade de tesouraria.

Procede-se de seguida a uma análise sucinta das alterações orçamentais introduzidas, no decurso do ano, nos orçamentos dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos.

#### A) Visão Global

Em 2005, foram efectuadas as alterações orçamentais a seguir indicadas:

##### a.1) Orçamento dos serviços integrados

- ◆ Alterações que aumentaram o montante global da despesa orçamentada, e da receita prevista, em €9.621,2 milhões (11,6%), em resultado da abertura de créditos especiais (€7.543,0 milhões) autorizados pelo Governo e das modificações introduzidas pela Lei n.º 39-A/2005, rectificativa do Orçamento do Estado (€2.078,2 milhões). Através dessas

<sup>1</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (aplicável pela primeira vez ao Orçamento do Estado para 2003), alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 28 de Agosto (terceira alteração à Lei n.º 91/2001).

alterações orçamentais, as receitas efectivas foram reduzidas em €1.704,1 milhões, enquanto as dotações para despesas efectivas aumentaram €2.621,2 milhões, o que representou um agravamento do défice inicialmente previsto (€7.618,7 milhões) em €4.325,3 milhões (56,8%).

- ◆ Alterações decorrentes de transferências de verbas que modificaram o montante global da despesa prevista, por ministério ou capítulo, ou de natureza funcional, sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada:
  - ◇ Previstas na alínea a) do n.º 4 do artigo 55.º da Lei de enquadramento orçamental;
  - ◇ Previstas no artigo 5.º da Lei do Orçamento do Estado;
  - ◇ Efectuadas no âmbito da execução dos programas orçamentais;
  - ◇ Relativas à distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, tendo sido utilizados €264,4 milhões no reforço de outras dotações, sendo de destacar o reforço das dotações destinadas a despesas com pessoal (€156,8 milhões).
- ◆ Alterações de natureza funcional: as alterações orçamentais com origem na abertura de créditos especiais, no orçamento rectificativo e na distribuição da dotação provisional determinaram acréscimos da despesa orçamentada, na óptica da classificação funcional, tendo os mais significativos se registado nas dotações com as classificações funcionais 4.01 – Operações da Dívida pública (€6.408,0 milhões), 2.02 – Saúde (€2.239,1 milhões), 2.03 – Segurança e Acção Sociais (€585,9 milhões) e 2.01 – Educação (€463,5 milhões).
- ◆ Alterações que não modificaram o total da despesa prevista por ministério ou capítulo, nem por funções: além das alterações orçamentais referidas, o Governo procedeu a transferências de verbas entre dotações do mesmo departamento ministerial que, de acordo com as relações trimestrais das alterações orçamentais, ascenderam no seu conjunto a €7.770,9 milhões, o que correspondeu a 9,3 % do total do orçamento anual.
- ◆ Alterações de natureza económica: em resultado de todas as alterações orçamentais efectuadas, o orçamento para despesas correntes teve um acréscimo de €3.522,4 milhões (9,8%) que resultou, essencialmente, do reforço das dotações relativas a transferências correntes (€2.715,0 milhões, ou seja, 16,5%) e a despesas com pessoal (€1.060,2 milhões, ou seja, 8,3%). As dotações para despesas de capital efectivas registaram uma diminuição de €901,2 milhões (-13,1%), devido à anulação das dotações relativas a transferências de capital (€599,9 milhões, ou seja, -14,7%) e à anulação (€350,0 milhões) operada na dotação provisional para despesas de capital, através do orçamento rectificativo.

## **a.2) Orçamentos dos serviços e fundos autónomos**

- ◆ Alterações aos orçamentos da receita dos serviços e fundos autónomos (excluindo as transferências de serviços e fundos autónomos) em €8.290,5 milhões, o que significou um acréscimo de 33,6% em relação ao valor da receita inicialmente prevista (€24.668,9 milhões). As alterações orçamentais correspondentes ao aumento da receita de passivos financeiros ascenderam a €800,0 milhões, pelo que as receitas efectivas previstas inicialmente (€24.279,7 milhões) tiveram um acréscimo de €7.490,5 milhões (30,5%).
- ◆ Alterações aos orçamentos da despesa dos serviços e fundos autónomos (excluindo as transferências para serviços e fundos autónomos) em €8.077,0 milhões, o que significou um acréscimo de 34,1% em relação ao valor inicial (€23.700,9 milhões). O valor



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
9

inicialmente orçamentado para despesas efectivas (€22.927,0 milhões) foi reforçado em €7.191,4 milhões (31,4%), tendo as alterações para reforço da despesa com passivos financeiros (amortização de dívida) ascendido a €885,6 milhões.

Este conjunto de alterações implicou o aumento em €299,1 milhões do excedente inicialmente previsto dos serviços e fundos autónomos (€1.352,7 milhões), +22,1%, traduzindo uma deficiente orçamentação inicial das receitas e das despesas deste subsector.

## **B) Observações e Recomendações**

### **b.1) Legalidade e regularidade**

#### **b.1.1) Abertura de créditos especiais com contrapartida em receita não efectiva**

À semelhança do que se tinha verificado na Conta Geral do Estado de 2003 em matéria de alterações orçamentais autorizadas pelo Governo mediante a abertura de créditos especiais, a dotação do Capítulo 07 – Gestão da Dívida Pública do orçamento do Ministério das Finanças, com a classificação económica 10 – Passivos Financeiros (amortização de dívida), foi reforçada em €7.000 milhões por contrapartida do aumento da receita inscrita em Passivos Financeiros, que constitui receita não efectiva.

Tal como se referiu no Parecer sobre a Conta desse ano, essas alterações orçamentais carecem de autorização da Assembleia da República uma vez que, nos termos do artigo 55.º da Lei de enquadramento orçamental, as alterações orçamentais que, como é o caso, aumentam o montante total de um título ou capítulo do orçamento dos serviços integrados são da sua competência. Exceptuam-se as enumeradas no n.º 2 do mesmo artigo, que não incluem as alterações orçamentais com contrapartida em receitas não efectivas. Em conclusão, a Lei de enquadramento orçamental não contempla a abertura de créditos especiais pelo Governo com contrapartida em passivos financeiros, pelo que a referida alteração orçamental é ilegal.

#### **b.1.2) Alterações de natureza funcional**

Com contrapartida na dotação provisional, foram efectuadas alterações orçamentais, extemporaneamente, em Junho de 2006, para permitir estornar alterações orçamentais entre classificações funcionais distintas, que haviam sido efectuadas indevidamente como se de gestão flexível se tratasse. Embora tenham sido, desse modo, corrigidas várias dessas situações, não foi corrigida uma, relativamente à qual não foi cumprido o disposto no artigo 55.º da Lei de enquadramento orçamental, que estabelece que as alterações de natureza funcional são da competência da Assembleia da República.

#### **b.1.3) Alterações orçamentais da competência do Governo**

Apesar da nova Lei de enquadramento orçamental, que entrou em vigor no início de 2003, estabelecer no n.º 3 do seu artigo 51.º que o “Governo define, por decreto-lei, as regras gerais a que obedecem as alterações orçamentais da sua competência”, tal ainda não ocorreu.

### **Recomendação 1 – PCGE/2005**

*Recomenda-se ao Governo que, pela via legislativa prevista na Lei de enquadramento orçamental, sejam definidas essas regras.*

#### **b.1.4) Publicitação das alterações orçamentais efectuadas no 4.º trimestre**

Apesar de o artigo 52.º da Lei de enquadramento orçamental estabelecer que os mapas da Lei do Orçamento do Estado, modificados em virtude das alterações orçamentais neles introduzidas no 4.º trimestre, devem ser publicadas no Diário da República até final de Fevereiro do ano seguinte, os mapas relativos a 2005 tiveram um carácter provisório, constando a informação definitiva apenas da Conta Geral do Estado.

### **Recomendação 2 – PCGE/2005**

*Considerando que a nova Lei de enquadramento orçamental, estabelece, pela primeira vez, normas sobre a publicação das alterações orçamentais, fixando o prazo de um mês sobre o final do trimestre para a publicação das alterações ocorridas nos 1º a 3º trimestres, e de dois meses para as efectuadas no 4º trimestre, vindo ao encontro de preocupações manifestadas pelo Tribunal de imprimir maior transparência ao processo de execução orçamental, a Direcção-Geral do Orçamento deverá adaptar-se a este novo quadro legal e evitar a publicação de informação provisória, por não ser esse o espírito da Lei de enquadramento orçamental.*

#### **b.1.5) Transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública das receitas das privatizações**

À semelhança do ano anterior, as transferências das receitas das privatizações para o Fundo de Regularização da Dívida Pública continuaram a ser classificadas na função 4.01 – Operações da dívida pública, embora não se trate de operações da dívida pública; face à natureza das despesas em causa (transferências para serviços e fundos autónomos), a classificação funcional correcta seria na função 4.02 – Transferências entre administrações públicas. Tal como já foi salientado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, é ainda de referir que, em termos da classificação orgânica, essas transferências, que sempre haviam sido incluídas no Cap. 60 – Despesas Excepcionais do Ministério das Finanças, passaram, em 2004 e 2005, a integrar o Cap. 07 – Gestão da Dívida Pública, quando não consubstanciam despesas dessa natureza, introduzindo distorções na conta de execução orçamental.

#### **b.1.6) Estrutura da Conta Geral do Estado**

A Conta apresenta genericamente a estrutura prevista no artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental, com as excepções a seguir referidas.

- ◆ Pelas razões previstas na própria Lei de enquadramento orçamental, não constam da Conta Geral do Estado de 2005 os Mapas XXX – Balanço e demonstração de resultados dos serviços integrados, XXXI – Balanço e demonstração de resultados dos serviços e fundos autónomos, bem como o Mapa dos compromissos assumidos, o que inviabiliza a apreciação da situação patrimonial desses organismos;
- ◆ Não constam também da Conta o Mapa XV-A – Repartição regionalizada dos programas e medidas – PIDDAC da Regionalização nem os mapas informativos 5 – Créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização, 6 – Créditos extintos por confusão, 27 – Alterações orçamentais referentes à conta do subsector dos fundos e serviços autónomos, 38-A e 38-B, relativos às despesas cruzadas segundo as



com.  
març  
2006  
P. P. P.  
9

classificações orgânica/económica e orgânica/funcional, referentes à conta do Sistema de Segurança Social.

- ◆ Em relação ao conteúdo dos mapas da Conta salienta-se:
  - ◇ Os mapas que, no seu conjunto, constituem o Mapa XV – Programa de Investimentos e Despesas da Administração Central (PIDDAC) têm origem no Departamento de Prospectiva e Planeamento, continuando a informação neles contida a ter um carácter provisório, tal como no ano anterior;
  - ◇ O Mapa XVII – Responsabilidades contratuais plurianuais dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos evidencia apenas, por organismo, o montante global de tais encargos pagos em 2005, ou seja, o seu conteúdo não reflecte as responsabilidades contratuais plurianuais assumidas.

O conteúdo de diversos mapas que integram a Conta Geral do Estado é objecto de apreciação nos respectivos capítulos do presente Parecer.

## II – Execução do Orçamento da Receita

O Parecer sobre a execução do orçamento da receita registada na Conta Geral do Estado de 2005 encontra-se suportado pela análise da evolução da receita, incluindo a comparação entre receita prevista e cobrada, do respectivo modelo de contabilização, em que se avalia a evolução relativa à implementação do regime de contabilização da receita do Estado, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, e dos resultados globais constantes da Conta.

Esta análise foi, ainda, complementada com os resultados obtidos com as seguintes acções:

- ◆ Auditoria à contabilização das receitas cobradas pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo<sup>1</sup>, que teve por objectivo avaliar a implementação do regime de contabilização das receitas do Estado, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e regulado pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministro das Finanças, de 28 de Julho, e visou, igualmente, a apreciação de informação relativa à contabilidade separada, também designada por auxiliar ou contabilidade B.

Foram objecto desta acção os serviços da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, intervenientes no circuito da liquidação, cobrança e contabilização destas receitas, com destaque para a Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários, a quem compete assegurar e coordenar a gestão do processo de centralização das receitas e do tratamento da respectiva informação.

- ◆ Auditoria à contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal<sup>2</sup> cujo objectivo consistiu na avaliação do processo de contabilização e controlo da receita do Estado arrecadada em fase de execução fiscal.

<sup>1</sup> Relatório n.º 32/2006 – 2ª Secção – Auditoria à contabilização das receitas cobradas pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)).

<sup>2</sup> Relatório n.º 40/2006 – 2ª Secção – Auditoria à contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal.

Esta auditoria justificou-se por ter ocorrido, no início do ano de 2005, a integração das receitas arrecadadas em execução fiscal no circuito do documento único de cobrança o que, de acordo com a Direcção-Geral dos Impostos, veio permitir o efectivo controlo destas receitas e possibilitar o seu acompanhamento, e pelo facto de, pela primeira vez, a receita do Estado arrecadada em execução fiscal surgir contabilizada de forma autónoma, tendo para o efeito sido criado o balcão 0018 – Execuções Fiscais (DSCC)<sup>1</sup>.

Ao objecto desta acção correspondeu o conjunto de serviços da Direcção-Geral dos Impostos com intervenção no processo de contabilização da referida receita, em particular a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, bem como outros serviços com intervenção no circuito da informação, como a Direcção-Geral do Tesouro e a Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros.

Na Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, os serviços do Tribunal contactaram, no que se refere ao sistema de execuções fiscais com a Área de Sistemas da Justiça Tributária e, relativamente ao sistema de distribuição da receita com a Área de Sistemas de Gestão de Fluxos Financeiros.

A análise da informação reportada ao Tribunal até 28 de Fevereiro de 2006, sobre dívidas fiscais objecto da cessão, teve por finalidade avaliar grau de execução dessas dívidas, aferir da coerência e fiabilidade dessa informação e acompanhar a execução das operações efectuadas nesse âmbito.

A cessão de créditos do Estado relativos a dívidas fiscais foi regulamentada pela Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, e efectuada em 19 de Dezembro de 2003, tendo o valor nominal dos créditos cedidos sido determinado por referência à data de 30 de Setembro de 2003 (data de separação da Carteira de Créditos). Através desta operação foram cedidos 1.390.758 créditos do Estado no valor de €9.446.137.174, por um preço inicial equivalente a 15,38% desse valor e por um eventual preço diferido a determinar após ser concluída a operação de titularização desses créditos.

Os resultados da auditoria realizada à cobrança de dívidas fiscais objecto de cessão, incluídos no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, determinaram a necessidade de acompanhar a evolução dessas dívidas, bem como do respectivo processo de contabilização e controlo, de forma a avaliar o seu impacto na execução do orçamento da receita do Estado para 2005 e, assim, habilitar o Tribunal a pronunciar-se sobre o desenvolvimento da operação em causa, no presente Parecer.

## **A) Visão Global**

### **a.1) Evolução da receita cobrada**

No quadro seguinte encontra-se reflectida a evolução da receita líquida do subsector Estado no período de 2001 a 2005, por totais de capítulos e seus agrupamentos.

---

<sup>1</sup> Inicialmente designado por balcão 0018 – Execuções Fiscais (DSCGF), devido ao facto da actual Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo ser designada por Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos, até à publicação da Portaria n.º 257/2005, de 16 de Março, que aprovou a estrutura, competências, organização e funcionamento dos serviços da Direcção-Geral dos Impostos.



*Com. 14/02/07*  
*[Signature]*

Quadro II.1 – Evolução da receita líquida cobrada

Designação	Valores (€ milhões)					Taxas de crescimento (%)				
	2001	2002	2003	2004	2005	2002/01	2003/02	2004/03	2005/04	Média
<b>Receitas correntes</b>	27 711,4	30 295,3	30 650,2	30 695,1	32 198,4	9,3	1,2	0,1	4,9	3,8
Impostos directos	11 337,6	11 897,9	11 255,1	11 307,9	11 519,2	4,9	-5,4	0,5	1,9	0,4
Impostos indirectos	14 842,9	16 611,0	17 338,1	17 074,5	18 916,5	11,9	4,4	-1,5	10,8	6,3
Contrib. p/ SS, CGA e ADSE	81,1	97,7	92,9	94,4	99,4	20,4	-4,9	1,6	5,3	5,2
Taxas, e outras penalidades	286,8	281,0	361,6	476,7	410,3	-2,0	28,7	31,8	-13,9	9,4
Rendimentos da propriedade	403,9	554,4	485,2	555,5	193,6	37,2	-12,5	14,5	-65,1	-16,8
Transferências correntes	287,1	464,9	634,9	680,9	627,1	62,0	36,6	7,2	-7,9	21,6
Venda bens e serviços correntes	276,3	334,3	414,1	381,0	378,6	21,0	23,9	-8,0	-0,6	8,2
Outras receitas correntes	195,7	54,1	68,3	124,2	53,7	-72,4	26,2	81,8	-56,8	-27,6
<b>Receitas de capital</b>	<b>16 273,1</b>	<b>23 056,9</b>	<b>34 982,9</b>	<b>39 559,6</b>	<b>55 372,6</b>	<b>41,7</b>	<b>51,7</b>	<b>13,1</b>	<b>40,0</b>	<b>35,8</b>
Venda de bens de investimento	22,5	571,8	77,5	10,6	125,3	2440,4	-86,4	-86,3	1082,1	53,6
Transferências de capital	169,1	295,1	188,5	169,1	80,3	74,5	-36,1	-10,3	-52,5	-17,0
Activos financeiros	477,3	452,1	23,8	1 285,1	430,1	-5,3	-94,7	5.299,6	-66,5	-2,6
Passivos financeiros	15 604,1	21 310,0	34 357,3	38 026,4	54 735,1	36,6	61,2	10,7	43,9	36,9
Outras receitas de capital	0,0	427,9	335,8	68,4	1,8	-	-21,5	-79,6	-97,4	-
<b>Outras receitas</b>	<b>646,2</b>	<b>504,7</b>	<b>405,5</b>	<b>456,2</b>	<b>525,9</b>	<b>-21,9</b>	<b>-19,7</b>	<b>12,5</b>	<b>15,3</b>	<b>-5,0</b>
Recursos próprios comunitários	181,0	140,7	134,2	159,1	144,8	-22,3	-4,6	18,6	-9,0	-5,4
Reposições não abatidas	267,5	228,0	127,4	171,1	210,6	-14,8	-44,1	34,3	23,1	-5,8
Saldo da gerência anterior	197,7	136,0	143,9	126,0	170,5	-31,2	5,8	-12,4	35,3	-3,6
<b>Total da receita efectiva</b>	<b>29 026,5</b>	<b>32 546,9</b>	<b>31 681,3</b>	<b>32 684,5</b>	<b>33 361,8</b>	<b>12,1</b>	<b>-2,7</b>	<b>3,2</b>	<b>2,1</b>	<b>3,5</b>
<b>Total da receita</b>	<b>44 630,7</b>	<b>53 856,9</b>	<b>66 038,6</b>	<b>70 710,9</b>	<b>88 096,9</b>	<b>20,7</b>	<b>22,6</b>	<b>7,1</b>	<b>24,6</b>	<b>18,5</b>
Operações extra-orçamentais	248,7	488,8	1.345,4	772,6	2.446,4	96,6	175,2	-42,6	216,6	77,1
<b>Total geral</b>	<b>44 879,4</b>	<b>54 345,7</b>	<b>67 384,0</b>	<b>71 483,5</b>	<b>90 543,3</b>	<b>21,1</b>	<b>24,0</b>	<b>6,1</b>	<b>26,7</b>	<b>19,2</b>

Observa-se que o total da receita efectiva registou taxas de crescimento muito inferiores às dos passivos financeiros, tanto em termos médios do período (3,5% e 36,9%, respectivamente) como em cada um dos anos considerados, não obstante a adopção de medidas extraordinárias para redução do défice público, tais como a regularização extraordinária de dívidas fiscais (2002), a operação de cessão de créditos fiscais para efeitos de titularização (2003), a reprivatização de partes sociais de empresas (2004) e a venda de bens de investimento (2002 e 2004). Os gráficos seguintes ilustram a evolução da receita líquida cobrada em termos de valores absolutos e relativos.

Gráfico II.1 – Evolução da receita

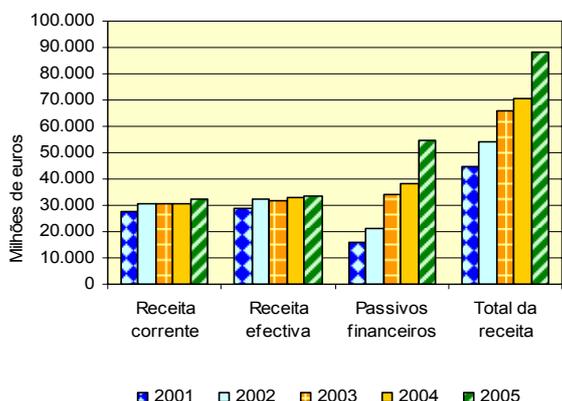
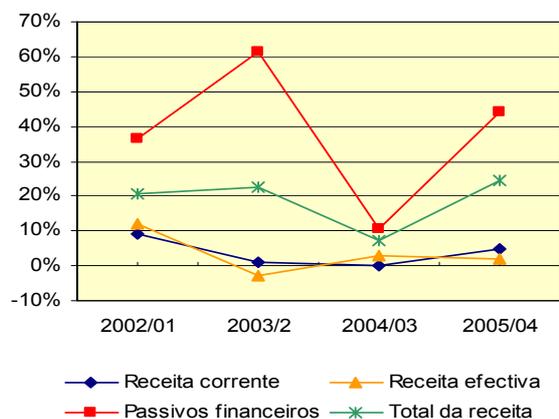


Gráfico II.2 – Taxas de crescimento da receita



No quadro seguinte apresentam-se os pesos no PIBpm da receita fiscal líquida, da receita efectiva não fiscal, do total da receita efectiva, dos passivos financeiros e do total da receita.

**Quadro II.2 – Peso da receita líquida no PIB**

(em percentagem)

Designação	2001	2002	2003	2004	2005	Média
Receita fiscal / PIB	20,2	21,1	20,8	19,8	20,6	20,5
Receita efectiva não fiscal / PIB	2,2	3,0	2,2	3,0	2,0	2,5
Total da receita efectiva / PIB	22,4	24,0	23,0	22,9	22,6	23,0
Passivos financeiros / PIB	12,1	15,7	25,0	26,6	37,1	23,3
Total da receita / PIB	34,5	39,8	48,0	49,4	59,8	46,3

Fontes: DGO (CGE) e INE (Contas Nacionais – base 2000).

Como se verifica, o peso da receita fiscal no PIB manteve-se relativamente estável ao longo do período, estando o valor do último ano bastante próximo do valor médio (20,6% e 20,5%, respectivamente). Por sua vez, a receita efectiva não fiscal representou em média apenas 2,5% do PIB, com um mínimo de 2,0% no último ano, e máximos de 3,0% em 2002 e 2004 devido, sobretudo, ao aumento das receitas de venda de bens de investimento e de activos financeiros, respectivamente. Em resultado das variações dos pesos relativos da receita fiscal e da receita efectiva não fiscal, o total da receita efectiva representou 23,0% do PIB na média do período, com um mínimo de 22,4% em 2001 e um máximo de 24,0% em 2002, ano a partir do qual a sua importância relativa tem vindo a baixar gradualmente, atingindo 22,6% em 2005.

Por outro lado, verifica-se que os passivos financeiros têm vindo sempre a aumentar substancialmente o seu peso – de 12,1% em 2000 para 37,1% em 2005 – resultando desse facto que também o total da receita tem aumentado significativamente o seu peso no PIB – de 34,5% em 2001 para 59,8% em 2005.

Tomando como deflator a taxa de variação dos preços em 2005 implícita no PIB (2,7%)<sup>1</sup>, obtêm-se as seguintes taxas de crescimento real em 2005: receita efectiva (-0,6%), receita fiscal (4,5%), receita efectiva não fiscal (-33,7%), passivos financeiros (40,2%), total da receita (21,4%) e PIB (0,4%). Assim, não obstante um crescimento em termos reais da receita fiscal superior ao do PIB, o total da receita efectiva registou uma quebra em termos reais relativamente ao valor atingido em 2004, devido à diminuição das receitas efectivas não fiscais, enquanto o total da receita apresentou um crescimento acentuado em termos não só nominais, mas também reais, devido ao aumento dos passivos financeiros.

## **a.2) Modelo de contabilização da receita em 2005**

A contabilização das receitas do Estado, no ano de 2005, continuou a ser regulada pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministro das Finanças, de 28 de Julho, e pela legislação referente aos designados cofres do Tesouro. Esteve ainda sujeita, a partir de Janeiro de 2005, à aplicação das orientações difundidas pela Direcção-Geral do Orçamento, em documento datado de 13 de Janeiro de 2005 e designado por Instruções para o lançamento das tabelas de receita do Estado que são, em muitos aspectos, similares às difundidas para os anos de 2003 e 2004, ou seja, desde a implementação do sistema de gestão de receitas e do sistema central de receitas.

<sup>1</sup> Obtido pelos serviços do Tribunal a partir dos elementos do INE (Contas Nacionais – base 2000).



20m.  
14/02/07  
[Signature]

Em 2005, o modelo contabilístico foi idêntico ao adoptado para o ano transacto, tendo sido suportado pela utilização do sistema de gestão de receitas disponibilizado aos serviços administradores da receita fiscal, e do sistema central de receitas da Direcção-Geral do Orçamento, tendo como entidades intervenientes no processo de contabilização a Direcção-Geral do Orçamento, a Direcção-Geral do Tesouro, a Direcção-Geral dos Impostos e a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo. Estas três últimas entidades efectuaram o registo da informação necessária à Conta Geral do Estado no sistema de gestão de receitas, tendo para o efeito sido utilizados 396 centros de receita (balcões) e 14 operações de execução (incluindo os saldos transitados de liquidação, de restituições emitidas e de reembolsos emitidos), de acordo com as versões do sistema central de receitas remetidas ao Tribunal.

A Direcção-Geral dos Impostos foi a entidade responsável pelo registo da informação em 393 balcões afectos às receitas de impostos sobre o rendimento, do imposto sobre o valor acrescentado, do imposto do selo, das restituições e pagamentos de receitas dos serviços locais de finanças, de receitas obtidas pelas secções de tesouraria dos serviços de finanças, dos valores de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo cobrados em excesso como receitas de multi-imposto e, a partir de 2005, à receita do Estado arrecadada em execução fiscal, aos valores arrecadados no âmbito do regime excepcional de regularização tributária, às receitas do imposto de circulação e às receitas do imposto de camionagem. No que se refere aos restantes três balcões, dois foram utilizados pela Direcção-Geral do Tesouro para o registo das receitas obtidas por movimentos escriturais e não escriturais e um pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo para registar as receitas obtidas pelas estâncias aduaneiras.

Dos balcões utilizados pela primeira vez em 2005, há a destacar o destinado ao registo das receitas arrecadadas ao abrigo do regime excepcional de regularização tributária de elementos patrimoniais colocados no exterior, aprovado pelo artigo 5.º da Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, que alterou o Orçamento do Estado para 2005. Um outro balcão, utilizado pela primeira vez no ano de 2005, foi o relativo ao registo da receita do Estado arrecadada em execução fiscal, que coincidiu com a integração destas receitas no circuito do documento único de cobrança.

A análise dos dados constantes das versões do sistema central de receitas, remetidas periodicamente pela Direcção-Geral do Orçamento ao Tribunal, permitiu constatar o incumprimento:

- ◆ Do prazo definido pela Direcção-Geral do Orçamento para o registo da informação original de cada período de incidência mensal (até ao dia 10 do mês seguinte ao da execução);
- ◆ Do prazo determinado por aquela direcção-geral (até 31 de Março de 2006) para os serviços intervenientes na contabilização terem conciliado e inserido no sistema de gestão de receitas a informação sobre a receita orçamental de 2005 (à excepção dos balcões utilizados pela Direcção-Geral dos Impostos para o registo das receitas de imposto do selo, imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas e imposto sobre o valor acrescentado, liquidações prévias, bem como do balcão utilizado pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo).

## a.2.1) Receitas Cobradas pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo

### a.2.1.1) Contabilidade A

Os valores apurados nos serviços periféricos<sup>1</sup>, já cobrados ou garantidos para efeitos de cobrança em prazo certo, constituem a contabilidade A a partir da qual são obtidos os elementos contabilísticos registados na Conta Geral do Estado referentes à execução orçamental das receitas do Estado arrecadadas pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.

Tal como em anos anteriores, a responsabilidade por esta contabilização coube à Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários que procedeu ao registo da informação contabilística relativa aos 31 serviços de si dependentes no balcão central da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo do sistema de gestão de receitas. No quadro seguinte são apresentados os valores definitivos da receita líquida económica e da receita líquida financeira para o ano de 2005.

Quadro II.3 – Apuramento da receita líquida da DGAIEC para o ano de 2005

(em milhares de euros)

Designação	Receita Cobrada (1)	Reembolsos Emitidos (2)	Reembolsos Cancelados (3)	Reembolsos Pagos (4)	Receita Líquida Económica (1-2+3)	Receita Líquida Financeira (1-4)
Imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos	3 003 175,3	10 481,0	0,0	10 481,0	2 992 694,3	2 992 694,3
Imposto sobre o valor acrescentado	1 036 616,4	456,4	0,0	456,4	1 036 160,0	1 036 160,0
Imposto automóvel	1 175 896,4	2 755,1	0,0	2 737,9	1 173 141,3	1 173 158,4
Imposto de consumo sobre o tabaco	1 324 912,1	1 976,5	0,0	1 976,5	1 322 935,6	1 322 935,6
Imposto sobre o álcool e as bebidas alcoólicas	180 125,3	192,0	0,0	192,5	179 933,3	179 932,8
Recursos Próprios Comunitários	143 059,7	1.517,3	0,0	1 361,8	141 542,5	141 698,0
Outras receitas	22 313,3	1 116,8	0,0	1 116,8	21 196,6	21 196,6
<b>Total</b>	<b>6 886 098,5</b>	<b>18 495,1</b>	<b>0,00</b>	<b>18 322,9</b>	<b>6 867 603,6</b>	<b>6 867 775,7</b>

Fonte: DGO (SCR).

A Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários continuou a elaborar as tabelas de execução orçamental da receita do Estado, a partir das quais efectuou os lançamentos contabilísticos no sistema de gestão de receitas. Estes lançamentos referem-se, exclusivamente, à execução da receita imputada ao continente. Apesar do sistema prever o seu registo, não foram contabilizadas operações de tesouraria por as receitas que lhe correspondem e que respeitam a impostos administrados pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo constituírem receitas afectas às regiões autónomas e ao Fundo Florestal Permanente.

Para elaboração das tabelas, a referida direcção de serviços efectua, mensalmente, extração da informação residente no sistema de contabilidade aduaneira através da ferramenta informática denominada *Business Object*. Aos valores obtidos através deste sistema é necessário expurgar a parcela

<sup>1</sup> Entende-se por serviços periféricos ou estâncias aduaneiras da DGAIEC todas as alfândegas, delegações e postos aduaneiros.



com.  
março  
2007  
P. P. P.  
9

correspondente à receita das regiões autónomas e deduzir à receita apurada de imposto sobre os produtos petrolíferos o valor consignado ao Fundo Florestal Permanente.

Para além da informação extraída do *Business Object*, a Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários recorre ainda, para efeitos da elaboração das tabelas, a uma base de dados da qual consta a informação relativa a reembolsos e outras operações que, pela sua natureza, não estão registadas no sistema de contabilidade aduaneira (por exemplo rectificações e resultado da conciliação efectuada entre as entidades administradoras da receita e a Direcção-Geral do Orçamento) e que designa por movimentos extra-sistema de contabilidade aduaneira.

Através da análise do quadro seguinte verifica-se que a informação registada no sistema de gestão de receitas para as operações liquidação, anulação de liquidação e cobrança teve como fonte primária e principal o sistema de contabilidade aduaneira (mais de 99%) pelo que os movimentos extra-sistema de contabilidade aduaneira tiveram um impacto pouco significativo no valor final destas operações. No caso da informação sobre os reembolsos, os movimentos extra-sistema de contabilidade aduaneira contribuíram com cerca de 62% do valor final registado por essa operação de execução no sistema de gestão de receitas, uma vez que o sistema de contabilidade aduaneira não efectua o tratamento informático dos reembolsos.

**Quadro II.4 – Fontes da informação registada no sistema de gestão de receitas**

(em milhares de euros)

Operação de execução	SCA	% Total	Movimentos extra-SCA	% Total	Total
Liquidação	6 986 946,8	99,27	-50 624,5	0,73	6 936 322,3
Anulação de liquidação	53 706,0	99,16	-448,6	0,84	53 257,4
Cobrança	6 936 581,3	99,27	-50 482,7	0,73	6 886 098,6
Reembolsos emitidos	7 012,4	37,91	11 482,7	62,09	18 495,1
Reembolsos pagos	6 840,2	37,33	11 482,7	62,67	18 322,9

Fonte: DGAIEC (SCA e Movimentos extra-SCA).

Para além dos procedimentos subjacentes à contabilização das receitas cobradas pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, a auditoria realizada permitiu concluir que este serviço administrador tem envidado esforços no sentido de reunir as condições necessárias para cumprimento do regime de contabilização das receitas do Estado através:

- ◆ De nomeação formal do responsável pela contabilização, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000;
- ◆ Do cumprimento do n.º 3 do artigo 2.º das normas aprovadas pela referida portaria, por dispor de suporte documental e electrónico contendo os elementos justificativos dos factos e operações registados no sistema de gestão de receitas;
- ◆ Do cumprimento do prazo estatuído no n.º 7 do Ponto II da Circular, Série A, n.º 1304, da Direcção-Geral do Orçamento, na medida em que a execução orçamental das receitas do Estado por si administradas foi conciliada e inserida no sistema de gestão de receitas até ao final do mês de Março de 2006.

### **a.2.1.2) Contabilidade B**

De acordo com as instruções anexas à Circular n.º 273/91, Série II, de 20 de Dezembro, da então Divisão de Documentação e Informação da Direcção-Geral das Alfândegas, devem ser inscritos na contabilidade B, os valores liquidados relativos a cobranças a posteriori, a processos técnicos (apenas quanto às diferenças para os maiores direitos), aos montantes cujo pagamento tenha que ficar suspenso por interposição, nos termos legais, de recursos contenciosos de actos de liquidação da estância aduaneira e a outras liquidações officiosas.

A obrigatoriedade de utilização da dupla contabilidade aplica-se apenas às imposições de carácter comunitário (de acordo com o Regulamento (CE, EURATOM) n.º 1150/2000 do Conselho, de 22 de Maio de 2000) mas a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo tornou-a extensiva a todas as receitas nacionais sob a sua administração. Nos últimos três anos, esta direcção-geral tem promovido alterações no âmbito da contabilidade B, as quais passaram pela informatização da mesma. Este processo permitiu que, desde 2004, os serviços periféricos efectuem os respectivos registos contabilísticos directamente no sistema de contabilidade aduaneira. É de referir que, até àquele ano, a contabilidade separada era suportada apenas em registos manuais, efectuados no Livro Auxiliar de Registo de Liquidação, com as consequências negativas que daí advinham para a gestão e o controlo da dívida.

Na fase de migração dos dados para o sistema informático surgiram problemas com a transferência da informação relativa aos operadores cujo número de contribuinte se encontrava suspenso naquele sistema. Quando a data da aceitação era posterior à data da suspensão, foi necessário recolher um número fictício para permitir a validação do sistema que impede o registo de liquidações de operadores cujo estatuto tenha sido cancelado e o número de identificação fiscal suspenso. Verificou-se ainda, que a data do termo do prazo de pagamento nem sempre era conhecida, tendo sido estabelecido como critério a indicação, pelo utilizador, de uma data nunca anterior à data da liquidação. Os dados necessários ao sistema de contabilidade aduaneira, mas que não constavam dos registos da base de dados residente na Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários, foram preenchidos automaticamente no processo de importação com termo do prazo igual à data do carregamento dos dados.

A acção realizada permitiu concluir que, para os procedimentos de registo e de controlo, o sistema de contabilidade aduaneira obriga ao registo da data limite de pagamento nas liquidações provisórias (que não têm inscrição contabilística) assim como nas liquidações referentes à contabilidade B. No primeiro caso, é utilizada a data limite da garantia ou certificado de depósito constituído para o efeito. No segundo caso, a data é atribuída antes de ser conhecida a data da notificação do operador, facto que conduz a que o prazo indicado pelo sistema nem sempre corresponda ao prazo legal de pagamento voluntário. Nos termos da lei, o prazo para pagamento inicia-se a partir da data de notificação que, nem sempre corresponde à data do lançamento do registo de liquidação. Verificou-se também que o sistema não comporta qualquer mecanismo de alerta, no caso de omissão da liquidação de juros na cobrança de uma dívida paga fora de prazo.

Os resultados obtidos com as amostras de registos de liquidação da contabilidade B confirmam que os registos de liquidação correspondem a dívidas que, em regra, tiveram origem em acções inspectivas ou de natureza fiscalizadora e originaram a instauração de um processo de execução fiscal. A alfândega procede à emissão da certidão de dívida quando não se verifique pagamento voluntário e não exista garantia, ou esta não seja suficiente para cobrir o montante em dívida, e envia-a ao serviço de finanças que instaura o processo de execução fiscal. A análise dos processos seleccionados veio demonstrar que a morosidade com que os processos de execução fiscal são tramitados, quer nos serviços de finanças, quer nos tribunais, põe em causa o sucesso da respectiva cobrança coerciva.



com  
març  
2007  
P. P. P.  
8

Nos serviços periféricos visitados, foi possível constatar também que, apesar da informação sobre os registos de liquidação já se encontrar informatizada, existe ainda um conjunto de constrangimentos que têm dificultado a gestão e o controlo eficientes da dívida aduaneira, a saber:

- ◆ O sistema não permite a transferência de forma automática dos registos de liquidação da contabilidade A para a contabilidade B, quando necessário, pelo que esta transferência ainda é executada manualmente;
- ◆ A emissão da certidão de dívida, a liquidação de juros compensatórios e a liquidação de juros de mora não são efectuadas de forma automática;
- ◆ O sistema não permite extrair *outputs* necessários à gestão eficiente da dívida (nomeadamente, controlo de prazos e motivo subjacente à manutenção da dívida), pelo que os serviços mantêm, em paralelo, a elaboração de mapas auxiliares, de estrutura heterogénea, que lhes permita também recolher os elementos que o sistema não fornece. A este respeito, saliente-se que a Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários continua a recolher os elementos necessários para manter actualizada a sua base de dados sobre a contabilidade B;
- ◆ As deficiências no circuito de comunicação das cobranças efectuadas pela Direcção-Geral dos Impostos em sede de execução fiscal, de dívidas liquidadas pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, quer pelo atraso nesta comunicação às estâncias aduaneiras, quer pela dificuldade em imputar as cobranças aos respectivos processos, por falta de recolha dos elementos necessários, nomeadamente, o número da certidão de dívida.

Na sequência da auditoria realizada verificou-se que na caixa recebedora existente na Alfândega de Leixões não eram inscritos, apenas, os valores recebidos na referida alfândega, mas também, os valores recebidos na Direcção Regional de Contencioso e Controlo Aduaneiro do Porto. Sobre este aspecto, deve referir-se que o Despacho n.º 2517/2002, de 18 de Janeiro, do Ministro das Finanças, publicado na 2.ª Série do Diário da República, em 1 de Fevereiro de 2002, determina que na Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo estão autorizados a exercer funções de caixa as alfândegas, as delegações aduaneiras e os postos aduaneiros previstos no ponto 1.2 do mencionado despacho. Deverá, no entanto, realçar-se que, depois da entrada em vigor deste despacho, a estrutura interna da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo foi alterada, encontrando-se actualmente em vigor a estrutura referida no Mapa I, anexo ao Despacho n.º 23442/2004, de 4 de Novembro, do Ministro das Finanças, publicado na 2.ª Série do Diário da República, em 16 de Novembro de 2004. Segundo este, da relação dos serviços que desempenham funções de caixa não consta a Direcção Regional de Contencioso e Controlo Aduaneiro do Porto.

### **a.2.2) Receitas em execução fiscal**

De acordo com o actual modelo de contabilização e como atrás referido, o sistema de gestão de receitas é utilizado pelas entidades administradoras da receita para o registo da receita do Estado pelo que no balcão 0018 apenas é registada a parte da receita arrecadada em execução fiscal que constitui receita do Estado. O balcão 0018 – Execuções Fiscais (DSCC) foi criado pela Direcção-Geral do Orçamento através da adenda às Instruções para a contabilização da receita do Estado a partir de Janeiro de 2004, emitidas em 13 de Janeiro de 2004, embora tenha sido utilizado pela primeira vez no processo de contabilização da receita relativa ao ano de 2005.

As cobranças em execução fiscal integraram o circuito do documento único de cobrança a partir de 4 de Janeiro de 2005, de acordo com o Ofício Circulado 60041/2004, de 29 de Dezembro, da Direcção de Serviços de Justiça Tributária, pelo que toda a receita arrecadada em execução fiscal contabilizada como dizendo respeito ao ano de 2005, foi integrada no circuito do documento único de cobrança.

Com a integração da cobrança coerciva no circuito do documento único de cobrança e a autonomização da contabilização da parte que constitui receita do Estado num único balcão, estabeleceu-se um novo circuito de informação caracterizado pela intervenção de uma multiplicidade de serviços, quer da Direcção-Geral dos Impostos quer da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, e de sistemas informáticos para tratamento da informação e apuramento dos valores a contabilizar.

Dos sistemas informáticos, destaca-se o sistema de distribuição da receita, implementado em Março de 2005 com o objectivo de proceder à recepção da informação detalhada da cobrança executiva e à classificação contabilística da informação. De referir que este sistema ainda não gera informação para alimentar directamente o sistema de gestão de receitas pelo que, até esta funcionalidade ser implementada, o registo da informação continuará a ser efectuado manualmente.

A receita arrecadada em execução fiscal pode ter origem num pagamento efectuado através de um documento único de cobrança (guia de pagamento Modelo 50, guia de pagamento Modelo 51, guia de pagamento de processos aderentes ao regime especial de pagamento previsto no Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, documento de citação da dívida ou guia de pagamento extraída da Internet) ou por compensação de dívidas de execução fiscal com créditos calculados a favor do sujeito passivo.

No processo de contabilização da receita arrecadada em 2005 no balcão 0018, foram utilizadas as operações de execução: cobrança por pagamento voluntário, má cobrança, liquidação e anulação de liquidação.

#### **a.2.2.1) Apuramento dos valores a contabilizar**

A Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo contabiliza a receita do Estado arrecadada em execução fiscal no balcão 0018 utilizando a informação proveniente:

- ◆ Do sistema de distribuição da receita, para a cobrança e a má cobrança;
- ◆ Dos sistemas centrais dos impostos e do sistema de gestão de fluxos financeiros para a liquidação e a anulação de liquidação.

Relativamente à cobrança de processos de execução fiscal, que constituem créditos objecto da operação de cessão para efeitos de titularização, efectuada em 19 de Dezembro de 2003, os valores contabilizados não são os apurados pelo sistema de distribuição da receita, mas sim os que constam dos mapas elaborados mensalmente pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária, pelo que, para cada uma das classificações económicas em que haja importâncias abrangidas pela operação de cessão, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo procede a dois lançamentos distintos no sistema de gestão de receitas:



com.  
março  
2006  
P. P. P.  
8

- ◆ No primeiro lançamento, recorrendo à informação proveniente do sistema de distribuição da receita, insere o valor correspondente à soma da cobrança de receita do Estado bruta<sup>1</sup> com a cobrança de dívidas cedidas bruta;
- ◆ O segundo corresponde à dedução do valor da cobrança de dívidas cedidas líquida da má cobrança (informação proveniente dos mapas elaborados pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária).

Os restantes impostos não se encontram suportados por sistemas informáticos que permitam identificar as liquidações que, por falta de pagamento, evoluem para execução fiscal, pelo que a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo assumiu que a liquidação era igual à cobrança, não tendo sido considerados quaisquer valores respeitantes a anulação de liquidação.

### **a.2.2.2) Saldos**

Uma vez que entrou em funcionamento, em 2005, o balcão 0018 não apresenta saldo de liquidação transitado do ano anterior. Contudo, era necessário fazer reflectir neste balcão o valor das liquidações que tivessem transitado de 2004 para 2005 em fase de execução fiscal. A Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo procedeu, já em 2006, ao apuramento dos valores que corresponderiam ao saldo de liquidação em 1 de Janeiro de 2005, das rubricas imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, juros compensatórios, juros de mora e imposto sobre o valor acrescentado e, em Março de 2006, adicionou-os ao valor contabilizado em liquidação, com data valor de Janeiro de 2005. De referir que a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, considerando posteriormente que o procedimento adoptado não estaria correcto, efectuou um novo apuramento e procedeu ao lançamento dos valores finais no sistema de gestão de receitas no início do mês de Junho de 2006, ainda que com data-valor de 31 de Janeiro de 2005.

### **a.2.2.3) Apreciação da fiabilidade dos valores contabilizados**

Tendo-se verificado que a maior parte da informação relevante para o apuramento de valores a contabilizar neste balcão provem do sistema de distribuição da receita, aferir da correcção dos valores contabilizados passa necessariamente por analisar os apurados por aquele sistema, designadamente quanto à sua coerência com a informação que consta do sistema de execuções fiscais e da aplicação que gere os processos aderentes ao regime especial de pagamento, previsto no Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto.

Analisada a informação constante do sistema de distribuição da receita verificou-se que:

- ◆ Os mapas extraídos pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, com vista ao apuramento dos valores a contabilizar no balcão 0018, correspondem às compensações e aos documentos contabilizados no sistema de distribuição da receita naquele mês e não às aplicações de créditos e pagamentos que efectivamente ocorreram nesse período;
- ◆ Para além dos tipos de documento único de cobrança de execução fiscal foram também contabilizados pelo sistema de distribuição da receita os documentos únicos de cobrança

---

<sup>1</sup> A cobrança de receita do Estado já não inclui o valor afecto ao Fundo de Estabilização Tributário.

emitidos pelo sistema de contra-ordenações e que correspondem a pagamentos efectuados em processos de contra-ordenação, antes da evolução para cobrança coerciva;

- ◆ Tendo em conta que o sistema de distribuição da receita reparte o valor cobrado de cada documento único de cobrança pelos diferentes tipos de receita e calcula a eventual afectação ao Fundo de Estabilização Tributária e às regiões autónomas ou entrega à entidade externa detentora da receita, as parcelas que compõem o documento podem ter datas de contabilização distintas.

O sistema de distribuição da receita possibilita a identificação da informação em erro, ou seja, do número e valor dos documentos que se encontram por contabilizar, através de dois mapas designados por análise do desvio, um relativo à informação fornecida pelas secções de tesouraria<sup>1</sup> dos serviços de finanças e outro referente às entidades colaboradoras na cobrança. Dos referidos mapas resulta que no sistema de distribuição da receita se encontram em erro, ou seja, por contabilizar 4.232 documentos no valor global de €3,5 milhões.

Contudo, a análise comparativa efectuada permitiu identificar as diferenças entre a informação constante do sistema de execuções fiscais e da aplicação que gere os processos aderentes ao regime especial de pagamento, previsto no Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, com a contabilizada no sistema de distribuição da receita, tendo-se apurado que se encontram por contabilizar documentos ou verbas de documento<sup>2</sup> num total de €62,1 milhões, tal como se explicita no quadro seguinte.

**Quadro II.5 – Informação por contabilizar no sistema de distribuição da receita**

(em milhões de euros)

<b>Informação por contabilizar no SDR</b>	<b>Valor</b>
Documentos do SEF que não constam do SDR	1,3
Documentos do SEF que se encontram parcialmente contabilizados no SDR	50,0
Documentos da aplicação DL 124/96 que não constam do SDR	2,0
Compensações de créditos em dívidas registadas no SEF que não constam do SDR	8,8
<b>Total</b>	<b>62,1</b>

#### **a.2.2.4) Análise da informação registada na contabilidade do Tesouro**

A integração da receita de execução fiscal no circuito documento único de cobrança e a entrada em funcionamento do sistema de distribuição da receita permitiu estabelecer um circuito de informação entre a Direcção-Geral dos Impostos e a Direcção-Geral do Tesouro com vista à contabilização daquelas receitas.

<sup>1</sup> A denominação das secções que no âmbito dos serviços de finanças desempenham funções de tesouraria é a que se encontra estatuída no n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 366/99, de 18 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 237/2004, de 18 de Dezembro, designando-as como secções de tesouraria.

<sup>2</sup> De entre os documentos que constam como pagos no sistema de execuções fiscais ou na aplicação Decreto-Lei n.º 124/96, há que distinguir os que estão integralmente contabilizados no sistema de distribuição da receita (a soma das verbas já contabilizadas com referência àquele documento único de cobrança corresponde ao valor total do documento), os que se encontram parcialmente contabilizados (ou seja, a soma das verbas contabilizadas com referência àquele documento único de cobrança não coincide com o valor total do documento) e os que não constam do sistema de distribuição da receita (não foi contabilizada qualquer verba com referência a esse documento único de cobrança).



20m.  
14/02/07  
[Handwritten signature]

As importâncias recebidas são contabilizadas pelo valor global do documento único de cobrança na conta da Direcção-Geral do Tesouro “021101 – Execuções Fiscais – DUC” cabendo ao sistema de distribuição da receita proceder à classificação/distribuição da receita e dar origem aos ficheiros a remeter à Direcção-Geral do Tesouro com ordens de transferência, movimentando a débito aquela conta por contrapartida do crédito das contas de receita do Estado, Fundo de Estabilização Tributária ou entidades externas, consoante o caso.

Verificou-se que a conta “021101 – Execuções Fiscais – DUC” apresentava, à data do encerramento da contabilidade do Tesouro com referência ao ano de 2005, um saldo credor de €53,9 milhões, não tendo os serviços da Direcção-Geral dos Impostos, da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros e da Direcção-Geral do Tesouro apresentado qualquer justificação para a existência deste saldo, nem no decorrer da acção, nem em sede de contraditório.

De referir que, decorrendo o prazo para exercício do contraditório pelas entidades auditadas e no âmbito da auditoria às operações de tesouraria de 2005, os serviços do Tribunal verificaram através da análise efectuada à conta “0258066 – Receita Orçamental de 2005 concretizada em 2006”, que €53,0 milhões recebidos no ano de 2005 foram contabilizados na receita desse ano, embora a sua classificação pelo sistema de distribuição da receita, só tivesse sido possível já em Janeiro de 2006, devido a anomalias verificadas nesse sistema.

Da análise efectuada, verificou-se ainda a existência das contas “021102 – JT – Execuções Fiscais – SCO” e “021103 – JT – Execuções Fiscais – SEF – DUC”, que apresentavam movimentos a crédito nos montantes de €8,8 milhões e €16,1 milhões, respectivamente. Desconhecendo-se a origem dos valores nelas reflectidos, foram solicitados esclarecimentos à Direcção-Geral do Tesouro e à Direcção-Geral dos Impostos, tendo-se apurado que o motivo subjacente à abertura das referidas contas foi um pedido formulado pela Direcção-Geral dos Impostos/Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros à Direcção-Geral do Tesouro para que fossem desencadeados os procedimentos destinados a alargar a toda a rede de cobrança o pagamento de dois novos documentos introduzidos no circuito documento único de cobrança, provenientes da Justiça Tributária: o documento único de cobrança de emissão prévia do sistema de execuções fiscais e o documento único de cobrança de emissão prévia do sistema de contra-ordenações.

Do confronto efectuado entre os valores da parte da cobrança coerciva que constitui receita do Estado, contabilizados no sistema de gestão de receitas, e os inscritos na contabilidade do Tesouro, verificou-se que o total da conta “041192 – Execuções Fiscais – DUC – Cobranças Escriturais” deduzido do valor referente à receita de dívidas cedidas, coincide com o montante que a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo registou no sistema de gestão de receitas, balcão 0018, como cobrança de receita do Estado líquida arrecadada em execução fiscal (€748,4 milhões).

### **a.2.2.5) Confronto da informação do sistema de gestão de receitas com a do sistema central de receitas**

Da análise aos valores constantes do sistema central de receitas, na versão definitiva remetida pela Direcção-Geral do Orçamento, em 30 de Junho de 2006, retira-se que são integralmente coincidentes com os valores finais inseridos no sistema de gestão de receitas, na versão remetida pelo Instituto de Informática, em 7 de Abril, no que respeita ao balcão 0018 – Execuções Fiscais (DSCC).

### a.2.3) Dívidas fiscais objecto de cessão

#### a.2.3.1) Informação prestada sobre créditos cedidos

A informação sobre os créditos cedidos e a cobrança efectuada é prestada pela Direcção-Geral dos Impostos ao cessionário em relatórios mensais, com os dados sobre a cobrança e os valores transferidos, e, também, em relatórios semi-anuais que, para além da informação de cobrança, apresentam a Carteira de Créditos à data da separação e no final do respectivo período, os Créditos Violados, as Providências relativas a Créditos Violados (Créditos Substitutos e objecto de retransmissão) e as anulações ocorridas nesse período, as declarações em falha, os créditos integralmente cobrados, os novos planos de pagamento a prestações e as reduções na Carteira de Créditos. Entre 1 de Outubro de 2003 e 28 de Fevereiro de 2006, foram produzidos pela Direcção-Geral dos Impostos e enviados ao cessionário 27 relatórios mensais e quatro semi-anuais. O Tribunal analisou a informação dos ficheiros que originaram estes relatórios e procedeu ainda à comparação entre a informação registada na contabilidade do Tesouro de 2005 e a informação de cobrança constante daqueles relatórios.

Através da análise dos quadros seguintes, elaborados a partir dos referidos relatórios, é possível constatar que as substituições, efectuadas até ao final do período a que se refere o primeiro relatório semi-anual, não alteraram o valor nominal dos créditos cedidos enquanto no final do período reportado no segundo relatório semi-anual se encontravam por substituir Créditos Violados no valor de €110.680,44. Esta situação só veio a ser sanada com as substituições efectuadas no período reportado no quarto relatório semi-anual.

**Quadro II.6 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-05**

(em milhões de euros)

Tipo de Crédito	Carteira de Créditos em 30-09-03	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 31-08-04	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 28-02-05
IRS	1.175,7	98,4	98,4	1.175,7	75,9	76,0	1.175,6
IRC	2.572,4	129,3	129,3	2.572,4	167,0	167,0	2.572,4
IVA	5.255,9	231,4	231,4	5.255,9	256,3	256,3	5.255,9
Outros	442,2	8,9	8,9	442,2	29,9	29,9	442,2
<b>Total</b>	<b>9.446,1</b>	<b>468,0</b>	<b>468,0</b>	<b>9.446,1</b>	<b>529,0</b>	<b>529,1</b>	<b>9.446,0</b>

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

**Quadro II.7 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-06**

(em milhões de euros)

Tipo de Crédito	Carteira de Créditos em 28-02-05	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 31-08-05	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 28-02-06
IRS	1.175,6	0,3	0,3	1.175,6	19,6	19,5	1.175,7
IRC	2.572,4	351,2	351,2	2.572,4	114,7	114,7	2.572,4
IVA	5.255,9	184,2	184,2	5.255,9	99,6	99,6	5.255,9
Outros	442,2	42,6	42,6	442,2	6,5	6,5	442,2
<b>Total</b>	<b>9.446,0</b>	<b>578,4</b>	<b>578,4</b>	<b>9.446,0</b>	<b>240,5</b>	<b>240,4</b>	<b>9.446,1</b>

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
8

A análise destes quadros revela, também, que a variação verificada no conjunto dos créditos do Estado objecto de cessão consistiu na substituição de €468,0 milhões de dívidas (4,95% do valor nominal da Carteira), até 31 de Agosto de 2004, mais €529,0 milhões (5,60%), até 28 de Fevereiro de 2005, €8,4 milhões (6,12%), até 31 de Agosto de 2005, e €240,5 milhões (2,55%) até 28 de Fevereiro de 2006. Desta forma, 19,22% (€1.815,8 milhões) do valor nominal da Carteira foi substituído em 29 meses (desde 1 de Outubro de 2003), através da utilização de 468.780 Créditos Substitutos.

Segundo informação prestada ao Tribunal em Fevereiro de 2006, existiam 405.431 créditos do Estado (no valor de €2.322,3 milhões) candidatos a serem objecto de cessão, ou seja, créditos nas condições necessárias para o efeito (definidas na Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro), dos quais 403.210 (99,5%) no valor de €2.311,7 milhões (99,5%) correspondiam a processos executivos instaurados já em 2004 e 2005.

### a.2.3.2) Operações contabilísticas em 2005

A cobrança, obtida em 2005 de dívidas fiscais que foram objecto de cessão, foi de €346,1 milhões e representou 31,62% da cobrança coerciva nesse ano (€1.094,5 milhões). A cobrança de dívidas respeitantes a impostos sobre o rendimento foi de €169,4 milhões e correspondeu a 1,48% da receita líquida de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas registada na Conta Geral do Estado de 2005 (€11.474,6 milhões), enquanto a cobrança de dívidas referentes a imposto sobre o valor acrescentado foi de €169,5 milhões e correspondeu a 1,45% da receita líquida de imposto sobre o valor acrescentado registada naquela Conta (€11.671,6 milhões). A restante cobrança de créditos cedidos, relativa a outras receitas do Estado, totalizou €7,2 milhões.

Por sua vez, dos valores pagos pelo cessionário em 2005, a título de comissão devida pela prestação do serviço de gestão e cobrança dos créditos cedidos, de acordo com o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 303/2003, de 5 de Dezembro, e no artigo 6.º da Portaria n.º 1375-A/2003, foram afectos à Direcção-Geral dos Impostos €8,4 milhões, que os transferiu para o Fundo de Estabilização Tributária.

### a.3) Resultados Globais

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

No Volume I da Conta menciona-se que a informação relativa a anulações de liquidação de receita do Estado ou figuras similares, ou seja, referente a extinções de créditos que não envolvam fluxos financeiros, se encontra detalhada nos mapas n.ºs 4, 7 e 8 relativos a créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação, créditos extintos por prescrição e a créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão, respectivamente, constantes do Volume II, Tomo I. Faltam, assim, os mapas n.ºs 5 e 6, que, tendo em conta o disposto nas alíneas e) e f) do n.º 2 do artigo 76.º, dizem respeito a créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização e a créditos extintos por confusão, respectivamente.

De referir ainda que dos mapas 4, 7 e 8, não consta qualquer informação relativa à Direcção-Geral dos Impostos e à Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, esclarecendo a Direcção-Geral do Orçamento no relatório da Conta Geral do Estado que foram consultados os

vários serviços administradores/liquidadores das receitas do Estado, não tendo nem a Direcção-Geral dos Impostos nem a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo indicado quaisquer valores para a extinção de créditos que não envolvam fluxos financeiros.

Não obstante esta informação, a Direcção-Geral do Orçamento, em 3 de Agosto de 2006, remeteu ao Tribunal, cópia da nota elaborada pela Direcção-Geral dos Impostos com os valores relativos à extinção de créditos de impostos por prescrição e por anulação judicial ou oficiosa. De acordo com os esclarecimentos prestados ao Tribunal pela Direcção-Geral dos Impostos, os dados sobre a extinção de créditos no ano de 2005, por prescrição declarada nos processos de execução fiscal, bem como dos créditos anulados, quer por força de decisão judicial quer por anulação oficiosa, foram objecto de nota elaborada em 6 de Julho de 2006 e remetida ao Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, para posterior envio à Direcção-Geral do Orçamento. Dessa nota constam os valores referentes a créditos satisfeitos por compensação (€180,6 milhões), a créditos extintos por prescrição (€231,4 milhões) e créditos anulados por decisão judicial ou administrativa (€1.610,4 milhões).

No que se refere à Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, não foram comunicados quaisquer valores, pois, segundo esclarecimentos desta direcção-geral, apenas tem conhecimento, no seu historial, de casos enquadráveis nas alíneas g) e h) do n.º 2 do artigo 76.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, ou seja, extinção de créditos por prescrição ou por força de decisão judicial. A Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo esclareceu ainda que, em respeito pela legislação comunitária, mantém uma contabilidade separada (também designada por contabilidade B) que não é relevante para o registo no sistema de gestão de receitas e consequentemente, para a Conta Geral do Estado, e que as liquidações que em 2005 foram extintas por prescrição judicial foram registadas nessa contabilidade.

Efectuado o confronto entre os valores registados nos elementos informativos da Conta (resultantes de informação prestada pela Direcção-Geral do Tesouro) ou que deveriam constar desses mesmos mapas no caso da Direcção-Geral dos Impostos (e que não constam por atraso na prestação da informação) e os valores de receitas anuladas registadas no sistema central de receitas como anulação de liquidação, apurou-se uma divergência de €916,9 milhões. Verifica-se, assim, que o valor reportado à extinção de créditos é quase o dobro do registado como anulação de receitas (não tendo sido movimentada nenhuma outra operação de execução que correspondesse às formas de extinção de créditos a que respeitam os mapas n.ºs 4 a 8 do Volume II da Conta).

Procedendo à comparação da informação constante da versão do sistema central de receitas extraída em 16 de Junho de 2006 e remetida, como definitiva, pela Direcção-Geral do Orçamento ao Tribunal, e os valores inscritos da Conta Geral do Estado, apurou-se uma divergência, no valor de €-340,4 milhares em saldo transitado de liquidação.

Depois de alguns contactos com os serviços administradores da receita e com a Direcção-Geral do Orçamento, apurou-se que esta divergência corresponde à soma dos valores referentes ao saldo transitado de liquidação de classificações económicas que, por não terem sido objecto de qualquer movimentação no ano de 2004 (ou até em anos anteriores), não são reconhecidos pelo sistema central de receitas. De acordo com o Instituto de Informática esta situação, que foi também responsável por divergências no saldo transitado de reembolsos e restituições, já foi corrigida.

No que se refere ao saldo transitado de reembolsos e restituições, comparados os valores referentes ao saldo inicial de 2005 com os apurados no final do ano de 2004, apurou-se ainda uma divergência no valor das receitas de impostos sobre o rendimento situação que a Direcção-Geral do Orçamento justificou com o facto de ter ocorrido um engano no momento da digitação pelo Instituto de Informática. A divergência detectada, ainda que pouco significativa, e a explicação apresentada pela



20m.  
março  
2006  
P. P. P.  
9

Direcção-Geral do Orçamento permitiram concluir que os valores referentes a saldos são introduzidos manualmente no sistema central de receitas.

Procedeu-se ainda ao confronto dos valores da cobrança e do pagamento de reembolsos e restituições, apurados nas versões do sistema central de receitas e da contabilidade do Tesouro disponibilizadas ao Tribunal, tendo-se verificado que, embora não se apurem diferenças globais entre os dois sistemas, são significativas as divergências apuradas face ao reflectido na contabilidade do Tesouro, quando consideradas isoladamente as receitas afectas a cada um dos balcões, revelando que estas são objecto de tratamento diferenciado pelo serviço administrador.

Neste âmbito, detectaram-se as seguintes situações:

- ◆ As receitas de imposto sobre o valor acrescentado, arrecadadas nas secções de tesouraria dos serviços de finanças, foram contabilizadas pela Direcção-Geral dos Impostos nos balcões afectos às receitas de imposto sobre o valor acrescentado enquanto na contabilidade do Tesouro foram consideradas nas contas afectas às secções de tesouraria dos serviços de finanças.

De acordo com os documentos de suporte aos lançamentos efectuados no sistema de gestão de receitas, tendo sido apurada uma divergência de €1,2 milhões e não tendo a Direcção-Geral dos Impostos conseguido detectar a origem da situação, procedeu a um lançamento no sistema de gestão de receitas no balcão das autoliquidações por forma a anular qualquer divergência para com a informação registada na contabilidade do Tesouro;

- ◆ As receitas de impostos sobre o rendimento e do selo arrecadadas nas secções de tesouraria dos serviços de finanças foram contabilizadas pela Direcção-Geral dos Impostos nos balcões afectos aos respectivos impostos enquanto que na contabilidade do Tesouro foram consideradas nas contas afectas às secções de tesouraria dos serviços de finanças;
- ◆ As receitas arrecadadas através das guias de multi-imposto que foram consideradas pela Direcção-Geral do Tesouro nas contas afectas à cobrança de multi-imposto, foram contabilizadas no sistema de gestão de receitas pela Direcção-Geral dos Impostos:
  - ◇ Nos balcões afectos às receitas de impostos sobre o rendimento e do selo;
  - ◇ No balcão afecto às receitas de multi-imposto, quando as importâncias respeitassem aos valores de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo cobrados em excesso (ou seja, no caso de os sujeitos passivos terem procedido ao pagamento de valores superiores aos declarados).

Dado que a forma de contabilização das receitas destes impostos foi distinta, ao ser apurada uma divergência global de €8 milhares, não foi possível identificar a que respeitava, tendo a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo igualado o valor total de cobrança destes impostos ao montante que constava na contabilidade do Tesouro, através de um lançamento no sistema de gestão de receitas, no balcão relativo às receitas do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, embora desconhecesse a natureza da receita em causa.

- ◆ No que se refere às receitas dos impostos de circulação e de camionagem, ao contrário do procedimento adoptado para os restantes impostos, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo não contabilizou nos balcões respectivos do sistema de gestão de receitas os valores cobrados nas secções de tesouraria dos serviços de finanças. Estes valores foram inicialmente contabilizados pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, mas viriam a ser estornados em Março de 2006, por ter sido detectado que estavam a ser contabilizados em

duplicado: nos respectivos balcões pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo e nos balcões afectos às secções de tesouraria pelas direcções de finanças.

- ◆ Também no que respeita à dedução da receita proveniente da cobrança dos créditos cedidos, a Direcção-Geral dos Impostos e a Direcção-Geral do Tesouro adoptaram procedimentos distintos. Enquanto a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo fez reflectir a dedução dos valores a entregar no balcão afecto à receita do Estado arrecadada em execução fiscal, a Direcção-Geral do Tesouro efectuou a dedução:
  - ◇ Nas contas designadas por “Imposto de Circulação e Camionagem – Titularização”, “Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares – Titularização”, “Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas – Titularização” e “Imposto do Selo – Titularização”, quando as dívidas cedidas respeitavam a receitas de impostos de circulação e camionagem, imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e imposto do selo, respectivamente;
  - ◇ Numa conta designada por “Execuções Fiscais – DUC – Titularização”, quanto às dívidas cedidas dos restantes impostos.

Segundo informação da Direcção-Geral do Tesouro, o valor a entregar ao cessionário passará, a partir do processo de contabilização da receita arrecadada em 2006, a ser contabilizado numa única conta.

- ◆ Há, ainda, situações em que não houve lugar a qualquer conciliação de valores entre a Direcção-Geral dos Impostos e a Direcção-Geral do Tesouro uma vez que a fonte de informação é a mesma e, como tal, não se apuraram divergências:
  - ◇ Na contabilização das receitas do regime excepcional de regularização tributária uma vez que, de acordo com os esclarecimentos prestados pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, os valores considerados no referido balcão foram fornecidos pela Direcção-Geral do Tesouro, não tendo sido sujeitos a qualquer tipo de controlo ou validação, dado tal informação não se encontrar disponível em nenhum sistema informático a que aquela direcção de serviços tenha acesso;
  - ◇ Na contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal uma vez que a afectação a receita do Estado na contabilidade do Tesouro tem por base ficheiros remetidos pela Direcção-Geral dos Impostos.

No que se refere à contabilização dos reembolsos e restituições, verificou-se que as restituições emitidas pelos serviços centrais da Direcção-Geral dos Impostos, a solicitação dos serviços de finanças, no valor de €320,8 milhares, foram contabilizadas no balcão relativo a imposto sobre o valor acrescentado (autoliquidações), enquanto na contabilidade do Tesouro foram consideradas nas contas afectas às secções de tesouraria dos serviços de finanças.

De referir que a análise efectuada permitiu, ainda, verificar que este valor só foi contabilizado no sistema de gestão de receitas pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo em Maio de 2006, com data-valor referente a Janeiro de 2005. De acordo com os esclarecimentos da Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, este valor dizia respeito às restituições de Imposto sobre o valor acrescentado que tinham sido pagas no mês de Janeiro de 2005 e que, por lapso integraram as tabelas das direcções de finanças, embora já tivesse sido definido que não seriam contabilizadas no balcão afecto às restituições e pagamentos dos serviços de finanças pela Direcção de Serviços de Planeamento e Sistemas de Informação, mas sim pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo nos balcões afectos à receita do imposto sobre o valor acrescentado.



20m.  
14/02/07  
[Handwritten signature]

Analisada a receita cobrada, por entidades, de acordo com os valores registados na contabilidade do Tesouro e a realização de operações escriturais, traduzidas por acréscimo ou dedução à cobrança arrecadada pelos serviços com função de caixa do Tesouro ou pelas entidades colaboradoras, verificou-se que:

- ◆ O total de cobrança por entrada de fundos, em 2005, foi de €38.307,9 milhões, o que representou um crescimento de 2,98%, ou seja, mais €1.108,40 milhões do que o registado no ano de 2004;
- ◆ A cobrança obtida pelas entidades colaboradoras (39,78%) superou a arrecadada pelas secções de tesouraria dos serviços de finanças (37,56%) e pelas caixas da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (17,94%);
- ◆ Dos €15.237,5 milhões cobrados por estas entidades colaboradoras, 74,27% foram pelos Correios de Portugal (€11.316,3 milhões), 17,26% pelas instituições de crédito (€2.630,4 milhões) e 8,47% pela Sociedade Interbancária de Serviços (€1.290,7 milhões);
- ◆ A cobrança por entrada de fundos foi acrescida em €60.847,4 milhões através de operações escriturais, dos quais 90,0% corresponderam ao registo de passivos financeiros provenientes de dívida pública, para satisfação das necessidades de financiamento do Estado;
- ◆ Também por operações escriturais, foram efectuadas deduções aos valores cobrados que foram registadas como orçamentais, as quais atingiram €2.386,3 milhões e tiveram como principais destinatários as regiões autónomas (46,74%), a segurança social (24,81%) e as autarquias locais (12,04%);
- ◆ Ao valor remanescente (€96.768,9 milhões) foi ainda abatido o valor dos pagamentos para reembolso ou restituição de receitas orçamentais, indevida ou excessivamente cobradas e registadas no mesmo ano ou em anos anteriores;
- ◆ A receita efectiva líquida, isto é, sem as operações extra-orçamentais relativas a reposições abatidas nos pagamentos e sem os passivos financeiros, totalizou €33.361,8 milhões o que representou um acréscimo de 2,1% (mais €677,3 milhões) face ao ano anterior.

## B) Observações e Recomendações

### b.1) Legalidade e regularidade

O actual modelo de contabilização, designadamente, as operações de execução utilizadas, não corresponde ao modelo definido nas instruções relativas à aplicação das normas que definem os procedimentos de contabilização das receitas do Estado, elaboradas pela Direcção-Geral do Orçamento, nas quais se explicitam, de forma mais detalhada, as regras de contabilização da receita com recurso ao sistema de gestão de receitas. Estas instruções foram remetidas à Direcção-Geral do Tribunal, em Junho de 2003, com a indicação de que, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, seriam aprovadas por despacho do Ministro das Finanças e difundidas através de circular da Direcção-Geral do Orçamento, o que até à data de elaboração do presente Parecer ainda não sucedeu.

De referir também que nas Instruções para a contabilização da receita do Estado a partir de Janeiro de 2006, difundidas em 13 de Janeiro desse ano, a Direcção-Geral do Orçamento remete os serviços para

o documento acima referido no que respeita ao âmbito e data-valor das operações de execução, não obstante este não ter sido, ainda, devidamente aprovado.

### **Recomendação 3 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que se proceda à elaboração de um documento definitivo e que seja promovida a sua aprovação e consequente divulgação, para dar cumprimento ao disposto no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, porque só desta forma ficará inteiramente definido o modelo de contabilização que deve ser adoptado pelas entidades administradoras de receitas, designadamente no que se refere às operações de execução a utilizar.*

No âmbito das receitas cobradas pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, verificou-se, relativamente à contabilidade A, que o registo desta informação no sistema de gestão de receitas continuou a ser efectuado através das tabelas de execução orçamental da receita do Estado, permanecendo por reunir a condição de interligação entre o sistema próprio e o sistema de gestão de receitas, de acordo com o n.º 3 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho.

### **Recomendação 4 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que se providencie a interligação entre o sistema de contabilidade aduaneira e o sistema de gestão de receitas, conforme dispõe o n.º 3 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.*

Para a contabilidade B, foi possível constatar através da análise da amostra de registos de liquidação em dívida, que a Direcção Regional de Contencioso e Controlo Aduaneiro do Porto está a exercer funções de caixa indevidamente, uma vez que não consta como tal no Despacho n.º 2517/2002, de 18 de Janeiro, do Ministro das Finanças.

### **Recomendação 5 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que se providencie a alteração ao Despacho n.º 2517/2002, de 18 de Janeiro, de forma a abranger, também, a Direcção Regional de Contencioso e Controlo Aduaneiro do Porto como caixa da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.*

Em matéria de contabilização da receita do Estado proveniente de execuções fiscais, a adenda às Instruções para a contabilização da receita do Estado a partir de Janeiro de 2004, considerou a criação, quer do balcão 0018, quer da operação de execução cobrança coerciva. Verificou-se que os valores contabilizados no sistema de gestão de receitas, na operação de execução cobrança coerciva não foram assumidos, obrigando a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo a contabilizá-los em cobrança por pagamento voluntário. Segundo a Direcção-Geral do Orçamento a operação de execução cobrança coerciva não esteve disponível para ser utilizada pelos serviços, facto que só foi detectado em 2005 e corrigido em 2006. Por sua vez, a utilização da operação cobrança por pagamento voluntário, não só contraria o disposto nas instruções emitidas, como desvirtua a contabilização desta cobrança que é, por natureza, coerciva e não voluntária.

É ainda de referir que, de acordo com a Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 28 de Julho, e as instruções relativas à aplicação das normas, que definem os procedimentos de contabilização das receitas do Estado e estão contidas em documento emitido pela Direcção-Geral do Orçamento em 13 de Maio de 2003, a contabilização da receita arrecadada em execução fiscal envolveria as operações de execução cobrança em execução fiscal, envio para cobrança coerciva e anulação de liquidação em execução fiscal, para além de outras. Nenhuma destas operações foi utilizada, pelo que se constata que, embora tenham sido concebidas as operações de execução a considerar no balcão 0018 – Execuções Fiscais (DSCC), de acordo com a especificidade da receita arrecadada em fase de execução



20m.  
14/02/07  
[Signature]

fiscal, estas não foram disponibilizadas pela Direcção-Geral do Orçamento, o que comprometeu a utilidade e fiabilidade do processo de contabilização deste tipo de receita.

## Recomendação 6 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda que sejam utilizadas as operações de execução previstas na Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 28 de Julho, e nas instruções relativas à aplicação das normas que definem os procedimentos de contabilização das receitas do Estado (documento emitido pela Direcção-Geral do Orçamento em 13 de Maio de 2003) apesar de ainda não aprovadas pelo Ministro competente, dado terem sido criadas com observância da especificidade deste tipo de receita.*

O lançamento dos valores finais relativos ao saldo de liquidação no sistema de gestão de receitas, no início do mês de Junho 2006, representa uma violação das instruções da Direcção-Geral do Orçamento que tinha fixado o final do mês de Março de 2006 como data limite para os serviços administradores terem conciliada e inserida no sistema de gestão de receitas a execução orçamental das receitas do Estado, através da Circular, Série A, n.º 1304, de 28 de Novembro e das Instruções para a contabilização da receita do Estado a partir de Janeiro de 2006.

O facto de a data relevante para o processo de contabilização no balcão 0018 corresponder à data de contabilização e não à data de pagamento, contraria o disposto no Anexo da Portaria n.º 1122/2000 (2ª Série), de 28 de Julho, que aprovou as normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas do Estado.

## Recomendação 7 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda que no processo de contabilização no balcão 0018 sejam respeitadas as normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas do Estado, previstas no Anexo da Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 28 de Julho.*

O Tribunal não pode aceitar que a informação referente aos créditos satisfeitos por compensação, aos créditos extintos por prescrição e aos créditos anulados por decisão judicial ou administrativa tenha sido prestada pela Direcção-Geral dos Impostos à Direcção-Geral do Orçamento apenas em Julho de 2006, quando tal informação teria que constar dos elementos informativos da Conta Geral do Estado e esta tem que ser apresentada pelo Governo à Assembleia da República até dia 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeita, tal como disposto no artigo 73.º do mesmo diploma.

### b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

No sentido de apurar a receita do Estado arrecadada em execução fiscal, a contabilizar no balcão 0018 do sistema de gestão de receitas, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo deduziu os montantes relativos à cobrança de dívida, cujos processos constituem créditos objecto da operação de cessão para efeitos de titularização, apurados pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária, aos valores provenientes do sistema de distribuição da receita. Segundo a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, a forma como procede aos lançamentos permite evidenciar as alterações aos valores contabilizados em cobrança e liquidação, em consequência da operação de cessão de créditos.

Considera-se, no entanto, que este procedimento:

- ◆ Constitui excepção ao modelo de contabilização porque o valor relativo à cobrança de dívidas cedidas é considerado neste balcão, ainda que em lançamento subsequente seja deduzido o valor comunicado pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária;

- ◆ Cria distorções no processo de contabilização porque na operação de execução cobrança a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo insere os valores relativos à cobrança total bruta enquanto no segundo lançamento deduz o valor correspondente à cobrança de dívidas cedidas líquida, o que não é correcto tratando-se de realidades distintas.

Para além disso, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, ao optar por não efectuar qualquer correcção no montante da má cobrança apurado pelo sistema de distribuição da receita e por deduzir à cobrança o valor correspondente à cobrança de dívidas cedidas líquida, sobrevaloriza o valor da operação de execução má cobrança no balcão no exacto montante da má cobrança de dívidas cedidas apurada pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária.

#### **Recomendação 8 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que o valor referente à má cobrança comunicado pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária seja deduzido na respectiva operação de execução.*

O apuramento do valor das certidões de dívida emitidas em cada um dos meses, ou seja, das liquidações que transitaram para execuções fiscais, foi efectuado pela Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros através de pesquisas aos sistemas próprios de cada imposto. Não constituindo a cobrança de dívidas cedidas receita do Estado, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo deveria recolher informação no sentido de assegurar se alguma destas certidões de dívida, pelo mecanismo de substituição, passaram a integrar a Carteira de créditos cedidos, pois, se for o caso, esta receita não deveria ser contabilizada no balcão das execuções fiscais (0018).

Sem a instituição de um mecanismo de controlo que lhe permita distinguir as certidões de dívida de créditos cedidos das que constituem receita do Estado, não é possível aferir se o valor contabilizado em liquidação se encontra ou não correcto.

#### **Recomendação 9 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que no caso do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, do imposto do selo e do imposto sobre o valor acrescentado, ao apuramento do valor respeitante a liquidação seja deduzido o montante relativo às certidões de dívida que tenham dado origem a processos de execução fiscal integrados na Carteira de créditos cedidos, por via do mecanismo da substituição.*

Por sua vez, o valor referente à anulação de liquidação de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas e imposto do selo foi obtido pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo por consulta à informação de cobrança no sistema de gestão de fluxos financeiros. A Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo inseriu em anulação de liquidação o valor que consta da referida informação como respeitante a anulação de dívidas. Tendo em conta que segundo o Manual de Utilizador daquele sistema as anulações de dívidas podem ter várias causas, entre elas a anulação de dívida por compensação, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo deveria ter expurgado do valor contabilizado em anulação de liquidação o que respeitava a anulações por compensação, porquanto já tinha sido contabilizado em cobrança.

#### **Recomendação 10 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que na anulação da liquidação de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, de imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas e de imposto do selo seja deduzido o montante das anulações de dívidas por compensação ao valor da anulação de dívidas, apurado pelo sistema de gestão de fluxos financeiros, uma vez que estas são contabilizadas em cobrança.*



com.  
març  
2005  
P. P. P.  
9

Para os restantes impostos a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo optou por igualar liquidação a cobrança o que impediu que o saldo do balcão reflectisse o valor que se encontra por cobrar em execução fiscal, relativamente a estes impostos. Se é certo que para estes não existem sistemas centralizados através dos quais se possam identificar as certidões de dívida emitidas, também é verdade que essa informação se encontra residente no sistema de execuções fiscais, pelo que a aquela direcção de serviços poderia ter recorrido a este sistema para identificar o valor das liquidações que se encontrava por cobrar.

## Recomendação 11 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda que, em relação a cada ano, seja apurado o valor das liquidações que transitam em fase de execução fiscal para todas as classificações económicas e não apenas para os impostos centralizados.*

No apuramento do saldo de liquidação, analisados os procedimentos adoptados pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo, importa referir que:

- ◆ Apenas foi apurado o valor das liquidações que transitaram de 2004 para 2005 em fase de execução fiscal para as classificações económicas imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas, imposto sobre o valor acrescentado, juros compensatórios e juros de mora uma vez que, para as restantes, foi definido que não haveria saldo a considerar porque se trata de impostos cuja informação não se encontra suportada por sistemas informáticos ou porque respeitam a importâncias apuradas já em fase de execução fiscal (como, por exemplo, os encargos);
- ◆ Os valores apurados para o saldo de liquidação foram acrescidos ao montante contabilizado em liquidação no mês de Janeiro e não como saldo transitado de liquidações (ainda que as instruções emitidas pela Direcção-Geral do Orçamento, para a contabilização da receita do Estado a partir de Janeiro de 2005, permitissem fazê-lo até ao fecho definitivo da Conta Geral do Estado de 2004) o que não contribuiu para a clareza do processo de contabilização;
- ◆ Relativamente ao Imposto sobre o valor acrescentado, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo apenas considerou os valores relativos a autoliquidação (balcão 0003) desprezando os correspondentes a liquidações prévias (balcão 0002), quer respeitassem a imposto ou a juros compensatórios.

Dado o exposto, conclui-se que o saldo final do ano de 2005 no balcão 0018 – Execuções Fiscais, não tem qualquer correspondência com o valor que se encontra por cobrar em execução fiscal no final desse ano, o que compromete, claramente, uma das principais vantagens de se autonomizar, num único balcão, a contabilização da receita arrecadada em execução fiscal.

## Recomendação 12 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda que o saldo inicial apurado seja correctamente inserido no sistema de gestão de receitas e não por acréscimo ao valor contabilizado em liquidação.*

Os documentos únicos de cobrança emitidos pelo sistema de contra-ordenações e que correspondem a pagamentos efectuados em processos de contra-ordenação não deveriam constar do sistema de distribuição da receita nem do balcão 0018 porque não constituem cobrança coerciva, pelo que se considera que foram indevidamente contabilizadas verbas referentes a 512.413 documentos, no valor de €65,7 milhões.

Resta ainda referir que o responsável pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo desconhecia esta situação, não tendo sido apresentada qualquer justificação para que estes documentos tenham sido considerados no sistema de distribuição da receita e levados em conta no apuramento dos valores a contabilizar no balcão 0018, quando os valores com esta classificação económica considerados neste balcão deveriam respeitar, apenas, a coimas que, por não terem sido pagas em processo de contra ordenação, foram cobradas coercivamente em processo de execução fiscal, de acordo com o artigo 65.º do Regime Geral das Infrações Tributárias.

#### **Recomendação 13 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que não seja contabilizada no balcão 0018 – Execuções Fiscais, a receita do Estado proveniente de documentos únicos de cobrança emitidos pelo sistema de contra-ordenações e que corresponde a pagamentos efectuados em processos de contra-ordenação.*

Efectuada a comparação entre os valores dos elementos informativos da Conta e os constantes do sistema central de receitas verificou-se que, à semelhança do apurado no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, a informação prestada pela Direcção-Geral do Tesouro sobre receitas anuladas (créditos extintos) revela a existência de receitas liquidadas (créditos) que não são registadas no momento em que essa liquidação (constituição) se verifica. O Tribunal considera que esta situação, para além de infringir o disposto no n.º 1 do artigo 2.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, impede a relevação dos créditos por extinguir (como receitas por cobrar) na Conta Geral do Estado. No exercício do contraditório ao Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, a Direcção-Geral do Orçamento referiu que esta questão não seria de fácil resolução porque exigiria um levantamento exaustivo das naturezas e montantes dos créditos detidos pelo Estado e susceptíveis de serem lançados no sistema de gestão de receitas como saldos de liquidação, dado poderem existir créditos que não tiveram origem na contabilização da receita do Estado.

#### **Recomendação 14 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que sejam efectuadas as diligências necessárias à resolução da situação anteriormente referida, pois a existência de créditos não relevados nos saldos registados na Conta Geral do Estado prejudica o rigor e a transparência com que esta deve ser elaborada.*

Ainda no que se refere aos elementos informativos da Conta, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado do ano de 2003, o Tribunal defendeu que a informação relativa à operação de cessão de créditos do Estado e da segurança social, para efeitos de titularização, referida pela Direcção-Geral do Orçamento no relatório da Conta, deveria constar do mapa n.º 5 – créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização, o que não aconteceu. Da mesma forma, continua a considerar que este mapa na Conta Geral do Estado de 2005 deveria revelar o valor dos Créditos Substitutos que, durante este ano, passaram a integrar a Carteira de créditos cedidos, o que, à semelhança do que já tinha sucedido na Conta de 2004, não se verificou.

Por outro lado, do confronto da informação constante da Conta com a do sistema central de receitas, o Tribunal:

- ◆ Congratula-se por ter sido ultrapassada a limitação do sistema central de receitas que consistia em não reconhecer os saldos transitados de classificações económicas que não fossem objecto de qualquer movimentação, já que ela era responsável por distorções no processo de contabilização, sem qualquer possibilidade de correcção pelas entidades administradoras da receita;
- ◆ Considera que as divergências detectadas entre o saldo inicial de 2005 e o apurado no final do ano de 2004, ainda que não sejam materialmente relevantes, tornam evidente que a utilização



com.  
març  
2007  
P. Paulo  
8

do sistema de gestão de receitas e do sistema central de receitas não substituiu um conjunto de procedimentos manuais que só potenciam a ocorrência de erros e contribuem para a falta de fiabilidade da informação;

- ◆ Tendo em conta a análise efectuada e os factos apurados, os procedimentos adoptados pelas entidades intervenientes no processo de contabilização e controlo da execução do orçamento da receita do Estado relativa ao ano de 2005, não obstante a crescente informatização e automatização, continuam a gerar falta de fiabilidade da informação, tornando evidente que o valor da receita orçamental efectivamente obtida não corresponde ao inscrito na Conta Geral do Estado.

### b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

No decurso da auditoria efectuada à Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, verificou-se que, em alguns casos, o princípio da desburocratização, constante do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 360/99, de 16 de Setembro, não é respeitado. Constata-se, pois, que continuam a existir diversos documentos em papel, nomeadamente impressos de liquidação e certidões de dívida, com campos que se destinam a ser preenchidos de forma manual e com formatos que divergem de alfândega para alfândega.

#### Recomendação 15 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda que se providencie a desmaterialização e uniformização dos diversos documentos e procedimentos existentes na Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e, em concreto e numa primeira fase, que seja efectuada a informatização dos impressos de liquidação e das certidões de dívida.*

Na sequência da análise da amostra de registos de liquidação na contabilidade B da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, foi possível identificar que nas estâncias aduaneiras visitadas é, em geral, efectuado o acompanhamento tempestivo das dívidas em execução fiscal, mas esse acompanhamento tem-se limitado à solicitação, meramente formal, de informação sobre a situação dessas dívidas aos serviços de finanças.

#### Recomendação 16 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda que se adopte um programa de acção para o saneamento das dívidas pendentes e para o acompanhamento das dívidas em execução fiscal, já que se verificou a necessidade de introduzir melhorias significativas no processo de emissão e controlo da receita em execução fiscal, designadamente, para aumentar a integração dos sistemas de informação e a celeridade na recolha dos dados e para reforçar os subsistemas relativos à validação da informação.*

Constatou-se, também, que não existe um sistema que permita controlar a tramitação dos processos de execução fiscal nos serviços de finanças e que agregue toda a informação relativa a irregularidades cometidas pelos operadores económicos, assim como os resultados das acções de fiscalização ou de inspecção realizadas.

#### Recomendação 17 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda que se crie um sistema que agregue toda a informação relativa a irregularidades cometidas pelos operadores económicos, assim como os resultados das acções de fiscalização ou inspecções realizadas.*

#### **b.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno**

A apreciação da fiabilidade e tempestividade da informação é, na óptica do Tribunal, fundamental para a análise do processo de contabilização e controlo da receita, razão que continua a justificar o apuramento de um conjunto de indicadores representativos, para cada período de incidência mensal ou anual, para cada entidade e para o seu conjunto, dos graus de tempestividade e de fiabilidade e da prestação de informação fiável de forma tempestiva. De salientar que estes indicadores permitem aferir a evolução verificada entre sucessivos períodos homólogos e comparar, para o mesmo período os desempenhos das entidades intervenientes no processo de contabilização.

Da análise aos valores apurados para os diferentes indicadores, são de salientar os seguintes aspectos:

- ◆ Os resultados obtidos para o indicador de tempestividade da informação original mostram que, em termos globais, a duração do período tempestivo correspondeu a três quartos do tempo necessário para registar a informação original, o que representa uma evolução muito positiva face aos valores obtidos para o ano anterior (de 50,9% para 75,4%);
- ◆ Os resultados do indicador de fiabilidade mostram que, em termos globais, o valor da informação original apenas correspondeu a 43,8% do valor da movimentação total, o que representa uma clara regressão do nível de fiabilidade da informação original face à definitiva que foi obtido para o ano anterior (52,9%);
- ◆ Os resultados do indicador de fiabilidade tempestiva mostram que apenas 22,1% da informação registada no período tempestivo pode ser considerada fiável face à definitiva, pelo que apesar do aumento da tempestividade, a regressão do nível de fiabilidade da informação original teve como consequência uma evolução negativa do indicador de fiabilidade tempestiva de 2004, ano em que atingiu 27,4%, para 2005.

É ainda de salientar que os resultados voltaram a ser decisivamente influenciados pela imputação do registo dos passivos financeiros à Direcção-Geral do Tesouro e pelo facto do respectivo valor só ter sido introduzido na versão do sistema central de receitas de 31 de Maio de 2006, como alteração ao valor da informação de Dezembro de 2005.

Considerando apenas a receita efectiva, o indicador de fiabilidade tempestiva da Direcção-Geral do Tesouro aumenta de 4,0% para 95,8% (passando do pior para próximo do melhor desempenho) e o indicador de fiabilidade tempestiva global de 22,1% para 41,9%, por ter passado a ser muito menos penalizado pela dimensão e atraso das alterações reflectidos no indicador de fiabilidade da informação original que passa de 29,4% para 55,6%.

A análise dos resultados obtidos para os diferentes indicadores permite ainda formular as seguintes observações:

- ◆ Como já se demonstrou no caso dos passivos financeiros, a Direcção-Geral do Tesouro voltou a ser fortemente penalizada pelo registo das operações de encerramento da Conta Geral do Estado comunicadas pela Direcção-Geral do Orçamento, devido ao facto destas operações, com data-valor de 31 de Dezembro de 2005, só terem sido registadas em Maio de 2006;
- ◆ Esta entidade também foi penalizada por ter assumido o registo do valor da transferência, em termos contabilísticos, da receita arrecadada no dia 3 de Janeiro de 2005 cujo prazo normal de pagamento terminava em 31 de Dezembro de 2004, para a receita cobrada neste dia. O valor definitivo desta alteração, efectuada para dar cumprimento ao despacho, exarado pelo Ministro



com.  
março  
2006  
P. Paulo  
9

das Finanças e da Administração Pública em 27 de Dezembro de 2004, só foi comunicado pela Direcção-Geral dos Impostos, entidade administradora das receitas em causa, em Março de 2005;

- ◆ Os resultados para o balcão afecto às receitas arrecadadas em execução fiscal também foram penalizados (o respectivo indicador de fiabilidade tempestiva apenas atingiu 5,1 %) porque o registo de valores correspondentes aos saldos de liquidação transitados para 2005 só foi efectuado em Março de 2006, como liquidação e com data-valor de Janeiro de 2005, bem como pela subsequente correcção desses valores em Junho de 2006.

Estes lançamentos só tiveram impacto no apuramento dos indicadores que não consideram saldos porque os valores apurados relativamente ao saldo de liquidação foram acrescidos ao montante contabilizado em liquidação no mês de Janeiro e não inseridos como saldo transitado de liquidações, ainda que as instruções emitidas pela Direcção-Geral do Orçamento para a contabilização da receita do Estado de 2005 permitissem fazê-lo até ao fecho definitivo da Conta Geral do Estado de 2004;

- ◆ Relativamente ao registo da receita do Estado arrecadada em execução fiscal, verificou-se, ainda, que em Julho de 2005 tiveram que ser alterados todos os registos previamente efectuados, para substituir a operação de execução registada até então, cobrança coerciva, pela operação cobrança por pagamento voluntário. A substituição ficou a dever-se ao facto da operação cobrança coerciva não se encontrar activa no sistema central de receitas e o seu registo impedir a transmissão dos dados do sistema de gestão de receitas para aquele sistema;
- ◆ Os resultados dos indicadores relativamente aos balcões destinados à contabilização das receitas do imposto de circulação e das receitas do imposto de camionagem foram, também, penalizados pelo estorno efectuado em Março de 2006, para todos os meses do ano de 2005, do valor cobrado nas secções de tesouraria dos serviços de finanças.

Os valores destes indicadores comprovam que, para o ano de 2005, a utilização do sistema de gestão de receitas e do sistema central de receitas continuou a ser insuficiente para eliminar a falta de tempestividade e de fiabilidade do processo de contabilização da receita do Estado. A associação entre o aumento de tempestividade da informação original e a redução da respectiva fiabilidade revela ainda que estes sistemas nem sequer conseguem assegurar uma aproximação gradual e sucessiva da situação de fiabilidade tempestiva o que, após o quarto ano de utilização, já seria de esperar.

A finalidade do modelo de contabilização da receita do Estado, que deve consistir no registo tempestivo de informação fiável e consistente, destinada à Conta Geral do Estado e garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo continua por cumprir para 2005, pelo menos nos termos pretendidos pelo Tribunal.

### **Recomendação 18 – PCGE/2005**

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

A utilização do sistema de gestão de receitas e do sistema central de receitas, não obstante ter constituído um avanço no sentido recomendado pelo Tribunal, continua a mostrar-se incapaz de assegurar o registo de informação fiável de forma tempestiva na medida em que, em múltiplos aspectos, o processo de contabilização e controlo apenas se distingue do efectuado em anos anteriores

no que se refere ao registo de valores no sistema de gestão de receitas. Na verdade, voltaram a revelar-se deficiências já apontadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres, como resultado da aplicação dos seguintes procedimentos:

- ◆ Utilização de critérios de contabilização diferenciados, com especial incidência na aplicação dos conceitos de informação original, de alterações e de data dos movimentos, provocando desfasamentos entre os dados obtidos pelos diferentes sistemas de registo;
- ◆ A informação sobre as operações contabilizadas pelas entidades intervenientes na sua realização continuou a não ser transmitida de forma automática, fiável e tempestiva para os sistemas informáticos utilizados no âmbito da Conta Geral do Estado, mantendo-se o registo sucessivo, por diversas entidades e em diferentes sistemas não relacionados entre si, dos dados relativos às operações;
- ◆ A maior parte das entidades intervenientes no sistema de contabilização continuou a afectar parte significativa dos seus recursos ao registo das operações, descurando a função de controlo sobre a informação registada;
- ◆ Os valores registados no sistema de gestão de receitas sobre cada operação realizada não resultaram apenas dos sistemas de gestão dos diferentes impostos e incluíram alterações ao registo original das operações, sem outra justificação que não fosse a de igualar os valores obtidos por esse sistema aos dados registados pelos serviços cobradores ou aos da contabilidade do Tesouro, processo de conciliação que permite obter valores idênticos mas que podem ser incorrectos;
- ◆ A introdução de alterações à cobrança registada no sistema de gestão de receitas por serviços da Direcção-Geral dos Impostos, no sentido de igualar esta aos correspondentes valores dos serviços cobradores ou da contabilidade do Tesouro, provocou desvios nas receitas por cobrar, entre a informação apurada por esses serviços e a Conta Geral do Estado, parte dos quais comprovadamente indevidos e inconsistentes;
- ◆ O critério de alterar valores para assumir os dados da contabilidade do Tesouro não resolve o problema da falta de fiabilidade da informação, transportando para a receita orçamental inscrita na Conta Geral do Estado as deficiências que têm vindo a ser detectadas no sistema de contabilização da Direcção-Geral do Tesouro, como resultado da insuficiência e inadequação do respectivo controlo que, com frequência, não consegue corrigir erros de forma tempestiva.

O Tribunal entende que os dados apenas deveriam ser registados pela entidade directamente envolvida na realização das operações e num sistema informático que assegurasse a transmissão da informação de forma fiável e tempestiva para os restantes sistemas do modelo de contabilização, assegurando, assim, a conciliação e o controlo efectivo da informação registada.

Devido aos condicionalismos existentes, as instruções para a contabilização da receita de 2005, à semelhança do que sucedera em anos anteriores, continuaram a admitir um modelo híbrido em que parte da informação foi prestada pelos serviços administradores das receitas e parte pelos serviços cobradores, com a prevalência destes no caso da informação sobre a cobrança, quando os valores cobrados deveriam ser integralmente validados pelos respectivos serviços administradores.



com  
març  
2007  
P. P. P.  
9

## Recomendação 19 – PCGE/2005

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

A análise à execução do orçamento da receita registada na Conta Geral do Estado de 2005 confirma que, no final do quarto ano sujeito ao funcionamento do sistema de gestão de receitas nas entidades intervenientes no processo e à transmissão da informação necessária à elaboração da Conta Geral do Estado para o sistema central de receitas da Direcção-Geral do Orçamento, o subjacente modelo de contabilização e controlo continuou sem cumprir a sua finalidade, não assegurando o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação.

No âmbito da contabilidade A da responsabilidade da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, a informação relativa aos reembolsos registada no sistema de gestão de receitas continuou a resultar de uma aplicação informática desenvolvida pela Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários, porque o sistema de contabilidade aduaneira não efectua o tratamento informático desta informação.

## Recomendação 20 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda que se providencie a informatização dos reembolsos no sistema de contabilidade aduaneira, de forma a permitir a escrituração automática dos mesmos, assim como a transferência automática das ordens de reembolsos.*

O procedimento de deduzir à receita apurada de imposto sobre os produtos petrolíferos o valor consignado ao Fundo Florestal Permanente consiste em abater ao valor global da receita deste imposto, os valores registados nas rubricas aduaneiras “508 – Adicional ISP s/gasolina”, “509 – Adicional ISP s/gasóleo rodoviário” e “510 – Adicional ISP s/gasóleo colorido e marcado”. Esta situação ocorre devido ao facto de, por constrangimentos existentes nos sistemas da Direcção-Geral do Tesouro, não ter sido possível criar um documento único de cobrança misto, ou seja, que distinga entre receita do Estado e operações de tesouraria. Como tal, a cobrança obtida é classificada globalmente como receita do imposto sobre os produtos petrolíferos, tendo a Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários criado as três rubricas acima descritas, para poder efectuar aquela dedução para efeito de contabilização.

## Recomendação 21 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda que se criem condições para que na cobrança de receitas por documento único de cobrança seja identificada a receita do Estado e a receita de terceiros e como tal seja contabilizada.*

A informatização contabilidade B, a partir de 2004, revelou-se como um aspecto positivo para a gestão da dívida aduaneira e fiscal, nomeadamente na interligação com a contabilidade A ao nível das cobranças e no apuramento do valor em dívida por registo de liquidação. No entanto, as limitações inerentes ao sistema de contabilidade aduaneira ainda não permitem obter informação necessária para a gestão eficiente da dívida aduaneira devido à:

- ◆ Ausência de emissão automática da certidão de dívida, de liquidação automática de juros compensatórios e de liquidação automática de juros de mora;
- ◆ Falta de controlos de validação da data limite de pagamento, uma vez que, por exigência do sistema, esta data é atribuída no momento do registo da liquidação, antes de ser conhecida a data da notificação do operador, facto que conduz a que o prazo indicado pelo sistema nem

sempre corresponda ao prazo legal de pagamento voluntário, condicionando a utilidade da informação;

- ◆ Insuficiência da informação relativa à situação da dívida, designadamente ao nível de controlo de prazos e do motivo subjacente à manutenção da dívida, facto que tem obrigado os serviços centrais e periféricos a manterem, paralelamente, mapas de trabalho auxiliares e heterogéneos, para recolha destes elementos.

#### **Recomendação 22 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que se melhore o suporte informático do controlo de situações de não pagamento e de registo de processos de cobrança coerciva, por forma a permitir: a implementação da emissão das certidões de dívida electrónicas, num formato que seja obrigatoriamente aplicado a todas as alfândegas e que inclua os elementos referidos no n.º 2 do artigo 88.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário; o controlo informático dos prazos de pagamento, de pagamento com juros de mora e da consequente notificação para regularização das dívidas existentes; e a informatização do cálculo dos juros compensatórios e dos juros de mora, com o respectivo registo automático no sistema de contabilidade aduaneira.*

No processo de contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal, verificou-se que do sistema de distribuição da receita constam por contabilizar 4.232 documentos no valor global de €3,5 milhões, que corresponde à informação em erro constante dos dois mapas designados por análise do desvio.

Relativamente à análise comparativa efectuada entre a informação constante do sistema de execuções fiscais e da aplicação Decreto-Lei n.º 124/96 e a contabilização efectuada pelo sistema de distribuição da receita, verifica-se que €53,0 milhões dos €62,1 milhões que se encontravam por contabilizar no final do ano de 2005, foram classificados pelo sistema de distribuição da receita já em Janeiro de 2006. Não obstante a classificação referida, verifica-se que relativamente aos €62,1 milhões apurados na análise comparativa à informação constante das bases de dados persiste uma diferença de €9,1 milhões, valor que é superior ao que consta do mapas do sistema de distribuição da receita relativos à informação em erro (€3,5 milhões). Esta diferença de valores coloca em causa a fiabilidade dos valores produzidos pelo sistema de distribuição da receita e que estiveram na base do apuramento dos valores a contabilizar no balcão 0018, pois, desta forma, o sistema não permite a identificação da totalidade dos valores recebidos em cobrança coerciva, quer respeitem ou não a receita do Estado.

Esta é uma questão fundamental pela sua relevância ao nível da fiabilidade e tempestividade do processo de contabilização porque a existência de informação não tratada desvirtua os valores contabilizados e afasta, cada vez mais, a data de contabilização da data efectiva do pagamento uma vez que estes documentos só serão considerados no balcão 0018 quando, sanados os respectivos erros, forem contabilizados pelo sistema de distribuição da receita.

Uma outra demonstração da falta de fiabilidade da informação produzida pelo sistema de distribuição da receita é o facto de, apesar deste sistema permitir identificar se determinada cobrança se refere ou não a uma dívida que tenha sido abrangida pela operação de cessão de créditos para efeitos de titularização, não serem estes os valores considerados para efeitos de contabilização, prevalecendo os comunicados pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária.

Do exposto só se pode concluir que, para a própria Direcção-Geral dos Impostos, os dados produzidos pelo sistema de distribuição da receita não são considerados como fiáveis, até porque, relativamente à cobrança de dívidas cedidas (líquida da má cobrança), o valor comunicado pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária com referência ao ano de 2005 (deduzido pela Direcção de Serviços de



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
9

Contabilidade e Controlo ao valor da cobrança bruta apurado pelo sistema de distribuição da receita) é superior em €44,6 milhões ao valor apurado pelo sistema de distribuição da receita para o mesmo período, o que também pode ser indicador da existência de informação ainda por contabilizar.

Tendo presente a análise efectuada, considera-se importante salientar que o sistema de distribuição da receita tem como principal valência o facto de permitir agilizar e automatizar a classificação e distribuição da cobrança coerciva. No entanto, este sistema não permite o controlo dessa cobrança nem a identificação da totalidade dos documentos que se encontrem por tratar, dado receber a informação, que tendo sido validada, é colocada no interface pela Área da Justiça Tributária da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros. Assim, a implementação deste sistema deveria ter levado também à adopção de mecanismos e procedimentos que permitissem à Direcção-Geral dos Impostos o controlo efectivo da informação relativa à cobrança coerciva, apurando-se, em cada momento, por diferença entre a informação de pagamento fornecida pela Direcção-Geral do Tesouro e os dados respeitantes à contabilização extraídos do sistema de distribuição da receita, o número e valor dos documentos que se encontram por contabilizar.

### Recomendação 23 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda que sejam definidos e implementados mecanismos de controlo que permitam, a qualquer momento, identificar a informação que se encontra em erro e que ainda não tenha sido tratada pelo sistema de distribuição da receita, assegurando que os mapas de análise do desvio produzidos por este sistema apresentem valores fiáveis e consistentes.*

Quanto ao facto de a Direcção-Geral do Tesouro ter recorrido à conta “0258066 – Receita Orçamental de 2005 concretizada em 2006”, para considerar, no ano de 2005, o valor de €53,0 milhões relativo a receita arrecadada nesse ano mas só contabilizada/classificada pelo sistema de distribuição da receita em Janeiro de 2006, o Tribunal considera que o procedimento foi correcto na medida em que não se encontrava ainda encerrada a contabilização da receita orçamental nem a contabilidade do Tesouro do ano económico em que a receita foi obtida. No entanto, não se pode deixar de relevar o facto de as dúvidas suscitadas pelos serviços do Tribunal, durante a acção relativamente ao saldo da conta “021101 – Execuções Fiscais – DUC” no valor de €53,9 milhões, não terem obtido qualquer resposta por parte das entidades intervenientes.

Analisada a contabilização pela Direcção-Geral dos Impostos e pela Direcção-Geral do Tesouro da receita arrecadada em execução fiscal, o Tribunal salienta que:

- ◆ A Direcção-Geral dos Impostos continua a considerar de forma indevida, no sistema de distribuição da receita e no balcão 0018, os documentos únicos de cobrança emitidos pelo sistema de contra-ordenações e que correspondem a pagamentos efectuados em processos de contra-ordenação, antes da evolução para cobrança coerciva;
- ◆ A Direcção-Geral do Tesouro procedeu à abertura das contas “021102 – JT – Execuções Fiscais – SCO” e “021103 – JT – Execuções Fiscais – SEF – DUC”, sem que tal tenha sido solicitado pela Direcção-Geral dos Impostos;
- ◆ A Direcção-Geral dos Impostos não controla o valor total da cobrança coerciva e, conseqüentemente, não controla que parte dessa cobrança se encontra ainda por contabilizar pois só assim se pode explicar que desconhecesse:
  - ◇ A existência das contas “021102 – JT – Execuções Fiscais – SCO” e “021103 – JT – Execuções Fiscais – SEF – DUC”;

- ◇ Que os valores cobrados através dos documentos únicos de cobrança de emissão prévia do sistema de execuções fiscais e do sistema de contra-ordenações não estavam a ser reflectidos na conta “021101 – Execuções Fiscais – DUC”;
- ◆ O valor da cobrança que se encontrava por classificar com referência ao ano de 2005, reflectido na contabilidade do Tesouro, é de €25,8 milhões e corresponde à soma dos saldos das contas “021102 – JT – Execuções Fiscais – SCO” (€8,8 milhões) e “021103 – JT – Execuções Fiscais – SEF – DUC” (€16,1 milhões) com o saldo da conta “021101 – Execuções Fiscais – DUC” (€53,9 milhões) deduzido do valor entretanto regularizado por recurso à conta “0258066 – Receita Orçamental de 2005, concretizada em 2006” (€53,0 milhões);  
Este valor é muito superior à soma dos documentos em erro no sistema de distribuição da receita (€3,5 milhões) pelo que, mais uma vez, se coloca a possibilidade de existir informação que não foi contabilizada pelo sistema de distribuição da receita;
- ◆ A conciliação de valores efectuada pela Direcção-Geral dos Impostos e pela Direcção-Geral do Tesouro, no âmbito do encerramento da Conta Geral do Estado, limita-se à parte da cobrança coerciva já classificada e contabilizada pela Direcção-Geral dos Impostos, através do sistema de distribuição da receita.

#### **Recomendação 24 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda seja analisado em pormenor o saldo da conta “021101 – Execuções Fiscais – DUC”, que entretanto integrou os saldos das contas “021102 – JT – Execuções Fiscais – SCO” e “021103 – JT – Execuções Fiscais – SEF – DUC”, para se apurar se este respeita integralmente a cobrança coerciva que se encontra por classificar e contabilizar.*

No que se refere à contabilização da parte da cobrança coerciva que constitui receita do Estado, é de salientar que o facto de os valores contabilizados pelas duas entidades – Direcção-Geral dos Impostos e Direcção-Geral do Tesouro, serem coincidentes, apenas significa que a receita do Estado arrecadada em execução fiscal e já contabilizada pela Direcção-Geral dos Impostos, através do sistema de distribuição da receita, coincide com os valores registados pela Direcção-Geral do Tesouro. Na verdade, estes valores dificilmente poderiam apresentar divergência, porque a afectação a receita do Estado na contabilidade do Tesouro tem por base ficheiros remetidos pela Direcção-Geral dos Impostos.

#### **Recomendação 25 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que se proceda à análise de toda a cobrança arrecadada em execução fiscal durante o ano de 2005 com o objectivo de identificar os valores que permanecem por classificar e contabilizar.*

O confronto da informação recebida pelo Tribunal, sobre dívidas fiscais objecto de cessão, com a constante dos relatórios remetidos pela Direcção-Geral dos Impostos à entidade cessionária continuou a revelar a existência de divergências, apesar da informação ter sido expressamente solicitada pelo Tribunal como relativa aos valores apurados nesses relatórios, discriminada por crédito cedido. Esta falta de aderência coloca em causa a fiabilidade da informação prestada sobre os créditos cedidos e traduz-se numa limitação da análise efectuada aos valores em causa e da extensão dos comentários produzidos. Segundo o ficheiro informático correspondente à Carteira de Créditos à data da separação, recebido no Tribunal em 15 de Fevereiro de 2006, a referida Carteira continha, à data da separação, menos 31 créditos afectos a juros de mora, no valor de €30.041,11, e dois créditos afectos a coimas cujo valor aumentara de €1.728,90 para €5.152,82, o que totalizava menos €26.617 face ao valor nominal dos créditos referido no artigo 3.º da Portaria n.º 1375-A/2003 e à informação constante dos



com  
març  
2005  
P. P. P.  
8

relatórios e do ficheiro informático recebido em 1 de Abril de 2005, que era, aliás, o único cuja informação era coerente com a dos relatórios.

Por outro lado, apesar da variação verificada na Carteira de Créditos até 31 de Agosto de 2004, ser coerente com a informação contida nos ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos, a informação contida nos ficheiros informáticos voltou a não ser coerente com a do respectivo relatório semi-anual. Enquanto pela informação do relatório o número de créditos cedidos se reduziu em 3.855, mas o valor nominal da Carteira não foi alterado, pela informação dos ficheiros o número de créditos cedidos aumentava em 33.500, mas o valor nominal da Carteira era reduzido em €61,5 milhões. Note-se que a informação dos primeiros ficheiros informáticos enviados ao Tribunal como relativos a este relatório nem sequer era coerente entre si, pois, pela variação da Carteira, o número de créditos aumentava 33.820 e o valor nominal diminuía €59,2 milhões enquanto, pelos Créditos Violados e substitutos, o número de créditos aumentava 27.454 e o valor nominal diminuía €76,4 milhões.

A maior parte da variação apurada na Carteira de Créditos entre 31 de Agosto de 2004 e 28 de Fevereiro de 2005 resultou do indevido aumento do valor nominal de dois créditos de imposto sobre o valor acrescentado pelo facto dos respectivos valores em escudos com que foram instaurados não terem sido convertidos em euros mas assumidos como tal, no sistema de execuções fiscais, sobrevalorizando assim esses créditos em €832,3 milhões e €336,8 milhões. Estes erros, que só foram corrigidos no sistema de execuções fiscais em 5 e 8 de Janeiro de 2004, só passaram a ter impacto na situação da Carteira de Créditos a partir de 28 de Fevereiro de 2005, uma vez que os créditos foram considerados pelo valor correcto nas situações reportadas a 30 de Setembro de 2003 e a 31 de Agosto de 2004. Ou seja, os erros não afectaram a Carteira enquanto não foram corrigidos no sistema de execuções fiscais mas passaram a afectá-la, sobrevalorizando-a em €1.169,1 milhões, a partir da situação reportada em 28 de Fevereiro de 2005, mais de um ano depois das correcções terem sido registadas.

Apesar da variação da Carteira de Créditos em 28 de Fevereiro de 2005 ser coerente com a informação contida nos ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos, a informação contida nos ficheiros informáticos voltou a não ser coerente com a do relatório semi-anual reportado ao mesmo período, mesmo depois de corrigido o valor dos dois créditos nos respectivos ficheiros. Enquanto pela informação do relatório o número de créditos cedidos aumentava em 11.360 e o respectivo valor nominal se reduzia em €0,1 milhões, face à Carteira original, pela informação dos ficheiros o aumento do número de créditos cedidos era superior em 79.596 e o respectivo valor nominal aumentava €220,2 milhões. Note-se que pela informação do primeiro ficheiro informático enviado ao Tribunal como relativo a este relatório, o número de créditos teria aumentado 80.369 e o valor nominal teria crescido €221,8 milhões.

Quanto à situação da Carteira de Créditos em 31 de Agosto de 2005, verificou-se ser a respectiva variação coerente com a informação contida nos ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos enviados ao Tribunal. No entanto, apesar de coerente entre si, a informação contida nos ficheiros informáticos já não era coerente com a do relatório semi-anual reportado a 31 de Agosto de 2005. Enquanto pela informação do relatório o número de créditos cedidos passava a 92.092 e o respectivo valor nominal se mantinha reduzido em €0,1 milhões, face à Carteira original, pela informação dos ficheiros, não só continuava a crescer o número de créditos cedidos (mais 205.696), mas também o respectivo valor nominal (mais €838,6 milhões).

Ao contrário do sucedido para os períodos anteriores, verificou-se que a variação da Carteira de Créditos reportada a 28 de Fevereiro de 2006 não era coerente com a informação contida nos ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos. Com efeito, segundo estes ficheiros, a Carteira deveria

conter mais 46.299 créditos face à situação reportada em 31 em Agosto de 2005 (mais 1.124 créditos do que a variação apurada) e o valor nominal da Carteira deveria aumentar €75,8 milhões (mais €5,3 milhões do que a variação apurada).

Para além de nem sequer ser coerente entre si, a informação contida nos ficheiros informáticos também não era coerente com a do relatório semi-anual reportado a 28 de Fevereiro de 2006. Enquanto pela informação do relatório o número de créditos cedidos diminuía (menos 17.729) e o respectivo valor nominal se mantinha, face à Carteira original, pela informação do ficheiro sobre a situação da Carteira, os créditos cedidos não só continuavam a crescer em número (mais 250.871) como em valor nominal (mais €909,2 milhões).

As divergências e disparidades verificadas associadas à subsistência da incapacidade de discriminar, por crédito, a informação prestada ao cessionário, não só colocam em causa a fiabilidade dessa informação como a dos ficheiros informáticos remetidos ao Tribunal, com a agravante de, no caso da informação reportada nos dois primeiros relatórios semi-anuais, ter sido enviada ao Tribunal na sequência de segunda solicitação devido à falta de fiabilidade da primeira informação. Estes factos demonstram ainda que a Direcção-Geral dos Impostos continuava a não dispor de procedimentos ou mecanismos de salvaguarda e controlo da informação que permitissem, de forma tempestiva, suportar ou reconstituir a situação vertida nos relatórios.

#### **Recomendação 26 – PCGE/2005**

*O Tribunal reitera a recomendação, já expressa no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, de se providenciar para que os sistemas informáticos utilizados para registar e controlar a informação das dívidas fiscais objecto da cessão contenham os requisitos necessários para que seja possível determinar qual o universo das operações que serve de base para o apuramento dos valores registados nos relatórios remetidos à entidade cessionária.*

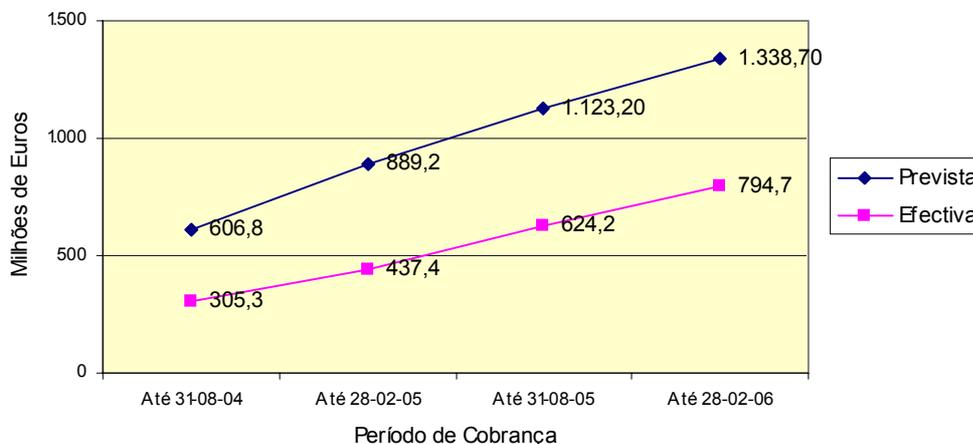
A avaliação do grau de execução das dívidas fiscais objecto de cessão depende da coerência e fiabilidade não só dos dados sobre as cobranças de créditos cedidos, mas também sobre o valor nominal, as substituições, as anulações e o valor em dívida desses créditos. Para além das situações que colocam em causa a fiabilidade da restante informação sobre créditos cedidos, na informação de cobrança também subsistem deficiências e divergências que levam o Tribunal a manter a opinião negativa quanto à sua fiabilidade e impedem o apuramento do valor total cobrado por tipo de crédito. Assim sendo, só foi possível determinar o grau de execução das dívidas fiscais objecto de cessão com base nos valores de cobrança registados nos relatórios enviados ao cessionário, salientando-se que este cálculo se encontra condicionado pelo facto da informação de cobrança, prestada ao Tribunal para suportar os referidos valores, não ter sido considerada fiável.

Verifica-se que, no período compreendido entre 1 de Outubro de 2003 e 28 de Fevereiro de 2006 (29 meses), o grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão (incluindo juros moratórios acrescidos) foi de 59,36% do valor previsto pelo cessionário (€1.338,7 milhões), na sequência do crescimento deste indicador desde o final do segundo período de cobrança. No mesmo período, a cobrança de créditos do Estado objecto de cessão, excluindo juros moratórios acrescidos, correspondia a 6,54% do valor nominal dos créditos cedidos (€9.446,1 milhões), à média mensal de 0,226%. Note-se que as substituições e as anulações efectuadas nesse período correspondiam, respectivamente, a 19,22% e 9,23% do valor nominal da Carteira.



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
9

Gráfico II.3 – Cobrança de créditos fiscais (acumulada)



O Tribunal já tinha alertado, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, que o facto de se apurarem divergências significativas entre o sistema central de receitas e a contabilidade do Tesouro, quando comparadas as receitas afectas a cada um dos balcões, constitui uma forte limitação à obtenção de um ganho de eficácia que teria resultado da reestruturação operada na contabilidade do Tesouro relativamente às contas de Receita do Estado.

Enquanto no ano anterior as diferenças apuradas se relacionavam apenas com a adopção de procedimentos distintos na contabilização das receitas arrecadadas através das guias de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo (designadas por multi-imposto), em 2005, esta realidade foi extensiva a outras situações, tornando praticamente inviável a conciliação e o controlo efectivo da informação registada pelas duas entidades para efeitos de encerramento da Conta Geral do Estado.

A receita arrecadada pelas secções de tesouraria dos serviços de finanças foi contabilizada, pela primeira vez em 2005, nos balcões afectos ao imposto sobre o valor acrescentado. O Tribunal defendeu em anteriores Pareceres que a cobrança deveria ser registada pelo serviço administrador, mas, com isso pretendia-se que a este coubesse não só a responsabilidade pela inserção dos respectivos valores no sistema de gestão de receitas, como ainda o efectivo controlo dessa informação. Deste modo, não pode o Tribunal compreender que a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo tenha assumido um valor diferente do constante no sistema central do imposto sobre o valor acrescentado e que, mesmo após o encerramento da Conta Geral do Estado, continue a desconhecer a origem de tal divergência.

O facto de a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo registar a cobrança proveniente de retenções na fonte de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas e imposto do selo nos respectivos balcões do sistema de gestão de receitas, e na contabilidade do Tesouro esta cobrança permanecer classificada como receita de multi-imposto, configura-se, como já foi referido, como uma condicionante no processo de conciliação da informação de cobrança pelas entidades intervenientes na contabilização da receita do Estado, pondo em causa o rigor e a clareza de que se deve revestir este processo.

### **Recomendação 27 – PCGE/2005**

*O Tribunal continua a recomendar que sejam criadas na contabilidade do Tesouro contas elementares associadas a imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas e imposto do selo, para reflectir a transferência de valores cobrados como multi-imposto para aqueles impostos, à medida que estes fossem sendo validados pelos respectivos serviços administradores, por forma a que o valor residual das contas da receita de multi-imposto deva corresponder efectivamente ao apurado como cobrança em excesso no respectivo balcão do sistema de gestão de receitas e para que na eventualidade de existirem divergências seja sempre possível a identificação da natureza da receita.*

Na medida em que a receita proveniente da cobrança dos créditos cedidos não constitui receita do Estado, mas sim do cessionário a quem deverá ser entregue, o Tribunal considera que o procedimento de deduzir à receita do Estado o valor a entregar ao cessionário é incorrecto e não contribui para a clareza das contas públicas.

### **Recomendação 28 – PCGE/2005**

*O Tribunal continua a recomendar que seja encontrada uma forma de autonomizar a execução da operação de cessão de créditos fiscais de modo a que da mesma não haja reflexo na execução do orçamento da receita do Estado.*

O confronto da informação proveniente do sistema central de receitas com a constante da contabilidade do Tesouro, permitiu concluir que:

- ◆ Havendo diferenças entre os valores contabilizados pela Direcção-Geral dos Impostos no sistema de gestão de receitas e os considerados pela Direcção-Geral do Tesouro na contabilidade do Tesouro, a conciliação nem sempre passa pela identificação das situações que se encontram na sua origem, mas sim por lançamentos efectuados pela Direcção-Geral dos Impostos com o único objectivo de igualar a cobrança de receitas orçamentais aos valores apurados pela Direcção-Geral do Tesouro;
- ◆ Os valores de cobrança considerados inicialmente no sistema de gestão de receitas pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo foram apurados pelos sistemas próprios de gestão dos respectivos impostos, pelo que este tipo de correcções, como o Tribunal tem vindo a alertar, têm como consequência que a informação constante daqueles sistemas se torna inconsistente com os valores registados pelos serviços administradores relativos aos mesmos períodos, facto que, só por si, coloca seriamente em causa a fiabilidade do processo de contabilização que gera estes dados.

### **Recomendação 29 – PCGE/2005**

*O Tribunal continua a recomendar que sejam criadas condições para que o valor global da informação de cobrança seja diariamente conciliado entre a Direcção-Geral do Tesouro e os serviços administradores.*

Para ser possível qualificar a informação sobre receita do Estado registada na Conta Geral do Estado como fiável e prestada de forma tempestiva, o Tribunal entende ainda que os serviços administradores, Direcção-Geral do Tesouro e Direcção-Geral do Orçamento têm previamente de assegurar que:

- ◆ O valor da receita cobrada e reembolsada ou restituída em cada período de incidência mensal seja conciliado nos prazos previstos pelo artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado;



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
9

- ◆ O valor da receita não efectiva (passivos financeiros) seja apurado e registado até 15 de Fevereiro do ano seguinte àquele a que respeita, conforme determina o n.º 2 do artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado.

Saliente-se que enquanto não for possível o cumprimento destas duas condições nos referidos prazos, em termos definitivos, é essencial que esse cumprimento se verifique, em termos provisórios (os valores apurados no período tempestivo e os das posteriores alterações têm de ser comuns ao sistema central de receitas e à contabilidade do Tesouro), para uma aproximação sustentada à situação de fiabilidade tempestiva.

Note-se que, mesmo em termos provisórios, o cumprimento daquelas condições poria fim à sucessiva apresentação de contas anuais provisórias em que o valor da receita do Estado apurado pelas entidades administradoras é divergente do apurado na tesouraria do Estado, facto que só por si já é revelador da insuficiência dos processos de contabilização e controlo.

### III – Execução do Orçamento da Despesa

O presente capítulo procede à análise da execução do orçamento da despesa registada na Conta Geral do Estado de 2005. Numa primeira parte (A), examina-se a evolução das despesas da administração central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), incluindo o pagamento em 2005 de despesas de anos anteriores. A segunda parte (B) contém as observações e as recomendações resultantes da análise efectuada pelo Tribunal.

#### A) Visão Global

Com as observações e reservas que constam da parte B, analisa-se nas alíneas seguintes a despesa registada na Conta Geral do Estado de 2005.

##### a.1) Evolução da despesa orçamental dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos no período 2001/2005

A evolução das despesas consolidadas da administração central, isto é, dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos, excluindo as transferências intra e entre estes subsectores, no período 2001/2005, consta do quadro e do gráfico seguintes, tendo-se também excluído as despesas classificadas como activos financeiros<sup>1</sup> e passivos financeiros.

---

<sup>1</sup> Note-se que, embora permita obter indicadores úteis, desse modo exclui-se, quer a aquisição por serviços e fundos autónomos de títulos de dívida pública de curto prazo emitidos pelo Estado, que constitui uma mera aplicação de excedentes de tesouraria, quer, por exemplo, a aplicação em aumentos de capital de empresas públicas, que tem uma natureza distinta. Todavia, uma vez que os valores registados na Conta, especialmente antes de 2003, não permitem uma consolidação dos activos/passivos financeiros adquiridos/emitados entre os referidos subsectores da administração central, optou-se pela sua exclusão na totalidade.

**Quadro II.8 – Evolução da despesa consolidada da administração central**

(em milhões de euros)

Despesas	2001	2002	2003	2004	2005
Serviços integrados <sup>(a)</sup>	33 000,5	37 044,9	36 508,3	40 645,3	42 076,3
Serviços e fundos autónomos <sup>(b)</sup>	18 591,2	20 417,7	19 682,8	22 504,8	22 231,7
Administração central <sup>(c)</sup>	42 677,6	46 845,6	46 786,4	51 548,0	53 157,5
Taxa de crescimento anual	7,8%	9,8%	-0,1%	10,2%	3,1%
Taxa de crescimento média anual (2001/2005)	5,6%				

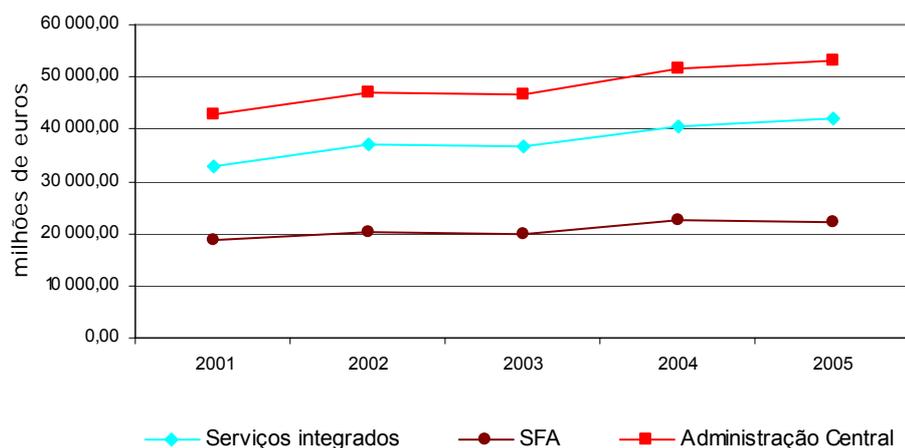
(a) Excluídas as transferências para o Estado.

(b) Excluídas as transferências para serviços e fundos autónomos.

(c) Excluídas as transferências efectuadas entre as entidades que integram cada subsector, bem como as transferências entre os dois subsectores.

Fonte: “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social” incluída na CGE de cada ano.

**Gráfico II.4 – Evolução da despesa consolidada da administração central**



No quadro seguinte relaciona-se a evolução das receitas, das despesas e do saldo global da administração central, com a do PIB, no período 2001/2005.

**Quadro II.9 – Evolução das despesas e das receitas consolidadas da administração central**

(em milhões de euros)

Receitas e despesas da administração central e PIB	2001	2002	2003	2004	2005	Taxa de crescimento média anual
Receitas	39 151,6	42 393,1	43 211,3	44 347,6	45 391,4	3,8%
Despesas	42 677,7	46 845,6	46 786,4	51 548,0	53 157,5	5,6%
<b>Saldo Global</b>	<b>-3 526,1</b>	<b>-4 452,5</b>	<b>-3 575,1</b>	<b>-7 200,4</b>	<b>-7 766,1</b>	
PIB	129 308,5	135 433,7	137 522,5	143 028,5	147 378,4	3,3%
Receitas em % do PIB	30,3%	31,3%	31,4%	31,0%	30,8%	
Despesas em % do PIB	33,0%	34,6%	34,0%	36,0%	36,1%	
Saldo Global em % do PIB	-2,7%	-3,3%	-2,6%	-5,0%	-5,3%	

Fonte: INE “Contas Nacionais Anuais Preliminares (base 2000) - PIBpm (preços correntes)”, informação recolhida em Novembro/2006, e “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social” de cada ano, excluindo activos e passivos financeiros.



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
8

No período em apreço, as despesas da administração central, excluindo activos e passivos financeiros, tiveram um crescimento médio anual de 5,6%, passando de €42.677,7 milhões, em 2001, para €53.157,5 milhões, em 2005. Esse crescimento foi superior ao do PIB, em que se verificou uma taxa de crescimento média anual (nominal) de 3,3%. O crescimento médio das receitas, excluindo também activos e passivos financeiros, situou-se em 3,8%, tendo ascendido a €39.151,6 milhões, em 2001, e a €45.391,4 milhões, em 2005. Como consequência, o saldo global passou de €-3.526,1 milhões, em 2001, para €-7.766,1 milhões, em 2005, ou seja, o défice aumentou em €4.240 milhões.

Evidencia-se, também, a evolução negativa do saldo global em percentagem do PIB, uma vez que as despesas da administração central aumentaram o seu peso de 33,0% para 36,1% nesse período e as receitas apenas aumentaram de 30,3%, em 2001, para 30,8%, em 2005. Em resultado dessa degradação da situação financeira da administração central, o respectivo saldo global passou de -2,7% do PIB, em 2001, para -5,3% do PIB, em 2005<sup>1</sup>.

## a.2) Serviços integrados – evolução das despesas em relação ao ano anterior

Em 2005, a despesa efectiva do subsector dos serviços integrados (isto é, excluindo passivos financeiros) ascendeu a €43.156,0 milhões, o que representa um acréscimo de €692,9 milhões (1,6%) em relação ao ano anterior<sup>2</sup>, resultante do decréscimo das despesas de capital em € 858,8 milhões (-5,9%) e do acréscimo das despesas correntes em €1.551,7 milhões (4,2%). Na sua estrutura verifica-se a diminuição do peso das despesas de capital em 2,2 pontos percentuais, por contrapartida de igual aumento no peso das despesas correntes. Saliente-se que estas últimas despesas representam 89,5% das despesas efectivas, devido essencialmente ao elevado peso das transferências correntes (43,7%, do qual 38,4% para administrações públicas) e das despesas com pessoal (31,7%).

Quanto às variações de estrutura da despesa segundo a classificação económica destaca-se que:

- ◆ As transferências de capital para serviços e fundos autónomos sofreram uma redução de 3,4 pontos percentuais, enquanto as transferências da mesma natureza para entidades externas à administração pública aumentaram o seu peso na despesa efectiva em 1,4 pontos percentuais, para o que contribuiu significativamente a transformação do Instituto de Estradas de Portugal em entidade pública empresarial;
- ◆ As transferências correntes aumentaram 1,2 pontos percentuais., essencialmente em resultado do acréscimo do peso das transferências para a segurança social na despesa efectiva (1,1 pontos percentuais);
- ◆ As despesas com pessoal sofreram um acréscimo de 0,8 pontos percentuais;

<sup>1</sup> Trata-se de saldos de valores apurados em contabilidade pública, distintos dos ajustados em contabilidade nacional com base no Sistema Europeu de Contas (SEC 95). Entre as principais diferenças, sublinha-se que, em contabilidade pública integram o subsector dos serviços e fundos autónomos, a Caixa Geral de Aposentações (integrada em contabilidade nacional nos fundos de segurança social) e vários organismos, nomeadamente os de regulação económica sectorial que em contabilidade nacional integram o sector das sociedades, isto é, não pertencem ao sector das administrações públicas.

<sup>2</sup> Os valores referidos têm por fonte os valores de base da Conta (Mapas II a IV), pelo que, além de incluírem os activos financeiros, não são directamente comparáveis com os valores evidenciados no anterior Quadro “Evolução das despesas e das receitas consolidadas da administração central”, para a construção de indicadores, que têm por fonte a conta consolidada da administração central, obtida a partir de ajustamentos a esses valores de base, conforme se examina no ponto 3.5 do Volume II.

- ◆ Os juros e outros encargos aumentaram o seu peso em 0,4 pontos percentuais.

Considerando ainda a despesa efectiva, salientam-se, ao nível da classificação económica, as seguintes variações em termos absolutos:

- ◆ Decréscimo das transferências de capital, em €832,2 milhões (-20,7%), essencialmente em resultado:
  - ◇ Da diminuição das transferências para serviços e fundos autónomos em €1.436,3 milhões (-61,3%), dos quais €594,1 milhões em virtude da transformação do Instituto de Estradas de Portugal em entidade pública empresarial e €677,4 milhões da diminuição das transferências para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, das receitas das reprivatizações;
  - ◇ Do acréscimo das transferências de capital para entidades externas à Administração Pública, em €589,9 milhões (223,5%), dos quais a Conta Geral do Estado identifica €264,5 milhões como sendo transferidos para a EP-Estradas de Portugal, EPE;
- ◆ Acréscimo das transferências correntes, em €825,8 milhões (4,6%), essencialmente em resultado do aumento das transferências para a segurança social em 526,0 milhões (12,2%) e para serviços e fundos autónomos em €315,5 milhões (3,2%);
- ◆ Acréscimo das despesas com pessoal, em €558,2 milhões (4,3%), provocado essencialmente pelo aumento das remunerações certas e permanentes do pessoal dos quadros – regime de função pública, em €114,8 milhões, dos encargos com a saúde, em €179,5 milhões<sup>1</sup> e das contribuições do Estado para a Caixa Geral de Aposentações em €112,2 milhões<sup>2</sup>;
- ◆ Acréscimo das despesas com juros e outros encargos, em €227,1 milhões (6,1%), essencialmente com juros da dívida pública (€214,8 milhões).

Por classificação orgânica, destaca-se o aumento da despesa dos Ministérios do Trabalho e Solidariedade Social, em €710,9 milhões (16,8%), da Justiça, em €202,3 milhões (23,4%), da Educação, em €181,2 milhões (3,1%) e da Defesa Nacional, em €137,9 milhões (7,2%), merecendo destaque as seguintes variações:

- ◆ No Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social as transferências correntes para a segurança social, com um aumento de €718,0 milhões (17,4%), dos quais 717,3 milhões transferidos pelo Gabinete do Ministro;
- ◆ No Ministério da Justiça
  - ◇ As transferências correntes com um acréscimo de €158,9 milhões (1.799,4%), resultante:
    - ◆ Do aumento das transferências correntes para serviços e fundos autónomos em €163 milhões, fruto das transferências efectuadas, em 2005, pela Secretaria-Geral para o Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça e para o Cofre Geral dos Tribunais, no montante de €150 milhões e €11,4 milhões, respectivamente;

---

<sup>1</sup> Dos quais €142,2 milhões relativos à ADSE (€720,6 milhões em 2004 e €862,7 milhões em 2005).

<sup>2</sup> Verbas com a classificação despesas com pessoal/contribuições para a segurança social, que ascenderam a €3.106,6 milhões, em 2004, e a €3.218,8 milhões, em 2005.



com  
março  
2005  
P. P. P.  
9

- ◆ Da diminuição da despesa com transferências correntes para a Segurança Social em €3,4 milhões, verificada na Direcção-Geral da Administração da Justiça;
- ◇ As despesas com pessoal com um acréscimo de €28,3 milhões (4,1%), resultante essencialmente do aumento das remunerações certas e permanentes, no valor de €22,2 milhões, na Magistratura Judicial (€5,5 milhões), Direcção-Geral da Administração da Justiça (€5,1 milhões), Polícia Judiciária (€4,9 milhões), Magistratura do Ministério Público (€2,9 milhões) e Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (€2,5 milhões);
- ◇ As aquisições de bens e serviços correntes com um aumento de €13,4 milhões (11,8%);
- ◆ No Ministério da Educação as despesas com pessoal com um crescimento €177,4 milhões (3,6%), dos quais €163,8 milhões relativas a remunerações certas e permanentes, sendo de destacar o aumento dessas remunerações nas escolas básicas integradas 2.º e 3.º ciclos e agrupamentos verticais (€213,9 milhões) e nas escolas secundárias (€54,3 milhões) e diminuição nos jardins de infância e escolas básicas do 1.º ciclo não agrupadas (€78,8 milhões) e nos estabelecimentos de educação, ensino e agrupamentos horizontais (€26,2 milhões).

Registou-se uma diminuição das despesas nos Ministérios das Finanças e Administração Pública de €362,9 milhões (2,9%), da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas de €237,0 milhões (31,2%) e da Economia e da Inovação de €116,0 milhões (32,7%). Observe-se que, conforme referido no ano transacto, o alcance destas reduções deve ser ponderado, nomeadamente face à persistência, em 2005, de dívidas vencidas e não pagas no próprio ano, que transitaram para o ano seguinte.

### **a.3) Serviços e fundos autónomos – evolução das despesas em relação ao ano anterior**

Em 2005, as despesas dos organismos pertencentes ao subsector dos serviços e fundos autónomos que registaram os valores das suas contas de gerência no sistema informático do qual foram extraídos os mapas da Conta<sup>1</sup>, excluindo as transferências para outros serviços e fundos autónomos, ascenderam a €27.256,2 milhões, o que representou um decréscimo de €1.837,2 milhões (6,3%). No valor total dessas despesas e na variação em relação ao ano anterior, destacam-se:

- ◆ As transferências correntes, que ascenderam a €14.115,2 milhões, o que representa um decréscimo de €617,4 milhões (-4,2%) resultante de:
  - ◇ Diminuição das transferências para a segurança social (ou seja, transferências para organismos abrangidos pelo Orçamento da Segurança Social) que ascenderam a €123,1 milhões (menos €837,7 milhões), o que representa um decréscimo de 87,2%. Este decréscimo resulta essencialmente do facto de, em 2005, o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu ter classificado aquelas transferências como operações extra-orçamentais<sup>2</sup> (€664,6 milhões);
  - ◇ Aumento das outras transferências em €320,3 milhões, onde se destacam as transferências para as famílias com um acréscimo de €340,8 (a Caixa Geral de Aposentações em 2005

<sup>1</sup> Em 2005, apenas a Assembleia da República não procedeu a esse registo.

<sup>2</sup> Conforme as orientações constantes do n.º 3 do ponto VI da Circular Série A n.º 1312, de 13 de Agosto de 2004, da DGO relativa ao Orçamento do Estado.

transferiu para as famílias mais € 358,8 milhões que no ano anterior) e as transferências para sociedades financeiras com um decréscimo de €46,8 milhões (dos quais €41,8 milhões processados pelo Fundo de Acidentes de Trabalho);

- ◆ A aquisição de bens de capital, que ascendeu a €597,5 milhões, ou seja, menos €786,5 milhões (-56,8%) que no ano transacto. Este decréscimo resulta essencialmente do facto do Instituto de Estradas de Portugal ter saído do subsector dos Serviços e Fundos Autónomos em 2005, passando a integrar o sector público empresarial (em 2004 a sua despesa ascendeu a €768,8 milhões);
- ◆ Os passivos financeiros, no montante de €1.280,4 milhões, o que representa um decréscimo de €1.017,3 milhões (-44,3%), dos quais:
  - ◇ €600 milhões se refere a amortização de empréstimos pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde;
  - ◇ €660 milhões respeita a amortizações de títulos de dívida pública pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública;
  - ◇ Em termos de evolução salienta-se que:
    - ◆ O Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola não tem qualquer despesa ao nível deste agrupamento, em 2005 (em 2004 a despesa relativa a passivos financeiros ascendeu a €573,7 milhões). Esta variação resulta, essencialmente, da alteração do critério de contabilização da amortização de fundos antecipados pela Direcção-Geral do Tesouro no âmbito do FEOGA-Garantia;
    - ◆ A Caixa Geral de Aposentações também não registou qualquer despesa em passivos financeiros, em 2005, quando em 2004 havia amortizado €43,6 milhões de empréstimos de curto prazo;
    - ◆ Se registou um decréscimo de €37,4 milhões, na amortização de empréstimos de médio e longo prazos pelo Instituto Nacional de Habitação;
- ◆ As despesas com pessoal, que ascenderam a €4.321 milhões, ou seja, mais €345,2 milhões (8,7%) que no ano anterior, destacando-se:
  - ◇ As remunerações certas e permanentes com um aumento de €165,9 milhões, dos quais €66,5 milhões relativos a Universidades, €35,8 milhões aos Hospitais Centrais e €32,1 milhões às Administrações Regionais de Saúde;
  - ◇ As despesas com segurança social com um acréscimo de €153 milhões, salientando-se o acréscimo das despesas pagas pelo Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça (mais €175 milhões que no ano transacto) e o decréscimo das despesas pagas pelos Serviços Sociais do Ministério da Justiça (menos €23,5 milhões);
- ◆ Os activos financeiros, que totalizaram €3.810,5 milhões (6,4%), representando um acréscimo de €229,8 milhões. Esta variação resultou, essencialmente, do:
  - ◇ Acréscimo das aplicações em títulos a curto prazo, em €968,7 milhões, salientando-se o acréscimo de €1.824 milhões das aplicações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública e o decréscimo de €817,7 milhões da Caixa Geral de Aposentações;
  - ◇ Decréscimo das aplicações em títulos a médio e longo prazos e outros activos financeiros, em €563 milhões e €176,5 milhões, respectivamente, salientando-se a diminuição, em €710,8 milhões, das aplicações destes dois tipos efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (€573,9 milhões e €136,9 milhões, respectivamente).



com.  
març  
P. P. P.  
S

#### a.4) Pagamento de despesas de anos anteriores

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

Em 2005, o pagamento de dívidas transitadas de 2004, pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, com exclusão das transferências entre os organismos dos dois subsectores, ascendeu, respectivamente, a €433,4 milhões e a €1.206,1 milhões, totalizando €1.639,5 milhões. Sendo relevante analisar a evolução dos encargos que, em cada ano, transitam em dívida para o ano seguinte, bem como apurar os motivos que justificam essas ocorrências, no quadro seguinte evidenciam-se o pagamento desse tipo de despesas em semestres homólogos<sup>1</sup>, ou seja, as dívidas transitadas de 2004 e pagas durante o primeiro semestre de 2005 e as dívidas transitadas de 2005 e pagas durante o primeiro semestre de 2006, excluindo as transferências entre os organismos dos dois subsectores.

Quadro II.10 – Pagamento de despesas de anos anteriores dos serviços integrados e dos SFA

(em milhões de euros)

Ministério	Despesas vencidas em 2004 pagas até Junho de 2005 (inclusive)		Despesas vencidas em 2005 pagas até Junho de 2006 (inclusive)		Variação	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais do Estado	0,9	0,1	1,4	0,3	0,5	51,3
Administração Interna	13,2	1,9	40,6	7,7	27,4	208,0
Negócios Estrangeiros	0,1	0,0	0,3	0,0	0,2	181,9
Finanças e Administração Pública	61,7	9,1	87,2	16,5	25,5	41,3
Defesa Nacional	9,0	1,3	9,8	1,8	0,8	9,0
Justiça	11,3	1,7	4,6	0,9	-6,7	-59,6
Ambiente, Ordenam.do Território e Desenv. Regional	2,9	0,4	2,9	0,5	0,0	0,3
Economia e da Inovação	1,6	0,2	4,7	0,9	3,1	194,6
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	61,4	9,1	34,7	6,5	-26,7	-43,5
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	3,7	0,5	1,1	0,2	-2,6	-70,1
Trabalho e Solidariedade Social	4,1	0,6	1,1	0,2	-3,0	-73,7
Saúde	465,5	68,8	326,7	61,6	-138,8	-29,8
Educação	38,3	5,7	13,7	2,6	-24,6	-64,2
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	1,7	0,2	0,5	0,1	-1,1	-68,6
Cultura	1,5	0,2	0,7	0,1	-0,7	-50,7
<b>Total</b>	<b>676,7</b>	<b>100,0</b>	<b>530,0</b>	<b>100,0</b>	<b>-146,7</b>	<b>-21,7</b>

Fonte: Bases de dados da execução orçamental remetidas ao Tribunal pela Direcção Geral do Orçamento.

Conforme se evidencia no quadro anterior, a comparação entre as despesas de anos anteriores, pagas nos semestres homólogos, indica uma redução de €146,7 milhões (21,7%) relativamente a 2005, nas despesas que transitaram em dívida para o ano seguinte, devido, essencialmente, à redução verificada no Ministério da Saúde, de €138,8 milhões. Não obstante esta redução, o Ministério da Saúde continua a destacar-se em termos do peso relativo dos ministérios, representando 61,6% (€326,7 milhões) do total pago no 1.º semestre de 2006 a título de despesas de anos anteriores, à semelhança do ocorrido em anos transactos.

<sup>1</sup> Uma vez que na altura da elaboração do presente Parecer a execução orçamental de 2006 ainda não se encontrava finalizada, não foi possível efectuar uma análise semelhante abrangendo os encargos pagos no segundo semestre.

## **B) Observações e Recomendações**

### **b.1) Legalidade e regularidade**

As situações mencionadas na alínea seguinte b.2.1) – encargos por pagar por insuficiente dotação orçamental e realização de pagamentos à margem do Orçamento do Estado – são susceptíveis de constituir infracções financeiras, previstas e puníveis pela alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

### **b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado**

No sentido de introduzir maior rigor e transparência às contas públicas, os valores da despesa paga registados na Conta merecem as seguintes considerações gerais, na sua maioria já efectuadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres, sem que se tenha assistido a suficientes melhorias<sup>1</sup>.

#### **b.2.1) Dotações orçamentais insuficientes e realização de despesas à margem do Orçamento**

A despesa orçamental registada na Conta é apenas a despesa paga, o que significa que os encargos vencidos que não tenham sido pagos, por insuficiência de dotação ou outra razão, não são evidenciados. Em 2005, o pagamento de dívidas transitadas de 2004 pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, com exclusão das transferências entre os organismos dos dois subsectores, ascendeu, respectivamente, a €433,4 milhões e a €1.206,1 milhões, totalizando €1.639,5 milhões.

O montante total de dívidas transitadas de 2005 e pagas em 2006 apenas poderá ser conhecido no final do ano, ou seja, após a aprovação do presente Parecer. Conforme se evidenciou anteriormente, tomando como termo de comparação os semestres homólogos, verifica-se que as dívidas transitadas de 2004 e pagas durante o primeiro semestre de 2005 ascenderam a €676,7 milhões e as dívidas transitadas de 2005 e pagas durante o primeiro semestre de 2006 totalizaram €530 milhões, o que representa uma redução de €146,7 milhões (21,7%).

Além dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte e são pagos por despesa orçamental, continua, também, a verificar-se a liquidação de outros encargos, ilegalmente, por operações específicas do Tesouro, à margem do Orçamento do Estado. Em 2005, estas operações abrangeram, nomeadamente<sup>2</sup>:

- ◆ O pagamento de €227,1 milhões de bonificações de juros relativos a:
  - ◇ Crédito bonificado à habitação, no montante de €162,8 milhões;
  - ◇ Regime especial para deficientes, no valor de €60,9 milhões;
  - ◇ Empréstimos de poupança emigrante, no montante de €3,3 milhões;
- ◆ A regularização de dívidas à PT Comunicações relativas ao desconto de assinatura telefónica para reformados, referentes aos anos 2003 e 2004, no montante de €51,6 milhões.

---

<sup>1</sup> Cfr. ponto 3.1.do Volume II.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 6.6.4 do Volume II, que abrange ainda outras situações.



com  
març  
2007  
P. P. P.  
9

Esses pagamentos efectuados por operações específicas do Tesouro, ainda que, tal como em anos anteriores, estejam previstos no articulado da Lei do Orçamento do Estado, não foram precedidos de inscrição nos mapas do Orçamento do Estado e registados na Conta Geral do Estado. Com efeito, a elaboração e execução do Orçamento do Estado e a prestação de contas através da Conta Geral do Estado continuam a reger-se segundo princípios e regras estritas. Assim, as despesas em causa, pagas à margem do Orçamento do Estado: *a)* decorrem de lei ou de contrato, pelo que, nos termos do n.º 1 do artigo 16.º da Lei de enquadramento orçamental as dotações necessárias deverão ser inscritas obrigatoriamente no Orçamento do Estado; *b)* essas dotações, nos termos do n.º 5 do artigo 42.º da mesma lei, constituem o limite máximo a utilizar e, ainda; *c)* de acordo com o n.º 6 do mesmo artigo, nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga, mesmo que legal, se não tiver cabimento na correspondente dotação.

Destaca-se que a desorçamentação das despesas em causa significa, naturalmente, não terem sido inscritas as necessárias dotações no Orçamento do Estado e, conseqüentemente, não ter sido inscrita nos mapas da Conta Geral do Estado a despesa efectuada. De realçar também que, apesar dessas despesas serem consideradas pelo Instituto Nacional de Estatística no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos (em contabilidade nacional, de acordo com as regras do Sistema Europeu de Contas–SEC 95), tal facto não exige o Governo do cumprimento dos princípios e regras estabelecidos na Constituição e na Lei de enquadramento orçamental, relativas à elaboração e execução do Orçamento do Estado.

Em síntese, embora se reconheça que os reportes efectuados no âmbito do Procedimento dos Défices Excessivos, apresentados na óptica da contabilidade nacional, são susceptíveis de proporcionar informação relevante, mas de natureza diferente, não se verifica qualquer evolução relativamente à apresentação da Conta Geral do Estado, que continua a ser elaborada em termos de contabilidade pública, dentro de um condicionalismo legal específico que tem que ser respeitado, pelo que o Tribunal não encontra fundamento para abandonar as observações que tem vindo a emitir nos seus Pareceres.

Ainda em matéria de insuficiência de dotações orçamentais, os serviços de apoio do Tribunal têm vindo a acompanhar a situação do endividamento do Serviço Nacional de Saúde. Em 2005, de acordo com a informação prestada pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, o total das dívidas do Serviço Nacional de Saúde a fornecedores, transitado de 2004, ascendia a €1.199,5 milhões, enquanto o défice acumulado no final do ano, transitado para 2006, ascendia a €888,2 milhões, o que representou uma redução desse défice em €311,3 milhões, essencialmente, devido ao reforço das verbas destinadas ao Serviço Nacional de Saúde em €1.800 milhões, através do Orçamento Rectificativo de 2005.

À semelhança do ano anterior, nos termos do n.º 3 do artigo 8.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, ficou “(...) a Direcção-Geral do Tesouro autorizada a adiantar fundos por operações específicas do tesouro ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde”, como forma de suprir a situação deficitária deste sector, sem o recurso às operações específicas do Tesouro antes referidas (ditas de regularização de situações do passado). O mesmo artigo, no seu n.º 4, autorizou o Governo a “(...) proceder às alterações necessárias ao orçamento do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, por forma que este instituto possa contrair um empréstimo, até ao montante de €800 000 000, tendo em vista a regularização até ao final do ano orçamental (...)” desses adiantamentos efectuados pela Direcção-Geral do Tesouro. Assim, com base nessas disposições e na alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, a Direcção-

Geral do Tesouro adiantou fundos àquele Instituto e este, no final do ano, contraiu empréstimos bancários, regularizando a situação junto do Tesouro. No início de 2006, estes empréstimos bancários foram pagos por operações específicas do Tesouro, ao abrigo da alínea o) do artigo 72.º (regularização de responsabilidades) da Lei do Orçamento do Estado para 2006.

Em anteriores Pareceres foi questionada a bondade da medida de gestão financeira deste sistema de adiantamentos pelo Tesouro a regularizar até final do ano por empréstimos bancários, por sua vez pagos por novos adiantamentos pelo Tesouro<sup>1</sup>, destacando-se que o recurso ao sistema bancário por um curto período de tempo, na transição do ano, tem necessariamente custos. Concluía-se pela necessidade de “(...) encontrar uma solução para o défice do SNS, que sendo estrutural não será resolvido com adiantamentos de fundos do Tesouro, de valor crescente.”.

### **Recomendação 30 – PCGE/2005**

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

Estas situações, que envolvem montantes elevados, põem em causa a credibilidade e utilidade da Conta para a análise das despesas do Estado.

### **b.2.2) Sobrevalorização da despesa paga pelos serviços integrados**

Relativamente à execução orçamental dos serviços integrados, a CGE evidencia como “pagamentos efectuados”, além do pagamento efectivo de despesas a terceiros, as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos (aqui incluindo as suas contas no Tesouro com essa natureza), designadamente para constituição e reforço dos fundos de maneio dos serviços integrados, para contas de operações específicas do Tesouro<sup>2</sup>, e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2005 continuaram ainda a verificar-se essas transferências de verbas para as contas de organismos dotados de autonomia apenas administrativa, como sejam, os dos três ramos das Forças Armadas e o Estado-Maior General, os estabelecimentos de ensino básico e secundário e os serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros. Verificaram-se, também, outras transferências orçamentais para as contas de organismos, a fim de permitir que as verbas transitem para o ano seguinte quer através da abertura de créditos especiais, quer como saldo de gerência, a transitar em posse do serviço.

Tem-se verificado, com frequência, que o montante das verbas orçamentais transferidas é superior ao utilizado pelos serviços em pagamentos efectivos, durante o ano económico a que respeitam. Além disso, as verbas a transitar para o ano seguinte que, por definição, não se destinam a ser utilizadas durante o ano económico em que foram requisitadas, constam da Conta como pagamentos efectuados. Essas verbas orçamentais não utilizadas constituem uma sobrevalorização da despesa orçamental do orçamento dos serviços integrados, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte, quer através de

---

<sup>1</sup> Note-se que as respectivas leis do Orçamento aprovaram em cada ano: €300 milhões, para 2003, €600 milhões, para 2004, e €800 milhões, para 2005.

<sup>2</sup> Caso das verbas orçamentais afectas à gestão da dívida pública, geridas pelo IGCP, e de verbas inscritas no Cap.º 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças, geridas pela DGT.



com.  
março  
2005  
P. 100  
1

reposições não abatidas nos pagamentos, quer através do acréscimo nos saldos de gerência de serviços e fundos autónomos<sup>1</sup>.

## Recomendação 31 – PCGE/2005

*Relativamente à generalidade dos casos em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal reitera a recomendação sobre o estrito cumprimento da disposição sobre a requisição de fundos (ou, agora, sobre o pedido de libertação de créditos) que constam dos sucessivos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental<sup>2</sup>.*

*Em particular, considerando as consequências em matéria de transparência das contas públicas, sobrevalorização da despesa orçamental anual e efeito sobre o défice da Conta Geral do Estado de cada ano e sobre a tesouraria do Estado, a requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte, através da abertura de créditos especiais ou como saldo para a gerência seguinte, deverá ser utilizada apenas quando estritamente indispensável, conforme já se recomendou em anteriores Pareceres, devendo o Ministério das Finanças dedicar especial atenção a essas situações, as quais devem ser devidamente evidenciadas no relatório sobre a Conta Geral do Estado.*

### **b.2.3) Efeitos sobre a despesa e o défice do orçamento dos serviços integrados resultantes da transferência de saldos de diversas dotações para contas de operações específicas do Tesouro**

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

Quanto aos efeitos deste processo sobre a despesa, a receita e o défice de 2005, verificou-se:

- ◆ O aumento (sobreevaliação) da despesa do Orçamento do Estado para 2005 em €279,5 milhões: diferença entre o valor da transferência de verbas orçamentais para a conta “Saldos do Cap. 60 do OE/2005” e o que o mesmo Orçamento deixou de suportar pela utilização das verbas da conta de operações específicas “Saldos do Cap. 60 do OE/2004”;
- ◆ O aumento da receita do Orçamento do Estado para 2005 em €928,2 milhões: reposição como receita do Orçamento para 2005 da verba não utilizada de “Saldos do Cap. 60 do OE/2004”;

<sup>1</sup> Relativamente aos serviços e fundos autónomos, em 2005, a obrigatoriedade da reposição desses saldos, segundo o disposto no artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, continuou a não se aplicar às verbas consignadas no Orçamento do Estado a: Investimentos do Plano respeitantes a projectos com financiamento comunitário, bem como as dos estabelecimentos de ensino superior e respectivos serviços de acção social, desde que os saldos sejam aplicados na realização dos objectivos ou nas medidas em que tiveram origem; despesas de funcionamento dos serviços sociais, organismos financiados pelo Serviço Nacional de Saúde e estabelecimentos de ensino superior; outras despesas que mereçam a concordância do Ministro das Finanças.

<sup>2</sup> Quanto à constituição dos fundos de maneiço, a liquidar até 13 de Janeiro do ano seguinte, determina o artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, que deve ser tido “(...) em conta o princípio da unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços”; quanto aos serviços e fundos autónomos, determina o artigo 7.º do mesmo diploma que “(...) só podem proceder à emissão dos pedidos de libertação de créditos até aos montantes que, embora dentro dos respectivos duodécimos, sejam estritamente indispensáveis às suas actividades (...)”.

- ◆ O aumento do défice do Orçamento para 2005 em €278,6 milhões: diferença dos efeitos sobre a despesa e a receita deste Orçamento que é também igual ao valor da diferença entre as verbas do Orçamento para 2005 (€324,6 milhões) e do Orçamento para 2004 (€46,0 milhões), transferidas para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

#### **Recomendação 32 – PCGE/2005**

*Conforme tem sido salientado pelo Tribunal, deve ser dada atenção especial à transferência dos saldos das dotações orçamentais para as contas de operações específicas do Tesouro, a qual deve ser reduzida ao mínimo indispensável e sempre devidamente justificada por situações excepcionais.*

#### **b.2.4) Adopção do regime de administração financeira do Estado**

A Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, Lei de Bases da Contabilidade Pública, e o seu desenvolvimento pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, Regime de Administração Financeira do Estado, instituíram os regimes de administração financeira dos serviços e organismos da administração central, definindo como regime geral a autonomia administrativa e como regime excepcional a autonomia administrativa e financeira<sup>1</sup>. Em 2005, passados quinze anos sobre a aprovação daquela lei, não estavam ainda nesse regime os seguintes serviços integrados<sup>2</sup>:

- ◆ Estabelecimentos de educação e ensino básico e secundário;
- ◆ Serviços dos três ramos das Forças Armadas (Marinha, Exército e Força Aérea);
- ◆ Estado-Maior General das Forças Armadas.

Conforme se destacou em sucessivos Pareceres, solucionados os aspectos de natureza técnica relativos aos sistemas informáticos de suporte, não subsistiam razões que obstassem à implementação daquele Regime. Assim, o atraso na sua adopção fica a dever-se à inércia das entidades que em cada Ministério são responsáveis pela aplicação desse regime. Esse atraso contribui para a manutenção das situações atrás indicadas que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta de cada ano.

De notar que, tal como no ano anterior, o artigo 12.º do decreto de execução orçamental veio estabelecer que: “Assumem as competências de serviços processadores, durante o ano de 2005, os gabinetes de gestão financeira, as secretarias-gerais e outros departamentos ou serviços que, através do sistema de informação contabilística, procedam a transferências para serviços e fundos autónomos ou a transferência de verbas, por classificação económica, para serviços integrados”. Em tais casos, são organismos distintos o serviço que realiza economicamente as despesas e o serviço que processa as verbas orçamentais, através do SIC e SIC/PIDDAC. Nesses casos o processamento da despesa orçamental, ainda que efectuado através destes sistemas e registado na Conta como pagamentos efectuados, não corresponde a pagamentos a terceiros e sim a transferências de verbas para contas bancárias dos serviços, pelas quais esses pagamentos serão posteriormente efectuados.

---

<sup>1</sup> Cfr. ponto 3.2 do Volume II.

<sup>2</sup> Ressalvando a especificidade dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (consulados, embaixadas e missões) os quais, obviamente, não podem proceder ao pagamento das suas despesas directamente através do Sistema de Informação Contabilística.



com.  
març  
2005  
P. P. P.  
9

## Recomendação 33 – PCGE/2005

*Enquanto se mantiver esta situação, deverão os serviços não integrados no Regime de Administração Financeira do Estado<sup>1</sup> dispor de contas abertas no Tesouro (tal como já acontece nos serviços e fundos autónomos) para o pagamento das suas despesas, pelo menos quando estejam em causa verbas significativas, assim se dando cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria..*

Tal como nos dois anos anteriores, o decreto de execução orçamental para 2005 veio precisar, no n.º 1 do artigo 2.º, que “Consideram-se abrangidos pelo regime de administração financeira do Estado previsto na Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, os serviços e fundos autónomos que cumpram os requisitos estabelecidos naqueles diplomas, designadamente a aplicação e prestação de contas à luz do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) ou plano sectorial e cumprimento do princípio da unidade de Tesouraria (...)”, clarificando que cabe “(...) à Direcção-Geral do Orçamento em articulação com a Direcção-Geral do Tesouro a avaliação do cumprimento destes requisitos”. Na alínea seguinte analisa-se a implementação do plano oficial de contabilidade pública e dos planos sectoriais, sendo a aplicação do princípio da unidade de tesouraria examinada no Capítulo VIII.

### b.2.5) Implementação do plano oficial de contabilidade pública e dos planos sectoriais

Conforme se salientou anteriormente, a despesa evidenciada na Conta Geral do Estado é apenas a despesa paga e a Conta não apresenta ainda diversos mapas com informação relevante<sup>2</sup> porque, nos termos da Lei de enquadramento orçamental, apenas é obrigatória a sua apresentação quando todos os organismos tiverem adoptado o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)<sup>3</sup>. Este Plano de contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, “(...) é obrigatoriamente aplicável a todos os serviços e organismos da administração central, regional e local que não tenham natureza, forma e designação de empresa pública, bem como à segurança social (...)”, podendo existir “formas simplificadas dessa aplicação” e “planos sectoriais que se mostrem indispensáveis”. Também a Lei de enquadramento orçamental veio reafirmar que “Os organismos do sector público administrativo ficam sujeitos ao Plano Oficial de Contabilidade Pública”.

Quanto à aplicação do POCP e dos planos sectoriais nos serviços e fundos autónomos, em 2005, de acordo com a informação prestada pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública pontualmente complementada pelos serviços do Tribunal, verificava-se que:

- ◆ Fecharam contas em POCP apenas 57 organismos (54,8%), tendo aquele plano sido utilizado a título experimental em 8, e em POCP-Educação 126 (74,1%) organismos aos quais era aplicável, tendo em 17 aquele plano sido utilizado a título experimental;
- ◆ Todos os serviços e fundos autónomos a que era aplicável o POCMS (do Ministério da Saúde) encerraram as suas contas de acordo com o estipulado nesse plano de contas, tal como no ano transacto.

<sup>1</sup> Esta recomendação não se considera passível de aplicação aos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

<sup>2</sup> Balanço e demonstração de resultados dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos (Mapa XXX e XXXI, respectivamente) e compromissos assumidos por esses subsectores e pela segurança social (Mapas 18, 33 e 39, respectivamente).

<sup>3</sup> Cfr. ponto 3.2 do Volume II.

Relativamente à implementação do POCP é, ainda, de referir que foi desenvolvida uma aplicação informática denominada RIGORE – Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado, a disponibilizar a todos os serviços integrados, bem como aos serviços e fundos autónomos que o pretendam. Em 2006, foi utilizada a título experimental, apenas, pelo Tribunal de Contas<sup>1</sup>, prevendo-se que a sua utilização seja alargada, em 2007, apenas ao Instituto de Informática e à Direcção Geral do Orçamento. Quanto à implementação do POCP-RIGORE na generalidade dos organismos da administração central, não existem datas previstas. Ou seja, apesar das datas que foram sendo avançadas e sucessivamente adiadas ao longo dos anos, actualmente desconhece-se a data da aplicação do POCP em todos os organismos da administração central.

#### **Recomendação 34 – PCGE/2005**

*Sem acrescentar outros argumentos aos expendidos no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 232/97, além do facto de a nova Lei de enquadramento orçamental fazer depender da adopção do POCP e dos planos sectoriais, em todos os serviços, a apresentação na Conta Geral do Estado dos mapas mencionados, recomenda-se a sua rápida implementação, visto que os atrasos que já se verificam e os que se perspectivam, prejudicam o cumprimento dos objectivos enunciados nesses diplomas.*

*Entretanto, dado o enorme atraso na generalização do POCP, recomenda-se o aperfeiçoamento e o controlo da contabilidade de compromissos prevista na Lei de Bases da Contabilidade Pública, integrada na contabilidade orçamental, por forma a que, no final da execução orçamental anual, os compromissos assumidos se aproximem da despesa economicamente realizada.*

#### **b.2.6) Incorreção na classificação das despesas**

O rigor dos valores registados na Conta depende da correcta classificação das despesas, em particular da classificação económica, o que nem sempre se verifica. Assim, em 2005, observaram-se vários registos que contrariam o princípio da especificação estabelecido no artigo 8.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

#### **b.2.7) Alteração do critério de classificação funcional das despesas 2004/2005**

Verificou-se que não foram utilizados critérios uniformes para a classificação funcional das despesas, tendo-se observado, em 2005, face ao ano anterior, alterações das classificações, sem que se encontre qualquer justificação. Por exemplo<sup>2</sup>, o Hospital Prisional de S. João de Deus, que, em 2004, havia classificado as suas despesas na função saúde, em 2005 classificou-as na função segurança e ordem públicas. Inversamente, em 2005, foram classificadas correctamente, na função saúde, as despesas dessa natureza do Exército, da Polícia de Segurança Pública e da Guarda Nacional Republicana, que haviam sido classificadas, em 2004, respectivamente, nas funções defesa e segurança e ordem pública.

#### **Recomendação 35 – PCGE/2005**

*Visto que a discriminação das despesas por classificação funcional assume grande relevância, designadamente nas comparações a nível internacional, recomenda-se a aplicação rigorosa dessa classificação e que, perante alterações no critério de classificação funcional das despesas o Relatório do Ministério das Finanças mencione essas alterações e a sua justificação.*

---

<sup>1</sup> Estavam previstos 7 organismos piloto.

<sup>2</sup> Os restantes casos encontram-se identificados no ponto 3.3.3 do Volume II



com  
març  
2007  
P. P. P.  
9

## b.2.8) Conta consolidada do Estado incluindo o sistema de segurança social

De acordo com os procedimentos da Direcção-Geral do Orçamento, a consolidação dos orçamentos e das contas de cada subsector ou conjunto de subsectores que integram a administração pública, consiste em agregar as respectivas receitas e despesas e excluir as transferências correntes e de capital entre as respectivas unidades<sup>1</sup>, entendendo-se por transferências os fluxos monetários que não implicam para a unidade recebedora qualquer contraprestação directa ao organismo dador. Além desses fluxos, o actual classificador das receitas e das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, permitiria também a consolidação dos fluxos de juros, activos financeiros e passivos financeiros, que também foram desagregados por subsector institucional (Estado, serviços e fundos autónomos, segurança social, e outros sectores), quer na receita, quer na despesa<sup>2</sup>.

Para uma correcta consolidação é indispensável que, dentro de cada subsector e entre subsectores, sejam simétricos os registos efectuados na receita e na despesa das unidades intervenientes, ou seja, o registo desses fluxos por iguais montantes e de acordo com idênticas classificações económicas. Tal não se tem vindo a verificar. Por exemplo, em 2005, para as transferências correntes e de capital entre serviços integrados, o total registado na receita ascendeu a €-1.531.800<sup>3</sup>, enquanto a correspondente despesa registou o valor de €95.134, uma diferença de €1.626.934.

Às diferenças nos critérios e aos erros de classificação das operações (sendo os de maior dimensão os referentes a transferências correntes e a transferências de capital, que retiram significado a comparações baseadas nos agregados despesas correntes e despesas de capital), acresce o facto de, em cada ano, não serem registados na base de dados da execução orçamental dos serviços e fundos autónomos os valores das contas de gerência de todos os organismos. Neste cenário, a consolidação implica alguns ajustamentos e reclassificações dos valores de base (Mapas I a IX) da Conta.

A conta consolidada do Estado, incluindo a do sistema de segurança social (Mapa XXIII da Conta Geral do Estado), continua a apresentar várias deficiências, já objecto de observação em anteriores Pareceres:

- ◆ Os ajustamentos efectuados<sup>4</sup>, pela dimensão financeira que envolvem, demonstram que existem erros significativos ao nível da classificação económica das receitas e despesas nos vários subsectores, tornando-se necessária a criação de mecanismos de acompanhamento dos procedimentos dos serviços que, por um lado, garantam uma maior fiabilidade da informação contabilística e, por outro, diminuam os ajustamentos necessários à compatibilização de valores na fase da consolidação;

<sup>1</sup> A consolidação efectua-se de forma faseada, eliminando-se primeiro as transferências entre os serviços de cada subsector, por exemplo a “conta consolidada dos serviços e fundos autónomos” exclui as transferências entre os mesmos.

Da consolidação de contas entre o Subsector dos serviços integrados e o Subsector dos serviços e fundos autónomos resulta a “Conta Consolidada da Administração Central”.

<sup>2</sup> Situação particular verifica-se relativamente a subsídios (desagregados por subsector institucional apenas na despesa e não existindo essa distinção na receita, na qual os subsídios estarão integrados nas transferências correntes e de capital, uma vez que não existe distinção de ordem prática entre os dois conceitos), e a aquisição de bens de capital (que, inversamente, apenas está desagregada por subsector institucional na receita). Em tais casos, a sua consolidação teria que recorrer a aproximações com base no valor conhecido.

<sup>3</sup> Valor negativo em consequência de reembolsos/restituições de valor superior à receita bruta registada durante o ano.

<sup>4</sup> Cfr. Quadro III.9 do Volume II.

- ◆ À semelhança de anos anteriores, continua a verificar-se que nem todas as contas de gerência são objecto de registo no sistema informático criado para o efeito. Em 2005, essa situação abrangeu a Assembleia da República que continua a utilizar um classificador económico distinto do aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro. A Direcção-Geral do Orçamento procurou colmatar esta falta no âmbito da elaboração da conta consolidada, procedendo à reclassificação da conta desta entidade (apresentada isoladamente no Volume I da Conta).

**Recomendação 36 – PCGE/2005**

*O Tribunal reitera a recomendação relativa à conta da Assembleia da República, constante do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, no sentido de serem envidados esforços para que os seus valores passem a constar dos Mapas obrigatórios da Conta e não apenas em anexo, de forma isolada.*

**Recomendação 37 – PCGE/2005**

*Dado que a conta consolidada da administração central, ainda que elaborada numa óptica de caixa (recebimentos e pagamentos), é relevante para a análise das contas dos subsectores e proporciona informação de base para a construção de indicadores fundamentais para a consolidação orçamental, recomenda-se, mais uma vez, que sejam tomadas medidas de modo a serem ultrapassadas as deficiências atrás apontadas.*



com  
març  
2007  
P. P. P.  
9

**CAIXA I – DESPESA COM A DEFESA E COMPROMISSOS FINANCEIROS ASSUMIDOS NO ÂMBITO DOS INVESTIMENTOS MILITARES**

**Introdução**

No âmbito do acompanhamento da execução da LPM – Lei da Programação Militar<sup>1</sup> foram examinados os compromissos financeiros, com o intuito de verificar a contenção destes nos limites legais estabelecidos e o respectivo impacto em orçamentos futuros.

Perante os elementos recolhidos, entendeu-se ser necessário avaliar, com maior detalhe, o recurso a formas não tradicionais de financiamento a longo prazo (e.g. locação operacional) e equacionar as restrições à tomada de decisões de investimento no futuro decorrentes do peso dos compromissos financeiros entretanto já assumidos<sup>2</sup>.

**Evolução da despesa com a Defesa**

Como se indica no Quadro seguinte, as despesas com a Defesa atingiram cerca de 2.042 M€ em 2005 dos quais 1.713 M€ (84%) respeitam a despesas de pessoal e funcionamento e 329 M€ (16%) a despesas de investimento cobertas por montantes inscritos na LPM (231 M€, 11%) e no PIDDAC (98 M€, 5%). Tais despesas representaram 2,3% da despesa do SPA – Sector Público Administrativo e 1,4% do PIB – Produto Interno Bruto no mesmo ano.

**Quadro II.11 – Evolução da despesa com a Defesa**

(em mil milhões de euros)

Descrição	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Média
Despesa Defesa	1,5	1,4	1,4	1,6	1,8	1,8	1,8	1,7	1,9	2,0	-
Despesa SPA	33,6	49,6	42,3	40,3	41,7	45,4	54,6	66,0	70,7	88,1	-
PIB	90,5	97,8	106,4	114,2	122,3	129,3	135,4	137,5	143,0	147,4	-
Δ % Despesa Defesa	-	-6,67%	-	-14,29%	12,50%	-	-	-5,56%	11,76%	5,26%	3,51%
Δ % Despesa SPA	-	47,62%	14,72%	-4,73%	3,47%	8,87%	20,26%	20,88%	7,12%	24,61%	12,60%
Δ % PIB	-	8,07%	8,79%	7,33%	7,09%	5,72%	4,72%	1,55%	4,00%	3,08%	5,59%
Despesa Defesa/SPA	4,46%	2,82%	3,31%	3,97%	4,32%	3,96%	3,30%	2,58%	2,69%	2,27%	-
Despesa Defesa/PIB	1,66%	1,43%	1,32%	1,40%	1,47%	1,39%	1,33%	1,24%	1,33%	1,36%	-

Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado de 1996 a 2005 e INE - Contas Nacionais Anuais Preliminares (base 2000) em 30.11.2006.

Na última década, as despesas com a Defesa registaram um crescimento anual médio de 3,5%, tendo evoluído a um ritmo moderado quando comparado ao crescimento do PIB (5,6%) e ao das despesas do SPA (12,6%) (Quadro II.11).

<sup>1</sup> Aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2003, de 13 de Maio, entretanto revogada pela Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de Agosto.

<sup>2</sup> O presente texto é uma síntese do Relatório n.º 1/06 – 2ª Secção - Acompanhamento da Lei de Programação Militar, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

*Comparando a percentagem das despesas com a Defesa em relação ao PIB em Portugal com a de outros Estados Membros da NATO – North Atlantic Treaty Organisation constata-se que essa percentagem foi decrescendo e convergiu para níveis próximos dos verificados em países como a Bélgica, a Dinamarca, a Espanha e a Holanda (Quadro II.12).*

**Quadro II.12 – Percentagem das despesas com a Defesa <sup>(1)</sup> no PIB (preços correntes)**

País	Média (1995-1999)	Média (2000-2004)	2005 <sup>(2)</sup>
Bélgica	1.5	1.3	1.3
Dinamarca	1.7	1.5	1.4
Espanha	1.4	1.3	1.2
Holanda	1.8	1.6	1.7
Portugal	2.2	1.8	1.7

(1) Valores diferentes dos inscritos nos orçamentos nacionais em virtude de diferenças na definição de despesas NATO.

(2) Estimativa.

Fonte: Cfr. Table 3 constante do relatório “Nato – Russia Compendium of Financial and Economic Data Relating to Defence”.

*A relativa contenção das despesas em apreço decorre da redução das despesas com pessoal e funcionamento mas, como adiante se mostra, ocorre em concomitância com um aumento notório dos investimentos efectuados para os três Ramos das FA – Forças Armadas portuguesas.*

### **Evolução das despesas de Investimento**

*As dotações para investimentos das FA – inscritas, anualmente, no Orçamento do Estado – são objecto de um planeamento específico enquadrado em legislação própria e reflectido em dois instrumentos de programação: a LPM e o PIDDAC – Defesa.*

*As despesas de investimento em equipamento militar têm vindo a aumentar (26% ao ano, em média, nos últimos oito anos) atingindo, em 2005, os 329 M€ (Quadro II.13).*

**Quadro II.13 – Despesas de Investimento (LPM e PIDDAC) <sup>(1)</sup>**

(em milhões de euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Taxa crescimento médio (1998-2005)
LPM	65,0	81,6	149,0	152,6	116,4	149,4	200,4	230,9	23,51%
PIDDAC	12,60	15,8	15,2	18,2	16,2	18,7	20,6	<sup>(2)</sup> 97,9	72,31%
<b>Total</b>	<b>77,6</b>	<b>97,4</b>	<b>164,2</b>	<b>170,8</b>	<b>132,6</b>	<b>168,1</b>	<b>221,0</b>	<b>328,8</b>	26,11 %
Δ %	-	25,52%	68,58%	4,02%	-22,37%	26,77%	31,47%	48,78%	-

(1) Para além das despesas indicadas, referentes a equipamento militar, com financiamento coberto pela LPM e pelo PIDDAC, o OE prevê despesas de capital que, em 2005, somaram cerca de 40 M€

(2) O especial aumento nas dotações de 2005 cobriu a aquisição dos navios patrulha oceânicos sem a qual a taxa média seria de 43,1%.

Fontes: Relatórios da Conta Geral do Estado e Relatórios anuais de execução da LPM de 1998 a 2005



com. 14/12/17  
[Handwritten signature]

**Compromissos financeiros assumidos no âmbito da LPM**

Os compromissos financeiros decorrentes de contratos em execução (260) no início do segundo semestre de 2006 atingiam o montante de 2.593 M€. Repartidos em pagamentos diferidos ao longo dos próximos vinte anos, tais compromissos somam montantes que, globalmente, não ultrapassam as verbas anuais inscritas na LPM (até 2014). Importa, porém, ter presente que, ao ritmo da disponibilização de fundos para os investimentos previstos pela LPM em vigor, levaria cerca de 7 anos a saldar as dívidas já assumidas, ainda que nada mais fosse adquirido (Quadro II.14).

**Quadro II.14 – Montantes inscritos e compromissos assumidos**

(em milhões de euros)

Montantes inscritos na LPM											
Serviços	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 e seguintes	Total
SGMDN	78,70	86,34	4,80	26,52	114,64	138,19	199,19	124,13	121,95	639,36	<b>1 533,83</b>
Outros	5,32	14,19	10,19	6,40	12,36	5,00					<b>53,46</b>
Marinha	95,91	55,85	95,92	98,37	146,25	143,67	167,73	152,16	138,91	775,45	<b>1 870,23</b>
Exército	23,52	56,64	92,03	105,31	79,93	75,20	104,65	86,69	67,48	289,61	<b>981,07</b>
Força Aérea	96,45	98,62	110,49	78,17	60,33	103,87	99,44	62,37	60,37	241,98	<b>1 012,10</b>
<b>Total</b>	<b>299,91</b>	<b>311,64</b>	<b>313,42</b>	<b>314,77</b>	<b>413,52</b>	<b>465,94</b>	<b>571,02</b>	<b>425,35</b>	<b>388,72</b>	<b>1 946,40</b>	<b>5 450,69</b>
Compromissos assumidos no âmbito da LPM											
SGMDN	3,75	1,40	1,01								<b>6,16</b>
Marinha	6,75	27,96	72,52	34,32	53,16	46,27	71,42	67,94	67,96	678,88	<b>1 127,18</b>
Exército	2,54	45,63	80,19	98,31	28,29						<b>254,95</b>
Força Aérea	72,43	108,55	98,16	80,05	57,60	53,85	53,85	53,85	53,85	447,28	<b>1 079,46</b>
<b>Sub-total</b>	<b>85,45</b>	<b>183,54</b>	<b>251,88</b>	<b>212,68</b>	<b>139,04</b>	<b>100,12</b>	<b>125,27</b>	<b>121,79</b>	<b>121,81</b>	<b>1 126,16</b>	<b>2 467,75</b>
Outros compromissos assumidos											
SGMDN											
Marinha	1,87	27,18	85,60								<b>114,65</b>
Exército	0,28										<b>0,28</b>
Força Aérea	8,61	1,58	0,33								<b>10,52</b>
<b>Sub-total</b>	<b>10,76</b>	<b>28,76</b>	<b>85,93</b>								<b>125,45</b>
<b>Total</b>	<b>96,21</b>	<b>212,30</b>	<b>337,81</b>	<b>212,68</b>	<b>139,04</b>	<b>100,12</b>	<b>125,27</b>	<b>121,79</b>	<b>121,81</b>	<b>1 126,16</b>	<b>2 593,20</b>

Fontes: Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de Agosto. Quadros enviados pela DGAED, em 08.11.2006 e quadro enviado pelo EMFA, em 16.11.2006 e respostas aos questionários enviados para preenchimento à SGMDN e aos Ramos.

Num contexto em que a tecnologia e as exigências decorrentes das novas missões confiadas às FA evoluem rapidamente, aumentam as necessidades de consagrar recursos adicionais ao reequipamento militar naturalmente sujeito, do mesmo passo, a riscos de obsolescência acrescidos. Ora, as restrições orçamentais com que o Estado se vê confrontado em virtude do défice orçamental, do nível da dívida pública e dos compromissos assumidos no âmbito da UE para a respectiva redução (PEC) têm levado à relativa estabilização das verbas inscritas no Orçamento do Estado, aliás em consonância com o planeamento feito pela LPM e pelo PIDDAC.

*O recurso crescente ao crédito a longo prazo sob a forma de contratos de locação utilizando dispositivos jurídico-financeiros específicos (e.g. constituição de sociedades de capitais públicos) tem permitido a aquisição de equipamentos de elevado custo (incluindo a respectiva manutenção, nalguns casos) ultrapassando as dificuldades colocadas pelas restrições orçamentais. Embora se tratem de operações com cobertura legal, o respectivo acompanhamento na perspectiva da boa gestão financeira dos investimentos em causa suscita uma atenção especial por parte do Tribunal e, desde já, as considerações que se enunciam nos pontos seguintes.*

*A assunção de compromissos elevados pode condicionar futuras aquisições de novos equipamentos e não logra ultrapassar as limitações ao défice orçamental decorrentes do PEC. O EUROSTAT já emitiu orientações muito claras esclarecendo que a contabilização na despesa nacional (SEC 95) se reporta ao exercício em que o equipamento entra em serviço, independentemente do momento em que o respectivo pagamento é efectuado.*

*O exame de alguns dos contratos de locação (e.g. locação de helicópteros, de aeronaves de transporte tático e vigilância marítima e de submarinos) mostrou que os custos a suportar pelo erário público (elaboração de contratos, juros e demais despesas) podem superar os associados a formas clássicas de financiamento do Estado.*



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
9

## IV – Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

Nos termos do disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o Tribunal analisou a execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), com especial ênfase na sua parcela anual, considerando, para além da informação constante do Orçamento e da Conta Geral do Estado, a informação recolhida no Departamento de Prospectiva e Planeamento e na Direcção-Geral do Orçamento.

Esta análise foi complementada por auditorias ao “Planeamento e Execução do PIDDAC Global”, ao projecto “PRIME Nacional – Modernização e Investimento Empresarial” da Medida 001 “Estimular e Apoiar a Modernização e o Investimento Empresarial”, inserida no Programa 025 “Modernização e Internacionalização da Economia”, cuja entidade executora foi o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, e ao “Projecto Integrado da Linha do Norte” da Medida “Integração dos Corredores Estruturantes do Território na Rede Transeuropeia de Transportes”, inserido no Programa 024 “Transportes”, cuja gestão e execução foi da responsabilidade da REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P.<sup>1</sup>.

### 1. PIDDAC

A análise efectuada incidiu, especialmente, sobre a previsão orçamental e a execução financeira, de acordo com as diferentes fontes de financiamento, sobre a regionalização do investimento, os programas orçamentais e as classificações orgânica, económica e funcional, bem como sobre a distribuição sectorial da despesa, tendo em conta o enquadramento normativo previsto nas Grandes Opções do Plano (GOP)<sup>2</sup> e no Quadro Comunitário de Apoio III (QCA III)<sup>3</sup>.

#### A) Visão Global

##### a.1) Evolução do PIDDAC no período de 2002-2005

O gráfico e o quadro seguintes evidenciam a previsão e a execução do PIDDAC global<sup>4</sup>, no período de 2002 a 2005.

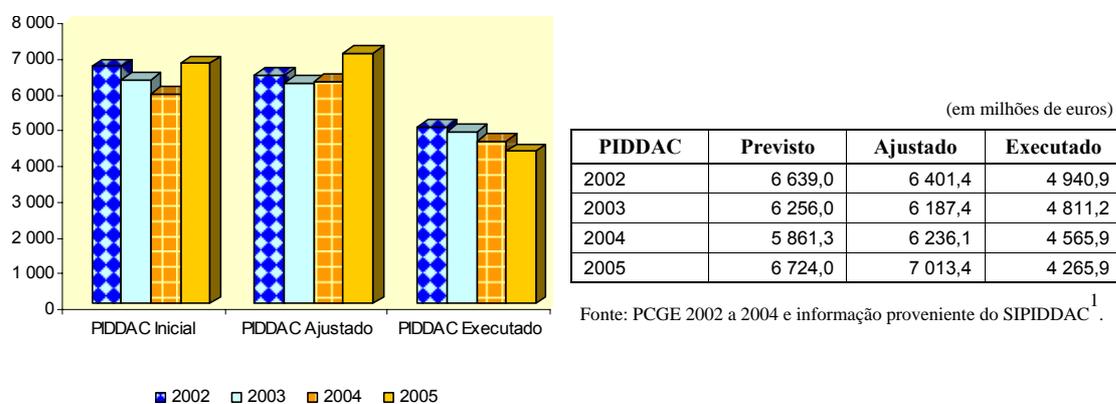
<sup>1</sup> Relatórios de Auditoria n.ºs 19/2006 – 2.ª Secção, 45/2006 – 2.ª Secção e 39/2006 – 2.ª Secção, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>2</sup> Lei n.º 55-A/2004, de 30 de Dezembro.

<sup>3</sup> Cfr. ponto 4.2.1 do Volume II.

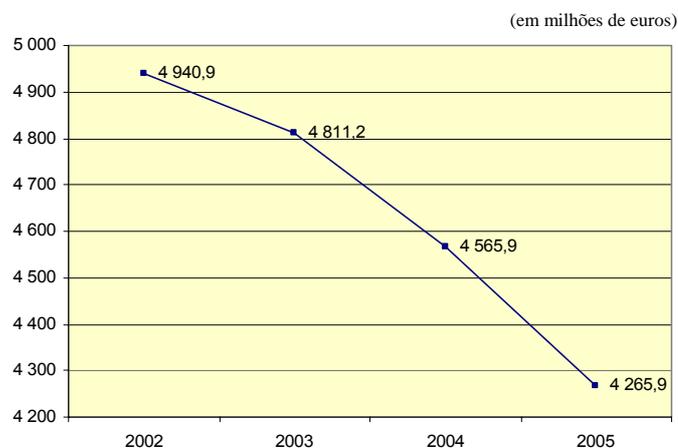
<sup>4</sup> Entende-se por PIDDAC global, o conjunto de todos os programas e projectos que o integram, cuja execução é financiada pelo Capítulo 50 do Orçamento de Estado e por “Outras Fontes”, designadamente, verbas inscritas nos orçamentos privativos dos Serviços e Fundos Autónomos, podendo ter, em ambos os casos, origem nacional ou comunitária.

**Gráfico II.5 – Evolução do PIDDAC (2002 – 2005)**



Como se observa, a execução do PIDDAC tem vindo a decrescer desde 2002 apesar de, em 2005, se terem verificado acréscimos significativos quer no PIDDAC inicial quer no PIDDAC ajustado. A tendência decrescente do valor global executado desde 2002 é também evidenciada no gráfico seguinte<sup>2</sup>.

**Gráfico II.6 – Evolução da execução do PIDDAC (2002 – 2005)**



## a.2) PIDDAC 2005

### a.2.1) Estrutura do financiamento

A programação inscrita no PIDDAC de 2005 envolvia um total de €6.724,0 milhões, o que representava 4,8% do Produto Interno Bruto. A contrapartida nacional, em programas co-financiados por fundos comunitários, representava cerca de 59,4% do financiamento nacional total.

<sup>1</sup> Sistema de Informação para o PIDDAC.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 4.2.6.1 e 4.2.7.1 do Volume II.



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
9

Na orçamentação do PIDDAC, €4.068,9 milhões (60,5%) reportavam-se a recursos nacionais, dos quais 38,7% provinham do Capítulo 50 – “Investimentos do Plano” e 21,8% de “Outras Fontes”. Os restantes €2.655,1 milhões (39,5%) eram referentes a financiamento comunitário – Fundos Estruturais e Fundo de Coesão, provindo, 3,8%, do Capítulo 50 e, 35,7%, de “Outras Fontes” (cfr. quadro constante do ponto seguinte).

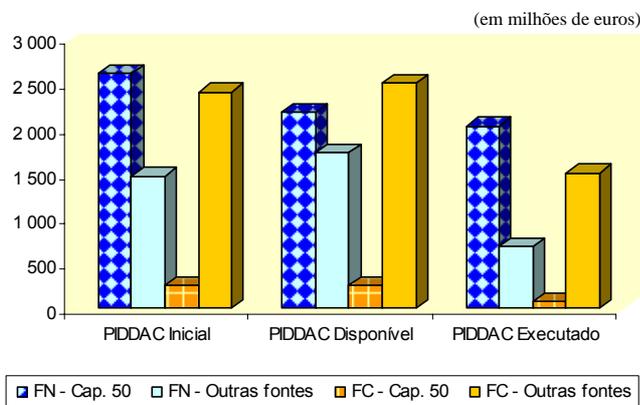
A programação financeira co-financiada (nacional e comunitária) envolvia cerca de 73,9% do PIDDAC total previsto, correspondendo 36,0% (€2.417,1 milhões) a financiamento nacional e 37,9% (€2.552,2 milhões) a financiamento comunitário<sup>1</sup>.

## a.2.2) Previsão e execução globais

### a.2.2.1) PIDDAC inicial, disponível e executado

No PIDDAC previsto no Orçamento do Estado (€6.724,0 milhões) foram introduzidas alterações orçamentais ao longo da execução, que totalizaram €289,3 milhões e deram origem a uma dotação ajustada de €7.013,4 milhões. Deduzidos os valores cativos (€358,7 milhões) à dotação ajustada, a dotação disponível<sup>2</sup> totalizou €6.654,6 milhões, ou seja, menos €69,4 milhões do que o montante inicialmente previsto. As diferenças entre os valores do PIDDAC inicial, do disponível e do executado são evidenciadas no gráfico seguinte.

Gráfico II.7 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fonte de financiamento



A execução totalizou o montante de €4.265,9 milhões, o que corresponde a uma taxa de execução, face à dotação disponível, de 64,1%. Em relação à dotação inicial, a taxa de execução foi de 63,4%. Os valores de execução do PIDDAC, total e por fontes de financiamento, bem como as respectivas taxas de execução relativamente às dotações inicial e disponível, são os que constam do quadro seguinte.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 4.2.6.1 do Volume II.

<sup>2</sup> A dotação disponível é igual à dotação inicial corrigida pelas alterações orçamentais e pelos valores cativos.

**Quadro II.15 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fonte de financiamento**

(em milhões de euros)

Fontes de financiamento		PIDDAC Inicial (*)		PIDDAC Disponível (**)		PIDDAC Executado (**)		Taxa de Execução (C/A)	Taxa de Execução (C/B)
		Valor (A)	Estrutura (%)	Valor (B)	Estrutura (%)	Valor (C)	Estrutura (%)		
Financiamento nacional	Capítulo 50	2 604,5	38,7	2 174,3	32,7	2 024,6	47,5	77,7	93,1
	Outras fontes	1 464,4	21,8	1 725,9	25,9	675,7	15,8	46,1	39,2
Subtotal		4 068,9	60,5	3 900,2	58,6	2 700,4	63,3	66,4	69,2
Financiamento comunitário	Capítulo 50	254,4	3,8	251,3	3,8	67,8	1,6	26,7	27,0
	Outras fontes	2 400,7	35,7	2 503,2	37,6	1 497,7	35,1	62,4	59,8
Subtotal		2 655,1	39,5	2 754,5	41,4	1 565,5	36,7	59,0	56,8
<b>Total</b>		<b>6 724,0</b>	<b>100,0</b>	<b>6 654,6</b>	<b>100,0</b>	<b>4 265,9</b>	<b>100,0</b>	<b>63,4</b>	<b>64,1</b>

Fonte: (\*) OE de 2005.

(\*\*) Informação proveniente do SIPIIDDAC.

Os valores executados pelos Serviços Integrados e pelos Serviços e Fundos Autónomos foram de €1.067,1 milhões e de €3.198,8 milhões, respectivamente. A parcela correspondente aos Serviços Integrados, com uma taxa de execução de 81,8%, representou 25,0% do total executado. A dos Serviços e Fundos Autónomos representou 75,0%, correspondendo a uma taxa de execução de 59,8%<sup>1</sup>.

**a.2.2.2) Despesa por ministério**

O PIDDAC inicial por ministério apresentava uma concentração correspondente a 83,7% do seu total (€5.631,4 milhões) em cinco dos quinze Ministérios: Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC) €2.850,8 milhões, Economia e da Inovação (MEI) €931,5 milhões, Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas (MADRP) €830,7 milhões, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (MCTES) €549,0 milhões e Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional (MAOTDR) €469,3 milhões.

O MOPTC foi o ministério com maior execução financeira, ou seja, €1.859,2 milhões (43,6%), seguindo-se o MADRP, com €640,5 milhões (15,0%), e o MEI, com €533,2 milhões (12,5%) (cfr. gráfico seguinte). O Ministério da Educação, o Ministério da Cultura, o Encargos Gerais do Estado, o Ministério da Justiça, o Ministério da Administração Interna, o Ministério das Finanças e da Administração Pública e o Ministério dos Negócios Estrangeiros apresentaram valores inferiores a 2%<sup>2</sup>.

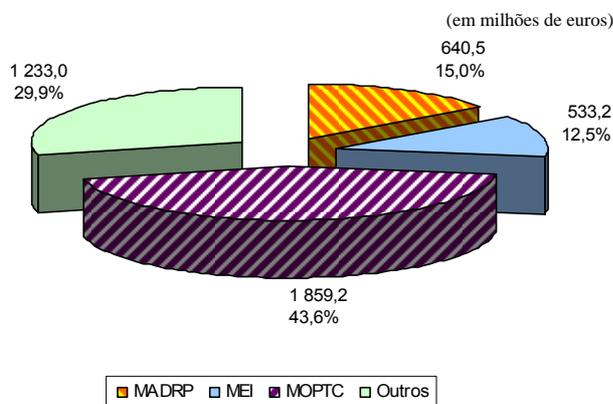
<sup>1</sup> Cfr. ponto 4.2.7.1 do Volume II.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 4.2.7.1.1 do Volume II.



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
9

Gráfico II.8 – PIDDAC executado por Ministério

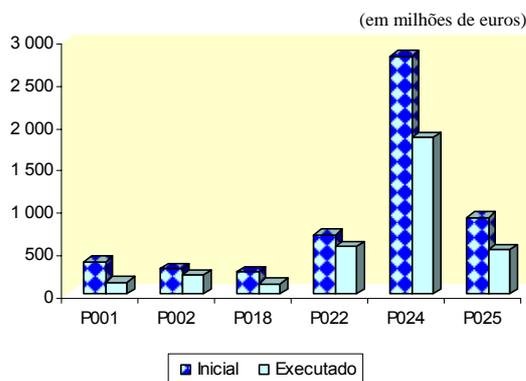


Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

### a.2.2.3) Despesa por programa orçamental

O PIDDAC de 2005 contemplou 25 programas orçamentais, que se estruturaram em 67 medidas e 2.341 projectos. No gráfico seguinte destacam-se os seis programas orçamentais com a execução mais elevada: P024 (€1.841,7 milhões), P022 (€558,7 milhões), P025 (€524,9 milhões), P002 (€228,8 milhões), P001 (€142,1 milhões) e P018 (€129,0 milhões). Estes seis programas<sup>1</sup> apresentaram uma execução financeira de €3.425,2 milhões, o que correspondeu a 80,3% do total.

Gráfico II.9 – PIDDAC previsto e executado para os seis programas orçamentais mais significativos



Fonte: OE de 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

Dos três programas que apresentaram valor executado mais elevado, dois obtiveram taxas de execução inferiores à taxa de execução global – P025 (51,3%) e P024 (63,0%)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> P001 - Sociedade de Informação e Governo Electrónico; P002 - Investigação Científica e Tecnológica e Inovação; P018 - Desenvolvimento Local, Urbano e Regional; P022 - Agricultura e Desenvolvimento Rural; P024 - Transportes e P025 - Modernização e Internacionalização da Economia.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 4.2.7.1.2 do Volume II.

#### a.2.2.4) Despesa por funções

As *funções económicas*<sup>1</sup> representaram mais de 68% da dotação inicial e 71,9% da execução total. As *funções económicas* e os *serviços gerais da administração pública*<sup>2</sup> envolveram, em conjunto, um total de €3.521,7 milhões, ou seja, 82,6% da despesa total. As *funções económicas* apresentaram uma taxa de execução na ordem de 63,0%, o que é ligeiramente inferior à média global de 64,1%<sup>3</sup>.

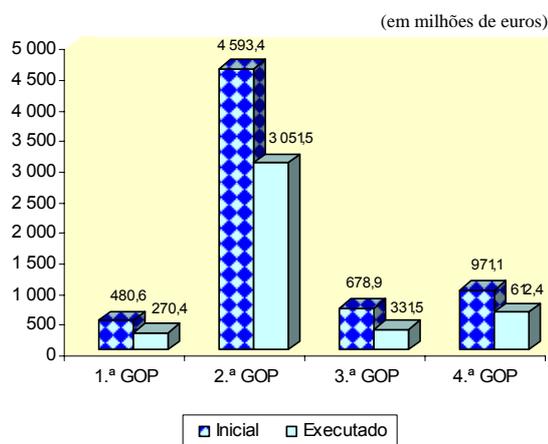
#### a.2.2.5) Despesas correntes e de capital

O investimento inicial proposto para as despesas de capital foi de €5.785,6 milhões e, para as despesas correntes, de €938,4 milhões, o que representava 86,0% e 14,0%, respectivamente. Esta relação manteve-se quase inalterada no PIDDAC executado, tendo as despesas de capital ascendido a 85,3% (€3.638,9 milhões) e as despesas correntes a 14,7% (€627,0 milhões)<sup>4</sup> do total da despesa.

#### a.2.2.6) Despesa face às prioridades das GOP

O financiamento do PIDDAC, previsto e executado, afecto às Grandes Opções do Plano está representado no gráfico seguinte.

Gráfico II.10 – PIDDAC previsto e executado por GOP



Fonte: OE de 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

A 2.ª Grande Opção – *Apostar no crescimento e no rigor* foi a que teve maior peso no PIDDAC, com 71,5% de valor executado (€3.051,5 milhões) e 63,0% do inicialmente previsto (€4.593,4 milhões). A 4.ª Grande Opção – *Investir na qualificação dos portugueses*, com €612,4 milhões executados, representou 14,4% do total. A 1.ª Grande Opção – *Um Estado com autoridade, moderno e eficaz* e a 3.ª Grande Opção – *Reforçar a justiça social, garantir a igualdade de oportunidades* apresentaram valores inferiores a 10%.

<sup>1</sup> As “funções económicas” englobam: “agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca”, “transportes e comunicações” e “outras funções económicas”.

<sup>2</sup> As “funções gerais de soberania” incluem: os “serviços gerais da administração pública”, “defesa nacional” e “segurança e ordem pública”.

<sup>3</sup> Cfr. ponto 4.2.7.1.3 do Volume II.

<sup>4</sup> Cfr. ponto 4.2.7.1.4 do Volume II.



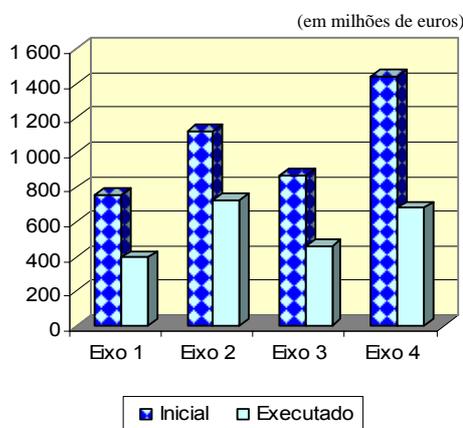
com  
març  
2007  
P. P. P.  
9

As taxas de execução das várias GOP situaram-se entre os 63,0% (2.<sup>a</sup> GOP) e os 69,7% (3.<sup>a</sup> GOP)<sup>1</sup>.

### a.2.2.7) Despesa por eixo do QCA III

O PIDDAC inicial co-financiado no âmbito do Quadro Comunitário de Apoio III representou 62,6% do investimento total previsto e a sua execução, no montante de €2.267,4 milhões, 53,2% do total executado. Quanto à execução, destacam-se os Eixos<sup>2</sup> 2 e 4 que, conjuntamente, representaram 62,1% (€2.267,4 milhões) do total executado<sup>3</sup>. O gráfico seguinte representa o PIDDAC previsto e executado por eixos<sup>4</sup>.

Gráfico II.11 – PIDDAC previsto e executado por eixos do QCA



Fonte: OE de 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

### a.2.2.8) Despesa por região

Cerca de 68% do total da despesa não apresenta afectação geográfica específica, tendo sido distribuída por Várias NUT do Continente (50,4%), Várias NUT do País (16,4%) e Estrangeiro (1,5%). O total da despesa regionalizada foi repartido por ordem decrescente, da forma seguinte: Região Norte (13,5%), Região de Lisboa e Vale do Tejo (11,3%), Região Centro (3,1%), Alentejo (1,7%), Algarve (1,2%) e Regiões Autónomas e Estrangeiro (2,2%).

Em virtude das características do investimento, nomeadamente da sua incidência nacional ou regional alargada, 50,4% da despesa das Várias NUT do Continente (€2.151,7 milhões) não foi passível de afectação geográfica, contrariamente aos 40,0% (€2.688,8 milhões) inicialmente previstos<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 4.2.7.1.5 do Volume II.

<sup>2</sup> Eixo: nível de programação em que se subdividem o QCA e as intervenções e que corresponde a uma prioridade estratégica ou objectivo global.

<sup>3</sup> Cfr. ponto 4.2.7.1.6 do Volume II.

<sup>4</sup> Eixo 1 – “Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social”; Eixo 2 – “Alterar o perfil produtivo em direcção às actividades do futuro”; Eixo 3 – “Afirmar a valia do território e a posição geoeconómica do País”; Eixo 4 – “Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão social” e Eixo 5 – Assistência técnica (não foi incluído no gráfico por representar valores muito reduzidos – €4,0 milhões – 0,2% do total executado).

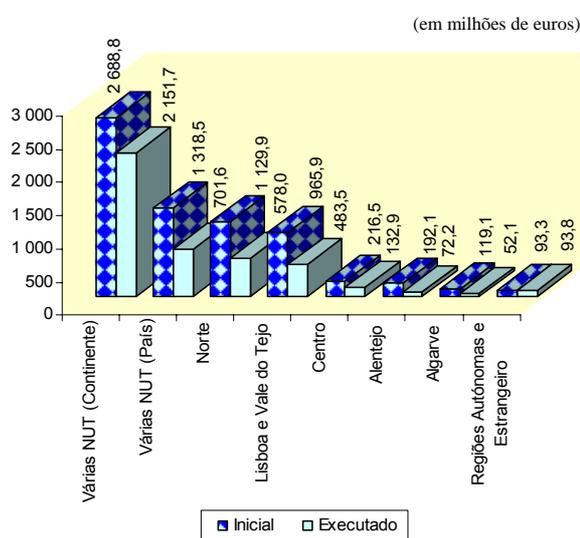
<sup>5</sup> Cfr. ponto 4.2.7.1.7 do Volume II.

### a.2.2.9) Despesa por sector de actividade

A execução da despesa no sector dos *Transportes e Comunicações* correspondeu a €1.898,4 milhões, ou seja, 44,5% do total executado. Seis dos dezasseis sectores (*Ambiente e Revitalização Urbana, Agricultura, Indústria e Energia, Transportes e Comunicações, Ciência e Tecnologia e Modernização da Administração Pública*) representaram 85,5% (€3.646,5 milhões) do total executado. A execução no sector produtivo, abrangendo a *Agricultura, as Pescas, a Indústria e Energia e o Comércio e Turismo*, foi de €1.154,9 milhões, ou seja, 27,1% do total. Neste sector, a *Agricultura* representou 13,4% do total executado, as *Pescas* 1,3%, a *Indústria e a Energia* 12,0% e o *Comércio e Turismo* 0,4%.

As mais elevadas taxas de execução verificaram-se nos sectores da *Justiça* (91,5%), da *Saúde* (82,1%) e da *Agricultura* (81,0%)<sup>1</sup>.

Gráfico II.12 – PIDDAC previsto e executado nos seis sectores mais representativos



Fonte: OE de 2005 e informação proveniente do DPP.

### a.2.3) Capítulo 50 – Investimentos do Plano

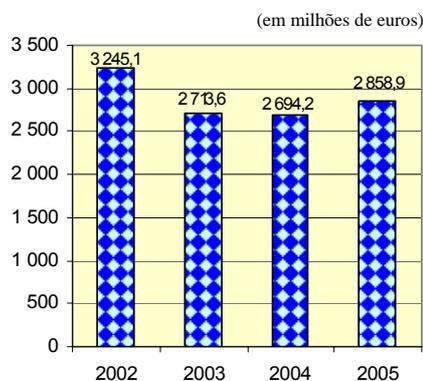
À semelhança do observado no PIDDAC inicial global, também no Capítulo 50 se verificou, em 2005, uma inflexão significativa na tendência decrescente do investimento previsto entre 2002 e 2004 (cfr. gráfico 9).

<sup>1</sup> Cfr. ponto 4.2.7.1.8 do Volume II.



com  
març  
2007  
P. P. P.  
9

Gráfico II.13 – Evolução do financiamento previsto no Capítulo 50 (2002 – 2005)



Fonte: OE de 2002 a 2005.

O Capítulo 50, com €2.092,5 milhões executados<sup>1</sup>, representou 49,1% do PIDDAC total, tendo atingido uma taxa média de execução de 86,3%. É de realçar que 19,8% do executado neste Capítulo (€414,1 milhões) reporta-se a transferências efectuadas para o sector público empresarial.

O financiamento nacional representou 93,1% (€2.024,6 milhões) do total executado neste Capítulo, em que €999,3 milhões foram executados pelos Serviços Integrados e €1.025,4 milhões pelos Serviços e Fundos Autónomos. O financiamento comunitário executado pelos Serviços Integrados envolveu €67,8 milhões, correspondendo a uma taxa de execução de 27,0%<sup>2</sup>.

## B) Observações e Recomendações

### b.1) Legalidade e regularidade

Os Mapas XV do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado, relativos a 2005, não obedecem a uma idêntica estrutura, contrariando o disposto no n.º 7 do artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental. Também o Mapa XV da Conta Geral do Estado, apesar de referir as fontes de financiamento para a dotação inicial, a dotação ajustada e a despesa efectiva por ministério e por programa, não contempla os programas e medidas orçamentais, articulados com as GOP e com o QCA, as fontes de financiamento e a repartição regionalizada dos programas e medidas ao nível das NUT II.

#### Recomendação 38 – PCGE/2005

O Tribunal recomenda que o Mapa XV da Conta Geral do Estado se conforme com o estipulado no n.º 7 do artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental.

### b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

Os valores relativos à execução do PIDDAC de 2005, constantes do Mapa XV da Conta Geral do Estado, têm carácter provisório, facto que já ocorrera em anteriores Pareceres (cfr. Pareceres sobre a

<sup>1</sup> Menos €219,0 milhões do que em 2004 (9,5%).

<sup>2</sup> Cfr. ponto 4.2.7.2 do Volume II.

Conta Geral do Estado de 2003 e 2004), o que prejudica a análise deste documento e é susceptível de conduzir à aprovação de dados não definitivos.

A informação constante dos Mapas II e 17 da Conta Geral do Estado não é fiável, quer porque deles constam valores que não reflectem os pagamentos realizados, mas antes as transferências de verbas efectuadas pela Direcção-Geral do Orçamento, quer porque foram registadas no Sistema de Informação para o PIDDAC alterações à execução em data posterior ao carregamento da informação constante da Conta Geral do Estado.

#### **Recomendação 39 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda, mais uma vez, o estudo e eliminação das causas que conduziram à não consolidação de dados definitivos e fidedignos, devendo ser registados na Conta Geral do Estado apenas os dados definitivos e respeitantes à execução efectiva.*

No subsector dos Serviços e Fundos Autónomos, as transferências de verba solicitadas são efectuadas, por vezes, sem ser considerado o saldo existente no orçamento privativo desses organismos. Ora, os saldos das verbas inscritas no Capítulo 50, requisitadas por estes serviços e não utilizadas, não são repostos como receitas do Estado, mas antes constituem receita do respectivo orçamento privativo do ano seguinte.

Este procedimento não cumpriu o estabelecido no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, que refere que as requisições de verbas efectuadas pelos Serviços e Fundos Autónomos devem ser as estritamente indispensáveis à sua actividade, e sobrevaloriza a despesa pública registada no Mapa II da Conta Geral do Estado. Esta situação tem vindo a verificar-se ao longo dos anos.

#### **Recomendação 40 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que os Mapas II e 17 da Conta Geral do Estado passem a espelhar a contabilização da despesa efectiva, garantindo-se, assim, a não sobrevalorização da despesa na Conta Geral do Estado.*

### **b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão**

A Direcção-Geral do Orçamento e o Departamento de Prospectiva e Planeamento divulgaram, como todos os anos, através de circular, as instruções atinentes à elaboração do Orçamento do Estado. Contudo, para o de 2005, a publicitação destas circulares em 13 e 18 de Agosto de 2004, foi manifestamente tardia, considerando que a informação relativa ao orçamento de investimento deveria ter sido registada no SIPIDDAC até 8 de Setembro.

#### **Recomendação 41 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que a publicitação das circulares seja concretizada em tempo oportuno de modo a permitir aos intervenientes um adequado planeamento.*

A elaboração do Orçamento iniciou-se com a definição, pelo Conselho de Ministros, dos *plafonds* por ministério. Em seguida os ministérios repartiram o *plafond* pelos vários serviços que tutelam e estes ajustaram a previsão antes elaborada aos montantes atribuídos, distribuindo-os por projectos. Embora a estrutura do PIDDAC seja consubstanciada em programas orçamentais e medidas, o planeamento efectuado nos organismos é condicionado pelo *plafond* atribuído ao ministério. Esta abordagem orgânica desvirtua o objectivo inerente à organização do orçamento de investimento por programas orçamentais.



20m.  
14/03/05  
[Handwritten signature]

## Recomendação 42 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda que a atribuição dos plafonds seja efectuada por programa orçamental, e não por ministério, devendo garantir-se que a afectação de verbas aos projectos prioritários é realizada considerando os critérios prosseguidos pelo coordenador do programa orçamental.*

A distribuição plurianual da despesa decorre mais da necessidade de afectação das verbas do que de uma programação financeira de médio e longo prazo. Assim, a Administração não se considera vinculada a executar a previsão para cada ano, principalmente, nos anos seguintes àquele a que se refere o orçamento. Este método de elaboração do PIDDAC, acaba por introduzir uma maleabilidade no lançamento e na gestão dos projectos e programas orçamentais que pode desvirtuar uma programação plurianual chancelada por lei da Assembleia da República.

## Recomendação 43 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda que seja imposto maior rigor no planeamento, na elaboração e na execução do PIDDAC, de modo a que não seja desvirtuada a programação e a calendarização aprovadas pela Assembleia da República.*

O processo de execução do PIDDAC teve início com a publicitação do Despacho de Gestão, de 25 de Janeiro de 2005, com excepção dos projectos cujo visto só seria concedido quando eliminadas as situações impeditivas da sua concessão. O decreto-lei de execução orçamental<sup>1</sup> só foi publicado em 4 de Março do mesmo ano.

## Recomendação 44 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda que se assegure a aprovação do decreto-lei da execução orçamental e a publicitação do mesmo e do despacho de gestão no início do ano civil.*

Os circuitos para aprovação de alterações orçamentais da responsabilidade do Governo variam em função das entidades com a competência para as autorizar (ministro da tutela ou das Finanças ou os dois Ministros em conjunto). Este processo pode ainda envolver os serviços, os coordenadores sectoriais e dos programas, a Direcção-Geral do Orçamento e o Departamento de Prospectiva e Planeamento, factor que contribui para a sua ineficiência.

## Recomendação 45 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda que sejam criadas condições para agilizar e simplificar os níveis de intervenção das diferentes entidades na execução orçamental, essencialmente em matéria de alterações orçamentais.*

### **b.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno**

Limitando-se à avaliação da execução da componente financeira, os controlos efectuados, quer pela Direcção-Geral do Orçamento quer pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento, não têm abrangido a verificação da execução física dos projectos, o que não permite apreciar a boa gestão dos dinheiros públicos.

O registo da informação relativa à execução física não foi efectuado de forma atempada e sistemática, o que impossibilitou o cotejo oportuno da execução física com a execução financeira. No caso das

<sup>1</sup> Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março.

transferências de verbas realizadas para o sector empresarial do Estado, ou mesmo para fora do sector público, não existe qualquer controlo sobre a aplicação real dos fundos.

**Recomendação 46 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que se diligencie no sentido de ser implementado, com base em amostragem adequada, o acompanhamento e controlo da execução dos projectos, nas suas componentes física e financeira, bem como no sentido de ser assegurado o adequado e oportuno registo da informação relativa à execução dos projectos.*

**2. PROJECTO “PRIME NACIONAL – MODERNIZAÇÃO E INVESTIMENTO EMPRESARIAL”**

O projecto do PIDDAC “PRIME Nacional – Modernização e Investimento Empresarial” (Projecto n.º 1783), cuja entidade executora foi o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, foi objecto de uma auditoria<sup>1</sup> no âmbito da qual se procedeu à análise e avaliação da execução física e financeira e da aplicação dos recursos disponibilizados, no período de 2000 a 2005, com especial ênfase no ano de 2005<sup>2</sup>.

**A) Visão Global**

**a.1) Caracterização do projecto**

O projecto foi criado em 2005, absorvendo 7,3 % das dotações aprovadas do PIDDAC, e engloba as verbas para fazer face aos compromissos assumidos e a assumir no âmbito de sistemas de incentivos do Programa Operacional PRIME do QCA III.

**a.2) Execução financeira - 2005**

O projecto beneficiou, em 2005, de uma dotação inicial de €488.014.000, e de uma dotação final disponível de €565.961.526, tendo sido executados €285.620.693, o que representou uma taxa de execução financeira de 50,5%. O financiamento foi assegurado através de fundos nacionais, Orçamento do Estado (20,0%) e Orçamento da Segurança Social (3,0%), e comunitários, FEDER (67,9%) e FSE (9,1%).

**a.3) Contributos do projecto**

O investimento total elegível homologado no âmbito dos sistemas de incentivos orçados no projecto, no período de 2000 a 2005, ascendeu a €6.743 milhões. O investimento privado foi de €4.293 milhões (63,7%) e o financiamento público de €2.450 milhões (36,3%), representando a componente comunitária 26,8% (€1.805 milhões) e os fundos públicos nacionais 9,5% (€645 milhões).

---

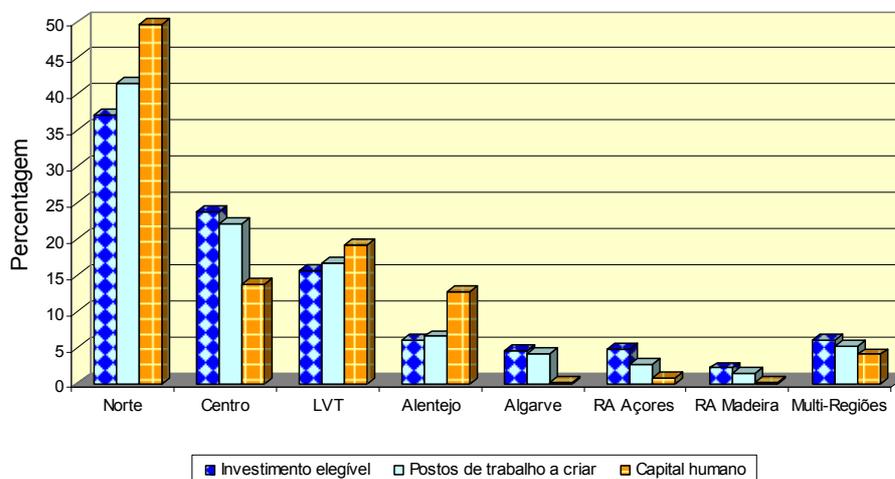
<sup>1</sup> Relatório de Auditoria n.º 45/2006 – 2.ª Secção.

<sup>2</sup> Para além do IAPMEI, foram ainda responsáveis pela execução das actividades inseridas no projecto o Instituto de Turismo de Portugal (ITP), a Agência Portuguesa para o Investimento (API) e o ICEP Portugal, tendo os pagamentos sido assegurados por estas entidades e, ainda, pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, pela Direcção Regional de Apoio à Coesão Económica (Açores) e pelo Instituto de Desenvolvimento Empresarial (Madeira).



com  
març  
2017  
P. Paulo  
8

Gráfico II.14 – Investimento, postos de trabalho a criar e capital humano por regiões



Fonte: SiPRIME.

Como mostra o gráfico anterior, as Regiões Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo representaram, no seu conjunto, 76,5% do investimento elegível, tendo originado 80,2% dos 47.767 postos de trabalho que se previra criar e 82,5% do investimento em capital humano (€95 milhões). A Região Norte destaca-se das restantes, com 37,1% do investimento, 41,5% dos postos de trabalho e 49,6% do investimento em formação.

Sectorialmente, a maior parte do investimento elegível regista-se na indústria (3.840 milhões, 62,8%), com o correspondente incentivo de €1.270 milhões, destacando-se, significativamente, do sector do turismo que apenas alcançou €1.192 milhões (19,5%). O sector da indústria absorveu também a maior parte do investimento em formação (87,8%) e foi responsável pelo maior número de postos de trabalho que se previu criar (45,9%).

Na óptica da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres, verificou-se que 13,7% dos 9.905 projectos de investimento foram liderados por mulheres, com maior preponderância nas micro (64,5%) e pequenas empresas (29,7%), mais concentrados nas Regiões Norte, Centro e Lisboa e Vale do Tejo, com 42,0%, 23,9% e 15,2%, respectivamente, e nos sectores do turismo (64,5%) e da indústria (26,1%).

O contributo do projecto para a criação de empresas concentrou-se nas micro empresas (665, 76,5% das empresas que se previra criar), a que correspondeu um investimento elegível de €70 milhões. Inversamente, a maior parte do investimento concentrou-se nas não pequenas e médias empresas, com 36 candidaturas implicando um investimento elegível de €241 milhões.

## B) Observações e Recomendações

### b.1) Correção financeira e dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

O IAPMEI procedeu à requisição de fundos à Direcção-Geral do Orçamento sem que tenha existido aderência às efectivas necessidades de pagamento, originando saldos monetários no final do exercício orçamental.

**Recomendação 47 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que se proceda à requisição de fundos na estrita medida do necessário à satisfação das necessidades de pagamento, bem como ao seu efectivo controlo, de forma a evitar a existência de saldos que transitam de ano para ano.*

Não foram detectados desvios materialmente relevantes entre os valores constantes dos mapas de execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos na Conta Geral do Estado de 2005 e os valores directamente pagos e transferidos pelo IAPMEI para outras entidades pagadoras. No entanto, a informação constante do Mapa XV da Conta Geral do Estado de 2005 difere da execução financeira do projecto indicada pelo IAPMEI e constante dos mapas de execução orçamental dos Serviços e Fundos Autónomos, existindo uma diferença de €4.121.870.

**Recomendação 48 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que se adoptem procedimentos que evitem a apresentação de informação divergente nos mapas que integram a Conta Geral do Estado.*

**b.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão**

No projecto não se encontram orçamentados os montantes da contrapartida nacional suportados por receitas próprias do Instituto de Turismo de Portugal nem os relativos às candidaturas ao SIVETUR<sup>1</sup>, integralmente financiadas por fundos nacionais. Existem também projectos de investimento financiados pelo Fundo de Desenvolvimento Empresarial que são idênticos aos orçados no projecto, mas que nele não foram contemplados. Não se tendo orçamentado no projecto todos os apoios ao investimento, foi desvirtuada a função planeamento.

**Recomendação 49 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que sejam orçamentados no projecto todos os apoios ao investimento da mesma tipologia, independentemente da fonte de financiamento.*

Face às candidaturas recebidas no âmbito dos sistemas de incentivos orçados no projecto, o investimento contratado foi bastante inferior ao proposto. O tempo médio decorrido entre a apresentação das candidaturas e a celebração dos contratos foi significativamente elevado.

**Recomendação 50 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda a ponderação de medidas tendentes à redução dos tempos decorridos entre a recepção de candidaturas e a celebração dos contratos.*

**b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno**

Durante o ano de 2005, apenas 45,6% das dotações foram executadas directamente pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento. Os restantes 54,4% foram considerados executados por transferência de verbas para outras entidades intervenientes, independentemente da sua efectiva realização física e financeira, de que resultou uma diferença de €3.228.234 entre a execução orçamental do projecto e os montantes efectivamente pagos por essas entidades.

---

<sup>1</sup> Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos.



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
S

## Recomendação 51 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda que sejam implementados procedimentos de controlo que permitam garantir que a execução orçamental do projecto reflecta a efectiva execução física e financeira das actividades nele contempladas.*

### 3. AUDITORIA AO “PROJECTO INTEGRADO DA LINHA DO NORTE”

A auditoria<sup>1</sup>, realizada igualmente no âmbito do controlo dos recursos afectos ao PIDDAC, foi orientada para a análise do “*Projecto Integrado da Linha do Norte*” da medida “*Integração dos Corredores Estruturantes do Território na Rede Transeuropeia de Transportes*” e incluiu a avaliação da economia, eficiência, eficácia e regularidade do processo decisório relativo ao empreendimento e a análise dos processos de contratação da execução de projectos, empreitadas e fornecimentos, e das expropriações, com verificação do controlo dos fluxos financeiros e documentais e do cumprimento da lei aplicável. A REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P. foi a entidade responsável pela sua execução.

#### A) Visão Global

##### a.1) Objectivos

O objectivo principal do “*Projecto Integrado da Linha do Norte*” é o de reabilitar e modernizar a infra-estrutura ferroviária da linha do Norte, de modo a assegurar um serviço de qualidade adequado às exigências actuais, aumentando a capacidade de transporte da linha, reduzindo o tempo de percurso entre Lisboa e Porto, permitindo a circulação de comboios de passageiros a velocidades até 220 km/h e a utilização por comboios de mercadorias com carga de 225 kN por eixo e garantindo a segurança e fiabilidade da exploração da linha e a eficácia da sua regulação.

##### a.2) Custo previsto e realizado

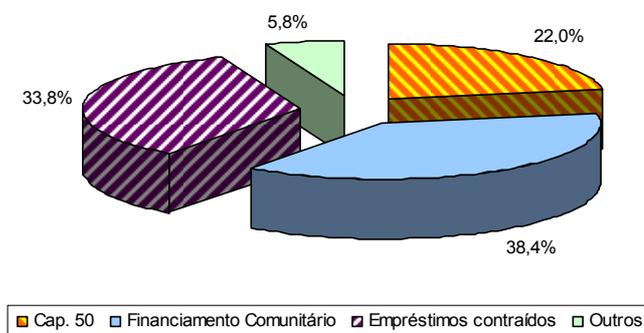
O “*Projecto Integrado da Linha do Norte*” foi inscrito no PIDDAC em 1990, com a conclusão prevista para 1993 e um investimento previsional total de €75,8 milhões (15,2 milhões de contos). O investimento total previsto no PIDDAC variou significativamente ao longo da execução do projecto, apresentando valores entre €42,3 milhões (1992) e €1.820,5 milhões (2004). Em 2005, o PIDDAC incluía uma dotação de €212,9 milhões para o projecto, prevendo um investimento total de €1.782,6 milhões e a sua conclusão em 2008.

A despesa efectiva em 2005 foi de €172,7 milhões. Em 31 de Dezembro de 2005, o investimento e os custos financeiros acumulados do “*Projecto Integrado da Linha do Norte*” totalizavam €1.422,0 milhões<sup>2</sup>. O financiamento nacional (Capítulo 50 do PIDDAC) totalizava €304,9 milhões, a que acresciam €532,5 milhões de financiamentos comunitários, €468,1 milhões de empréstimos contraídos e €80,9 milhões de outros financiamentos. No gráfico seguinte evidencia-se a estrutura das fontes de financiamento do projecto.

<sup>1</sup> Relatório de Auditoria n.º 39/2006 – 2.ª Secção.

<sup>2</sup> Incluindo o Depósito de Manutenção de Contumil e a sinalização e telecomunicações do ramal de Tomar, imputados ao projecto.

Gráfico II.15 – Estrutura das fontes de financiamento



Fonte: REFER.

### a.3) Desenvolvimento do projecto e processo de decisão

O projecto teve como ponto de partida estudos desenvolvidos entre 1988 e 1990. O Conselho de Gerência da CP – Comboios de Portugal, E.P. optou, de entre as alternativas analisadas, pela solução que estabelecia como objectivo um tempo de percurso, entre Lisboa e Porto (Campanhã), de 2:15 horas, com uma paragem intermédia, e 2:22 horas com três paragens intermédias, recorrendo a comboios de basculação activa. Os trabalhos necessários foram então estimados em €593,3 milhões (118,9 milhões de contos), a preços de Dezembro de 1988.

O projecto foi aprovado pelo Despacho n.º 44/91, de 15 de Abril, do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações<sup>1</sup>, que determinou ao Conselho de Gerência da CP que elaborasse uma proposta concreta para o projecto, incluindo o cronograma físico e a respectiva programação financeira, a submeter à apreciação do Ministro. Este despacho teve como suporte um documento da CP que estabelecia para o tempo de percurso entre Lisboa e Porto o objectivo 2:15 horas e apresentava, para além das acções em curso aí quantificadas em 15,3 milhões de contos, trabalhos no valor total de €481,6 milhões (96,6 milhões de contos), incluindo €72,3 milhões (14,5 milhões de contos) relativos a material circulante.

O arranque efectivo do projecto teve lugar em 25 de Outubro de 1991, com a contratação dos projectos de engenharia, que viriam a ser realizados entre 1991 e 1995.

Após a criação da REFER, em 29 de Abril de 1997, que incorporou os activos, passivos e contratos da CP relativos à Linha do Norte, incluindo os relativos às empreitadas já em execução, foi reavaliado todo o projecto. Previu-se, então, que com a adopção de uma nova metodologia para a execução dos trabalhos, a conclusão do empreendimento pudesse vir a ter lugar em 21 de Setembro de 2006, com um custo total dos trabalhos estimado em €1.310,1 milhões (262,7 milhões de contos).

Tendo em consideração as conclusões de um relatório de auditoria apresentado pela REFER, o Ministro do Equipamento, do Plano e Administração do Território, pelo Despacho n.º 20.312/99, de 6 de Outubro, determinou a apresentação de uma revisão do empreendimento. Para esse efeito, foram estabelecidos dois cenários: o de realizar apenas as acções mínimas para manter a capacidade da linha aos níveis existentes ou, em alternativa, o de estabelecer um “limite máximo de 80 milhões de contos” (€399,0 milhões) para a despesa, excluindo a relativa aos subtroços já executados.

<sup>1</sup> Designado no despacho por “Plano de Modernização da Linha do Norte”.



com  
març  
2007  
P. P. P.  
9

Já em 2006, o Conselho de Administração da REFER, veio reduzir a extensão das intervenções ainda por concretizar e a velocidade máxima para 160 km/h, para os comboios convencionais, considerando um estudo sobre a integração dos projectos da rede de alta velocidade e da rede convencional, no eixo Lisboa – Porto.

### **a.4) Coordenação geral do empreendimento**

No início do processo, a coordenação do projecto foi realizada pela estrutura técnica da própria CP, com o apoio de consultor externo. Em 19 de Outubro de 1994, foi celebrado um contrato de “*project management*” com o consórcio KAF<sup>1</sup>, ao abrigo do qual o consórcio presta serviços de consultoria e de coordenação do empreendimento, estando-lhe cometidas as atribuições de direcção próxima do projecto, que cabiam inicialmente à CP e depois à REFER, enquanto donos de obra. Este contrato, celebrado pelo valor de €29,1 milhões acrescido de IVA, foi sucessivamente prorrogado e renovado. Em 31 de Dezembro de 2005, o valor acumulado da despesa realizada, incluindo adicionais, atingiu o montante de €63,3 milhões, acrescido de IVA.

### **a.5) Regularidade e competitividade do processo de contratação**

Até 31 de Dezembro de 2005, a CP e sua sucessora REFER desenvolveram mais de 640 processos de aquisição de bens e serviços e de contratação de empreitadas, para a realização dos trabalhos do “*Projecto Integrado da Linha do Norte*”. Para a aquisição de serviços foram celebrados 468 contratos, dos quais 258 respeitaram à realização de projectos e 14 a assessoria técnica e fiscalização de empreitadas. Dos 258 contratos relativos a execução de projectos, 254 foram celebrados por ajuste directo, 3 foram celebrados por concurso limitado sem publicação de anúncio e apenas um foi celebrado na sequência de concurso público internacional.

Para a execução de empreitadas foram celebrados 157 contratos, dos quais 71 respeitam a procedimentos abertos na vigência do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto. Dos contratos celebrados, 19 eram de valor superior ao limiar comunitário (€5 milhões, com exclusão do IVA), dos quais 12 foram objecto de concurso público internacional e 7 de ajuste directo. Dos restantes contratos, 19 tinham valor superior a um milhão de euros (que neste caso obrigava também a idêntico procedimento) e, destes, apenas um foi objecto de concurso público internacional. Foram ainda realizadas 15 empreitadas através da celebração de protocolos com outras entidades, designadamente, municípios e juntas de freguesia.

A REFER procede à aquisição directa de materiais destinados à aplicação nas empreitadas, de que relevam os carris, as travessas de betão e os aparelhos de mudança de via. Os valores imputados a fornecimentos ao “*Projecto Integrado da Linha do Norte*”, até 31 de Dezembro de 2005, atingiram um total de €101,0 milhões, dos quais €9,4 milhões respeitaram a fornecimentos efectuados em 2005.

### **a.6) Expropriações e indemnizações**

Para a realização do projecto, foram efectuadas, até 31 de Dezembro de 2005, expropriações que abrangeram uma área total de 28.751,22 m<sup>2</sup> e perfizeram o valor global de €29,1 milhões.

---

<sup>1</sup> Consórcio Kaiser Engineers & Constructors, Inc. / WS Atkins (Portugal), Consultores e Projectistas Internacionais, Ld.<sup>a</sup> / FBO – Fernando Braz de Oliveira, Consultores de Engenharia, Ld.<sup>a</sup>, actualmente Brisa – Engenharia e Gestão, S.A. / WS Atkins (Portugal) Consultores e Projectistas Internacionais, Ld.<sup>a</sup> / DHV FBO – Consultores, S.A.

## **B) Observações e Recomendações**

### **b.1) Legalidade e regularidade**

Em geral, foram realizados os procedimentos pré-contratuais devidos em função do valor e regularmente cumpridos os normativos aplicáveis à contratação. No entanto, existem situações de violação dos regimes legais da contratação de obras públicas e de aquisição de bens e serviços, previstos, em particular, nos Decretos-Leis n.ºs 59/99, de 2 de Março, 197/99, de 8 de Junho, e 223/2001, de 9 de Agosto. Alguns contratos foram celebrados com dispensa da realização dos procedimentos pré-contratuais impostos pelo Decreto-Lei n.º 223/2001. No entanto, a derrogação da aplicação deste regime não foi fundamentada ou foi-o indevidamente.

A violação das regras nacionais e comunitárias relativas à concorrência e à adjudicação de contratos públicos, cujo cumprimento é condição de elegibilidade das despesas para efeitos de comparticipação comunitária, poderá implicar a perda do financiamento nos casos em que tenha sido concedido ou, nos casos em que tal ainda não tenha ocorrido, impede a sua apresentação para esse efeito.

#### **Recomendação 52 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que se dê especial ênfase ao cumprimento do regime jurídico aplicável à contratação de empreitadas e de aquisição de bens e serviços.*

Nos processos de expropriação realizados não foi dado cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 17º do Código das Expropriações, aprovado pela Lei n.º 168/99, de 18 de Setembro, na parte que se refere ao registo predial das parcelas adquiridas.

#### **Recomendação 53 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que se proceda à regularização matricial das parcelas adquiridas e à sua inventariação e registo no cadastro do domínio público ferroviário.*

### **b.2) Economia, eficiência e eficácia na gestão**

A meta estabelecida no PIDDAC, para 2005 (170 minutos), relativamente ao indicador “melhoria do tempo de percurso” foi atingida, sendo de 2:55 horas (175 minutos) o tempo total de percurso para o serviço “Alfa Pendular” entre Lisboa (Santa Apolónia) e Porto (Campanhã)<sup>1</sup>.

A execução do projecto, em toda a extensão da linha, está longe da conclusão efectiva, não sendo possível, em boa parte do percurso, a operação dos comboios pendulares às velocidades comerciais previstas, por não estarem realizadas as necessárias intervenções na via.

Os estudos e projectos de engenharia revelaram deficiências e, apesar das sucessivas revisões a que foram sujeitos, foram colocados a concurso sem se encontrarem devidamente desenvolvidos, sendo posteriormente objecto de alterações. Como consequência, durante a execução, foram alterados os processos construtivos e a sequência de trabalhos prevista, existindo, em geral, diferenças muito significativas entre os trabalhos submetidos a concurso e aqueles que efectivamente foram executados.

---

<sup>1</sup> Este tempo inclui margens suplementares de 5 minutos para cada uma das duas frentes de trabalho em curso, de acordo com o tempo total de percurso, em vigor desde Abril de 2005, para o serviço “Alfa Pendular”.



com  
març  
2017  
P. P. P.  
9

Apesar das deficiências evidenciadas pelos projectos, a REFER não implementou mecanismos de responsabilização dos projectistas.

#### **Recomendação 54 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda um esforço adicional no sentido da melhoria dos estudos e projectos e da eficiência e controlo de custos de obras.*

As vicissitudes com que decorreram as empreitadas, resultantes das deficiências dos projectos e das restrições resultantes da exploração ferroviária, deram origem à apresentação, pelos adjudicatários, de pedidos de indemnizações e de reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, de valores elevados.

Em vários casos, a decisão do dono de obra em matéria de formalidades essenciais para o controlo da execução das empreitadas não teve lugar dentro dos prazos impostos pelo ordenamento jurídico, com implicações contratuais que se podem reflectir no preço final dos trabalhos.

#### **Recomendação 55 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda um esforço suplementar tendente a evitar situações que dão origem a indemnizações por danos e para reposição do equilíbrio financeiro dos contratos, devendo adoptar-se e fazer-se adoptar uma atitude pró-activa, preventiva e limitadora das ocorrências que as originam.*

A escolha dos factores e ponderações que integram o critério de adjudicação não foi fundamentada em estudos realizados para o efeito, verificando-se que, em parte, incidiram sobre aspectos que os cadernos de encargos não especificaram, como deveriam, ou que apresentavam um grau de exigência incoerente com a realidade do desenvolvimento das empreitadas. A opção por propostas seleccionadas com base na estrutura adoptada para o critério conduziu, em muitos contratos, à adjudicação por valores mais elevados.

#### **Recomendação 56 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que se proceda ao estudo adequado dos factores do critério de adjudicação, tendo em vista uma maior eficiência e controlo de custos dos contratos.*

### **b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno**

A REFER dispõe de uma estrutura técnica e de controlo organizada, com atribuições e procedimentos bem definidos.

A existência do “project manager” KAF cria mais um interlocutor no relacionamento entre o dono de obra (REFER) e os projectistas, empreiteiros e fiscalizações contratadas, sem que sejam evidentes melhorias organizativas ou de controlo. O consórcio KAF não evidencia uma prática pró - activa no desempenho das suas atribuições contratuais, verificando-se que a coordenação da actividade dos projectistas e revisores na consolidação dos projectos de engenharia não foi atempadamente desenvolvida e que o enquadramento do “Projecto Integrado da Linha do Norte” na regulação do “procurement” dos sectores especiais não foi efectuado de forma devida nalguns casos.

#### **Recomendação 57 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda esforços adicionais com vista à melhoria do controlo interno, em especial, no que respeita à execução física e financeira das empreitadas.*

## CAIXA 2 – FONTES DE FINANCIAMENTO DOS INVESTIMENTOS DAS ADMINISTRAÇÕES PORTUÁRIAS

Nos últimos anos, as Administrações Portuárias, sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos, desenvolveram um processo de modernização, racionalização e transformação das infraestruturas portuárias, que envolveu um avultado e diversificado conjunto de investimentos.

Estes investimentos foram financiados, na sua quase totalidade, por verbas provenientes de fundos comunitários, da componente do PIDDAC inscrita no capítulo 50 – "Investimentos do plano", do Orçamento do Estado, do autofinanciamento das empresas e do endividamento, através do recurso ao crédito bancário<sup>1</sup>.

No quadro seguinte dá-se conta, de forma agregada, da distribuição destas verbas no financiamento dos investimentos realizados pelas Administrações dos Portos de Setúbal e Sesimbra, de Sines, de Aveiro, do Douro e Leixões e de Lisboa, durante o quadriénio 2002 – 2005:

**Quadro II.16 – Fontes de financiamento dos investimentos das Administrações Portuárias**

(em milhares de euros)

Fontes de financiamento	2005	Total 2002-2005	
		Valor	%
<b>Fundos Comunitários</b>	<b>3.755</b>	<b>79.418</b>	<b>31,2</b>
FEDER	1.934	53.182	20,9
Fundo de Coesão	1.821	26.205	10,3
FSE		12	0,0
Outros		19	0,0
<b>PIDDAC</b>	<b>9.081</b>	<b>32.927</b>	<b>12,9</b>
OE/PIDDAC – Cap.º 50	9.012	32.858	12,9
Outros	69	69	0,0
<b>Endividamento e autofinanciamento</b>	<b>15.894</b>	<b>138.456</b>	<b>54,5</b>
Endividamento		70.987	27,9
Autofinanciamento	12.273	54.395	21,4
Endividamento e autofinanciamento (a)	3.621	13.074	5,1
<b>Outras fontes</b>		<b>3.461</b>	<b>1,4</b>
Comparticipação da PSA (b)		954	0,4
Outras (a)		2.507	1,0
<b>Totais</b>	<b>28.730</b>	<b>254.262</b>	<b>100,0</b>

(a) Verbas afectas aos investimentos realizados no Porto de Lisboa, relativamente às quais não foi possível obter informação discriminada ou conhecer a respectiva natureza.

(b) Port of Singapore Authority, concessionária do Terminal de Contentores do Porto de Sines – Terminal XXI

Fonte: APSS, APS, APA, APDL, APL

Verifica-se que no período em apreço foram realizados investimentos no valor global de € 254.262 milhares, dos quais € 28.730 milhares em 2005.

<sup>1</sup> O presente texto é uma síntese, na parte referente aos investimentos realizados pelas Administrações Portuárias, e respectivas fontes de financiamento, do Relatório de Auditoria n.º 27/06 – 2ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



com  
març  
2007  
P. Paulo  
8

De entre as fontes de financiamento predominam o endividamento e o autofinanciamento que, conjuntamente, representam 54,5% do total, € 138.456 milhares, seguidos das verbas provenientes de Fundos Comunitários, com 31,2%, € 79.418 milhares, e do PIDDAC – capítulo 50, com 13%, € 32.858 milhares.

Estas fontes contribuíram com 98,6% para o montante total do financiamento, acrescentando, residualmente, outras verbas do PIDDAC, a comparticipação da Port of Singapore Authority, concessionária do Terminal XXI do Porto de Sines, e, em "Outras fontes", uma verba de € 2.507 milhares, afecta aos investimentos realizados no Porto de Lisboa em 2002, cuja origem e natureza não foi possível esclarecer junto da respectiva Administração.

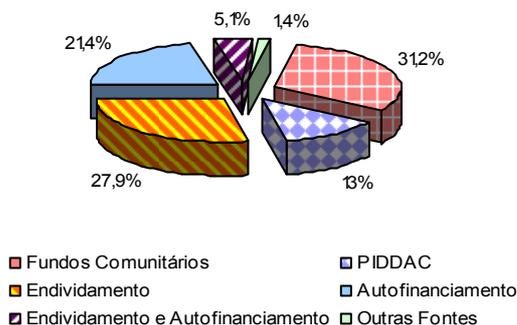
As verbas provenientes dos Fundos Comunitários tiveram origem maioritariamente no Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), que assegurou a cobertura de 21% dos investimentos, € 53.182 milhares, sendo também de assinalar a comparticipação do Fundo de Coesão, que atingiu 10,3% do total, com € 26.205 milhares.

A comparticipação nacional, através do PIDDAC, concretizou-se, na sua quase totalidade, mediante transferências do Capítulo 50 – "Investimentos do Plano", do Orçamento do Estado, "Serviços integrados".

Quanto ao endividamento e autofinanciamento, a análise fica prejudicada por a Administração do Porto de Lisboa apenas ter prestado informação sobre o respectivo valor agregado, € 13.074 milhares, correspondente a 5% daquelas fontes de financiamento. Nos quatro outros portos, o recurso ao endividamento permitiu financiar 28% do investimento, € 70.987 milhares, e o autofinanciamento, 21,4%, € 54.395 milhares.

O gráfico seguinte ilustra, em síntese, o que se referiu sobre a importância relativa das diversas fontes de financiamento:

Gráfico II.16 – Fontes de financiamento dos investimentos das APs



A cobertura financeira dos investimentos realizados ao longo do quadriénio 2002-2005 pelas cinco Administrações Portuárias foi a que se apresenta, de forma discriminada, no quadro seguinte:

**Quadro II.17 – Fontes de financiamento dos investimentos realizados pelas Administrações Portuárias (2002 – 2005)**

(em milhares de euros)

Fontes de financiamento	Setúbal e Sesimbra			Sines			Aveiro			Douro e Leixões			Lisboa		
	2005	Total 2002-2005		2005	Total 2002-2005		2005	Total 2002-2005		2005	Total 2002-2005		2005	Total 2002-2005	
		Valor	%		Valor	%		Valor	%		Valor	%		Valor	%
<b>Fundos comunitários</b>	<b>388</b>	<b>3.749</b>	<b>14,1</b>	<b>504</b>	<b>18.690</b>	<b>23,5</b>	<b>2.143</b>	<b>38.215</b>	<b>42,3</b>	<b>720</b>	<b>14.497</b>	<b>40,3</b>		<b>4.267</b>	<b>19,7</b>
FEDER	313	1.854	7,0	504	18.690	23,5	397	26.010	28,8	720	6.628	18,4			
Fundo de Coesão	75	1.895	7,1				1746	12.193	13,5		7.850	21,8		4.267	19,7
FSE								12							
Outros											19				
<b>PIDDAC</b>	<b>1.927</b>	<b>5.351</b>	<b>20,1</b>	<b>493</b>	<b>6.003</b>	<b>7,5</b>	<b>4.357</b>	<b>16.564</b>	<b>18,3</b>	<b>1.658</b>	<b>3.221</b>	<b>9,0</b>	<b>646</b>	<b>1.788</b>	<b>8,3</b>
OE/PIDDAC - Cap.º 50	1927	5.351	20,1	424	5.934	7,5	4.357	16.564	18,3	1.658	3.221	9,0	646	1.788	8,3
Outros				69	69	0,1						0,1			
<b>Endividamento e autofinanciamento</b>	<b>4.615</b>	<b>17.477</b>	<b>65,8</b>	<b>2.660</b>	<b>54.002</b>	<b>67,8</b>		<b>35.653</b>	<b>39,4</b>	<b>4.996</b>	<b>18.250</b>	<b>50,7</b>	<b>3.621</b>	<b>13.074</b>	<b>60,4</b>
Endividamento		8.682	32,7		45.307	56,9		16.998	18,8			0,0			
Autofinanciamento	4.615	8.795	33,1	2.660	8.695	10,9		18.655	20,6	4.998	18.250	50,7			
Endividamento e autofinanciamento													3.621	13.074	60,4
<b>Outras fontes</b>					<b>954</b>	<b>1,2</b>								<b>2.507</b>	<b>11,6</b>
Comparticipação da PSA (*)					954	1,2									
Outras														2.507	11,6
<b>Totais</b>	<b>6.930</b>	<b>26.577</b>	<b>100,0</b>	<b>3.657</b>	<b>79.649</b>	<b>100,0</b>	<b>6.500</b>	<b>90.432</b>	<b>100,0</b>	<b>7.376</b>	<b>35.968</b>	<b>100,0</b>	<b>4.267</b>	<b>21.636</b>	<b>100,0</b>

(\*) Port of Singapore Authority

Fonte: APSS, APS, APA, APDL, APL

Verifica-se que, no que respeita ao volume de investimentos realizados, se destaca o Porto de Aveiro que, no período em apreço, investiu €90.432 milhares, cerca de 35,6% do total do investimento das cinco AP's, €254.262 milhares, como antes referido, seguido do Porto de Sines em que o investimento atingiu €79.649 milhares. A Administração do Porto de Lisboa foi a que menos investiu, €21.636 milhares, cerca de 8,5% do total.

A análise da estrutura das fontes de financiamento revela diferenças significativas entre os cinco portos.

Assim, o financiamento comunitário predominou no Porto de Aveiro, representando 42,3% do total das fontes de financiamento, seguido dos Portos do Douro e Leixões, com 40,3%. Neste caso, porém, a respectiva Administração utilizou, maioritariamente, capitais próprios, correspondendo o autofinanciamento a cerca de 51% do montante global investido, sendo de notar que foi esta a única AP a não recorrer ao endividamento.

Ainda no referente aos fundos comunitários, constata-se que foi nos Portos de Setúbal e Sesimbra que estas verbas tiveram menos significado, apenas 14% do investimento realizado, €3.749 milhares, tendo predominado o endividamento e o autofinanciamento, com importância relativa semelhante, cerca de 33%, tendo estas duas fontes totalizado €17.477 milhares.

O recurso ao endividamento assumiu especial importância no Porto de Sines, com um montante de €45.307 milhares, cerca de 57% do total do financiamento, seguindo-se as verbas provenientes dos fundos comunitários, com 23,5%, neste caso exclusivamente do FEDER, e que ascenderam a €18.690 milhares.



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
9

*Em relação ao Porto de Lisboa não foi possível especificar os valores referentes aos capitais próprios e ao endividamento, observando-se, contudo, que estas rubricas assumiram, conjuntamente, o maior peso na estrutura das fontes de financiamento, 60%, correspondendo a € 13.074 milhares.*

*No que se refere às verbas do PIDDAC, provenientes, praticamente na sua totalidade, de transferências do Cap.º 50 – "Investimentos do Plano", do OE, observa-se que foi nos Portos de Aveiro e Setúbal e Sesimbra que esta fonte de financiamento assumiu o maior peso relativo, cerca de 18% e 20%, respectivamente, enquanto que, nos restantes portos, não ultrapassou os 9%, atingindo o mínimo de 7,5% no Porto de Sines.*

*Verifica-se contudo, que, em valores absolutos, o Porto de Aveiro superou claramente os demais, tendo beneficiado de transferências no valor de € 16.564 milhares, seguindo-se, com valores aproximados, os Portos de Sines e Setúbal e Sesimbra, € 5.934 e € 5.351 milhares, respectivamente, tendo sido o Porto de Lisboa que menos verbas recebeu, apenas € 1.788 milhares no período em apreço.*

*Relativamente ao ano de 2005, destaca-se a importância assumida pelo autofinanciamento na cobertura do investimento, a par da inexistência de recurso ao crédito, com a possível exceção do Porto de Lisboa, relativamente ao qual, como já referido, não se dispõe de informação discriminada sobre estas fontes de financiamento.*

*O Porto de Leixões foi aquele em que o investimento assumiu o valor mais significativo, totalizando € 7.376 milhares, embora, quanto à importância relativa dos investimentos realizados pelas cinco Administrações Portuárias, se observem diferenças claramente menos acentuadas do que ao considerar o total dos investimentos no período 2002 – 2005.*

*Verifica-se ainda que, com exceção dos Portos de Setúbal e Sesimbra, em 2005 o investimento foi claramente inferior à média do total do investimento realizado naquele período.*

## **V – Subsídios, créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado**

A análise efectuada neste capítulo visa dar cumprimento ao disposto na alínea h) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e comporta duas partes, a primeira relativa aos apoios financeiros não reembolsáveis e a segunda aos benefícios fiscais.

### **1. APOIOS FINANCEIROS NÃO REEMBOLSÁVEIS**

Inclui-se na primeira parte (A) uma análise global dos apoios financeiros não reembolsáveis<sup>1</sup> e na segunda parte (B), as principais observações e as recomendações de âmbito geral, resultantes dessa análise e, bem assim, das auditorias realizadas aos seguintes domínios: Bonificação de juros, compensação de juros e indemnizações compensatórias pagos pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT)<sup>2</sup>, que em 2005 totalizaram €1.050,9 milhões; Apoios concedidos pela Direcção-Geral de Viação (DGV)<sup>3</sup>, que totalizaram €2,4 milhões, em 2005; Apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude (IPJ)<sup>4</sup>, que totalizaram €16,1 milhões, em 2005; Despesas do Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC) classificadas como “transferências correntes” financiadas pela taxa de segurança<sup>5</sup>, que totalizaram €17,1 milhões, em 2005.

Estas áreas foram seleccionadas tendo por base a sua expressão financeira e o risco inerente à sua concessão, bem como acompanhar o grau de implementação de anteriores recomendações do Tribunal, no caso do IPJ e da DGT, ou alargar o exame a domínios não auditados em anos anteriores, no caso da DGV e do INAC. A verificação levada a efeito consistiu na análise da legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento desses apoios, bem como do sistema de controlo instituído.

#### **A) Visão Global**

Os apoios financeiros não reembolsáveis pagos pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, no período 2001-2005, por sector destinatário, registaram a evolução que se apresenta no quadro seguinte, segundo os valores inscritos na respectiva Conta Geral do Estado.

Como se pode constatar, os apoios financeiros não reembolsáveis concedidos no quinquénio, excluindo a Caixa Geral de Aposentações, ascenderam a €23.056,5 milhões, o que representou 9,6% da despesa destes subsectores nesse período<sup>6</sup>. O valor médio anual dos apoios ascendeu a €4.611,3 milhões, com uma taxa de crescimento média anual de 4,7%, inferior à do total da despesa (5,6%).

---

<sup>1</sup> De acordo com o classificador em vigor, os apoios financeiros não reembolsáveis a entidades não pertencentes ao sector público administrativo distribuem-se pelas classificações económicas 05 – Subsídios, 04 – Transferências correntes e 08 – Transferências de capital, desagregadas por sociedades e quase-sociedades não financeiras (públicas e privadas), sociedades financeiras (bancos e outras instituições financeiras, e companhias de seguros e fundos de pensões), instituições sem fins lucrativos e famílias.

<sup>2</sup> Relatório de Auditoria n.º 23/06 – 2ª Secção.

<sup>3</sup> Relatório de Auditoria n.º 17/06 – 2ª Secção.

<sup>4</sup> Relatório de Auditoria n.º 34/06 – 2ª Secção.

<sup>5</sup> Relatório de Auditoria n.º 41/06 – 2ª Secção.

<sup>6</sup> Trata-se da despesa consolidada da Administração Central (cfr. Capítulo III do presente Título, alínea a.1)).



com.  
març  
2007  
P. P. P.

Quadro II.18 – Apoios financeiros não reembolsáveis - 2001 a 2005

(em milhões de euros)

	2001	2002	2003 (*)	2004	2005	Total	
						Valor	%
Empresas Públicas	420,8	434,9	511,4	530,8	979,9	2-877,8	12,5
Empresas Privadas	1 297,1	1-040,2	1456,2	1 402,4	1 570,3	6 766,2	29,3
Bancos e Outras Inst. Financeiras	389,9	514,5	507,1	341,0	237,3	1 989,9	8,6
Comp. <sup>as</sup> de Seguros e Fundos de Pensões	14,6	1,2	111,0	103,2	54,8	284,8	1,2
Inst. Particulares/Inst. Sem Fins Lucrativos	981,4	1 040,8	799,2	889,8	918,6	4 629,9	20,1
Famílias (**)	1 211,7	1 176,2	1 322,4	1 372,6	1 425,0	6 507,9	28,2
<b>Total dos apoios (excluindo a CGA)</b>	<b>4 315,5</b>	<b>4 208,0</b>	<b>4 707,3</b>	<b>4 639,7</b>	<b>5 186,0</b>	<b>23 056,5</b>	<b>100,0</b>
Valor médio anual dos apoios						4 611,3	
Taxa de crescimento média anual dos apoios						4,7	
<b>Total da Despesa da Administração Central</b>	<b>42 677,6</b>	<b>46 845,6</b>	<b>46 786,4</b>	<b>51 548,0</b>	<b>53 157,5</b>	<b>241 015,1</b>	
<b>Total dos Apoios/Total da Despesa (%)</b>	<b>10,1</b>	<b>9,0</b>	<b>10,1</b>	<b>9,0</b>	<b>9,8</b>	<b>9,6</b>	

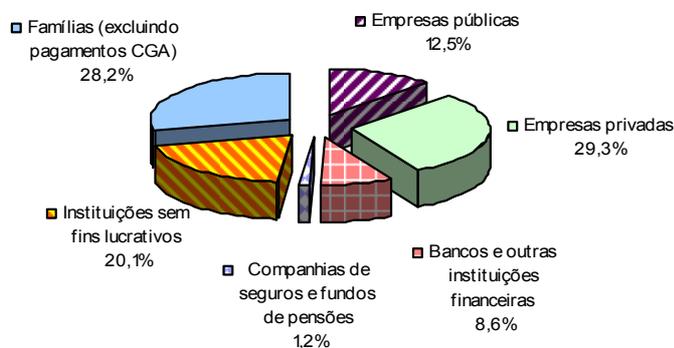
(\*) Em 2003, excluiu-se de transferências para empresas públicas o montante de € 1.239 milhões, referente a transferências do IGIF para as hospitais sociedades anónimas de capitais públicos (em 2004, a classificação de tais verbas foi alterada para aquisição de bens e serviços).

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

Fonte: Conta Geral do Estado de cada ano.

Quanto à distribuição dos apoios financeiros no período 2001-2005, conforme evidenciam o quadro anterior e o gráfico seguinte, foram atribuídos 29,3% a empresas privadas (em média €1.353,2 milhões/ano), 28,2% a famílias, incluindo empresários em nome individual, (€1.301,6 milhões/ano), 20,1% a instituições sem fins lucrativos<sup>1</sup> (€926,0 milhões/ano), 12,5% a empresas públicas (€575,6 milhões/ano) e 8,6% a bancos e outras instituições financeiras (€398,0 milhões/ano), verbas referentes essencialmente a bonificações de juros. Refira-se que a partir de 2003, as transferências para companhias de seguros, efectuadas essencialmente pelo Fundo de Acidentes de Trabalho, ganharam expressão, representando 1,2% no período em apreço.

Gráfico II.17 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros (2001 – 2005)



<sup>1</sup> Até 2002, instituições particulares.

Em 2005, os apoios financeiros não reembolsáveis estavam concentrados nos Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, €1.512,8 milhões (29,2%); das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, €817,4 milhões (15,8%); das Finanças e Administração Pública, €767,2 milhões (14,8%); do Trabalho e Solidariedade Social, €624,0 milhões (12,0%); da Educação, €401,5 milhões (7,7%); da Economia e Inovação, €365,3 milhões (7,0%) e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, €297,9 milhões (5,7%).

Os serviços e fundos autónomos foram responsáveis por €3.013,1 milhões (58,1%) e os serviços integrados por €2.172,9 milhões (41,9%) desses apoios financeiros. Quanto aos respectivos organismos pagadores destacam-se:

- ◆ Nos serviços e fundos autónomos: o Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (€990,6 milhões), o Instituto do Emprego e Formação Profissional (€598,0 milhões), o Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (€498,7 milhões), o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (€246,6 milhões) e a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€135,1 milhões) que, no seu conjunto, representaram 81,9% do total dos apoios pagos no ano por este subsector;
- ◆ Nos serviços integrados: o Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€795,5 milhões, dos quais €732,5 milhões no âmbito do programa “Transportes”) e a Direcção-Geral do Tesouro por conta do Capítulo 60 – “Despesas Excepcionais” (€674,3 milhões, dos quais €454,7 milhões relativos a Subsídios e indemnizações compensatórias, com destaque para o sector dos transportes, com €202,5 milhões, e a comunicação social, com €163,0 milhões, e €219,6 milhões relativos a bonificações de juros).

A distribuição, pelas diferentes rubricas do classificador económico (subsídios, transferências correntes e transferências de capital), dos apoios financeiros não reembolsáveis pagos pela Administração Central (€5.186,0 milhões), em 2005, consta do quadro seguinte:

**Quadro II.19 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e pelos SFA – por sectores institucionais**

(em milhões de euros)

Sectores institucionais	Subsídios	Transferências correntes	Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	363,7	47,6	568,7	979,9	18,9
Empresas privadas	556,4	378,0	636,0	1 570,3	30,3
Bancos e outras instituições financeiras	235,4	1,6	0,3	237,3	4,6
Comp. <sup>as</sup> de seguros e fundos de pensões	0,0	54,8	0,0	54,8	1,1
Instituições sem fins lucrativos	297,6	347,2	273,8	918,6	17,7
Famílias (**)	821,8	426,0	177,2	1 425,0	27,5
<b>Total</b>	<b>2 274,8</b>	<b>1 255,1</b>	<b>1 656,1</b>	<b>5 186,0</b>	<b>100,0</b>
<b>%</b>	<b>43,9</b>	<b>24,2</b>	<b>31,9</b>	<b>100,0</b>	

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

(\*\*) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Volume II da CGE, Mapas 12 e 29 relativos às despesas por classificação económica, comparadas com as do ano económico anterior, dos serviços integrados e SFA.

Como se pode constatar, perto de metade (43,9%) dos apoios financeiros da Administração Central foram concedidos por conta do agrupamento subsídios, tendo o restante sido classificado como



com.  
març  
2007  
P. Paulo  
9

transferências de capital (31,9%) e transferências correntes (24,2%), salientando-se que nem sempre estas classificações são correctamente aplicadas.

## **B) Observações e Recomendações**

### **b.1) Legalidade e regularidade**

#### **b.1.1) Bonificação de juros, compensação de juros e indemnizações compensatórias concedidas pela Direcção-Geral do Tesouro**

##### **b.1.1.1) Compensação de juros pagos pela Direcção-Geral do Tesouro**

Em 2005, ao abrigo da legislação sobre a compensação de juros<sup>1</sup> foram pagos €14,8 milhões, referentes a 26 processos de dação em pagamento apresentados à Direcção-Geral do Tesouro por 3 instituições de crédito.

Nos processos examinados, devido a vários motivos (erros na fórmula de cálculo ou na taxa de juro, ou diferenças quanto ao modo de cálculo quando se trata de letras e livranças), detectaram-se pagamentos considerados indevidos ou a mais no montante de €31.306,69, situação a regularizar por aquela direcção-geral.

##### **b.1.1.2) Legalidade e regularidade dos apoios à Brisa a título de participação nas taxas de portagem**

A comparticipação financeira do Estado às taxas de portagem da Brisa, de acordo com o previsto no respectivo diploma legal<sup>2</sup> teria carácter transitório. Este apoio foi objecto de análise no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003 tendo o Tribunal recomendado que “(...) a manter-se este tipo de apoio financeiro à BRISA, o qual, como também observou a DGT, poderá eventualmente ser considerado discriminatório em termos das regras de concorrência em relação a outros concessionários de auto-estradas, esta legislação deverá ser objecto de revisão no sentido apontado pela DGT, em especial quanto à necessidade de os valores reclamados pela empresa serem objecto de certificação por uma entidade independente”.

No entanto, o Decreto-Lei n.º 130/2000, de 13 de Julho, mantém-se em vigor, sem alterações, não obstante a Direcção-Geral do Tesouro ter proposto formalmente a sua revogação, por diploma autónomo ou norma revogatória a incluir na Lei do Orçamento do Estado para 2006 e esta última solução ter colhido despachos favoráveis do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, e do Ministro de Estado e das Finanças, respectivamente, de 1 de Agosto de 2005 e de 4 de Agosto de 2005.

<sup>1</sup> Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro (direito à indemnização dos titulares de direitos sobre bens nacionalizados ou expropriados), com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 343/80, de 2 de Setembro, ratificado, com emendas, pela Lei n.º 36/81, de 31 de Agosto, Portaria n.º 885/82, de 20 de Setembro (estabelece as normas sobre a dação em cumprimento através de títulos de indemnização) e Decreto-Lei n.º 332/85, de 16 de Agosto (estabelece a forma de regularização e compensação dos juros).

<sup>2</sup> Decreto-Lei n.º 130/2000, de 13 de Julho, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 254/2000, de 17 de Outubro.

### **Recomendação 58 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que, a manter-se este apoio, a respectiva legislação seja objecto de revisão, de forma a eliminar o seu carácter discriminatório e a estabelecer um mecanismo de certificação, por entidade independente, dos valores reclamados pela(s) empresa(s).*

#### **b.1.2) Apoios financeiros concedidos pela Direcção-Geral de Viação**

Relativamente aos apoios concedidos pela Direcção-Geral de Viação (DGV) a instituições particulares não existe legislação regulamentadora, mas apenas protocolos celebrados entre a DGV e o respectivo beneficiário, homologados por despacho do Secretário de Estado da Administração Interna. De notar que, quando se tratava de protocolos celebrados há vários anos, geralmente, o conjunto de acções apoiáveis previstas nesses protocolos já não correspondia às acções objecto do apoio em 2005.

### **Recomendação 59 – PCGE/2005**

*Como princípio geral, o Tribunal recomenda que os auxílios do Estado sejam criados e regulamentados por acto legislativo e, como tal, publicitados no Diário da República, em nome da transparência da actividade financeira do Estado, assegurando assim condições de igualdade aos potenciais beneficiários, o que não se verificou.*

*Recomenda também, neste contexto, que os apoios do Estado sejam atribuídos por concurso, o que também não se verificou relativamente aos que foram concedidos pela Direcção-Geral de Viação.*

#### **b.1.3) Publicitação dos apoios**

Relativamente às áreas objecto de auditoria, em 2005, não foi cumprido pela Direcção-Geral de Viação e pelo Instituto Nacional de Aviação Civil o disposto na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, que obriga, designadamente, à publicitação semestral no Diário da República dos apoios financeiros a pessoas singulares ou colectivas exteriores ao sector público administrativo, a título de subsídio, subvenção, bonificação, ajuda, incentivo, ou donativo e outras formas, quando superiores a determinado valor (€13.451,04, em 2005).

## **b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado**

### **b.2.1) Mapas 2 e 3 da Conta Geral do Estado relativos a apoios financeiros**

A Lei de enquadramento orçamental estabelece, nas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 76.º, que a Conta deve conter elementos informativos, sob a forma de mapas, referentes ao montante global dos auxílios financeiros e das indemnizações pagas a “particulares”, pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos.

Em cumprimento destas disposições, a Conta Geral do Estado de 2005 integra dois mapas: Mapa n.º 2 – “Montante global dos auxílios financeiros a particulares” e Mapa n.º 3 – “Montante global das indemnizações pagas a particulares”, os quais passaram a abarcar, além das classificações económicas consideradas em 2004 (transferências correntes e subsídios para famílias/outras) também as transferências correntes, subsídios e transferências de capital para empresas públicas ou privadas, sociedades financeiras, instituições sem fins lucrativos, famílias e resto do mundo e, relativamente a dois serviços, parte das despesas inscritas em outras despesas correntes. Verificou-se assim, na Conta em apreço, um alargamento substancial das rubricas de classificação económica abrangidas.



com.  
març  
P. P. P.  
S

Contudo, desses Mapas consta apenas parte das verbas que foram processadas por conta dessas classificações económicas, continuando a não estar evidenciados os auxílios concedidos por muitos organismos, ou seja, não existiu um critério uniforme para a inclusão de tais despesas<sup>1</sup>, o que pode dever-se, em parte, ao facto da Lei de enquadramento orçamental não clarificar a abrangência do termo "particulares", conceito que não tem correspondência directa no actual classificador económico das despesas<sup>2</sup>.

## **Recomendação 60 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que, pela via legislativa, seja clarificado o conteúdo dos mapas previstos nas alíneas b) e c) do n.º 2 do artigo 76.º da Lei de enquadramento orçamental, e que, enquanto essa clarificação legislativa não se verificar, sejam difundidas instruções que uniformizem o entendimento dos serviços quanto às despesas que devem ser incluídas naqueles mapas.*

### **b.2.2) Bonificação de juros, compensação de juros e indemnizações compensatórias concedidas pela Direcção-Geral do Tesouro**

#### **b.2.2.1) Desorçamentação da despesa**

Em 2005, ao abrigo do artigo 52.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005 que respeita à “Aquisição de activos e assunção de passivos” e das diversas alíneas do artigo 53.º desta lei, relativo à “Regularização de responsabilidades” foram efectuados pagamentos, à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro, que ascenderam a €374,6 milhões, importância da qual €162,8 milhões respeita a bonificação de juros à habitação própria.

Esta matéria foi objecto de apreciação na alínea b.2.1) do Cap III do presente Volume e, desenvolvimente, no ponto 3.1.a) do Volume II.

#### **b.2.3) Transferências Instituto Nacional de Aviação Civil financiadas pela taxa de segurança**

A partir de Junho de 2005, por razões que se prendem com a indefinição das percentagens de distribuição entre as forças e serviços de segurança do Ministério da Administração Interna (Polícia de Segurança Pública, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Guarda Nacional Republicana) da parte da receita proveniente da taxa de segurança que cabia a estas entidades, em 2005, não lhes foi pago pelo Instituto Nacional de Aviação Civil as verbas correspondentes ao 2.º e 3.º trimestres desse ano, no montante de €6.271.372.

Uma vez que se encontra estabelecido que esse pagamento deve ser efectuado nos 30 dias subsequentes ao termo de cada trimestre, a verba mencionada constitui um encargo de 2005, pelo que esta situação anómala representou uma diminuição na despesa da Conta Geral do Estado de 2005, em “transferências correntes/Estado”, naquele montante.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 5.1.1 do Volume II deste Parecer.

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

### **b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão**

#### **b.3.1) Negociação/revisão de taxas de juro pela Direcção-Geral do Tesouro**

Os valores pagos a título de compensação de juros no período de 1999 a 2005 evidenciam uma tendência crescente, tendo-se já salientado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 que o arrastar do processo de fixação do valor das indemnizações tem conduzido a que o Estado suporte encargos desproporcionados com a compensação de juros, uma vez que o seu cálculo envolve a capitalização de juros, por um longo período (desde 1974-1975), a taxas de juro elevadas.

Sendo um dos factores determinantes para o valor desses encargos a taxa de juro utilizada pelas instituições de crédito, para as compensações de juros em que a primeira prestação foi paga em 2005<sup>1</sup> é de assinalar que, por despacho do Ministro das Finanças e da Administração Pública, exarado em proposta da Direcção-Geral do Tesouro, foi determinado que às taxas de juro de referência não fosse adicionado qualquer *spread* ou arredondamento. Saliente-se que este procedimento permitiu reduzir a despesa em €1,6<sup>2</sup> milhões relativamente aos pedidos apresentados pelas instituições de crédito.

### **b.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno**

#### **b.4.1) Bonificação de juros, compensação de juros e indemnizações compensatórias concedidas pela Direcção-Geral do Tesouro**

##### **b.4.1.1) Fiabilidade do sistema de controlo das bonificações**

###### **b.4.1.1.1) Controlo pela Direcção-Geral do Tesouro segundo o método tradicional (anuidades anteriores a 1 de Novembro de 2004)**

Constatou-se que 57,3% (€183,5 milhões<sup>3</sup>) das bonificações pagas em 2005 foi objecto de controlo pela Direcção-Geral do Tesouro segundo o método tradicional, através de listagens em papel remetidas pelas instituições de crédito. As deficiências desse controlo haviam já sido evidenciadas nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 1995 e de 1999<sup>4</sup>, tendo-se salientado, nomeadamente, que apenas permitia confirmar (quando as listagens discriminavam todos os elementos necessários) que as instituições de crédito utilizaram programas informáticos adequados para o cálculo das bonificações devidas no ano a que respeitam, não abrangendo o "histórico" do empréstimo; e que não existia articulação entre a Direcção-Geral do Tesouro e a Direcção-Geral dos Impostos, prevista na legislação, em especial quanto à verificação da correcção do rendimento anual bruto do agregado familiar, aceite pela instituição de crédito para a determinação das bonificações, em relação ao rendimento anual bruto apurado em sede do IRS.

Face a essas deficiências na metodologia tradicional de controlo que vinha sendo seguida e para permitir o controlo integrado do cumprimento, pelas instituições de crédito e pelos beneficiários, do

---

<sup>1</sup> As compensações de juros são pagas pela Direcção-Geral do Tesouro à respectiva instituição de crédito em três prestações anuais iguais.

<sup>2</sup> Poupança relativa a juros de compensação, não incluindo os juros de regularização dessa compensação.

<sup>3</sup> A este montante, referente a empréstimos no Continente, acresce o pagamento de €25,1 milhões relativo a empréstimos concedidos nas Regiões Autónomas, pelo que o total controlado através do método tradicional ascendeu a €208,6 milhões.

<sup>4</sup> Cfr. o ponto 5.6 do Volume II desse Parecer.



com.  
maio  
2004  
P. P. P.  
9

disposto na legislação regulamentadora dos empréstimos bonificados à habitação, o Tribunal, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, considerou urgente a aprovação da legislação sobre o modelo de informação a prestar pelas instituições de crédito à Direcção-Geral do Tesouro, destacando ainda a necessidade de articulação entre esta direcção-geral e a Direcção-Geral dos Impostos.

Incompreensivelmente essa legislação ficou completa apenas a 21 de Maio de 2004 (com a publicação do Despacho Normativo n.º 25/2004), quando já tinha cessado a contratação de novos empréstimos bonificados, tendo as instituições de crédito passado a prestar a informação através do referido sistema informático (SCH), que procede à sua validação, para as anuidades vencidas após 1 de Novembro de 2004.

Note-se que o despacho normativo, requisito legal para a criação da base de dados, foi previsto no artigo 26.º-A do Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, artigo aditado em 1999<sup>1</sup>, levando cinco anos para ser publicado, o que atrasou de modo inaceitável a introdução de um efectivo controlo dos juros bonificados à habitação, que evitasse reclamações de pagamentos pelas instituições de crédito ao Estado, em numerosos casos sem fundamento, como veio a demonstrar a introdução do SCH.

### Recomendação 61 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda que a criação de sistemas de subsídios, especialmente os que envolvam recursos financeiros substanciais, seja complementada com a criação simultânea de um sistema de controlo eficaz.*

#### **b.4.1.1.2) Controlo pela Direcção-Geral do Tesouro, em articulação com a Direcção-Geral dos Impostos, das bonificações reclamadas através do SCH (anuidades vencidas a partir de 1 de Novembro de 2004)**

A entrada em funcionamento do SCH veio dar resposta a grande parte das deficiências do sistema de controlo tradicional, em particular porque: *a)* permite uma verificação exaustiva das bonificações relativas a todos os empréstimos que antes se efectuava por amostragem; *b)* aumentou a dimensão dos elementos verificáveis relativos ao cumprimento da legislação que anteriormente não era possível verificar, como seja, se existiam diferentes empréstimos bonificados para o mesmo agregado familiar e, mesmo, em certos casos, se as bonificações estavam correctamente calculadas; *c)* os dados referentes a cada anuidade vencida, a partir de 1 de Novembro de 2004, passaram a ser confrontados com o “histórico” do empréstimo, o que não sucedia anteriormente; por exemplo, antes, no caso da transferência do empréstimo de uma instituição de crédito para outra, não era possível confrontar o montante do “novo empréstimo” com o montante em dívida (remanescente) do “empréstimo anterior”; e *d)* o rendimento anual bruto do agregado familiar, determinante para a atribuição ou não da bonificação de juros e da respectiva classe de bonificação, passou a ser objecto de confrontação, pela Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, com a informação da Direcção-Geral dos Impostos em sede do IRS, relativamente a cada um dos elementos que integram o agregado familiar.

Não obstante esta substancial melhoria do controlo efectuado (cruzamento dos rendimentos do agregado familiar, para cada beneficiário) continuam a verificar-se deficiências. Assim:

- ◆ Quanto aos documentos comprovativos do rendimento, o Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, estabelece que deve ser apresentada a última nota demonstrativa de liquidação do

<sup>1</sup> Pelo Decreto-Lei n.º 137-B/99, de 22 de Abril.

IRS e a declaração de rendimentos que lhe diga respeito mas, conforme já se destacou no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, “(...) não define as regras quanto aos elementos constantes desses documentos que devem ser considerados para a determinação do rendimento anual bruto, para efeitos da atribuição das bonificações de juros, quando existam outras categorias de rendimentos distintas da do trabalho dependente e rendimentos não englobados (...)”

Dado o elevado número de incentivos que são concedidos com base no rendimento do agregado familiar é de ponderar a possibilidade da nota de liquidação do IRS vir a dispor de um campo onde se encontrem somados todos os rendimentos declarados, independentemente da forma como venham (ou não) a ser objecto de tributação. Esta solução, ainda assim, não abrangeria os rendimentos tributados a taxas liberatórias, os isentos não sujeitos a englobamento, nem aqueles que beneficiam de exclusões tributárias (subsídio de desemprego, por exemplo), mas permitiria uma melhor aproximação ao rendimento do agregado familiar e, também, o seu apuramento uniforme, garantindo condições de maior igualdade na atribuição de incentivos/benefícios.

- ◆ Mantém-se o carácter alterável da declaração de rendimentos, focado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999, dado que os contribuintes podem “(...) apresentar uma primeira declaração de rendimentos e, posteriormente, declaração(ões) de rectificação, mesmo depois de lhes ter sido emitida pela Administração Fiscal a respectiva nota demonstrativa da liquidação do imposto (...)”, sem consequências quanto aos rendimentos considerados para efeito da atribuição das bonificações, continuando a não estar previsto o mecanismo de controlo que permita vir a rectificar a validação efectuada no quadro do SCH.

#### **Recomendação 62 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que se o rendimento do ano a que se refere uma nota de liquidação vier a ser alterado, deverá ser revista a bonificação atribuída de forma a garantir igual tratamento para agregados com o mesmo rendimento anual bruto corrigido, independentemente do momento em que essa alteração ocorra.*

- ◆ Não está previsto, nos controlos a efectuar, verificar se todos os elementos considerados num agregado familiar para efeitos da bonificação de juros têm o mesmo domicílio fiscal. Dos 285.110 contratos que foram submetidos à Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, entre Janeiro de 2005 e Abril de 2006, em 34,4% a morada (município e freguesia) não coincidia para todos os elementos do agregado. Esta elevada percentagem é preocupante, pois a inexistência desse controlo permite, designadamente que:
  - ◇ Em casos de compra de 2.<sup>a</sup> habitação (situação em que não poderia ser concedido crédito bonificado) um elemento do agregado familiar altere o seu domicílio fiscal e beneficie, para além da bonificação de juros, da isenção do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI);
  - ◇ Sejam consideradas no agregado familiar pessoas que não vivem no mesmo domicílio, com o intuito de baixar o rendimento anual bruto corrigido do agregado<sup>1</sup> e, conseqüentemente, aumentar o valor da bonificação.

---

<sup>1</sup> Rendimento anual bruto ponderado pelo número de elementos do agregado familiar.



com.  
març  
2017  
P. P. P.  
9

## Recomendação 63 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda que a legislação sobre bonificações de juros estabeleça como regra que todos os elementos do agregado familiar tenham o mesmo domicílio fiscal e, não o tendo, que apresentem motivo justificado (tipificando a legislação os motivos atendíveis para esta situação).*

### **b.4.1.1.3) Controlo da concessão dos empréstimos e das bonificações reclamadas através de auditorias efectuadas pela Inspeção Geral de Finanças**

Observe-se que o controlo efectuado pela Direcção-Geral do Tesouro e, agora também pela Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros/Direcção-Geral dos Impostos relativamente aos rendimentos não envolve a análise do processo elaborado pela instituição de crédito que serviu de base à concessão do crédito bonificado à habitação. Tendo em conta a complexidade da legislação (objecto de diversas alterações e reformulações) e número de intervenientes (funcionários das agências das instituições de crédito), existe um risco considerável de erros no processo de atribuição do apoio, situação que tem vindo a ser confirmada nas várias auditorias realizadas pela Inspeção-Geral de Finanças ou sob a sua supervisão.

## Recomendação 64 – PCGE/2005

*Afigura-se indispensável prosseguir o trabalho de auditoria realizado pela Inspeção-Geral de Finanças junto das instituições de crédito e que as mesmas tomem as medidas necessárias que permitam confirmar a correcção das bonificações reclamadas.*

### **b.4.1.1.4) Controlo da devolução das bonificações ao Estado em caso de alienação dos imóveis**

A Direcção-Geral do Tesouro teve que definir, administrativamente, critérios operacionais para aplicação das regras legais sobre a devolução pelos beneficiários das bonificações de juros auferidas, quando o beneficiário aliena o imóvel antes de decorrido o prazo de cinco anos a contar da data da concessão do respectivo empréstimo bonificado<sup>1</sup>.

## Recomendação 65 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda, em nome da transparência da actuação do Estado, da certeza jurídica e da uniformidade de tratamento de casos iguais, que os critérios operacionais sejam alvo de acto legislativo, que os torne conhecidos e obrigatórios para todos os intervenientes nestes processos. Essa será a forma de, por um lado, conseguir que todas as instituições de crédito a quem compete, em primeira linha, analisar os comprovativos apresentados pelos mutuários, actuem de forma idêntica e, por outro, ser do conhecimento de todos os beneficiários.*

<sup>1</sup> Nessa situação, excepto nos casos de mobilidade profissional e outros casos previstos na lei, o mutuário fica obrigado a reembolsar a instituição de crédito (que, por sua vez, reembolsará o Estado) do montante das bonificações entretanto usufruídas, acrescido de 10%.

#### **b.4.1.2) Fiabilidade do sistema de controlo das compensações de juros**

##### **b.4.1.2.1) Documentos que titulavam a dívida e comprovação e confirmação da data da inexigibilidade dos juros**

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1999 mencionou-se que: “(...) a DGT continua a não verificar elementos fundamentais, como seja, os documentos que titulavam a dívida e a confirmação da data de inexigibilidade dos juros (a partir da qual são devidas as compensações de juros pelo Estado), o que é inaceitável.”, situação que se mantinha nos processos analisados relativos a 2005.

No que refere à data de inexigibilidade dos juros, designadamente, verificaram-se casos em que os contratos de dação em pagamento indicavam datas de inexigibilidade de juros diferentes da data de início de contagem dos juros compensatórios dos respectivos planos financeiros, bem como casos em que aquela data era omissa.

Note-se que se trata de dívidas tituladas por letras ou livranças, não constando dos processos os respectivos documentos. Assim, no pressuposto de que o valor em dívida indicado no contrato de dação se refere ao valor nominal do título (letra ou livrança) a ser pago na data do seu vencimento, esse valor incluirá já os juros que o devedor deveria pagar até essa data, pelo que não deverá haver lugar ao cálculo dos juros compensatórios desde uma data anterior.

#### **Recomendação 66 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que seja efectuado o confronto entre a informação constante dos contratos de dação e respectivo plano financeiro e que se verifique os elementos que titulam a dívida, bem como a data de inexigibilidade dos juros ao mutuário. Recomenda também, relativamente às dívidas tituladas por letras ou livranças, caso não seja possível determinar o valor em dívida à data de inexigibilidade prevista na Portaria n.º 885/82, de 20 de Setembro, que se proceda ao cálculo dos juros compensatórios a partir da data de vencimento dos títulos, sendo a instituição de crédito “compensada” dos juros que efectivamente não recebeu.*

##### **b.4.1.2.2) Diferenças de critério com impacto no valor das compensações de juros**

Relativamente à determinação do valor a pagar das compensações de juros, para os pagamentos apenas iniciados em 2005, foram adoptados diferentes critérios, com impacto no valor dos juros a pagar.

#### **Recomendação 67 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda a uniformização dos procedimentos de cálculo perante situações iguais.*

#### **b.4.1.3) Fiabilidade do sistema de controlo da participação do Estado nas taxas de portagem**

Relativamente aos apoios pagos à Brisa a título de participação nas taxas de portagem, a certificação independente dos valores reclamados pela empresa, em 2005, continuou a não se verificar.

#### **Recomendação 68 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que os valores reclamados pela empresa sejam objecto de certificação, por entidade independente.*



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
S

#### **b.4.2) Apoios financeiros concedidos pela Direcção-Geral de Viação**

##### **b.4.2.1) Atribuição do apoio financeiro a instituições particulares**

Para a atribuição do apoio financeiro, em metade dos casos examinados, não foi apresentado qualquer orçamento pelos beneficiários, ou seja, a Direcção-Geral de Viação desconhecia em que medida iria financiar as acções previstas. Nos casos em que foi apresentado orçamento, tratou-se, geralmente, de uma estimativa dos custos totais indicada pelo beneficiário. Por outro lado, quando foi possível determinar a percentagem de comparticipação, esta representou entre 21,4%, e 100%, sem que estivessem evidenciados os critérios que presidiram à determinação dos montantes de apoio financeiro concedidos em 2005.

##### **Recomendação 69 – PCGE/2005**

*Por regra, os apoios financeiros do Estado para a realização de projectos (actividades ou investimentos) devem estar suportados por orçamentos discriminados, comprovados por facturas pró-forma ou orçamentos de fornecedores, devendo também ser previamente estabelecida a percentagem da comparticipação a atribuir (a qual poderá ser variável, em função de factores previamente definidos).*

*Também, no que respeita aos aspectos financeiros dos projectos objecto de apoio, além dos orçamentos, devem ser discriminadas as suas fontes de financiamento, em especial no caso de projectos financiados por diferentes organismos públicos – para permitir avaliar se não é excessivo o financiamento conjunto, ou se é adequado o esforço financeiro do promotor – o que não se verificou relativamente aos apoios financeiros concedidos pela Direcção-Geral de Viação.*

##### **b.4.2.2) Controlo da aplicação dos apoios atribuídos a instituições particulares**

Verificaram-se deficiências graves no controlo da aplicação das verbas atribuídas a instituições particulares, não tendo sido empregues meios, nem sequer assinalável esforço, para exercer esse controlo, o que revela ausência de preocupações pelo uso de recursos que constituem dinheiros públicos, contrariando princípios fundamentais da sua boa gestão.

Com efeito, nos processos objecto de exame, raramente foram apresentados à Direcção-Geral de Viação os documentos comprovativos da aplicação do apoio financeiro e os relatórios de actividades e de contas, evidenciando a aplicação do apoio financeiro. Nos poucos casos em que foi apresentada essa documentação, não existem evidências de ter sido examinada pelos serviços da Direcção-Geral. Além disso, também raramente foi exercido o controlo através das comissões de acompanhamento, previstas nos protocolos de concessão do apoio financeiro.

##### **Recomendação 70 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que os beneficiários de apoios financeiros do Estado para a realização de projectos (actividades ou investimentos) devem comprovar a sua aplicação nas finalidades previstas, de forma a permitir avaliar os resultados obtidos, apresentando os correspondentes relatórios de actividades e de contas, bem como documentos comprovativos (facturas, recibos ou documentos equivalentes), sobre os quais deve ser aposto um carimbo com a indicação de se tratar de despesas financiadas pela entidade dadora (ou a indicação da percentagem do financiamento pela entidade dadora, tratando-se de um co-financiamento).*

### **b.4.3) Apoios financeiros concedidos pelo Instituto Português da Juventude**

#### **b.4.3.1) Subsídios ordinários a associações de estudantes do ensino superior**

Embora se tenha constatado que foram introduzidas melhorias na apresentação de relatórios de actividades e de contas pelas Associações de Estudantes, face à situação que se verificava em 2000, continuam a existir deficiências de controlo da aplicação das verbas atribuídas a título de subsídios.

#### **Recomendação 71 – PCGE/2005**

*Assim, mantém-se a recomendação então formulada de que as contas apresentadas ao Instituto Português da Juventude pelas associações de estudantes sejam auditadas com regularidade, uma vez que a concessão de apoios públicos pressupõe a existência de meios efectivos de controlo da sua aplicação. Tal como ficou já sublinhado em relação a 2000 e uma vez que não são exigidos documentos comprovativos das despesas correspondentes às actividades apoiadas, considera-se também necessária a existência de contabilidade organizada, em termos de contabilidade geral e de contabilidade analítica (por actividades).*

#### **b.4.3.2) Programa de Apoio às Associações Juvenis**

Em relação à situação que se verificava em 2000 pode afirmar-se que as melhorias introduzidas no Programa de Apoio às Associações Juvenis se revelam insuficientes, destacando-se especialmente:

##### **b.4.3.2.1) Inexistência de regras precisas para as “viagens temáticas”**

Como se referiu na auditoria anterior e se volta a frisar, algumas dessas viagens, por muito bem fundamentadas quanto ao seu interesse cultural para os participantes, não deixam de constituir participações do Estado para a realização de viagens turísticas, em que dificilmente se vislumbra a utilidade social. Outras ainda, não escondem propósitos intrinsecamente lúdicos, como as deslocações ao estrangeiro para a prática de desportos na neve, o mesmo se podendo afirmar quanto a algumas despesas que ocasionalmente são apresentadas para justificar o apoio recebido para as viagens com carácter genérico.

#### **Recomendação 72 – PCGE/2005**

*O Tribunal reitera a recomendação, não devidamente acatada, de que seja efectuada a avaliação criteriosa dos apoios concedidos a este tipo de actividades, ou seja, a afectação de recursos públicos com esta finalidade face às alternativas para a sua aplicação na realização de objectivos socialmente relevantes e prioritários, bem como a definição de regras precisas sobre as “viagens temáticas” apoiáveis e não apoiáveis. De igual modo se reitera a recomendação de, caso sejam apoiadas “viagens temáticas”, a associação apresentar os elementos referentes à inscrição e aos critérios de selecção dos participantes, por forma a garantir a transparência de todo o processo.*

##### **b.4.3.2.2) Inexistência de critérios uniformes na justificação das despesas**

Nas áreas de Infra-estruturas e de Recursos Humanos, uma vez que o beneficiário está obrigado a comprovar as despesas em que incorreu para a realização do projecto apenas até ao valor do apoio financeiro atribuído, o co-financiamento do Instituto Português da Juventude pode, de facto, representar financiamento a 100%.



com.  
març  
[Handwritten signature]

## Recomendação 73 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda a correcção dessa prática, devendo as despesas ser justificadas pela totalidade dos orçamentos correspondentes aos valores fixados para os apoios, de modo a ser observado o princípio do co-financiamento das despesas e assegurada a igualdade de tratamento entre beneficiários.*

### b.4.3.3) Outras deficiências de controlo detectadas

O exame dos processos de atribuição, pagamento e controlo de outros tipos de apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude revelou outras deficiências, designadamente no acompanhamento da execução dos campos de férias e nos pagamentos a alguns promotores de campos de trabalho internacionais, tendo sido feitas várias recomendações àquele Instituto no sentido da implementação ou alteração de diversos procedimentos de controlo interno e da correcção de situações consideradas irregulares.

Embora em relação à situação observada em 2000 se tenham verificado melhorias, estas são insuficientes, subsistindo insuficiências graves no controlo da aplicação dos apoios financeiros pelo Instituto Português da Juventude. De destacar as deficiências ao nível da comprovação, pelos beneficiários, da aplicação dos apoios financeiros, através de documentos comprovativos (facturas e recibos) e de relatórios de actividades e de contas, situação comum à auditoria referida no ponto b.4.2.2), tendo sido formuladas o mesmo tipo de recomendações.

De salientar, também, as conclusões que constam da resposta do Instituto Português da Juventude, no exercício do contraditório, onde este aponta deficiências como “a inexistência de previsão legal de mecanismos de controlo e fiscalização financeira” ou a “inexistência de legislação que preveja sanções para a utilização indevida por parte dos responsáveis das associações de meios disponibilizados”.

## Recomendação 74 – PCGE/2005

*Face a essas deficiências, o Tribunal recomenda ao Governo que dedique especial atenção à área dos apoios financeiros do Instituto Português da Juventude, de modo a serem supridas as referidas deficiências.*

## 2. BENEFÍCIOS FISCAIS

O Tribunal apreciou a quantificação da despesa fiscal no ano em apreço, tendo presente a legislação aplicável, a informação constante do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado e outros elementos recolhidos junto das entidades administradoras dos impostos – Direcções-Gerais dos Impostos (DGCI) e das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC).

Tendo em vista avaliar o sistema de controlo dos benefícios concedidos ao abrigo dos artigos 18.º (contas poupança-habitação) e 21.º (planos de poupança-reforma) e acompanhar o controlo dos benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 39.º (investimento de natureza contratual) do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), o Tribunal levou também a cabo duas acções de cujos resultados se dá conta no presente ponto.

### A) Visão Global

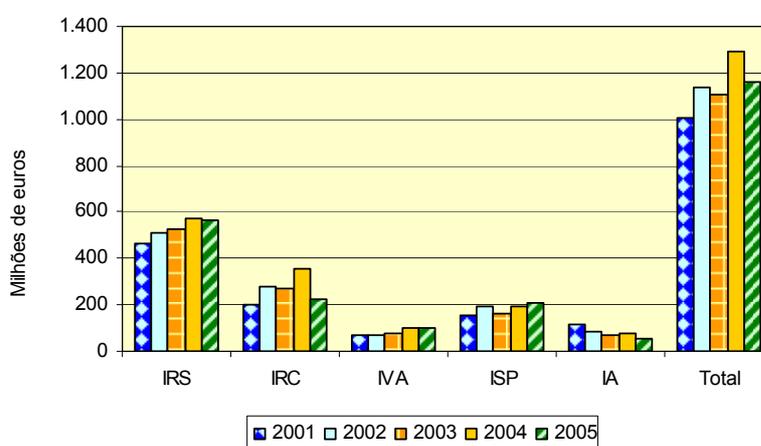
No quadro e gráfico seguintes é apresentada a evolução, nos últimos cinco anos, da despesa fiscal dos principais impostos para que existe informação disponível.

**Quadro II.20 – Evolução da despesa fiscal**

Designação	Valores (€ milhões)					Taxas de crescimento (%)				
	2001	2002	2003	2004	2005	2002/01	2003/02	2004/03	2005/04	Média
IRS	464,4	510,4	527,9	569,4	563,3	9,9	3,4	7,9	-1,1	4,9
IRC	199,0	280,3	270,4	354,3	226,9	40,9	-3,5	31,0	-36,0	3,3
IVA	66,9	72,8	80,8	101,1	99,2	8,8	11,0	25,1	-1,9	10,3
ISP	155,2	190,3	158,9	192,7	210,8	22,6	-16,5	21,3	9,4	8,0
IA	119,5	83,1	68,1	74,6	56,8	-30,9	-18,1	9,5	-23,9	-17,0
<b>Total</b>	<b>1.005,0</b>	<b>1.136,9</b>	<b>1.106,1</b>	<b>1.292,1</b>	<b>1.157,0</b>	<b>13,1</b>	<b>-2,7</b>	<b>16,8</b>	<b>-10,5</b>	<b>3,6</b>

Fontes: CGE de 2003 (ano de 2001), 2004 (ano de 2002) e de 2005 (anos de 2003 a 2005).

**Gráfico II.18 – Evolução da despesa fiscal (2001 – 2005)**



No período considerado, observou-se um crescimento médio anual da despesa fiscal de 3,6%, em resultado de variações médias de sinal positivo em todos os impostos, com exceção do Imposto Automóvel (IA), que registou uma variação média negativa. Em 2005, a despesa fiscal atingiu €1.157,0 milhões o que representou uma diminuição de 10,5% relativamente ao ano anterior. Com exceção da relativa ao Imposto sobre Produtos Petrolíferos (ISP), que registou um aumento de €18,1 milhões (9,4%), ocorreu diminuição da despesa fiscal em todos os restantes impostos, sendo de realçar que a maior quebra se registou na respeitante ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC), tanto em valores absolutos (€127,4 milhões) como relativos (36,0%).

As isenções temporárias continuaram a ser excluídas do cálculo da despesa fiscal em IRC, tendo atingido €1.056,2 milhões em 2005, segundo informação da DGCI. Assim, as modalidades de benefícios em sede deste imposto, cujas despesas fiscais assumiram maior peso na Conta Geral do Estado, continuaram a ser as deduções à colecta (46,1%) e as deduções ao rendimento (33,6%). No Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), que se manteve como o imposto com maior despesa fiscal apurada (48,7% do total), as modalidades mais relevantes, em termos dos respectivos valores, continuaram a ser as dos planos de poupança-reforma, contas poupança-habitação e deficientes que, no seu conjunto, representaram 85,4% do total no imposto.



com  
març  
2007  
P. P. P.  
9

Verificou-se que os valores da despesa fiscal de 2004 referentes ao IVA e ao IA, inscritos na respectiva Conta Geral do Estado, não eram definitivos porquanto divergem dos apresentados para o mesmo ano na Conta de 2005, sendo estes superiores àqueles em €9,7 milhões e €1,9 milhões, respectivamente. Porém, contrariamente ao sucedido em anos anteriores, os valores publicados na Conta Geral do Estado coincidem com os fornecidos pela DGCI e pela DGAIEC ao Tribunal.

No quadro seguinte apresentam-se os valores das previsões e estimativas, relativos ao ano em apreço, publicados nos relatórios dos Orçamentos do Estado de 2005 e 2006, respectivamente, bem como os fornecidos pela DGCI e DGAIEC ao Tribunal e os publicados na Conta Geral do Estado.

**Quadro II.21 – Previsões, estimativas e valores definitivos da despesa fiscal**

(em milhões de euros)

Designação	OE/2005	OE/2006	DGCI	DGAIEC	CGE/2005
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor
IRS	543,0	583,5	563,3	-	563,3
IRC	304,0	290,1	226,9	-	226,9
IVA	101,0	112,0	90,3	8,9	99,2
ISP	179,0	179,0	-	210,8	210,8
IA	75,0	73,2	-	56,8	56,8
<b>Total</b>	<b>1.202,0</b>	<b>1.237,8</b>	<b>880,5</b>	<b>276,5</b>	<b>1.157,0</b>

Fontes: OE de 2005 e 2006, DGCI, DGAIEC e CGE de 2005.

Retira-se do quadro anterior que os valores da execução total da despesa fiscal ficaram aquém dos previstos no Orçamento do Estado para 2005 (€-45,0 milhões, -3,7%), bem como dos estimados aquando da elaboração do Orçamento do Estado para 2006 (€-80,8 milhões, -6,5%). Para os diferentes impostos, os maiores desvios ocorreram no IRC, tanto em relação à previsão (€-77,1 milhões, -25,4%) como à estimativa (€-63,2 milhões, -21,8%) merecendo, todavia, também destaque os verificados no ISP, €18,2 milhões (17,8%) e €31,8 milhões (17,8%), face à previsão e à estimativa, respectivamente. Refira-se que os desvios no IA (-24,3% e -22,4%) são devidos, essencialmente, a mudanças metodológicas introduzidas pela DGAIEC no cálculo da despesa fiscal efectiva de 2005.<sup>1</sup>

Em termos meramente indicativos, relaciona-se no quadro e gráfico seguintes a despesa fiscal com a receita líquida dos cinco referidos impostos.

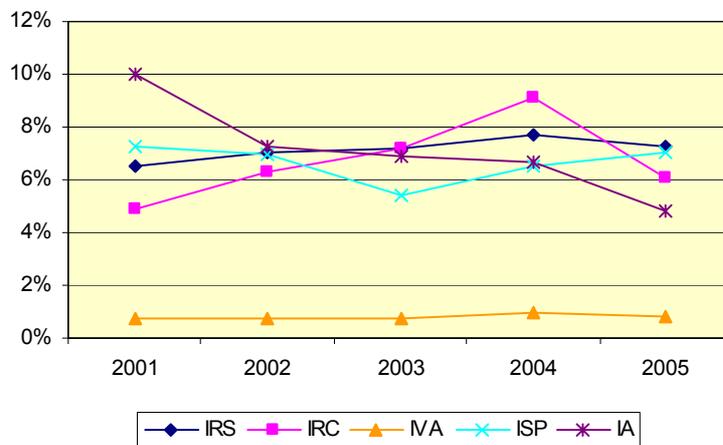
**Quadro II.22 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto**

(em percentagem)

Designação	2001	2002	2003	2004	2005	Média
IRS	6,5	7,0	7,2	7,7	7,3	7,1
IRC	4,9	6,3	7,2	9,1	6,1	6,7
IVA	0,7	0,7	0,8	1,0	0,8	0,8
ISP	7,2	6,9	5,4	6,5	7,0	6,6
IA	10,0	7,2	6,9	6,7	4,8	7,2
<b>Total</b>	<b>4,3</b>	<b>4,5</b>	<b>4,3</b>	<b>5,0</b>	<b>4,2</b>	<b>4,5</b>

<sup>1</sup> Com base na anterior metodologia, a despesa fiscal de 2005 em IA foi de €75,7 milhões.

Gráfico II.19 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto



No período em análise, a despesa representou, em média, 4,5% da receita fiscal, sendo de destacar que é no IVA que se verifica o valor mais baixo (0,8%), enquanto nos restantes impostos se observam valores que oscilam entre 6,6% e 7,2%.

#### a.1) Benefícios fiscais das contas poupança-habitação e dos planos de poupança-reforma (artigos 18.º e 21.º do EBF)

O Tribunal apreciou esta matéria a partir dos resultados de uma auditoria realizada junto da Direcção-Geral dos Impostos, mais precisamente, nas Direcções de Serviços do IRC e do IRS.

##### a.1.1) Contas poupança-habitação

Em cumprimento da obrigação prevista na Portaria n.º 698/2002, de 25 de Junho, foram remetidas à DGCI, pelas instituições depositárias de contas poupança-habitação (CPH), 137, 124 e 122 declarações modelo 15, respeitantes aos anos fiscais de 2002, 2003 e 2004, respectivamente, encontrando-se 20 declarações por corrigir (das quais, 6 referentes a 2002 e 4 a 2003), à data de conclusão da auditoria do Tribunal. Embora em termos absolutos o número de declarações com erros seja diminuto, no caso das mobilizações que implicam perda do benefício fiscal a sua importância em termos relativos é bastante elevada, tanto em relação ao número de sujeitos passivos titulares de CPH, como aos valores das mobilizações efectuadas (em 2004, mais de 86% em qualquer dos casos).

Apurou-se que, em relação a 2002, foram notificadas 121 instituições depositárias para procederem ao envio do modelo 15, das quais 41 não o fizeram nem deram qualquer justificação para o facto. Quanto a 2003 e 2004, a DGCI não apresentou elementos que permitissem concluir que tenha notificado qualquer instituição para este efeito. Em relação a 2004, embora a DGCI tenha assinalado que a percentagem de entidades que cumpriram a obrigação de entrega da declaração foi elevada, verificou-se que as mesmas representaram 75,3% das entidades bancárias registadas no Banco de Portugal e, no subsector Bancos, que integra as entidades com maior número de titulares de CPH, a percentagem foi de apenas 48,7%.

A informação contida na declaração modelo 15 não permite à DGCI dispor, de imediato, de bases de dados com o universo dos sujeitos passivos titulares de CPH e das Instituições Depositárias, porém,



com  
març  
2007  
P. P. P.  
S

aquelas poderiam ter sido gradualmente constituídas e actualizadas, pois apesar da obrigação de envio só se verificar quando ocorre constituição de contas, entregas subsequentes ou mobilizações de saldos, essa obrigação data de há quatro anos. Quanto ao cumprimento do prazo fixado na lei para o envio das declarações constatou-se que cerca de 10% das remetidas à DGCI, referentes a 2004, deram entrada fora do prazo.

Apurou-se que o número de sujeitos passivos que declararam ter efectuado depósitos em CPH, em 2004, foi de 374.031, atingindo o valor de €705,7 milhões, e que os valores indicados para 2002 e 2003 (€147,0 e €152,0 milhões, respectivamente), como entregues pelos sujeitos passivos, correspondem a estimativas da despesa fiscal para 2003 e 2004 e não aos depósitos efectuados. Acresce que o valor indicado para 2002, como valor de depósitos, não corresponde ao recolhido na anterior auditoria do Tribunal, que foi de €731,6 milhões.

Para 2002 e 2003, não foram fornecidos valores referentes aos acréscimos à colecta e ao rendimento colectável, em resultado da mobilização dos saldos de CPH para fins não previstos na lei ou antes de decorrido o prazo mínimo de imobilização e, quanto aos apurados para 2004, assumem uma importância ínfima – um milhão de euros, somando os dois tipos de deduções –, ou seja, 1,5% do valor das mobilizações efectuadas para fins diferentes dos legais, declarado pelas instituições depositárias no modelo 15 do mesmo ano, facto que indicia elevada evasão fiscal.

A partir das declarações modelo 15 foram identificados 101.011 sujeitos passivos que, nos três referidos anos, movimentaram as contas para fins não previstos na lei, ou antes de decorrido o prazo de imobilização, e que apenas 876 declararam tal facto no anexo H para efeitos de devolução dos benefícios fiscais indevidamente utilizados. De facto, observou-se que, em cada um dos anos, apenas 0,2%, 0,1% e 2,6%, dos sujeitos passivos indicados pelas instituições depositárias declararam tal facto no anexo H para efeitos de devolução dos benefícios fiscais indevidamente usufruídos.

Não obstante constar dos diferentes Planos Nacionais de Actividades da Inspeção Tributária que um dos objectivos das acções de fiscalização é a verificação da utilização dos benefícios fiscais, e apesar de terem sido efectuadas insistências para que a DGCI informasse sobre a realização dessas mesmas acções, respectivas conclusões e resultados, designadamente os valores das correcções fiscais efectivadas, não foi obtida resposta satisfatória.

### **a.1.2) Planos de poupança-reforma**

Em cumprimento do disposto na Portaria n.º 698/2002, de 25 de Junho, foram remetidas à DGCI pelas entidades gestoras 8 declarações modelo 32 em 2002, 8 em 2003 e 25 em 2004, sendo que, destas últimas, duas estavam na situação de “com erros”. De referir que cada declaração pode conter informação relativa a milhares de sujeitos passivos. Em relação a 2002 a referida informação diverge substancialmente da fornecida aquando de anterior auditoria do Tribunal, porquanto foram então indicadas 39 declarações recebidas, podendo, por conseguinte, questionar-se também a fiabilidade da informação fornecida relativamente aos restantes anos. Verificou-se existir morosidade na correcção das declarações modelo 32 uma vez que, das duas “com erros”, uma estava nessa situação desde Setembro de 2005.

Apurou-se ainda que, em relação ao ano de 2004, foram remetidas fora de prazo 9 declarações modelo 32 e que não foi aplicada qualquer medida sancionatória, conforme prevê a legislação aplicável. Em relação a 2002 a DGCI notificou 9 entidades gestoras para procederem ao envio das declarações modelo 32, não tendo adoptado o mesmo procedimento para 2003 e 2004. Refira-se que, das entidades notificadas nenhuma deu cumprimento ao solicitado, apesar de algumas terem referido que iriam fazê-

lo. Do universo das entidades obrigadas ao envio das declarações modelo 32, a DGCI apenas dispunha da relação das entidades supervisionadas pelo Instituto de Seguros de Portugal e a informação só foi solicitada já no decurso da auditoria do Tribunal.

A informação fornecida pela DGCI para 2002 e 2003 não distingue entre os sujeitos passivos que fizeram aplicações financeiras em planos de poupança e os que foram objecto de reembolsos e, pelo menos para 2002, a informação não contempla a totalidade das entidades que remeteram o modelo 22, não podendo pois ser considerada fiável. Com base no modelo 32 apurou-se também que, em 2004, as entregas efectuadas pelos sujeitos passivos atingiram €1.314,4 milhões e os reembolsos €272,2 milhões, valores bastante superiores aos fornecidos para 2002 (€225,1 e €244,2 milhões) e 2003 (€203,6 e €174,5 milhões), mas que não permitem comparações com os daquele ano dada a falta de fiabilidade da informação fornecida.

A DGCI não forneceu, também, toda a informação sobre os apuramentos do anexo H do modelo 3 que lhe foi solicitada, nomeadamente para 2002 e 2003 a distinção entre os diferentes tipos de planos de poupança (reforma, educação e reforma/educação), bem como os montantes dos acréscimos à colecta e/ou ao rendimento colectável resultantes de reembolsos efectuados fora das condições estabelecidas na lei. Acresce que os valores indicados para as entregas para aqueles planos, em 2002 e 2003, estão bastante próximos da despesa fiscal para 2003 e 2004, respectivamente, não sendo comparáveis com o valor relativo às entregas em 2004, e que, quanto a 2002, o respectivo valor diverge substancialmente do apurado na anterior auditoria do Tribunal.

Os valores dos reembolsos declarados pelas entidades gestoras para 2004 (€272,2 milhões) e dos acréscimos por incumprimento de requisitos, declarados no campo 1002 do anexo H do modelo 3, (apenas €1,5 e €1,0 milhões, à colecta e ao rendimento colectável, respectivamente) não permitem extrair conclusões sobre a eventual evasão fiscal associada, uma vez que o modelo 32 não tem um campo específico para identificação dos reembolsos efectuados fora das condições legais, ou seja, que implicam devolução dos benefícios fiscais usufruídos. Também o facto de no campo 711 do anexo H do modelo 3 de IRS serem declarados, para além dos valores entregues para planos poupança educação e poupança reforma/educação, os relativos a contribuições individuais para fundos de pensões e outros regimes complementares de segurança social, dificulta o cruzamento automático de dados com a modelo 32.

À semelhança do sucedido em relação aos benefícios fiscais das contas poupança-habituação, a DGCI não informou sobre a realização e resultados das acções de fiscalização.

#### **a.2) Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual**

Com vista a apreciar a evolução registada no sistema de controlo dos benefícios fiscais ao investimento contratual e no acolhimento e implementação das recomendações formuladas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, o Tribunal procedeu à recolha de novos elementos junto das entidades gestoras dos projectos de investimento – Agência Portuguesa para o Investimento (API), Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI) e Instituto das Empresas para os Mercados Externos (ICEP Portugal) e analisou alguns processos seleccionados na DGCI.



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
9

## **a.2.1) Benefícios fiscais para a internacionalização das empresas portuguesas (Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de Outubro)**

### **a.2.1.1) Direcção-Geral dos Impostos**

A DGCI informou existirem 46 processos relativos a candidaturas aos benefícios em epígrafe, os quais se encontravam nas seguintes situações: 4 com contratos assinados, 8 a aguardar assinatura do contrato, 2 a aguardar decisão superior, 11 em análise e 21 indeferidos. Através dos elementos remetidos pelo ICEP apurou-se que, para além dos quatro contratos indicados pela DGCI, foram celebrados mais três de que a Direcção-Geral não tinha conhecimento. Embora a DGCI indique três novas candidaturas apurou-se que uma já tinha sido remetida àquela entidade em 2003.

Das quatro candidaturas “em análise”, verificou-se que três já se encontravam nessa situação desde 2003, considerando o Tribunal que, face ao disposto na lei, o tempo médio despendido na sua apreciação (22,4 meses) é excessivo.

### **a.2.1.2) Entidades gestoras**

Verificou-se que o ICEP não indicou qualquer nova candidatura, tendo o IAPMEI mencionado duas e a API uma. Para as candidaturas em análise, verificou-se que apenas se encontravam duas nessa situação, uma no IAPMEI e outra na API. Assinale-se que tinham decorrido mais de 6 meses desde a entrada da candidatura no IAPMEI e mais de um ano no caso da apresentada na API, embora seja de referir que esta última foi transferida do ICEP, cerca de seis meses após a sua apresentação.

O ICEP concluiu os dois relatórios de acompanhamento e fiscalização, que tinha em elaboração aquando da anterior auditoria do Tribunal, tendo apurado, em ambos os casos, que os objectivos contratuais estavam a ser cumpridos.

Verificou-se, ainda, que o ICEP aprovou um Anexo ao seu Manual de Procedimentos, visando clarificar o conceito de “aplicações relevantes” e permitir uma interpretação uniforme na apreciação das candidaturas.

## **a.2.2) Benefícios fiscais para projectos de investimento em Portugal (Decreto-Lei n.º 409/99, de 15 de Outubro)**

### **a.2.2.1) Direcção-Geral dos Impostos**

A DGCI informou existirem 113 processos, correspondentes a 111 candidaturas,<sup>1</sup> das quais 88 respeitam a projectos de investimento que têm por entidade gestora a API, 22 o IAPMEI e uma o ICEP. Destas candidaturas, procedeu-se à análise das seleccionadas na última auditoria do Tribunal (62)<sup>2</sup> bem como das submetidas a parecer daquela Direcção-Geral após a sua conclusão (17). Do total das 79 candidaturas analisadas, 61 correspondem a projectos geridos pela API e 18 pelo IAPMEI. Comparando com o que foi relatado no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, a DGCI

<sup>1</sup> Em dois casos a DGCI indica dois processos para uma mesma candidatura, situação que já foi reportada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004.

<sup>2</sup> Dos 64 processos referidos no anterior Parecer não foram considerados dois, por um não respeitar a uma candidatura e outro respeitar a uma candidatura já considerada.

identificou mais 15 contratos, dos quais 4 não eram ainda do seu conhecimento, embora tivessem sido assinados anteriormente à data de elaboração daquele documento.

A partir da informação recolhida junto das entidades gestoras, apurou-se que, relativamente aos processos seleccionados, foram assinados mais 14 contratos, de que a DGCI não tinha conhecimento à data da conclusão dos trabalhos preparatórios do presente Parecer. Em relação aos restantes processos seleccionados verificou-se que 3 tinham despacho favorável, um continuava em análise, 5 aguardavam elementos da entidade gestora e dois tinham sido indeferidos.

Verificou-se que foram 17 as novas candidaturas remetidas àquela Direcção-Geral, sendo de destacar que 5 destas tinham sido apresentadas às entidades gestoras em 2000 e 2001 e apenas 3 em 2005. Mais se apurou que 14 estavam em análise, 2 aguardavam elementos da entidade gestora e uma tinha contrato assinado sem que, todavia, a DGCI tivesse sido informada de tal facto.

Quanto às candidaturas seleccionadas, cuja apreciação pela DGCI não se encontrava concluída (23), apurou-se que tinham já decorrido, em média, 13,3 meses (com um mínimo de 0,3 e um máximo 54,3 meses), desde a sua entrada naquela Direcção-Geral até à data da conclusão dos trabalhos preparatórios do presente Parecer.

A Inspeção Tributária realizou 11 acções de fiscalização, 6 das quais tinham os respectivos relatórios concluídos, sendo referido em todos os casos que as empresas estavam a cumprir os objectivos contratuais.

O quadro seguinte evidencia os montantes dos benefícios fiscais concedidos e utilizados em IRC até ao exercício económico de 2004.



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
9

Quadro II.23 – Benefícios fiscais em IRC

(em milhares de euros)

Código	BF concedidos	BF utilizados					Total	BF por utilizar
		2000	2001	2002	2003	2004		
972/00	4 530,5	(a) 335,3	40,6	0,0	1 064,3	1 351,7	2 791,9	1 738,6
973/00	5 949,9	0,0	0,0	1 754,7	2 269,1	1 487,6	5 511,4	438,5
974/00	2 225,1	0,0	141,8	360,7	334,3	248,8	1 085,6	1 139,5
975/00	9 713,2	0,0	5 520,8	0,0	0,0	0,0	5 520,8	4 192,4
2161/00	11 507,7	8 904,4	0,0	0,0	0,0	0,0	8 904,4	2 603,3
2162/00	(b)	0,0	0,0	316,0	905,3	1 155,3	2 376,6	(b)
2163/00	952,4	0,0	0,0	799,9	0,0	0,0	799,9	152,5
1838/01	683,5	0,0	0,0	664,0	0,0	0,0	664,0	19,5
1841/01	2 039,8	0,0	0,0	558,0	1 481,8	0,0	2 039,8	0,0
1842/01	2 664,8	2 341,9	0,0	0,0	0,0	0,0	2 341,9	322,9
1845/01	13 361,2	0,0	0,0	0,0	12 970,2	0,0	12 970,2	391,0
1871/01	2 329,1	0,0	104,5	458,8	936,9	0,0	1 500,2	828,9
1872/01	874,1	0,0	749,6	95,5	0,0	0,0	845,1	29,0
1911/01	2 130,6	0,0	0,0	0,0	180,3	180,3	360,6	1 770,0
1919/01	1 062,2	0,0	0,0	216,4	161,7	55,0	433,1	629,1
1921/01	3 168,0	0,0	1 850,9	772,8	0,0	0,0	2 623,7	544,3
1924/01	721,0	0,0	597,9	123,2	0,0	0,0	721,1	-0,1
1925/01	1 763,0	0,0	85,6	45,6	62,4	421,1	614,7	1 148,3
3319/01	1 827,4	0,0	0,0	227,4	0,0	82,4	309,8	1 517,6
846/02	741,2	0,0	0,0	0,0	0,0	123,5	123,5	617,7
3137/02	6 056,1	0,0	0,0	0,0	0,0	871,4	871,4	5 184,7
021/03	5 951,5	0,0	0,0	0,0	0,0	949,5	949,5	5 002,0
2475/03	5 382,7	0,0	0,0	0,0	4 484,5	800,2	5 284,7	98,0
2669/04	2 788,3	0,0	0,0	0,0	0,0	421,5	421,5	2 366,8
<b>TOTAL</b>	-	<b>11 581,6</b>	<b>9 091,6</b>	<b>6 393,0</b>	<b>24 850,8</b>	<b>8 148,3</b>	<b>60 065,3</b>	-

(a) Exercícios de 1999 e 2000; (b) Valor desconhecido.

Fonte: DGCI.

Conforme se verifica, em 2004 a utilização dos benefícios fiscais em apreço atingiu o valor de €8,1 milhões o que, de acordo com a metodologia utilizada pela DGCI, corresponde a despesa fiscal de 2005.

Apurou-se ainda que a DGCI estabeleceu uma metodologia de cálculo do grau de cumprimento dos contratos segundo a qual a percentagem dos factores de ponderação a ter em conta na sua fórmula de cálculo, quando se verifica superação de algum dos objectivos contratuais, deve corresponder ao máximo previsto no respectivo factor de ponderação, de forma a que o somatório das percentagens nunca ultrapasse 100. Verifica-se assim que foi dado acolhimento à recomendação do Tribunal quanto a esta matéria.

### a.2.2.2) Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento

De acordo com os elementos recolhidos, foram apresentadas junto do IAPMEI 6 novas candidaturas aos benefícios fiscais previstos no Decreto-Lei n.º 409/99. Em relação às candidaturas que foram objecto de análise (37), verificou-se que 7 tinham contratos (dos quais 2 celebrados após a anterior

auditoria),<sup>1</sup> 6 estavam em análise, 2 tinham sido remetidas para apreciação da DGCI, 20 tinham parecer negativo do Instituto (das quais 3 não constavam já da listagem remetida ao Tribunal) e 2 registavam desistências dos promotores.

Até à data de conclusão dos trabalhos preparatórios do presente Parecer o tempo médio despendido na apreciação das 6 candidaturas que estavam em análise foi de 18,4 meses, média esta que é bastante influenciada pelas duas candidaturas mais antigas (76,4 e 22,0 meses). Os contratos geridos pelo Instituto estavam em diferentes fases de acompanhamento e fiscalização, encontrando-se em elaboração o relatório final para apuramento do incentivo fiscal do contrato mais antigo.

### **a.2.2.3) Agência Portuguesa para o Investimento**

A partir da análise das listagens remetidas pela API, apurou-se que foram apresentadas a esta entidade 12 novas<sup>2</sup> candidaturas aos benefícios fiscais previstos no Decreto-Lei n.º 409/99. Em relação às candidaturas seleccionadas (61), verificou-se que 19 tinham contratos (dos quais 2 celebrados após a anterior auditoria), 26 estavam em análise na entidade gestora e 9 na DGCI, 6 tinham desistido (das quais 2 após a anterior auditoria) e uma tinha parecer desfavorável da API.

Verificou-se que foram despendidos, em média, 10,4 meses na análise das candidaturas remetidas para apreciação da DGCI e 19,3 meses nas que ainda permaneciam em análise.

Apurou-se que 4 dos contratos seleccionados tinham os respectivos relatórios de acompanhamento concluídos – remetidos à DGCI em 2005 – e que, com excepção de um processo onde se registavam “incumprimentos recuperáveis”, os promotores estavam a cumprir os objectivos contratuais. Os restantes 15 contratos, com excepção do processo transferido do IAPMEI, cujo acompanhamento não tinha sido iniciado, encontravam-se em diferentes fases de acompanhamento.

Posteriormente à anterior acção do Tribunal, a API aprovou um novo Manual de Procedimentos e um Programa de Acompanhamento dos Contratos.

## **B) Observações e Recomendações**

### **b.1) Legalidade e regularidade**

#### **b.1.1) Contas poupança-habitação e planos de poupança-reforma**

Aos benefícios fiscais das contas poupança-habitação é aplicável o regime previsto no artigo 18.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais, e no Decreto-Lei n.º 27/2001, de 3 de Fevereiro, com a alteração introduzida pelo artigo 43.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2004).

Muito embora o n.º 3 do artigo 39.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2005), tenha revogado o citado artigo do Estatuto, continua, no entanto, a ter aplicação o regime constante dos n.ºs 2, 5 e 6 daquele preceito relativamente às deduções à colecta do IRS que tenham sido efectuadas ao abrigo do n.º 1 do mesmo artigo. Assim, embora os benefícios fiscais

---

<sup>1</sup> Uma das candidaturas com contrato celebrado, referenciada na anterior auditoria, foi transferida para a API.

<sup>2</sup> Inclui uma candidatura transferida do IAPMEI



com.  
març  
P. P. P.  
9

concedidos às contas poupança-habitação tenham sido extintos, continuam a manter-se as obrigações dos sujeitos passivos beneficiários relativas à utilização e movimentação dos saldos e as obrigações declarativas das instituições depositárias.

O regime jurídico dos benefícios fiscais dos planos de poupança-reforma, poupança-educação e poupança-reforma/educação é o constante do artigo 21.º do Estatuto e do Decreto-Lei n.º 158/2002, de 2 de Julho. Também este tipo de benefícios foi extinto pelo n.º 1 do artigo 39.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, que revogou os n.ºs 2, 4, 6 e 10 do artigo 21.º do Estatuto. Por sua vez, a Lei do Orçamento do Estado para 2006 veio permitir de novo a fruição desta modalidade de benefícios.

Refira-se ainda que as alterações legislativas verificadas não têm implicações no presente Parecer, porquanto a despesa fiscal inscrita na Conta Geral do Estado de 2005 respeita às declarações fiscais de 2004.

## **b.1.2) Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual**

O regime jurídico aplicável aos benefícios fiscais ao investimento contratual encontra-se previsto no artigo 39.º do Estatuto, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho<sup>1</sup>, e nos Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99, de 14 e 15 de Outubro, respectivamente.

Não foram apresentadas propostas de alteração aos diplomas em apreço, não obstante o Tribunal ter formulado em anteriores pareceres recomendações no sentido da redacção do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 401/99 ser compatibilizada com a do preceito homólogo do Decreto-Lei n.º 409/99.

### **Recomendação 75 – PCGE/2005**

*O Tribunal continua a recomendar que a redacção do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 401/99 seja compatibilizada com a do mesmo preceito do Decreto-Lei n.º 409/99, eliminando-se a possibilidade de concessão de benefícios fiscais a projectos de investimento já iniciados.*

A DGCI procedeu à identificação das situações que têm motivado a recusa de benefícios fiscais às candidaturas apresentadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 401/99 e submeteu o assunto à apreciação do Centro de Estudos Fiscais, o qual, à data de conclusão dos trabalhos preparatórios do presente Parecer, não se tinha ainda pronunciado.

Não foi clarificado o sentido de alguns conceitos e expressões utilizados nos diplomas, tais como o conceito de indução à criação de postos de trabalho, a não especificação dos sectores que devem ser considerados de interesse estratégico para a economia nacional e os factores que devem ser tidos em conta para se aferir se os projectos são relevantes para a redução das assimetrias regionais.

Não foram igualmente estabelecidos critérios de imputação de custos e proveitos que permitissem às entidades fiscalizadoras validar ou contestar as opções tomadas pelos promotores, para os casos em que a autonomização dos efeitos dos projectos tenha que ser efectuada de forma indirecta.

---

<sup>1</sup> Com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 198/2001, de 3 de Julho, e sucessivas leis dos orçamentos do Estado. A lei do Orçamento do Estado para 2006 (Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro), aditou ao artigo 39.º do Estatuto um n.º 8 dispondo que “*Os contratos relativos a projectos de investimento realizados em território português devem prever normas que salvaguardem as contrapartidas dos incentivos fiscais em caso de cessação de actividade da entidade beneficiária, designadamente por transferência da sede e direcção efectiva para fora do território português.*”

Assim, conclui-se que não foram acolhidas as recomendações do Tribunal quanto às matérias atrás descritas.

**Recomendação 76 – PCGE/2005**

*O Tribunal reitera a recomendação de que sejam clarificados o sentido e alcance das expressões utilizadas nos Decretos-Leis n.ºs 401/99 e 409/99, quanto às condições de acesso e de elegibilidade, e definidos critérios de imputação de custos e proveitos.*

O n.º 5 do artigo 8.º Decreto-Lei n.º 401/99 e o n.º 6.º do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 409/99 estabelecem o prazo de 60 dias, contados a partir da recepção das candidaturas, para análise das mesmas por parte das entidades gestoras. Para a DGCI, aqueles diplomas não atribuem qualquer prazo, tendo o Tribunal vindo a entender ser de aplicar o prazo de seis meses previsto no artigo 57.º da Lei Geral Tributária.

Concluiu-se que continuam a registar-se consideráveis atrasos nos processos de análise e apreciação das candidaturas por parte de todas as entidades intervenientes no processo, pelo que continua a não ser dado acolhimento às recomendações do Tribunal.

**Recomendação 77 – PCGE/2005**

*O Tribunal reitera a recomendação de que sejam tomadas as medidas necessárias para que os prazos legais sejam cumpridos ou, caso tal não seja viável, que os mesmos sejam alterado, tendo em conta, por um lado, a realidade das entidades gestoras e, por outro, a necessidade de dar resposta aos promotores, em tempo útil.*

Concluiu-se que o IAPMEI não deu acolhimento à recomendação do Tribunal no sentido de remeter tempestivamente à DGCI os relatórios de verificação e acompanhamento, de acordo com o previsto no n.º 3 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 409/99.

**Recomendação 78 – PCGE/2005**

*O Tribunal mantém a recomendação de que os relatórios de verificação e acompanhamento sejam remetidos tempestivamente à DGCI.*

**b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado**

Verificaram-se discrepâncias entre os valores da despesa fiscal, relativos a 2003 e 2004, apresentados na Conta Geral do Estado de 2005 e nas daqueles anos, pelo que o Tribunal mantém reservas face aos valores da despesa fiscal de 2005 publicados na respectiva Conta Geral do Estado, os quais poderão vir a ser alterados, tendo em conta o sucedido em anos anteriores.

A Conta Geral do Estado continua a não contabilizar toda a despesa fiscal, existindo impostos para os quais não é apresentado qualquer valor – caso do imposto do selo – e outros em que não são apresentados valores para algumas modalidades de benefícios, como é caso, por exemplo, do IVA aduaneiro e das isenções temporárias em IRC essencialmente no que respeita aos benefícios fiscais às Zonas Francas. No caso do IRC, a despesa fiscal continua também a ser insuficientemente discriminada.

**Recomendação 79 – PCGE/2005**

*O Tribunal mantém a recomendação de que o apuramento da despesa fiscal seja completo e os valores inscritos no relatório da Conta Geral do Estado fiáveis.*



20m.  
14/02/07  
[Handwritten signature]

## b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

### b.3.1) Contas poupança-habitação e planos de poupança reforma

A gestão do sistema de controlo interno instituído na DGCI continua a apresentar consideráveis ineficiências, na medida em que não tem permitido quer a apreciação tempestiva do direito à fruição dos benefícios fiscais pelos sujeitos passivos, quer o cumprimento das obrigações declarativas por parte das entidades depositárias de contas poupança habitação e gestoras de planos poupança-reforma. Com efeito, não tem sido devidamente evitada a ocorrência de casos de evasão e fraude fiscal e a caducidade do direito à liquidação de imposto.

Os procedimentos de correcção das declarações modelo 15 e 32 têm-se revelado bastante morosos, não se encontrando concluídos, quanto aos primeiros, em relação a qualquer dos anos a que se aplica a obrigação prevista na Portaria n.º 698/2002, situação que tende a agravar-se com o aproximar da data limite de entrega das declarações relativas a 2005.

#### **Recomendação 80 – PCGE/2005**

*Recomenda-se que seja inculcada maior celeridade aos procedimentos de correcção das declarações modelos 15 e 32, identificadas as causas dos erros e responsabilizadas as instituições depositárias de contas poupança-habitação e gestoras de planos poupança-reforma.*

Não foram aplicadas medidas sancionatórias às entidades depositárias de contas poupança-habitação e gestoras de planos poupança-reforma que não remeteram as modelo 15 e 32, ou que o fizeram fora do prazo legal, por a DGCI ter considerado que, nos primeiros anos, se deveria adoptar uma atitude de colaboração com as referidas entidades.

#### **Recomendação 81 – PCGE/2005**

*Recomenda-se que a DGCI pondere a aplicação de medidas sancionatórias às entidades que não remetam tempestivamente as declarações modelo 15 e 32 devidamente preenchidas, uma vez que já decorreram quatro anos desde a entrada em vigor da Portaria n.º 698/2002.*

Os ficheiros com a identificação dos sujeitos passivos, que constam das declarações modelo 15 de 2002, 2003 e 2004 como tendo movimentado os saldos das contas poupança-habitação para fins não previstos na lei, ou antes de decorrido o prazo de imobilização de um ano, não tinham ainda sido remetidos aos serviços competentes para efeitos de fiscalização e de efectivação das liquidações que se mostrassem devidas. Considerando a morosidade registada na correcção das declarações, poderão vir a ocorrer situações de caducidade do direito à liquidação adicional de imposto, sobretudo em relação ao primeiro daqueles anos.

#### **Recomendação 82 – PCGE/2005**

*Recomenda-se que os responsáveis promovam, em tempo útil a fiscalização dos sujeitos passivos com indícios de irregularidades, procedam à efectivação das liquidações adicionais de imposto que se mostrem devidas, e dêem conhecimento ao Tribunal de Contas dos procedimentos adoptados e resultados obtidos num prazo de seis meses.*

A partir do cruzamento da informação fornecida pelas Instituições Depositárias com a declarada pelos sujeitos passivos no anexo H do modelo 3 de IRS, apuraram-se indícios de elevada evasão fiscal na utilização dos benefícios fiscais das contas poupança-habitação, sem que a DGCI tenha realizado acções de controlo de modo a obviar a tal situação. Entende-se que tais acções já deveriam ter sido iniciadas, de modo a evitar situações de caducidade do direito à liquidação do imposto.

**Recomendação 83 – PCGE/2005**

*Recomenda-se que os responsáveis desencadeiem com celeridade acções de controlo junto dos sujeitos passivos titulares de contas poupança-habitação, a partir dos indícios de evasão fiscal de que já dispõe, de modo a evitar situações de caducidade do direito à liquidação do imposto.*

Concluiu-se que a declaração modelo 32 não permite o cruzamento automático da informação nela contida com a do anexo H do modelo 3 de IRS. Refira-se que, no âmbito do exercício do contraditório, a DGCI informou ter já promovido a alteração dos referidos modelos 32 e anexo H.

**Recomendação 84 – PCGE/2005**

*Recomenda-se que as referidas alterações sejam concluídas com brevidade, de modo a que o cruzamento automático dos dados possa ser efectuado em tempo oportuno.*

**b.4) Fiabilidade do sistema de controlo interno**

**b.4.1) Contas poupança-habitação e planos de poupança-reforma**

O sistema de controlo interno instituído na DGCI não é fiável porquanto alguns dos elementos recolhidos na auditoria realizada pelo Tribunal são contraditórios entre si e outros divergem, significativamente, dos obtidos na anterior acção. Não são fiáveis os valores das entregas para depósito em contas poupança-habitação indicados pela DGCI para 2002 e 2003, dado que se aproximam dos fornecidos para a despesa fiscal e o de 2002 não corresponde ao recolhido na anterior auditoria do Tribunal.

Também em relação a 2002 e 2003, não foram fornecidos os valores referentes aos acréscimos à colecta e ao rendimento colectável em resultado da mobilização dos saldos de contas poupança-habitação para fins não previstos na lei ou antes de decorrido o prazo mínimo de imobilização.

**Recomendação 85 – PCGE/2005**

*Recomenda-se que os responsáveis implementem um sistema de controlo que permita o apuramento fiável dos valores inscritos nas declarações fiscais.*

Concluiu-se que a informação prestada pela DGCI quanto ao número de declarações modelo 32 remetidas pelas entidades gestoras e aos valores respeitantes às entregas e reembolsos dos planos de poupança não é fiável.

**Recomendação 86 – PCGE/2005**

*Recomenda-se a apreciação crítica dos apuramentos dos dados da declaração modelo 32 e do anexo H da declaração modelo 3 do IRS, para que a informação prestada seja fiável.*

Em relação aos benefícios fiscais das contas poupança-habitação e planos poupança-reforma não foi prestada informação sobre as acções de fiscalização realizadas, suas conclusões e resultados, nomeadamente quanto aos valores das correcções fiscais efectuadas.

**Recomendação 87 – PCGE/2005**

*Recomenda-se que, num prazo de seis meses, o Governo informe o Tribunal de Contas sobre os resultados das acções de controlo fiscal realizadas pela DGCI, nomeadamente sobre as correcções fiscais efectuadas relativamente aos benefícios fiscais em apreço.*



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
9

## b.4.2) Benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual

Todas as entidades com intervenção no processo de concessão dos benefícios fiscais, com excepção da DGCI, dispõem de Manuais de Procedimentos a observar nos processos de verificação das condições de acesso e exigibilidade das candidaturas e subsequente acompanhamento e controlo da execução dos contratos.

### Recomendação 88 – PCGE/2005

*O Tribunal reitera a recomendação de que sejam estabelecidas normas que permitam à DGCI executar a apreciação das candidaturas.*

Verificou-se uma significativa melhoria na organização e instrução dos processos por parte da DGCI, embora não tenham ainda sido supridas algumas deficiências apontadas em anteriores pareceres, tais como, duplicação de processos relativos a algumas candidaturas e/ou informação desactualizada sobre a situação destas. Concluiu-se, também, que foram igualmente desenvolvidos esforços no sentido da actualização e melhoria da informação contida nas fichas de acompanhamento da despesa fiscal.

O IAPMEI concluiu a aplicação informática, destinada ao apuramento do incentivo fiscal a conceder, que se encontrava em fase de testes aquando da elaboração do anterior Parecer do Tribunal.

## VI – Dívida Pública

Este capítulo visa dar cumprimento ao estabelecido na alínea g) do n.º1 do artigo 41º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, e comporta duas partes, a primeira relativa à dívida directa e a segunda à dívida garantida.

### 1. DÍVIDA DIRECTA

#### A) Visão Global

##### a.1) Enquadramento legal e institucional

A Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, estabelece os objectivos gerais para a gestão da dívida pública, designadamente, a minimização dos custos numa perspectiva de longo prazo, a distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos, a prevenção de uma excessiva concentração de vencimentos, a limitação dos riscos, e o desenvolvimento dos mercados financeiros.

Para a prossecução de tais objectivos, relevam, sobretudo, as decisões tomadas pelo Instituto de Gestão do Crédito Público relativamente às condições das operações de financiamento, designadamente no que se refere às opções em termos de instrumentos, montantes, maturidades, moedas, regimes de taxa de juro e formas de colocação da dívida, decisões essas que têm lugar no quadro dos limites e regras estabelecidos pela Assembleia da República e pelo Governo. Pelo referido diploma, o Instituto está também autorizado a realizar operações envolvendo derivados financeiros, tendo por base responsabilidades decorrentes da emissão de dívida pública, visando uma eficiente gestão da dívida pública directa e a melhoria das condições finais dos financiamentos.

Em 1999, o Governo, sob proposta do Instituto, tomou a opção de orientar a gestão da dívida pública em função de um *benchmark*<sup>1</sup>, aprovando as “Orientações para a gestão da dívida directa do Estado pelo IGCP”, que concretizam com maior detalhe os objectivos que deverão presidir à actuação do Instituto, clarificando as regras e os limites dentro dos quais se deverá conter a sua actuação e estabelecendo os métodos para a avaliação do grau de cumprimento desses objectivos. Essas Orientações estabelecem um conjunto de normas a seguir pelo Instituto, incidindo, nomeadamente, sobre os tipos de instrumentos e de transacções utilizáveis no quadro da gestão da dívida pública e sobre os limites para a assunção pela carteira de dívida de riscos cambiais, riscos de refinanciamento, riscos de taxa de juro e riscos de crédito. Tais normas determinam, também, que a obtenção de financiamento e a gestão da carteira de dívida pelo Instituto deverão desenvolver-se tendo por referencial o *benchmark* e a estratégia de financiamento aprovadas.

Tal como anualmente tem sucedido, o Governo aprovou, mediante proposta do Instituto, a estratégia de financiamento de convergência a aplicar na construção da carteira de referência para 2005, de forma a acelerar o processo de convergência desta carteira para o *benchmark* em vigor, aprovado em Julho de 2004, e foram também actualizadas as Orientações para a gestão, na parte referente à gestão do risco de crédito, elevando-se para 30 anos o prazo máximo para a contratação de operações com derivados financeiros. Com o aumento das necessidades de financiamento decorrente do orçamento rectificativo, que excedeu os cenários de variação anteriormente estabelecidos, o Governo procedeu à aprovação de estratégias de convergência adicionais.

Para além destas regras, a execução orçamental de 2005 teve ainda que observar os limites fixados na Lei do Orçamento do Estado para determinados aspectos da dívida pública, com particular destaque para o limite de endividamento líquido global directo, que o artigo 62.º daquela lei fixou em €8.408.803.518, mas que a Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, que alterou a Lei do Orçamento do Estado para 2005, elevou para €12.500 milhões (+49,2%). A este montante acresce o limite fixado no artigo 63.º desta lei, para financiamento da assunção de passivos e regularização de responsabilidades, no valor de €900 milhões.

## **a.2) Movimento e operações de gestão activa**

Em 2005, o acréscimo global de endividamento directo do Estado foi de €11.018,9 milhões (+12,1%), valor que representa um aumento superior ao observado no ano anterior, que se situara em €7.362,1 milhões (+8,8%). O peso da dívida directa no PIB atingia 69% no final do ano, contra 63,4% em 2004. No quadro e gráfico seguintes dá-se conta da evolução da dívida directa do Estado nos últimos cinco anos, bem como as variações registadas no peso da dívida no PIB.

---

<sup>1</sup> Também designado por carteira de dívida pública óptima, é uma estrutura de carteira cujas características se encontram aprovadas nas Orientações para a gestão.



com.  
març  
2006

Quadro II.24 – Evolução da dívida directa do Estado

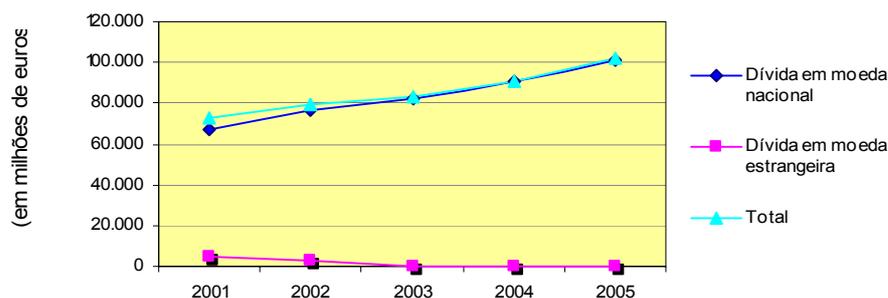
(em milhões de euros)

Designação	2001	2002	2003	2004	2005	Variação (%)	
						Média anual	2005/2004
Dívida em moeda nacional	67 533,7	76 810,3	82 208,1	90 368,1	101 386,3	10,7%	12,2%
Dívida em moeda estrangeira	4 917,1	2 664,4	1 168,9	371,0	371,7	-47,6%	0,2%
<b>Total</b>	<b>72 450,9</b>	<b>79 474,8</b>	<b>83 377,0</b>	<b>90 739,1</b>	<b>101 758,0</b>	<b>8,9%</b>	<b>12,1%</b>
<b>Em % do PIB (a)</b>	<b>56,0</b>	<b>58,7</b>	<b>60,6</b>	<b>63,4</b>	<b>69,0</b>	<b>13 p.p.(b)</b>	

(a) Valores do PIB retirados do INE – Contas Nacionais Anuais Preliminares (base 2000), informação de Novembro/2006.

(b) Pontos percentuais.

Gráfico II.20– Evolução da dívida directa do Estado



Em 2005 procedeu-se à criação das novas séries de Obrigações do Tesouro “OT 3,85% - Abril 2021”, “OT 3,35% - Outubro 2015” e “OT 3,20% - Abril 2011”, de que foram feitas emissões nos valores globais de €6.086,5, €5.855,7 e €3.000 milhões, respectivamente, bem como à reabertura da série “OT 3,25% - Julho 2008”, de que foi feita a emissão de €1.800 milhões. O montante das subscrições de certificados de aforro cifrou-se em €1.555,9 milhões, englobando €473,1 milhões de juros capitalizados. Quanto a instrumentos de financiamento de curto prazo, prosseguiu a emissão de bilhetes do Tesouro (BT) com um valor total de €16.552,4 milhões. Recorreu-se também à contratação de operações de reporte para financiamento de necessidades de tesouraria do Estado (REPO’s de financiamento), tendo-se emitido um total de €6.244,5 milhões. Procedeu-se, ainda, à emissão de €14.537,0 milhões de certificados especiais de dívida de curto prazo (CEDIC’s).

Como se referiu anteriormente, o artigo 62.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, na redacção introduzida pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, estabeleceu um limite de €12.550 milhões para o aumento do endividamento líquido global directo, destinado a fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo os serviços e fundos autónomos. Verifica-se, pelo quadro seguinte, que tal limite foi respeitado, porquanto o acréscimo de endividamento destinado àquela finalidade se cifrou em €10.620,5 milhões.

**Quadro II.25 – Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental**

(em milhões de euros)

<b>1. Acréscimo do endividamento em 2005</b>		<b>11 018,9</b>
<b>2. A acrescentar:</b>		<b>1 948,2</b>
Endividamento no período complementar de 2005	1 097,4	
Operações de redução de dívida efectuadas pelo FRDP:	660,0	
Amortizações	659,9	
Anulações	0,1	
Endividamento dos Serviços e Fundos Autónomos	190,8	
<b>3. A deduzir:</b>		<b>2 346,6</b>
Endividamento no período complementar de 2004	1 976,3	
Variações cambiais líquidas	12,0	
Dívida emitida para financiamento de assunção de passivos e regularização de responsabilidades (artigo 63.º)	374,6	
Emissão líquida de promissórias	-16,3	
<b>Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental (1+2-3)</b>		<b>10 620,5</b>

Verificou-se, também, que os encargos com a assunção de passivos e regularização de responsabilidades, a que se referem os artigos 52.º e 53.º da Lei do Orçamento do Estado, financiados pelo produto da emissão de dívida autorizada pelo seu artigo 63.º, totalizaram €374,6 milhões, tendo sido respeitado, portanto, o limite de endividamento fixado naquele artigo, no montante de €900 milhões. No entanto, salienta-se que estas operações sofreram um acréscimo significativo (no ano de 2004 totalizaram €148,2 milhões, ou seja menos €226,4 milhões que no ano em apreço), devendo-se o aumento, quase exclusivamente, à regularização de bonificações de juros concedidas ao abrigo dos Decretos-Lei n.º 349/98, de 11 de Novembro, e 98/86, de 17 de Maio, à margem do Orçamento do Estado.

No âmbito do programa de troca de dívida para 2005, o Instituto procedeu à recompra e amortização antecipada de instrumentos de dívida no montante total de €727 milhões. Pelas operações efectuadas foram pagos prémios de reembolso no valor de €16,1 milhões.

À semelhança de anos anteriores, continuaram a ser realizadas operações de reporte, destinadas a dinamizar a negociação e transacção de valores mobiliários representativos de dívida pública, através da facilidade de último recurso que o Instituto disponibiliza aos *market makers*<sup>1</sup> do MEDIP<sup>2</sup>, tendo-se contratado operações envolvendo a cedência de obrigações do Tesouro e bilhetes do Tesouro, no valor total de €962,4 milhões.

No quadro da gestão activa da carteira, em 2005, o Instituto, entre novos contratos e operações de resgate, efectuou um total de 55 operações com instrumentos financeiros derivados, sendo todas elas *swaps*<sup>3</sup> de taxa de juro. Foram contratados 52 novos *swaps* de taxa de juro, num valor total de €16.180

<sup>1</sup> Membros do mercado de títulos de dívida pública que têm a obrigação de manter cotações firmes de compra e venda no sistema, durante um mínimo de cinco horas diárias, para um conjunto de títulos líquidos.

<sup>2</sup> O Mercado Especial da Dívida Pública (MEDIP) é um mercado regulamentado, nos termos do Código dos Valores Mobiliários, destinado à negociação electrónica por grosso de títulos da dívida do Tesouro Português.

<sup>3</sup> Um *swap* representa um acordo pelo qual duas entidades emprestam uma à outra em condições diferentes, por exemplo em diferentes moedas ou em diferentes tipos de taxas de juros.



com.  
març  
[Signature]  
[Initials]

milhões, e foram liquidados antecipadamente outros 3 *swaps* de taxa de juro, num total de €510 milhões.

Nas operações de cancelamento de *swaps* efectuadas no ano em apreço, registou-se um ganho total líquido para o Estado de €1,8 milhões. De acordo com dados do Instituto, os *swaps* contratados no ano e cujas posições permaneciam abertas no final de 2005 representavam para o Estado um prejuízo potencial de €40,3 milhões. Considerando a totalidade dos *swaps* cujas posições permaneciam abertas no final de 2005, englobando os contratados no ano e em anos anteriores, o valor de mercado da totalidade destas posições representava para o Estado uma perda potencial de €308,9 milhões.

### **a.3) Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação**

O produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2005 ascendeu a €55.701,6 milhões, dos quais €1.100,7 milhões (2%) resultaram de emissões realizadas no respectivo período complementar. Ao produto de empréstimos emitidos no ano, acresceram cerca de €185,8 milhões que transitaram em saldo do ano anterior. Deste modo, o valor do produto susceptível de aplicação ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado ascendeu a €55.887,4 milhões.

Desse valor, foram aplicados €54.735,1 milhões (97,9%) no financiamento de despesas orçamentais do ano, €374,6 milhões (0,7%) no pagamento, por operações específicas do Tesouro, de despesas com assunção de passivos e regularização de responsabilidades e o remanescente (1,4%) transitou em saldo para 2006. Os pagamentos, realizados à margem do orçamento, por operações específicas do Tesouro e financiados directamente com o produto de empréstimos, respeitaram à assunção, ao abrigo do artigo 52.º da Lei do Orçamento do Estado, de dívidas da Casa da Música/Porto 2001, S.A., e a diversas regularizações realizadas ao abrigo do artigo 53.º da mesma lei, que se discriminam no quadro seguinte.

**Quadro II.26 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2005**

(em euros)

Operações/Entidades	Montante assumido/ /regularizado
1. Aquisição de activos e assunção de passivos – artigo 52.º	
alínea b) – Casa da Música / Porto 2001, SA	2 081 953,11
<b>Subtotal (1)</b>	<b>2 081 953,11</b>
2. Regularização de responsabilidades – artigo 53.º	
alínea a) – Ex-Fundo Fomento da Habitação	115 136,68
alínea b) – Urbindústria, SA	1 667 613,51
alínea c) – Encargos de descolonização	26 722 335,51
Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social	24 895 535,00
Banco Comercial Português	1 826 800,51
alínea d) – IGCP (Juros decorrentes da revalorização de empresas nacionalizadas)	6 162 420,50
alínea e) – Diferencial do vencimento de magistrados	3 572,46
alínea g) – PT Comunicações, SA	51 551 595,62
Banco Totta Açores	26 386 843,72
Totta Crédito Especializado, SA	25 164 751,90
alínea h) – Juros bonificados, previstos nos Decretos-Lei n.ºs 98/86 e 349/98	201 941 813,97
Banco de Investimento Imobiliário	154 646 187,30
Caixa Geral de Depósitos	47 295 626,67
alínea i) – Galp Energia, SGPS, SA	25 000 000,00
alínea j) – Parpública - Participações, SGPS, SA	1 628 588,46
alínea l) – Brisa - Auto-Estradas de Portugal, SA	6 657 094,00
alínea m) – Instituto de Reinserção Social	585 775,92
alínea n) – Fertagus - Travessia do Tejo, Transportes, SA	25 353 462,75
alínea p) – Juros Bonificados (concedidos nas Regiões Autónomas)	25 118 409,45
Banco Comercial dos Açores	3 331 002,60
Região Autónoma dos Açores	7 569 322,33
Região Autónoma da Madeira	14 218 084,52
<b>Subtotal (2)</b>	<b>372 507 818,83</b>
<b>Total (1) + (2)</b>	<b>374 589 771,94</b>

**a.4) Amortizações e encargos da dívida pública**

O quadro e gráfico seguintes mostram a evolução dos encargos da dívida pública nos últimos cinco anos.

**Quadro II.27 – Evolução dos encargos com a dívida pública**

(em milhões de euros)

Tipo de encargos	2001	2002	2003	2004	2005	Variação (%) (a)	
						Média anual	2005/2004
Amortizações	11 411,5	15 834,2	29 430,1	28 968,6	45 590,0	41,4%	57,4%
Juros (b)	3 832,6	3 872,9	4 025,0	3 732,0	3 943,2	0,7%	5,7%
Outros encargos	16,9	21,3	22,2	18,0	30,5	15,9%	69,8%
<b>Total</b>	<b>15 261,0</b>	<b>19 728,4</b>	<b>33 477,3</b>	<b>32 718,6</b>	<b>49 563,6</b>	<b>34,2%</b>	<b>51,5%</b>

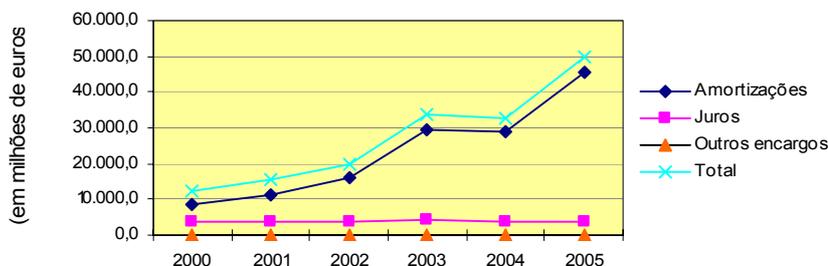
(a) Taxas calculadas sobre os valores em euros

(b) Excluídos os juros corridos



com.  
març  
2005

Gráfico II.21 – Evolução dos encargos com a dívida pública



Relativamente à evolução das amortizações, há a assinalar:

- ◆ O expressivo aumento do seu valor global, em relação a 2004, no montante de €16.621,3 milhões, evolução que resultou do aumento das amortizações da dívida em moeda nacional, nomeadamente dívida de curto prazo, que passou de € 20.516,4 milhões em 2004 para €37.097,1 milhões em 2005;
- ◆ O facto de não ter sido amortizada dívida em moeda estrangeira de curto prazo, tendo-se apenas registado amortizações respeitantes a dívida em moeda estrangeira de longo prazo, vencida em anos anteriores e paga por conta de saldos de anos anteriores, no valor pouco expressivo de €14,3 milhares;
- ◆ O valor amortizado pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública com receitas das reprivatizações que se manteve num nível assinalável, ascendendo a €659,9 milhões.

O acréscimo dos encargos correntes da dívida (+ 6,0%), deve-se essencialmente ao aumento das despesas com os juros (+ 5,7%), dado o seu peso no total destes encargos, salientando-se o seguinte:

- ◆ O aumento de 6,2% dos juros em moeda nacional e a diminuição de 35,2% dos juros em moeda estrangeira;
- ◆ O aumento dos juros da dívida em moeda nacional ficou a dever-se aos juros da dívida de curto prazo, em particular aos dos bilhetes do Tesouro, que mais que duplicaram em relação ao ano anterior;
- ◆ Em resultado do aumento dos juros, superior ao crescimento do PIB, o peso daqueles no PIB aumentou ligeiramente em relação aos valores homólogos de 2004, passando de 2,6% para 2,7% no ano em análise;
- ◆ O peso dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas diminuiu em 1,2 e 3,2 pontos percentuais, respectivamente, devido a um maior crescimento destes agregados;
- ◆ O peso dos juros e amortizações no PIB sofreu, contudo, um significativo acréscimo, de 10,7 pontos percentuais, em relação aos valores homólogos de 2004.

Em 2005, a despesa orçamental classificada como outros encargos correntes da dívida pública, ascendeu a cerca de €30,5 milhões, superior a 2004 em €12,5 milhões (+69,8%), e foi quase na íntegra processada pela alínea B), respeitante às despesas com serviços da dívida pública propriamente ditas, não tendo a despesa registada na alínea A), que diz respeito apenas às diferenças de câmbio, qualquer expressão (apenas €75,5).

Relativamente aos encargos processados por conta da referida alínea B) é de salientar que:

- ◆ À semelhança do que acontecera em anos anteriores, nestas despesas foi incluída a comissão de gestão do Instituto, no valor de €8,9 milhões, representando este montante, registado como “Transferências para despesas de funcionamento”, cerca de 29% do valor total processado;
- ◆ As despesas respeitantes a comissões por emissão de dívida em moeda nacional aumentaram €10,9 milhões (+551,2%) face ao ano anterior, resultante da emissão e colocação, em 2005, de três séries de obrigações do Tesouro através de sindicatos bancários;
- ◆ Relativamente às despesas com comissões por pagamento de encargos em moeda nacional, verificou-se um aumento na ordem dos €526,5 milhares (+181,1%).

## **B) Observações e Recomendações**

### **b.1) Legalidade e regularidade**

#### **b.1.1) Autorização constante da Lei do Orçamento do Estado**

O artigo 68.º da Lei do Orçamento do Estado autoriza o Instituto a efectuar operações de compra e troca de títulos de dívida pública (nos moldes das condições essenciais previamente aprovadas pelo Governo). Contudo, tal autorização directa ao Instituto não é compatível com o estabelecido na alínea g) do n.º 1 do artigo 31.º da Lei de enquadramento orçamental, segundo o qual compete à Assembleia da República fixar as condições gerais a que se devem submeter as operações de gestão da dívida pública, e no n.º 1 do artigo 13.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, que atribui ao Governo, mediante autorização da Assembleia da República, a competência para a realização das referidas operações<sup>1</sup>.

#### **Recomendação 89 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda à Assembleia da República que, em futuras Leis do Orçamento do Estado, a autorização para a realização das referidas operações seja atribuída ao Governo e não ao Instituto de Gestão do Crédito Público.*

#### **b.1.2) Operações de reporte**

Na análise das operações de reporte verificou-se que, para as operações de renovação, o Instituto não procedeu à emissão e envio da respectiva confirmação formal à contraparte, por razões relacionadas com problemas de configuração do sistema de informação<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. ponto 6.1.1 do Volume II.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 6.5.4 do Volume II.



com  
març  
2005  
P. P. P.  
9

## **b.1.3) Execução do programa de financiamento**

O programa de financiamento para 2005, aprovado pela tutela, foi objecto de uma revisão em Outubro, motivada pela alteração da Lei do Orçamento do Estado. Na sua execução, as emissões de dívida de médio e longo prazo e a emissão líquida de dívida de curto prazo, incluindo certificados de aforro, ficaram aquém das previsões revistas em cerca de €1.471,7 milhões (-7%), e as amortizações de dívida de médio e longo prazo situaram-se, praticamente, ao nível dos valores previstos. No entanto, o volume total de emissões de obrigações do Tesouro (€16.742 milhões) excedeu as previsões constantes do programa de financiamento revisto em cerca de €842 milhões (+5%)<sup>1</sup>.

## **b.1.4) Resultados da gestão da carteira de dívida pública**

Na análise dos riscos associados à dívida pública, efectuada a partir dos elementos fornecidos pelo sistema de informação para a gestão do Instituto e envolvendo os riscos cambial, de refinanciamento, de taxa de juro e de crédito, concluiu-se que, em termos globais, foram respeitados os parâmetros aplicáveis em 2005 à gestão da dívida do Estado, com excepção de uma situação verificada no final do 3.º trimestre do ano, de não cumprimento do limite estabelecido para o perfil de maturidade da carteira, relativamente ao prazo de um ano<sup>2</sup>.

## **b.1.5) Pagamento de encargos com assunção de passivos e regularização de responsabilidades por operações específicas do Tesouro**

Ao abrigo do artigo 52.º da Lei do Orçamento do Estado, no ano económico em análise foram assumidos passivos da Casa da Música/Porto 2001, no montante de €2,1 milhões, relativos a financiamentos de longo prazo garantidos pelo Estado.

Foram, ainda, efectuadas regularizações no montante total de €372,5 milhões, ao abrigo do artigo 53.º da mesma lei. É de referir que a inclusão deste tipo de encargos na Lei do Orçamento do Estado resultaria, como a própria designação parece indicar (“regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado”), de se tratar de dívidas antigas do Estado cujo processo de apuramento se prolongou no tempo. No entanto, muitos dos pagamentos realizados ao abrigo do referido artigo fogem a este tipo de características, sendo por isso de chamar, mais uma vez, a atenção para:

- ◆ Os reembolsos relativos a encargos decorrentes do processo de descolonização, que respeitam ao ano de 2004 e 2005 e, no caso do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, na sua maior parte ao próprio ano de 2005, constituem encargos anualmente renováveis, para os quais deveria existir dotação orçamental;
- ◆ As dívidas relativas à Portugal Telecom, que respeitam aos anos de 2003 e 2004 e cuja existência, tal como acontece com as situações anteriores, tem por base a não inscrição das dotações necessárias à regularização desses compromissos assumidos por via legislativa, com violação do disposto no artigo 13.º da Lei de enquadramento orçamental;
- ◆ O pagamento de bonificações de juros referentes a períodos recentes, sendo em alguns casos reportados ao final de 2004, tendo ocorrido simultaneamente pagamentos de igual natureza, por via orçamental.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 6.2.1 do Volume II.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 6.5.6 do Volume II.

Os valores referentes à Brisa e à Fertagus, que têm origem em períodos relativamente recentes, merecem também uma referência, uma vez que:

- ◆ No caso da Brisa, respeitam a uma parcela remanescente de encargos relativos a 2003, regularizados por via orçamental em 2004;
- ◆ No caso da Fertagus, foi utilizada esta via para a regularização de responsabilidades anteriores a 2004, enquanto para o pagamento de encargos de igual natureza, mas referentes a 2005, foi utilizada a via orçamental.

As referidas situações, com origem em períodos relativamente recentes, em regra de carácter anual e contínuo (cada vez em maior volume e representando 82% do total regularizado em 2005), são operações que consubstanciam a desorçamentação deliberada de despesas públicas. Este procedimento já nem sequer representa qualquer vantagem do ponto de vista financeiro, uma vez que os montantes assim liquidados, embora não constem da despesa orçamental, estão já a ser imputados ao cálculo da despesa dos anos a que respeitam, em termos de contabilidade nacional.

Deste modo, as operações realizadas ao abrigo do artigo 53.º e, ainda, a realizada ao abrigo do artigo 52.º, não foram orçamentadas, à semelhança do ocorrido em anos anteriores, tendo sido pagas por recurso a operações específicas do Tesouro, pelo que enfermam de ilegalidade por violação, nomeadamente, dos preceitos actualmente contidos no n.º 1 do artigo 5.º e no artigo 16.º da Lei de enquadramento orçamental<sup>1</sup>.

#### **Recomendação 90 – PCGE/2005**

*O Tribunal volta a recomendar que, previamente à aprovação da lei, a Assembleia da República se assegure da inscrição no Orçamento do Estado, das dotações necessárias para fazer face às despesas com assunção de passivos e regularização de responsabilidades.*

#### **b.1.6) Não observância dos classificadores económicos das receitas e das despesas públicas**

Em 2005, não foi, mais uma vez, respeitado a classificação das amortizações e encargos com a dívida pública prevista no código de classificação económica das receitas e despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, uma vez que foi, novamente, utilizada apenas uma classificação económica para os passivos financeiros e, igualmente, uma só classificação económica para os juros. O registo contabilístico incorrecto das verbas, destinadas à amortização de dívida de curto prazo, conduz a que a Conta Geral do Estado não evidencie esta despesa e distorça o valor afecto à amortização de dívida de médio e longo prazo. Por outro lado, a deficiente indicação dos sectores institucionais a que se destinaram as amortizações e os juros gera distorções na consolidação de contas do sector público administrativo.

Igualmente, a contabilização da receita creditícia não observou o classificador económico das receitas, não estando evidenciada a receita proveniente de títulos de curto prazo e estando sobreavaliada a receita classificada em “Títulos a médio e longo prazo – Sociedades Financeiras”, “Títulos a médio e longo prazo – Famílias” e “Títulos de médio e longo prazo – Resto do Mundo – União Europeia”.

---

<sup>1</sup> Cfr. ponto 6.6.3 do Volume II.



20m.  
14/02/07  
[Signature]

Estes procedimentos irregulares, que contrariam o princípio da especificação e os classificadores económicos em vigor, introduzem distorções na Conta Geral do Estado e na consolidação de contas do sector público administrativo, por não serem identificados correctamente os sectores institucionais a que pertencem os investidores envolvidos, nas vertentes da receita e da despesa<sup>1</sup>.

## **Recomendação 91 – PCGE/2005**

| *O Tribunal insiste em recomendar a observância do princípio da especificação.*

### **b.1.7) Reposição de verbas requisitadas em anos anteriores**

Face à devolução, ocorrida em 2005, da totalidade do saldo de anos anteriores contabilizado como “encargos pagáveis” relativo às obrigações do Tesouro 1977 – Nacionalizações e Expropriações, que se encontrava na posse do Instituto, ficou posta em causa a legitimidade e a verdadeira razão da manutenção e acumulação de tais saldos, tanto mais que o Instituto mantém ainda saldos relativos a outros títulos de dívida pública. Concluiu-se, assim, que para aquelas obrigações do Tesouro o Instituto requisitou verbas antes de serem necessárias para amortizar os títulos e manteve-as em saldo indevidamente, o que lhe estava vedado. Contudo, a devolução ocorrida em 2005 da totalidade do saldo relativo a anos anteriores foi o procedimento mais adequado.

### **b.1.8) Reposição de saldos de dotações orçamentais**

Os valores requisitados em excesso foram devolvidos e contabilizados como reposição não abatida nos pagamentos, em 24 de Fevereiro de 2006. Ou seja, mais uma vez, o Instituto não cumpriu o prazo para a devolução destes montantes, que terminava em 13 de Janeiro de 2006. Esta situação de atraso nas reposições dos valores requisitados a mais é recorrente, tendo merecido já reparo do Tribunal em sede de Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de anos anteriores.

### **b.1.9) Contabilização de operações com derivados financeiros**

A excepção à regra da não compensação prevista no n.º 4 do artigo 6.º da Lei de enquadramento orçamental relativa à inscrição orçamental dos fluxos associados a operações de gestão da dívida pública, tem como contrapartida a norma constante do n.º 7 do artigo 75.º, da mesma lei, segundo a qual a Conta Geral do Estado deve evidenciar as “*excepções à regra da não compensação e da não consignação*”.

Muito embora tal não tenha sido observado, na medida em que nos referidos mapas da Conta Geral do Estado não consta qualquer referência sobre “*...as principais regras contabilísticas utilizadas na execução das receitas e das despesas*” decorrentes das operações de derivados financeiros associadas à gestão da dívida pública, no relatório da Conta Geral do Estado de 2005 é evidenciado o resultado líquido dos fluxos de capital das operações de *swaps* reflectido nas amortizações, mas continua a ser omisso em relação ao resultado dessas operações reflectido nos juros<sup>2</sup>.

## **Recomendação 92 – PCGE/2005**

| *O Tribunal recomenda, mais uma vez, que seja evidenciado no relatório da Conta Geral do Estado o resultado das operações de derivados financeiros reflectidas nos juros, bem como os valores dos juros*

<sup>1</sup> Cfr. pontos 6.7.1 e 6.6.2 do Volume II.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 6.7.3 do Volume II.

*efectivamente pagos aos investidores e que seja objecto de referência expressa nos correspondentes mapas da Conta Geral do Estado a excepção à regra da não compensação relacionada com os derivados financeiros.*

### **b.1.10) Comissão de gestão do Instituto de Gestão do Crédito Público**

À semelhança de anos anteriores, as despesas contabilizadas como outros encargos da dívida incluem €8,9 milhões relativos à comissão de gestão do Instituto, contrariando as regras de classificação funcional das despesas públicas, na medida em que estas excluem da rubrica 4.1.0 – “Operações da dívida pública” as despesas com o funcionamento dos serviços que administram e gerem a dívida pública. Por tal razão, esta matéria continua a merecer reservas do Tribunal, não só no que respeita à contabilização, passível de gerar distorções na consolidação das contas do sector público administrativo, mas também no que respeita à fixação da comissão em permissão de *stock* da dívida pública, uma vez que os encargos de funcionamento do Instituto não têm (nem têm que ter) um acréscimo proporcional à evolução da dívida<sup>1</sup>.

#### **Recomendação 93 – PCGE/2005**

*Reitera-se a recomendação feita em anteriores Pareceres para que seja revisto o critério adoptado para o financiamento das despesas de funcionamento do Instituto de Gestão do Crédito Público.*

### **b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado**

#### **b.2.1) Endividamento dos fundos e serviços autónomos**

O valor relativo ao acréscimo de endividamento dos fundos e serviços autónomos que consta da Conta Geral do Estado (€192,4 milhões) não é exacto pois, para além de não reflectir a totalidade do decréscimo verificado no endividamento das OGFE – Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento, também não teve em conta amortizações de empréstimos registadas nas contas de gerência, no valor de €300 milhares, pelo que aquele acréscimo foi de apenas €190,8 milhões<sup>2</sup>.

#### **b.2.2) Receita creditícia**

Como se refere no ponto 6) da alínea b.1), o produto de empréstimos está incorrectamente classificado na Conta Geral do Estado, não só porque toda a receita de passivos financeiros foi registada como sendo de médio e longo prazo, quando mais de metade do valor do produto teve origem em empréstimos de curto prazo, mas também porque foram contabilizados em “Títulos a médio e longo prazo – Famílias” €4.000 milhões, quando o produto dos certificados de aforro foi de apenas €1.542,9 milhões, não existindo ainda qualquer justificação para terem sido registados em “Títulos a médio e longo prazo – Resto do Mundo – União Europeia” €500 milhões.

#### **b.2.3) Despesas pagas à margem do orçamento**

Conforme se faz referência no ponto 5) da alínea b.1), a Conta Geral do Estado é omissa quanto às despesas relativas a assunção de passivos e regularizações de situações do passado, no valor global de €374,6 milhões, que foram efectuadas à margem do orçamento.

---

<sup>1</sup> Cfr. ponto 6.7.3.2.2 do Volume II.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 6.4 do Volume II.



com  
març  
2012  
P. P. P.  
9

## b.2.4) Encargos da dívida pública

Do confronto dos valores relativos aos encargos da dívida pública constantes da Conta Geral do Estado (Capítulo 07 – Gestão da dívida pública – Ministério das Finanças) com os da conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida pública”, resulta uma diferença significativa de €710,9 milhões, que se explica porque nos valores apresentados na Conta Geral do Estado, se consideram como pagamentos efectivos as verbas transferidas para a conta de operações específicas do Tesouro “IGCP – Encargos da dívida pública”, onde estão incluídos os saldos não utilizados a repor nos cofres do Estado, e, em sentido contrário, não se consideram as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores. Nos valores das amortizações e juros apresentados na Conta Geral do Estado também não estão incluídas as amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública (€659,9 milhões), como aplicação das receitas das reprivatizações, e o valor dos juros corridos (€55,7 milhões).

Pelas mesmas razões, no Quadro 57 – Composição do Financiamento em 2005, do relatório da Conta Geral do Estado, os valores indicados para as amortizações de cada tipo de dívida (totalizando €44.917,5 milhões), não correspondem aos montantes efectivamente pagos aos investidores (€45.566,5 milhões), com excepção dos certificados de aforro.

Da comparação dos valores relativos a amortizações da conta de gerência “IGCP – Encargos da dívida pública” com os do Mapa XXIX – Movimento da dívida pública, da Conta Geral do Estado, observa-se uma diferença de €41,3 milhões, a qual resulta, essencialmente, do facto das amortizações serem inscritas neste mapa pelo seu valor nominal e corresponderem apenas às amortizações vencidas no ano, enquanto a conta de gerência reflecte prémios e descontos de amortização, bem como as amortizações realizadas no ano utilizando saldos de anos anteriores e ainda os fluxos líquidos de *swaps* e *forwards*<sup>1</sup>.

Em suma, embora seja na conta de gerência do Instituto – Encargos da dívida que está reflectida a despesa efectivamente realizada com amortizações e encargos correntes da dívida, a mesma continua a não constar da Conta Geral do Estado, o que constitui uma lacuna de informação<sup>2</sup>.

## b.2.5) Amortizações da dívida de curto prazo

Como se refere no ponto 6) da alínea b.1), a Conta Geral do Estado não evidencia nem os montantes afectos à amortização da dívida de curto prazo, porque os mesmos foram indevidamente classificados como respeitantes a dívida de médio e longo prazos, nem os sectores institucionais destinatários das amortizações e dos juros, porque se considera, apenas, como destinatário o subsector das sociedades financeiras.

## b.2.6) Despesas de funcionamento do IGCP

Como se refere no ponto 10) da alínea b.1), a Conta inscreve, incorrectamente, em outros encargos da dívida, os montantes destinados ao pagamento das despesas de funcionamento (comissão de gestão) do Instituto (€8,9 milhões).

<sup>1</sup> Um contrato *forward* é um acordo, entre duas partes, para comprar ou vender um determinado bem ou activo, numa determinada data futura e a um determinado preço (ambos fixados no momento do contrato).

<sup>2</sup> Cfr. ponto 6.7.2 do Volume II.

### **b.2.7) Encargos da dívida do Instituto Nacional de Habitação**

Constatou-se que, embora o Instituto Nacional de Habitação contabilize na contabilidade patrimonial os juros e os outros encargos (designadamente comissões) separadamente, em termos de contabilidade pública esses valores estão ambos contabilizados como juros (03.01). Na classificação económica 03.02, outros encargos correntes da dívida pública, apenas estão contabilizadas as taxas de garantia de câmbio e de aval pagas pelo Instituto à Direcção-Geral do Tesouro.

### **b.3) Economia, eficácia e eficiência da gestão**

Em 2005, o desempenho global da carteira real da dívida pública, medido pelo indicador taxa interna de rentabilidade, foi inferior ao da carteira de referência em 16,9 pontos base. O custo orçamental da carteira real foi inferior ao da carteira de referência em cerca de €202,5 milhões, apresentando assim a carteira real, nesta óptica, um desempenho positivo, mas no que respeita ao custo cash-flow, o da carteira real foi superior ao da carteira de referência em cerca de €23 milhões<sup>1</sup>.

## **2. Dívida Garantida**

### **A) Visão Global**

#### **a.1) Garantias concedidas a financiamentos**

No ano de 2005, foram prestadas pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, quatro garantias pessoais, no montante global de €460 milhões. Relativamente a estas operações, constatou-se que, de um modo geral, foram observadas as disposições legais aplicáveis à concessão de garantias pessoais pelo Estado.

Nos termos do n.º 1 do artigo 57.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, foi fixado em €2.000 milhões o limite máximo para a concessão de garantias pelo Estado, em termos de fluxos líquidos anuais, não se encontrando abrangidas nesse limite as operações resultantes de deliberações tomadas no seio da União Europeia. Deduzindo a este valor o montante de €610 milhões, referente ao limite máximo para as responsabilidades do Estado decorrentes da concessão de garantias de seguro de crédito, de créditos financeiros, seguro-caução e seguro de investimento, o *plafond* estabelecido para as garantias pessoais cifrou-se em €1.390 milhões. Tendo em conta o valor das garantias pessoais do Estado autorizadas em 2005 – €450 milhões – e as deduções a efectuar referentes a esse ano – €450,7 milhões –, constata-se que não foi utilizada a totalidade do limite estabelecido na Lei do Orçamento do Estado.

Quanto às outras pessoas colectivas de direito público, salienta-se que as garantias concedidas pelo IAPMEI foram autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado do ano anterior, não tendo ocorrido em 2005 qualquer outra prestação de garantias pessoais por parte destas entidades.

Os pagamentos efectuados pelo Estado em execução de garantias, com verbas do Orçamento do Estado para 2005, totalizaram €17,2 milhões, incluindo capital e juros.

---

<sup>1</sup> Cfr. ponto 6.5.7 do Volume II.



com  
març  
2007  
P. P. P.  
9

No final de 2005, as responsabilidades assumidas do Estado no âmbito de garantias pessoais prestadas a financiamentos em moeda nacional e em moeda estrangeira totalizavam €8.652,1 milhões, o que face aos valores registados no final de 2004 (€8.648,5 milhões) representa uma variação praticamente nula. As responsabilidades efectivas<sup>1</sup> do Estado, no final de 2005 cifravam-se em €8.314,5 milhões, o que em relação a 2004 (€8.575,2 milhões) representa uma diminuição de 3%. No ano de 2005, registou-se uma diminuição de 69,1% no montante das responsabilidades de outras pessoas colectivas de direito público por garantias concedidas, devido à extinção das responsabilidades do Instituto de Turismo de Portugal.

## **a.2) Garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e seguros de investimento**

Foram celebrados, em 2005, dez contratos de seguro com a garantia do Estado, no âmbito de apólices individuais. No âmbito de apólices globais, foram ainda emitidas 45 garantias. Em 2005, o volume dos prémios processados foi de €3.009,8 milhares e os prémios cobrados atingiram o montante de €3.110,4 milhares, o que, face a 2004, representa, respectivamente, um ligeiro aumento e uma pequena diminuição.

O total de novas garantias imputado à execução orçamental de 2005 cifrou-se em €364,1 milhões, remanescendo um saldo não utilizado de €245,9 milhões, relativamente ao limite de €610 milhões fixado no n.º 3 do artigo 57.º da Lei do Orçamento do Estado, limite esse que, em 2004, era de apenas €200 milhões. Os capitais garantidos durante o ano totalizaram €32,7 milhões, o que representa um acréscimo de 5,2% face a 2004. Por seu turno, as responsabilidades acumuladas do Estado no final do 2005 cifraram-se em €165,8 milhões, o que representa um acréscimo de 6,8% em relação a 2004.

Ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2005, a Direcção-Geral do Tesouro disponibilizou à COSEC – Companhia de Seguro de Créditos o montante total de €9.431.268, valor bastante inferior ao do ano anterior (€16.246.767), para pagamentos aos sinistrados. O total de pagamentos efectuados ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2005 não coincide com o registado na Conta Geral do Estado desse ano (€9.553.750), uma vez que esta engloba, também, o remanescente não utilizado do montante transitado por operações específicas do Tesouro, no final de 2005, no valor de €122.482.

Do total de pagamentos ocorridos em 2005, cerca de 98% respeita a operações envolvendo o mercado angolano e o remanescente de 2% a operações envolvendo o mercado argentino.

## **B) Observações e Recomendações**

### **b.1) Legalidade e regularidade**

#### **b.1.1) Recuperação de créditos**

Continua a verificar-se o reiterado incumprimento de obrigações assumidas pelo CNEMA – Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, S.A., pela GESTNAVE e pela Casa do Douro e garantidas pelo Estado. No caso do CNEMA, prosseguiram as negociações tendo em vista a regularização da dívida ao Estado. Relativamente à Casa do Douro, foi realizada uma operação de

<sup>1</sup> As responsabilidades efectivas diferem das assumidas, por terem em conta não os montantes garantidos, mas as utilizações efectuadas desses montantes.

venda extra-judicial de fraco resultado (apurou-se apenas €348.980, a repartir pelas entidades envolvidas nos termos previstos no regulamento da operação)<sup>1</sup>.

**Recomendação 94 – PCGE/2005**

┌ *O Tribunal volta a recomendar que seja imprimida maior celeridade à recuperação de créditos do Estado resultantes de pagamentos realizados em execução de garantias.*

**b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado**

**b.2.1) Responsabilidades assumidas**

Na sequência de auditoria à Direcção-Geral do Tesouro, o valor apurado para as responsabilidades assumidas em 31 de Dezembro de 2005, por financiamentos em moeda nacional (€8.605.099.207), diverge do apresentado por aquela direcção-geral e constante da Conta Geral do Estado (€8.600.665.975), o que se deve a divergências, já assinaladas nos Pareceres de anos anteriores, em matéria de garantias prestadas através do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (IAPMEI) e ao facto de, em 2003, ter sido deduzido ao valor das responsabilidades do Estado pela garantia prestada ao financiamento contraído pela Casa do Douro a totalidade do valor de capital englobado no “Acordo de pagamento da dívida garantida vencida e não paga a 30 de Outubro de 2003”<sup>2</sup>.

**b.3) Outras recomendações**

**b.3.1) Alteração legislativa**

Continua a verificar-se a ausência de sanção expressa na Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, para o incumprimento dos deveres de informação relativos ao pagamento de capital e juros e de envio dos elementos comprovativos dos referidos factos, que constam do seu artigo 19.º. Note-se que a disposição proposta pela DGT à tutela, de agravamento das comissões de garantia para os beneficiários que não cumpram tais deveres de informação, acabou por, até à data, não se concretizar.

**Recomendação 95 – PCGE/2005**

┌ *O Tribunal volta a recomendar que o diploma mencionado seja objecto de intervenção legislativa, de forma a colmatar a referida lacuna.*

---

<sup>1</sup> Cfr. ponto 6.8.2. do Volume II.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 6.8.3.1. do Volume II.



com.  
març  
2006  
P. P. P.  
9

### **CAIXA 3 – Dívida Não Financeira**

*O Tribunal de Contas, na sequência do previsto no seu Plano de Acção para 2006, levou a cabo, neste ano, uma acção de identificação dos principais credores do Estado em 31 de Dezembro de 2005, relativamente ao fornecimento de bens e serviços, e caracterização das respectivas dívidas, tendo aprovado em 31 de Maio de 2006 a metodologia a seguir para esse efeito (Resolução nº 7/06-2ª Secção).*

*Dá-se conta seguidamente dos primeiros resultados alcançados, que serão desenvolvidos e aprofundados em 2007.*

*Uma versão preliminar do presente texto foi enviado, na íntegra, ao Ministro das Finanças e da Administração Pública e, nas partes consideradas pertinentes, ao Ministro da Saúde e ao Director-Geral do Tesouro para se pronunciarem, nos termos das disposições legais relativas ao contraditório, até 13 de Dezembro de 2006. As respostas recebidas estão incluídas, na íntegra, no Volume III deste Parecer, não pondo em causa as conclusões da análise efectuada pelo Tribunal.*

#### **Objectivos e âmbito**

*Na ausência de um “Balanço do Estado” que dê uma imagem da respectiva situação financeira e patrimonial, a presente acção visa contribuir para a recolha de elementos que, na área da chamada “dívida não financeira do Estado”, contribuam para a respectiva caracterização dentro da perspectiva de que as contas públicas devem dar uma imagem fiel e transparente daquela situação em todos os aspectos materialmente relevantes.*

*Acresce que a referida área constitui, no entender do Tribunal, uma “área de risco” e, portanto, elegível para auditoria pública.*

*Foram, em especial, tidos em consideração dois aspectos:*

- ◆ *A introdução, de forma muito concreta, ainda que parcelar, de uma apreciação das contas públicas na base do “acrécimo”, que tenha em conta as dívidas resultantes de fornecimento de bens e serviços já realizados mas cujo pagamento só será feito em exercícios seguintes, permitindo em exercícios posteriores apreciar como evolui a dívida não financeira do Estado;*

- ◆ *A avaliação do modo como o Estado paga atempadamente aos seus fornecedores, repercutindo sobre estes os seus défices de tesouraria e, assim, assumindo, para o futuro, encargos acrescidos, que incluirão a correspondente compensação financeira pelo diferimento temporal do pagamento, que poderão ser muito superiores aos que incorreria se obtivesse os financiamentos directamente através de dívida pública<sup>1</sup>.*

*O âmbito desta acção restringe-se às dívidas da Administração Central do Estado, excluindo quer a situação neste domínio da Administração Regional e Local quer, em regra, as dívidas do sector empresarial detido pelo Estado, Regiões Autónomas e Autarquias Locais.*

*Assim, abrangeram-se apenas as dívidas por fornecimento de bens e serviços à Administração Central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), bem como à EP – Estradas de Portugal, EPE, aos Hospitais, SA/EPE e às Sociedades POLIS, SA. Os credores visados na identificação foram todas as entidades privadas, empresas ou particulares, e as entidades que integram o sector público empresarial, com excepção das incluídas, nos termos atrás referidos, em devedores. Estão também excluídas as dívidas entre serviços e organismos públicos.*

*A dívida abrangida foi, por seu lado, toda a “dívida não financeira” definida, para efeitos desta acção, como sendo a “dívida não decorrente do recurso ao crédito para obtenção de liquidez (através da emissão de títulos, empréstimos bancários, aberturas de crédito ou operações similares), nem de contratos de locação financeira e de factoring, neste último caso quando o contrato estipule que ao montante dos créditos objecto de cessão acresça o pagamento de juros remuneratórios”, constituída até 31 de Dezembro de 2005, quer seja dívida vencida até esta data quer dívida vincenda, considerando-se como data da constituição da dívida a data da emissão da factura, do documento equivalente ou do acto que a originou.*

### ***Metodologia adoptada***

*Numa primeira fase foram seleccionados os devedores a ser inquiridos sobre as dívidas existentes na data de referência. Assim, no sector público administrativo foram identificadas as entidades cujo montante de receita/despesa fosse superior a €2,5 milhões, excluídos os estabelecimentos do ensino básico, secundário (incluindo os respectivos agrupamentos) e profissional, o que, em conjunto com as entidades acima indicadas não pertencentes à Administração Central, totalizou um conjunto de 559 entidades a ser objecto de inquérito.*

*Essas entidades foram convidadas a preencher um formulário, disponibilizado, em suporte informático, no sítio do Tribunal, para download, destinado à recolha de informação relativa à dívida não financeira, vencida e vincenda, de montante igual ou superior a €5 mil, por credor, à data de 31 de Dezembro de 2005 e situação da mesma em 30 de Junho de 2006.*

---

<sup>1</sup> É geralmente reconhecido que o Estado ao pagar com atraso aos seus fornecedores suporta elevados custos, incorporando estes nos preços dos fornecimentos a compensação para estes atrasos. Por exemplo, num estudo efectuado em 2005 para o Ministério da Saúde pela *Comissão para Avaliação dos Hospitais Sociedade Anónima*, presidida pelo Prof. Miguel Gouveia, estima-se que, no sector da saúde, em relação a produtos farmacêuticos, o Estado pagará preços muito acrescidos devido a esses atrasos nos pagamentos: “os juros implícitos estimados de 28 % implicam que os preços dos produtos farmacêuticos incluem “à cabeça” os juros do atraso esperado no pagamento e que estes juros são substancialmente elevados, certamente muito mais elevados que os juros da dívida pública necessária para fazer o pronto pagamento aos fornecedores”.



com.  
març  
2007  
[Handwritten signature]

*Os dados obtidos foram depois objecto de tratamento com vista à identificação dos principais credores do Estado.*

*Do total dos 6.550 credores identificados foram seleccionados para inquérito aqueles cujos créditos, em relação às entidades devedoras em referência, fossem superiores a €4 milhões, ou seja 66 credores.*

*Esses credores foram então convidados a responder a um inquérito através de um formulário igualmente disponibilizado, em suporte informático, no sítio do Tribunal, para download, destinado à recolha de informação relativa à dívida não financeira, das entidades públicas abrangidas, vencida e vincenda em 31 de Dezembro de 2005 e situação da mesma em 30 de Junho de 2006.*

*Recolhida essa informação foi a mesma objecto de tratamento, designadamente para efeitos de caracterização da antiguidade da dívida e verificação dos desvios verificados em relação à informação recolhida, nos termos acima indicados, através do inquérito às entidades devedoras.*

*É o resultado da análise dos dados recolhidos deste modo que aqui se apresenta, pois, ainda que a acção prossiga, em especial para confirmação – in loco – dos valores reportados e para análise dos desvios verificados entre a informação recolhida dos devedores e dos credores, a mesma permite, com as devidas reservas, uma primeira caracterização global da situação em 31 de Dezembro de 2005.*

#### ***Identificação das entidades devedoras e caracterização das respectivas dívidas***

*Das 559 entidades públicas objecto de inquérito pelo Tribunal foram recebidas respostas de 546, ou seja de 98% do universo.*

*Dessas entidades, cerca de 51%, ou seja 280 entidades, responderam no sentido de não terem qualquer dívida.*

*Em relação às restantes, evidencia-se um total de dívida, em 31 de Dezembro de 2005, superior a €5 mil, por credor, de cerca de €1.520,3 milhões, sendo de €711,3 milhões o valor da dívida vencida e não paga nessa data e de €809 milhões o valor da dívida vincenda, o que corresponde, respectivamente, a 46,8% e 53,2% daquele total.*

*É de salientar que, em face dos dados recebidos, desse total só €734,3 milhões (48% do total) dizem respeito a entidades do sector público administrativo (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), dizendo o restante respeito às outras entidades abrangidas.*

*Quanto ao peso da dívida por ministério/tutela, observa-se um predomínio muito acentuado do Ministério da Saúde, com 69,5% do total da dívida. Dos restantes, destaca-se o Ministério da Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com um peso relativo de 9% e, com dívidas superiores a 3% do total, os Ministérios da Defesa, do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional e das Finanças e da Administração Pública, com 4,8%, 3,4% e 3,2%, respectivamente.*

*Apresenta-se, no Anexo I, a lista das entidades públicas que no inquérito referido apresentaram um montante de dívidas superior a € 10 milhões<sup>1</sup>.*

*Do total da dívida inventariada em 31 de Dezembro de 2005 continuava por pagar em 30 de Junho de 2006 cerca de € 581,3 milhões, que compreendia dívida vencida em 31 de Dezembro de 2005 e não paga até 30 de Junho de 2006 no valor de € 347,8 milhões e € 233,5 milhões de dívida vincenda e não paga até à mesma data.*

*O tratamento da informação recolhida permitiu obter a lista dos credores do Estado relativamente à dívida total, dívida vencida e dívida vincenda, verificando-se que a dívida total, no montante de € 1.520,3 milhões, se distribuía por 6.550 credores, apresentando-se no quadro seguinte a sua distribuição por montantes de dívida.*

**Quadro II.28 – Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2005 por montantes de dívida**

(em euros)

Classes	Total			
	N.º	%	Valor	%
5 000 ≤ 100 000	5 224	80	131 164 938,81	8,6
100 000 ≤ 1 000 000	1 105	17	327 835 375,75	21,6
1 000 000 ≤ 4 000 000	155	2	294 426 647,00	19,4
4 000 000 ≤ 10 000 000	43	1	265 899 215,00	17,5
10 000 000 ≤ 50 000 000	22	0	384 647 511,00	25,3
50 000 000	1	0	116 349 522,00	7,7
<b>Total</b>	<b>6 550</b>	<b>100</b>	<b>1 520 323 209,56</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Respostas recebidas das entidades devedoras através de inquérito efectuado pelo Tribunal.

*Verifica-se, assim, que 66 credores, ou seja cerca de 1% do total, tinham, em 31 de Dezembro de 2005, créditos sobre o Estado superiores a € 4 milhões, totalizando o valor global de € 766,9 milhões, ou seja mais de 50% da dívida total identificada pelas entidades públicas devedoras.*

*Foram esses, portanto, nos termos da metodologia acima indicada, os credores seleccionados para inquérito na segunda fase dos trabalhos.*

<sup>1</sup> No âmbito do contraditório, quer o Ministério das Finanças quer o Ministério da Saúde colocam dívidas sobre se os valores aqui indicados estariam expurgados das dívidas entre as diferentes entidades públicas inquiridas, o que, se não estivesse assegurado, teria como consequência a sua sobrevalorização. Esta dívida não tem, porém, razão de ser dado que esses valores totais para cada entidade devedora estão suportados em listas nominativas dos correspondentes credores, fornecidas directamente ao Tribunal no âmbito do inquérito realizado, não se incluindo ou tendo sido expurgados como credores as outras entidades públicas abrangidas pela presente acção, pelo que, designadamente, não estão incluídas nos valores indicados neste anexo dívidas entre instituições do SNS. Acresce que os valores da conta 22 do POCSS usados como referência pelo Ministério da Saúde nunca poderiam servir para este efeito pois não incluem todas as dívidas por fornecimento de bens e serviços.



com  
març  
2007  
P. P. P.  
9

**Identificação dos principais credores do Estado e caracterização dos respectivos créditos<sup>1</sup>**

Dos 66 credores identificados da forma acima mencionada e objecto de inquérito foram recebidas respostas, em tempo útil, de 61 deles, que reportaram créditos, em 31 de Dezembro de 2005, no valor global de €1.014,4 milhões, correspondendo 57,2% a créditos vencidos naquela data e 42,8% a créditos vincendos, conforme quadro seguinte.

**Quadro II.29 – Créditos sobre o Estado de 61 dos seus principais credores**

(em euros)

	Créditos em 31 de Dezembro de 2005						
	Nº de Credores	Créditos Vencidos	%	Créditos vincendos	%	Total	%
>10 000 000	39	497 105 296,2	56,3	386 013 687,8	43,7	883 118 984,0	87,1
<10 000 000	22	83 878 842,4	63,9	47 355 448,0	36,1	131 234 290,4	12,9
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>580 984 138,6</b>	<b>57,2</b>	<b>433 369 135,8</b>	<b>42,8</b>	<b>1 014 353 274,4</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Respostas recebidas das entidades credoras através de inquérito efectuado pelo Tribunal.

Assim, da distribuição desses créditos por classes de montante do crédito verifica-se que:

- ◆ 39 entidades, cujos créditos serão superiores a € 10 milhões, apresentam um crédito total de € 883,1 milhões, representando 87,1% do total desses créditos (56,3% de créditos vencidos e 43,7% de créditos vincendos);
- ◆ 22 das restantes entidades, que responderam ao formulário, cujos créditos são inferiores a € 10 milhões, apresentam o valor total de € 131,2 milhões, representando 12,9% do total dos créditos (63,9% de créditos vencidos e 36,1% de créditos vincendos).

Relativamente à situação desses créditos em 30 de Junho de 2006 verifica-se que o montante dos créditos vencidos e não pagos é de € 235,1 milhões e o total dos créditos vincendos e não pagos é de € 139,9 milhões. Verifica-se, assim, de acordo com a informação disponibilizada ao Tribunal pelas entidades credoras, que do total dos créditos de € 1.014,4 milhões reportados a 31 de Dezembro de 2005 se mantinha por pagar, em 30 de Junho de 2006, o total de € 375,0 milhões, ou seja 36 % desse total.

Analisada, de acordo com a informação reportada pelos credores, a antiguidade da dívida do Estado em 31 de Dezembro de 2005 verifica-se o seguinte:

- ◆ 82,4% do total, representando € 836,1 milhões, são créditos com origem em 2005 (destes, 49,5% respeitam a créditos vencidos naquela data);

<sup>1</sup> A expressão “dívida/credores do Estado” é usada neste texto com o significado de credores/dívida das entidades públicas abrangidas pela acção (veja-se ponto “Objectivos e âmbito”).

- ◆ 8,3%, no valor de € 84 milhões, respeitam a créditos cuja origem se reporta ao ano de 2004 (destes, 98% respeitam a créditos vencidos a 31 de Dezembro de 2005);
- ◆ 5,8%, no valor de € 58,5 milhões, respeitam a créditos cuja origem se reporta a anos entre 1991 e 2003;
- ◆ Apenas 3,5% do total correspondem a entidades que nos formulários remetidos não indicaram a data de constituição da dívida, a qual ascende a € 35,8 milhões.

*O Tribunal considera uma prioridade da sua acção a confirmação da antiguidade desta dívidas junto das entidades devedoras, para verificar se tais créditos são reconhecidos por estas e em que montante (dado poder tratar-se, por exemplo, de créditos que estão em litígio e que, por isso, não são reconhecidos pelo Estado) e, caso existam, averiguar as razões da sua não liquidação.*

*Os dados recolhidos foram também, na parte aplicável, objecto, por via informática, de um primeiro cruzamento com os fornecidos pelas entidades devedoras tendo-se verificado, apesar de em termos líquidos totais, o desvio apurado ser de € 86,5 milhões, ou seja 13,1%, desvios muito significativos, para mais e para menos, que terão de ser esclarecidos. Por isso, os valores aqui apresentados têm as reservas decorrentes desta falta de conciliação, cujas razões o Tribunal procurará averiguar em acções subsequentes.*

*Estes desvios justificam que a elaboração da lista apresentada no Anexo II, sobre credores do Estado, tenha tido como critério o cruzamento da informação prestada pelas entidades devedoras com a colhida junto das entidades credoras e cujos montantes, em ambas as fontes, são superiores, em 31 de Dezembro de 2005, a € 10 milhões.*

### ***Outras dívidas não financeiras***

*Tendo em conta a metodologia usada, o montante acima identificado de € 1.520,3 milhões, reportado pelas entidades públicas devedoras, não representa a totalidade das dívidas não financeiras do Estado em 31 de Dezembro de 2005, pois, mesmo sem considerar a existência de eventuais erros e omissões na informação reportada, quer por devedores quer por credores, não abrange a totalidade das entidades do sector público administrativo (Administração Central) nem dívidas inferiores a € 5 mil, por credor<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Indicador deste facto, mesmo considerando que parte da diferença poderá corresponder a valores indicados pelas entidades credoras que o Estado não reconhece como dívidas, é que, em relação ao total dos 66 credores oficiados, com base num total reportado pelas entidades devedoras de € 766,9 milhões, se passa para um montante global reportado pelas 61 entidades credoras que responderam ao inquérito de € 1.014, 4 milhões de créditos.



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
S

*Além destas, entre as dívidas não abrangidas encontram-se aquelas cujo pagamento tem sido efectuado pela Direcção-Geral do Tesouro por “despesas excepcionais” e pelas chamadas “regularizações de situações do passado”<sup>1</sup>.*

*Neste âmbito, têm assumido particular relevo as denominadas “bonificações de juros”, relativas, designadamente, a bonificações do crédito à habitação, pelo que o Tribunal oficiou a um conjunto de entidades bancárias no sentido de obter informação sobre os créditos que as mesmas consideravam deter sobre o Estado a este título. Nas respostas obtidas verifica-se que as instituições de crédito (CGD, BANIF, BCP, BIC, BPI, CCCAM, SANTANDER e MGL) reivindicam dívidas do Estado no total de €471,2 milhões por bonificações de juros até 31 de Dezembro de 2005. É de notar, porém, que o Estado, através da Direcção Geral do Tesouro, ainda não validou estes montantes pelo que se trata de valores que não são considerados “certos, líquidos e exigíveis” mas que quando e pelo montante considerado válido serão pagos<sup>2</sup>.*

*São também de elevado montante as dívidas correspondentes a compensações financeiras e/ou indemnizações compensatórias, tendo 5 entidades inquiridas especialmente a este propósito pelo Tribunal (BRISA, TAP, FERTAGUS, SATA, e CP) reivindicado créditos no valor total de €118 milhões<sup>3</sup>*

*Existem ainda outras dívidas em 31 de Dezembro de 2005, no âmbito das parcerias público – privadas. Em informação prestada ao Tribunal no decurso desta acção:*

- ◆ *O Gabinete do Metro Sul do Tejo salienta que existiam, nesta data, facturas emitidas, não conferidas e por pagar – €1,3 milhões; valores reclamados e facturados pela concessionária a aguardar regularização pela Comissão de Acompanhamento – €0,2 milhões<sup>4</sup>;*

<sup>1</sup> Sobre esta matéria veja-se designadamente o Relatório de Auditoria n.º 26/06 – 2ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

No âmbito da presente acção, em 21 de Novembro de 2006, a Direcção Geral do Tesouro informou que, a este título, foram assumidas, nesse ano, despesas no total de €1.557,6 milhões, anteriores a 31 de Dezembro de 2005, na qual se incluem, porém, dívidas à União Europeia (€201,6 milhões), dívidas relativas a realizações / aumento de capital estatutário (€286,9 milhões) e dívidas no valor de €801,1 milhões, correspondentes a dois empréstimos bancários, contraídos pelo IGIFS em 23 de Dezembro de 2005, no valor de €400 milhões cada e €1,1 milhões relativos a juros. De referir que estas importâncias foram amortizadas em 20 de Janeiro de 2006, apesar do prazo terminar a 30 do mesmo mês e ano (Sobre estes empréstimos bancários veja-se - Capítulo VIII – Operações de Tesouraria).

<sup>2</sup> Na referida informação prestada ao Tribunal em 21 de Novembro de 2006 a Direcção Geral do Tesouro informa que no decurso de 2006 já tinha validado responsabilidades neste domínio anteriores a 31 de Dezembro de 2005 no montante de cerca de €147,3 milhões, dos quais, em 30 de Junho de 2006, já se encontrava pago o total de €123,2 milhões.

<sup>3</sup> Na referida informação prestada ao Tribunal em 21 de Novembro de 2006, a Direcção Geral do Tesouro informa que no decurso de 2006 já tinha validado responsabilidades anteriores a 31 de Dezembro de 2005 em relação a estas entidades, das quais se exclui a CP, no montante de €73,3 milhões, cuja importância, em 30 de Junho de 2006, já se encontrava paga.

<sup>4</sup> Sobre outras eventuais responsabilidades do Estado para com a concessionária veja-se o Relatório de Auditoria nº46/06 – 2ª Secção, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

- ◆ *O Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças indica que, na mesma data, existiam ainda dívidas vencidas, da responsabilidade da Direcção Geral do Tesouro<sup>1</sup>, no montante de € 6, 7 milhões à Brisa e € 4 milhões à Fertagus<sup>2</sup>.*

*O Tribunal, que se defrontou com alguma dificuldade na obtenção desta informação, considera que uma estimativa das responsabilidades existentes no fecho de cada exercício e que o Estado regularizará nos termos indicados, através da Direcção Geral do Tesouro, em exercícios seguintes deveria ser claramente indicada na Conta Geral do Estado.*

### **Notas finais**

*O Tribunal entende dever sublinhar, mais uma vez, que os valores aqui apresentados têm de ser entendidos com as reservas decorrentes de ainda não terem sido validados através de confirmação in loco que detecte os eventuais erros e omissões na informação reportada e, desse modo, justifique os significativos desvios entre a informação prestada pelas entidades devedoras e pelas entidades credoras. Isso não prejudica, porém, a oportunidade da sua divulgação como primeira caracterização global da situação.*

*Por outro lado, com base neles e dado que se trata de um levantamento que o Tribunal efectua pela primeira vez e com referência a uma única data (31 de Dezembro de 2005) não é possível formular qualquer juízo sobre a evolução da dívida não financeira do Estado. É que dívidas do Estado no fecho de um exercício económico é natural que existam, pelo que importa analisar, além do seu montante e da sua antiguidade, se essa dívida cresce ou decresce, o que, pelas razões apontadas, não se torna possível avaliar nesta primeira acção. O Tribunal espera poder fazê-lo, utilizando o repositório de informação agora criado e a experiência obtida, em futuros Pareceres sobre a Conta Geral do Estado.*

*Finalmente, a existência de dívida não financeira só por si não tem qualquer efeito no défice público, em termos de contabilidade nacional, já que os fornecimentos de bens e serviços que lhe deram origem foram eventualmente, na parte aplicável, tomados em consideração no apuramento do mesmo no ano em que se verificaram.*

---

<sup>1</sup> Não referenciadas por esta entidade na informação remetida em 21 de Novembro.

<sup>2</sup> Trata-se de importâncias, entretanto, já pagas, a primeira, logo em 4 de Janeiro de 2006, e a segunda, em Julho e Agosto do mesmo ano, que acrescem ao valor inicialmente reportado pela Direcção Geral do Tesouro e indicado na nota 6.



com  
març  
2006  
P. P. P.  
S

*Anexo I – Entidades que apresentam dívidas não financeiras em 31 de Dezembro de 2005, superiores a € 10 milhões, e situação das mesmas a 30 de Junho de 2006*

(em euros)

Entidade	Total da Dívida em 31-12-2005	Total da Dívida em 31-12-2005 e não paga até 30-06-2006
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo	45 346 859,47	–
Administração Regional de Saúde do Alentejo	17 566 663,71	76 219,90
Administração Regional de Saúde do Centro	90 612 740,10	1 143 598,05
Administração Regional de Saúde do Norte	114 009 928,53	744 338,40
CacémPolis - Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis no Cacém, S.A.	10 148 496,52	–
Centro Hospitalar da Cova da Beira, E. P. E. - Covilhã	17 899 890,99	13 302 836,94
Centro Hospitalar de Lisboa (Zona Central) - Lisboa	40 906 124,88	26 172 831,53
Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, E. P. E. - Lisboa	89 508 755,70	58 481 128,88
Centro Hospitalar de Setúbal, E. P. E.	69 975 512,08	62 727 876,36
Centro Hospitalar de Vila Real/Peso da Régua, E. P. E. - Vila Real	16 013 705,79	6 956 039,27
Centro Hospitalar do Alto Minho, E. P. E. - Ponte de Lima	17 857 545,58	14 481 499,25
Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio, E. P. E. - Portimão	31 214 057,82	20 266 063,84
Centro Hospitalar do Médio Tejo, E. P. E. - Tomar	13 248 752,87	5 924 397,08
Centro Hospitalar do Nordeste, E. P. E. - Bragança	13 042 843,16	1 188 750,85
Direcção Nacional - Polícia de Segurança Pública	15 296 945,92	2 580 680,98
Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes Administração Pública	42 887 007,52	974 033,01
EP - Estradas de Portugal, E. P. E.	129 642 817,97	27 076 431,24
Hospitais da Universidade de Coimbra	17 340 760,82	349 152,54
Hospital da Senhora da Oliveira, E. P. E. - Guimarães	11 438 660,97	7 924 466,61
Hospital de Curry Cabral - Lisboa	11 060 975,95	39 694,74
Hospital de Garcia de Orta, E. P. E. - Almada	44 948 586,96	32 778 203,67
Hospital de Nossa Senhora do Rosário, E. P. E. - Barreiro	16 233 555,00	7 281 117,00
Hospital de Pulido Valente, E. P. E. - Lisboa	27 763 596,55	18 712 059,12
Hospital de Santa Maria, E. P. E. - Lisboa	52 195 349,47	36 828 138,20
Hospital de Santa Marta, E. P. E. - Lisboa	32 587 968,28	18 015 840,24
Hospital de São João, E. P. E. - Porto	34 699 003,60	7 421,53
Hospital de São Marcos - Braga	27 485 702,65	13 671 369,00
Hospital de São Teotónio, E.P.E - Viseu	15 782 079,84	7 328 342,96
Hospital Distrital de Santarém, E. P. E.	10 969 017,90	3 877 822,53
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (*)	20 467 867,45	53 761,41
Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos	19 189 337,17	6 816 865,65
Manutenção Militar	29 534 186,22	21 375 326,05
PolisVila do Conde - Sociedade para o Desenvolvimento do Programa Polis em Vila do Conde, S.A.	10 409 674,16	5 917 295,24
Serviços Sociais do Ministério da Justiça	22 901 818,13	14 960 551,01
Unidade Local de Saúde de Matosinhos, E. P. E.	18 920 613,75	6 354 813,62

(\*) Inclui € 20,1milhões respeitante a subsídios.

Fonte: Respostas recebidas das entidades devedoras através de inquérito efectuado pelo Tribunal.

*Além das dívidas destas entidades existem também outras, de valor muito significativo, que são responsabilidades assumidas pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, e que têm sido objecto de regularização através de “despesas excepcionais” e de “regularizações de situações do passado”.*

**Anexo II – Entidades a quem o Estado devia em 31 de Dezembro de 2005 montantes superiores a € 10 milhões por fornecimento de bens e serviços**

Entidade
ABBOTT LABORATÓRIOS, LDA.
AMGEN-BIOFARMACEUTICA. LDA
ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FARMÁCIAS
ASTRAZENECA-PRODUTOS FARMAC., LDA
B.BRAUN MEDICAL, LDA
BANCO COMERCIAL PORTUGUÊS, S.A + BANCO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO, SA
BRISA, SA
BRYSTOL MYERS SQUIBB
CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS, SA
GILLEAD SCIENCES, LDA
GLAXOSMITKLINE PRODUTOS FARMACÊUTICOS, LDA.
JONHSON & JONHSON, LDA.
LABORATÓRIOS PFIZER, LDA.
MERK, SHARP & DOHME, LDA.
OCTAPARMA-PRODUTOS FARMACÊUTICOS, LDA.
ROCHE SISTEMAS DIAGNOSTICOS
SANOFY AVENTIS, PROD. FARM, SA + SANOFI-SYNTHELABO-PRODUTOS FARMACÊUTICOS, SA
SCHERING-PLOUGH INTERNATIONAL
SHERING LUSITANA, LDA.
SOMAGUE-ENGENHARIA, SA
SUCH-SERVIÇO UTILIZAÇÃO COMUM HOSPITAIS
WYETH LEDERLE PORTUGAL, LDA,

Fonte: Respostas recebidas das entidades devedoras através de inquérito efectuado pelo Tribunal e informação prestada pela Direcção Geral do Tesouro relativamente a responsabilidades anteriores a 31 de Dezembro de 2005 por ela assumidas em 2006, em ambos os casos cruzada com a informação recebida das entidades credoras.



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
8

## VII – Património do Estado

A análise constante deste capítulo visa dar cumprimento à alínea c) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

### 1. PATRIMÓNIO FINANCEIRO DO ESTADO

#### A) Visão Global

Tal como vem sendo assinalado nos Pareceres dos últimos anos, a inventariação do património do Estado não se encontra ainda concluída e a Conta Geral do Estado não é acompanhada de balanços e demonstrações de resultados. Consequentemente, a análise patrimonial em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado, prevista no artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, defronta sérias dificuldades. Para colmatar tal insuficiência, o Tribunal aprovou Instruções<sup>1</sup> relativas ao património financeiro que vinculam todos os serviços e organismos da administração central e os institutos públicos, que revistam a forma de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos, a remeter anualmente informação relativa aos activos financeiros de prazo superior a um ano.

As Instruções referidas não foram, ainda, plenamente aplicadas, situação que se espera ultrapassar em anos futuros, mas a informação prestada, embora incompleta em vários pontos, abrange, ainda assim, um conjunto de activos financeiros mais vasto do que no ano precedente. Este facto e a circunstância de terem sido introduzidas rectificações ou alterações de critério no apuramento da informação que serve de base à análise do património financeiro, limitam a possibilidade de comparação directa com a que consta do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004.

A análise dos activos financeiros geridos pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos do Estado é feita, separadamente e, como existem operações entre entidades integradas nos dois subsectores, o apuramento do valor nominal global do património financeiro deste conjunto de subsectores implicou movimentos de consolidação. O quadro seguinte mostra um crescimento nominal de cerca de 11% no valor consolidado dos activos financeiros analisados neste capítulo. Esta variação é particularmente determinada pelo crescimento do valor das participações não societárias e dos créditos por empréstimos concedidos que registaram, em 2005, variações de 45,7% e 11,3%, respectivamente.

---

<sup>1</sup> Instruções n.º 2/2000-2.ª Secção, publicadas no Diário da República, II série, de 20 de Dezembro de 2000, que substituíram as aprovadas em 1993.

**Quadro II.30 – Património financeiro consolidado dos SI e SFA.  
Evolução registada em 2005, por tipo de activo**

(em milhares de euros)

	Valor Nominal		Variação	
	31.12.04	31.12.05	Em valor	Em %
Créditos por empréstimos	5 276 956	5 871 292	594 336	11,3
Créditos por garantias	333 753	364 510	30 757	9,2
Outros créditos	59 853	58 952	-901	-1,5
Obrigações	113 669	102 296	-11 373	-10,0
Títulos de participação	924	884	-40	-4,3
Fundos de investimento	397 001	468 876	71 875	18,1
Participações societárias	8 066 492	7 821 862	-244 630	-3,0
Participações não societárias	3 171 590	4 619 923	1 448 334	45,7
Outros activos financeiros	12 497	10 004	-2 493	-19,9
<b>Total</b>	<b>17 432 735</b>	<b>19 318 600</b>	<b>1 885 865</b>	<b>10,8</b>

O quadro e gráfico seguintes apresentam, em valor e em estrutura, a composição das carteiras de activos financeiros destes dois subsectores, reportada a 31 de Dezembro de 2005 (valores consolidados).

**Quadro II.31 – Repartição do património financeiro consolidado, por subsector e tipo de activo.**

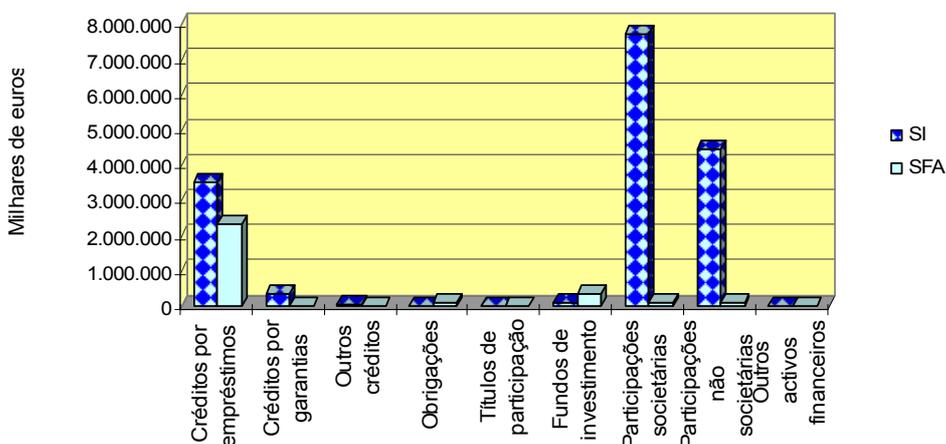
(em milhares de euros)

	Subsectores				Total	
	SI		SFA		Montante	Estrutura (%)
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)		
Créditos por empréstimos concedidos	3 527 417	21,7	2 343 875	76,4	5 871 292	30,4
Créditos por execução de garantias	363 264	2,2	1 246	0,0	364 510	1,9
Outros créditos	52 873	0,3	6 079	0,2	58 952	0,3
Obrigações	5	0,0	102 291	3,3	102 296	0,5
Títulos de participação			884	0,0	884	0,0
Fundos de investimento	99 670	0,6	369 206	12,0	468 876	2,4
Participações societárias	7 723 689	47,5	98 173	3,2	7 821 862	40,5
Participações não societárias	4 482 796	27,6	137 127	4,5	4 619 923	23,9
Outros activos financeiros			10 004	0,3	10 004	0,1
<b>Total</b>	<b>16 249 714</b>	<b>100</b>	<b>3 068 886</b>	<b>100</b>	<b>19 318 600</b>	<b>100</b>



com  
març  
2005  
P. Paulo  
S

Gráfico II.22– Repartição do património financeiro, por subsector e tipo de activo



No subsector dos serviços integrados, registou-se uma significativa variação negativa quer em valor absoluto quer em percentagem, no valor nominal das participações societárias (€-248 milhões) e variações positivas nas participações não societárias (€1.440 milhões) e nos créditos por empréstimos (€445 milhões). Na sua globalidade, o valor nominal destes activos financeiros apresentou uma variação positiva de 11,5% (€1.711 milhões).

Como aspectos mais salientes neste subsector, destacam-se:

- ◆ A concessão de dois novos empréstimos à GESTNAVE no montante global de €40 milhões que se destinaram a cobrir dificuldades de tesouraria da empresa e a cobrir encargos com o fundo de pensões, não se antevendo que a empresa os venha a poder reembolsar, pelo que os empréstimos concedidos não se traduzem, de facto, em verdadeiros activos financeiros do Estado.
- ◆ A regularização da situação dos empréstimos concedidos ao abrigo do Programa de Financiamento a Arrendatários Rurais (PAR), no período 2003/2005, pelo Despacho Conjunto n.º 652/2005, o qual também suspendeu a aprovação de novas operações, condicionando a reabertura do programa à reformulação do mesmo.
- ◆ O agravamento da situação de mora dos créditos sobre a Hidroeléctrica de Cahora Bassa, a República de Moçambique e a República de S. Tomé e Príncipe, já assinalada nos Pareceres anteriores e a inexistência de progressos na regularização dos créditos sobre a Sorefame e o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado.
- ◆ O aumento em cerca de €17 milhões (12,5%) do valor dos créditos por recuperar resultantes da execução de garantias prestadas pelo Estado, consequência de se continuar a verificar que os novos pagamentos são de valor muito superior ao das recuperação das quantias despendidas, tendo estas, também, diminuído significativamente em 2005.
- ◆ O aumento do capital do Instituto Nacional Habitação em €3,6 milhões (cerca de 12%), verba que se destinou a financiar uma participação do Instituto na PORTO VIVO, SRU – Sociedade Urbana de Reabilitação da Baixa Portuense.

- ◆ A aquisição de 8.217.882 unidades de participação do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital, no montante de cerca €41 milhões.
- ◆ O aumento do capital da Rádio e Televisão Portuguesa, SA, no valor de €55,7 milhões.
- ◆ A transformação de todas as sociedades anónimas hospitalares em entidades públicas empresariais, operada pelo Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de Dezembro, tendo originado a saída da carteira da Direcção-Geral do Tesouro de 31 empresas com um capital social global de €954,9 milhões. Como contrapartida, houve um aumento de participações não societárias, existindo em 31 de Dezembro de 2005 mais 32 empresas públicas do que no termo do exercício de 2004. As novas entidades públicas empresariais são a EP – Estradas de Portugal, que resultou da transformação do Instituto de Estradas de Portugal, e 31 hospitais.
- ◆ A aquisição à PARPÚBLICA de 160 milhões de acções da EDP – Energias de Portugal, SA, por permuta com acções da GALP Energia SGPS, e a sua venda integral, em seguida, à mesma entidade.
- ◆ As participações proporcionaram ao Estado €84,6 milhões de dividendos, valor muito inferior ao de 2004 que fora de €448,2 milhões. Os dividendos recebidos em 2005 referem-se a nove empresas: Aeroportos de Portugal, Administração dos Portos do Douro e Leixões, Empresa de Desenvolvimento Mineiro, Petróleos e Gás de Portugal, Investimentos e Participações Empresariais Macau, PARPÚBLICA, Portugal Telecom, Rede Eléctrica Nacional e Sonagi.
- ◆ A alienação de acções integradas na carteira do Estado proporcionou uma receita de €403,6 milhões, valor bastante inferior aos €925 milhões previstos no orçamento inicial.

Às receitas de alienação de partes sociais de empresas registadas na Conta Geral do Estado de 2005 soma-se o saldo transitado do ano anterior no valor de €368,2 milhões e o valor que o Fundo de Regularização da Dívida Pública recebeu em 2005 de juros, reembolsos de empréstimos e outras aplicações financeiras, estando assim disponíveis para aplicações cerca de €778,2 milhões. As aplicações efectuadas pelo Fundo ascenderam a €690,9 milhões, €660,0 milhões em anulação e amortização de dívida pública e €30,9 milhões em participações de capital, daí resultando um saldo para 2006 de €87,3 milhões.

No que respeita ao subsector dos serviços e fundos autónomos, a análise realizada recaiu sobre o património financeiro gerido por 83 organismos, verificando-se novamente que a maioria deles detinha uma carteira pouco diversificada, composta por um só tipo de activo financeiro.

No final do ano de 2005, o património financeiro dos 83 serviços e fundos autónomos atingia um valor nominal de €6.392,9 milhões (valor não consolidado), o que representa uma evolução bastante significativa de €1.487,2 milhões (+30,3%) em relação ao final de 2004, tendo ainda proporcionado rendimentos no valor de €102,0 milhões. Continua a merecer destaque o aumento registado no valor nominal dos títulos de dívida pública (€1.311,8 milhões), representando 88,2% da evolução global, e que ocorreu, essencialmente, na carteira da Caixa Geral de Aposentações. Dos restantes tipos de activos, salienta-se o crescimento dos créditos por empréstimos (€146,2 milhões) e, contrariando os decréscimos verificados em anos anteriores, a variação positiva registada nas participações societárias (€3,7 milhões).

Continuou a verificar-se uma grande disparidade no peso dos vários tipos de activos no valor global do património financeiro dos serviços e fundos autónomos, que se acentuou no exercício em apreço no caso dos títulos de dívida pública. No final do ano, estes representavam 51% do valor global do património financeiro deste subsector. Outros activos há que continuam a não ter expressão, como é o



20m.  
14/12/07  
[Handwritten signature]

caso dos títulos de participação e dos créditos por execução de garantias. Observou-se ainda que 71,3% do valor global deste património financeiro se concentrava, em 31 de Dezembro de 2005, nas carteiras de apenas dois organismos, a Caixa Geral de Aposentações e o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, sendo a primeira constituída, quase na totalidade, por títulos de dívida pública e a segunda, essencialmente, por créditos.

## **B) Observações e Recomendações**

### **b.1) Legalidade e regularidade**

#### **b.1.1) Limite para a realização de operações activas**

Em 2005, os serviços integrados concederam empréstimos de médio e longo prazo no valor de cerca de €74,3 milhões e os concedidos pelos serviços e fundos autónomos ascenderam a €267,2 milhões, ultrapassando-se assim, largamente, o limite fixado na Lei do Orçamento, que era de €100 milhões. Os serviços e fundos autónomos concederam também empréstimos de curto prazo, que devem ser incluídos para efeitos do limite previsto na referida lei. Verificou-se, ainda, que as operações realizadas pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais foram autorizadas pelo Ministro das Finanças, directamente ou por meio de delegação de competências, mas, nos outros casos, tal não ocorreu, pelo que foi violado o disposto no n.º 1 do artigo 50.º da Lei do Orçamento de Estado para 2005, Lei n.º55-B/2004, de 30 de Dezembro, quer na parte respeitante ao valor máximo fixado para as operações a realizar, quer na parte relativa à entidade competente para as autorizar.

#### **Recomendação 96 – PCGE/2005**

*O Tribunal de Contas recomenda à Assembleia da República que, em futuras leis do orçamento do Estado, a autorização para a realização de operações activas seja concedida com base numa previsão realista das operações a realizar, incluindo aquelas que devam ser realizadas por institutos públicos e, ao Governo que estabeleça procedimentos que assegurem a observância do quadro legal vigente e dos limites estabelecidos pela Assembleia da República por parte dos serviços da administração pública que dispõem de competência para a realização de operações activas.*

#### **b.1.2) Apoios reembolsáveis atribuídos pelos Serviços Sociais do Ministério do Trabalho e da Segurança Social**

Na auditoria realizada sobre o património financeiro dos Serviços Sociais do Ministério do Trabalho e da Segurança Social constatou-se que os actuais regulamentos dos subsídios de carência e habitação são ilegais por violação do disposto no n.º 1 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 109/92, de 2 de Junho, e que a concessão de subsídios para aquisição, construção e obras de conservação e beneficiação da habitação, não se restringindo a situações socialmente gravosas e urgentes, é ilegal por violação do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º do mesmo diploma.

#### **Recomendação 97 – PCGE/2005**

*Atenta a decisão governamental de extinguir por fusão os Serviços Sociais do Ministério do Trabalho e Segurança Social, o Tribunal recomenda ao Governo que, na elaboração da lei orgânica dos novos Serviços Sociais da Administração Pública e na sua regulamentação, sejam melhor explicitados os critérios de atribuição de subsídios.*

### **b.1.3) Títulos de participação do Instituto Nacional de Habitação**

A Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, Lei-quadro dos institutos públicos, não prevê que os institutos públicos disponham de um capital social ou estatutário representado por títulos, como é o caso do Instituto Nacional de Habitação. Por outro lado, e nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 19.º da mesma lei, cabe ao Ministro da tutela propor a nomeação dos membros dos conselhos directivos dos institutos públicos, o que não é compatível com o que actualmente dispõem os estatutos do Instituto, ao preverem que tal proposta seja da iniciativa da assembleia de participantes (artigo 7º do Decreto-Lei n.º 202-B/86, de 22 de Junho, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 305/91, de 16 de Agosto).

#### **Recomendação 98 – PCGE/2005**

*O Tribunal de Contas recomenda ao Governo a revisão dos Estatutos do Instituto Nacional de Habitação no sentido de os harmonizar com o disposto na Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.*

### **b.1.4) Compra e venda, entre a Direcção-Geral do Tesouro e a Párpública, de acções da EDP**

Em 2005, no âmbito da 6.ª fase de reprivatização da EDP – Energias de Portugal, SA, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças determinou que a Direcção-Geral do Tesouro adquirisse à PÁRPÚBLICA 160 milhões de acções da EDP, para em seguida lhe poder vender essas mesmas acções, assim cumprindo o disposto no n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei nº 209-A/2005. O Tribunal entende que, como os títulos já pertenciam à PÁRPÚBLICA, poderia dar-se por cumprida a obrigação estabelecida na citada disposição legal, não se justificando as operações de compra e venda de acções da EDP-Energias de Portugal realizadas entre a Direcção-Geral do Tesouro e a PÁRPÚBLICA, as quais, necessariamente, comportaram custos administrativos directamente imputados ao Orçamento do Estado de 2005 e, ainda, custos para a PÁRPÚBLICA.

### **b.1.5) Aumento de capital da Caixa Geral de Depósitos**

Em 16 de Dezembro de 2004 foi deliberado proceder a um aumento do capital social da Caixa Geral de Depósitos, no valor de €500 milhões, a realizar em numerário e com acções da EDP-Energias de Portugal, o qual só foi formalizado em Janeiro de 2005. O aumento de capital teve um prémio de emissão de €300 milhões, com base na maior flexibilidade que haveria na utilização de prémios na cobertura de prejuízos transitados, mas, uma vez que os prejuízos transitados da Caixa Geral de Depósitos foram muito mais elevados do que o previsto, este aumento não foi suficiente para permitir a distribuição de dividendos em 2005.

### **b.1.6) Participações em sociedades e associações por parte de Instituições do Ensino Superior**

Relativamente às participações das Universidades de Évora, do Minho e da Beira Interior, saliente-se que, não existindo na Lei n.º 108/88, de 28 de Setembro (Lei de autonomia das Universidades), qualquer disposição que expressamente autorize a tomada de participações das universidades em sociedades, associações e fundações, nos estatutos das Universidades em questão, ao contrário de outras instituições congéneres, também não constam normas a prever tais participações, tanto mais que, actualmente, o artigo 13º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, proíbe expressamente aos institutos públicos a tomada de participações em entidades de direito privado, salvo lei ou estatutos que expressamente o prevejam. Assim, o Tribunal considera ilegais as despesas realizadas por estas



com.  
març  
2007  
[Signature]

instituições do ensino superior com a aquisição de participações sociais, quer no ano de 2005, quer em anos anteriores.

## **b.1.7) Depósito a prazo numa instituição de crédito**

A Universidade de Coimbra mantém um depósito a prazo numa instituição de crédito privada, o que contraria o n.º 3 do artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprova o Regime de Tesouraria do Estado.

## **b.1.8) Liquidação da sociedade Lisboa 94 - Sociedade Promotora de Lisboa Capital Europeia da Cultura**

O Fundo de Fomento Cultural, enquanto accionista da Lisboa 94 - Sociedade Promotora de Lisboa Capital Europeia da Cultura, SA, informou que a sociedade continua em liquidação, embora, nos termos do Decreto-Lei n.º 145/92, de 21 de Julho, a mesma devesse ter sido concluída em 31 de Dezembro de 1995.

## **b.1.9) Não observância dos classificadores económicos das receitas e das despesas públicas**

Como se refere na alínea seguinte, diversas receitas e despesas relacionadas com activos financeiros foram incorrectamente classificadas, contrariando o disposto no artigo 8.º da Lei de enquadramento orçamental, quanto à especificação das receitas e despesas públicas que deve obedecer, designadamente, aos respectivos códigos da classificação económica.

### **Recomendação 99 – PCGE/2005**

*Face a estas situações, o Tribunal recomenda, mais uma vez, que sejam observados os classificadores aplicáveis, quer pelos executores, quer pelos responsáveis pelo controlo da execução orçamental, uma vez que a sua não observância, para além de outras consequências, afecta a qualidade da informação constante da Conta Geral do Estado.*

## **b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado**

### **b.2.1) Receitas e despesas dos SFA relativas a activos financeiros**

A Conta Geral do Estado não evidencia com rigor a totalidade das receitas e despesas dos serviços e fundos autónomos respeitantes a activos financeiros de médio e longo prazo<sup>1</sup>, em virtude de:

- ♦ Classificação por capítulos incorrecta de receitas respeitantes à amortização de empréstimos (Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa<sup>2</sup>) e ao reembolso de subsídios atribuídos no âmbito de programas comunitários (Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento);

<sup>1</sup> Este assunto está desenvolvido no Volume II, ponto 7.3.4.

<sup>2</sup> Segundo estes Serviços de Acção Social a respectiva classificação obedece a orientações dadas pela DGO, em 2003.

- ◆ Classificação incorrecta de receitas relativas a juros de empréstimos e aos prémios de risco cobrados (Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública e Instituto de Acção Social das Forças Armadas) e de uma prestação paga em regime de propriedade resolúvel (Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado) no capítulo respeitante a activos financeiros;
- ◆ Classificação incorrecta de despesas relacionadas com a participação em diversas entidades (Universidade do Minho) noutros agrupamentos;
- ◆ Classificação incorrecta das participações financeiras concedidas no âmbito do projecto Chiado com Cor (Fundo Remanescente de Reconstrução do Chiado) bem como das comissões que irão ser cobradas, relativamente a serviços prestados, (Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas) como activos financeiros;
- ◆ Classificação incorrecta das receitas e despesas relativas a empréstimos de curto prazo (Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública) em activos financeiros de médio e longo prazo e das receitas e despesas relativas a títulos de dívida pública de médio e longo prazo (Caixa Geral de Aposentações) em activos de curto prazo;
- ◆ Classificação incorrecta dos valores de juros e prémios de risco a pagar pelos beneficiários dos empréstimos concedidos em 2005, que não constituíram qualquer encargo para o organismo e não implicaram saída de fundos (Instituto de Acção Social das Forças Armadas), como despesas do ano;
- ◆ Omissão na Conta Geral do Estado das receitas respeitantes a parte do produto da venda/reembolso de títulos (Caixa Geral de Aposentações) e a prestações cobradas em 2005, mas vencidas em anos anteriores (Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana), bem como de despesas respeitantes a algumas aquisições de títulos (Caixa Geral de Aposentações) e à realização do fundo social (Universidade do Porto).

### **b.2.2) Créditos extintos**

Nos mapas que acompanham a Conta Geral do Estado, para dar cumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 76.º da Lei de enquadramento orçamental, foram detectadas situações de anulação de créditos não constantes do Mapa 8 (serviços integrados e a serviços e fundos autónomos) e, também, situações de extinção de créditos por dação em cumprimento (serviços e fundos autónomos) que não constam do Mapa 4. Este facto decorre, por um lado, da respectiva informação só ter sido compilada por algumas das Delegações da Direcção-Geral do Orçamento e, por outro, da informação relativa a um organismo, embora reportada atempadamente à respectiva Delegação, não ter sido incluída nos referidos mapas.

#### **Recomendação 100 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que sejam instituídos os mecanismos necessários ao cumprimento do estabelecido no n.º 2 do artigo 76º da Lei de enquadramento orçamental.*

### **b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno**

#### **b.3.1) Instituto de Turismo de Portugal**

O Instituto de Turismo de Portugal continuou a evidenciar deficiências no seu sistema de informação, não tendo procedido à rectificação e aperfeiçoamento dos procedimentos contabilísticos e de controlo



com  
març  
2007  
P. Paulo  
8

interno, objecto de reparo pelo Tribunal em auditorias anteriores. Deste modo, voltaram a ser incluídos no presente Parecer os valores apresentados pelo Instituto, embora com reservas.

## **b.3.2) Acções e títulos de dívida pública transferidos para o Instituto do Desporto de Portugal e organismos que o antecederam**

O Instituto do Desporto de Portugal não esclareceu o destino dado a um conjunto de acções e títulos de dívida pública transferidos pela Direcção-Geral do Património, situação que indicia deficiências de controlo sobre os seus activos.

## **2. PARTICIPAÇÕES DO INSTITUTO DE APOIO ÀS PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS E AO INVESTIMENTO**

### **A) Visão Global**

O Tribunal realizou uma auditoria ao património financeiro do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento<sup>1</sup>, tendo como principais objectivos avaliar a pertinência das participações existentes, face às missões legalmente cometidas ao Instituto, a efectividade do sistema de acompanhamento das participadas, a repercussão das operações relativas a entidades participadas na situação financeira do Instituto, e a forma da sua contabilização, pretendendo-se também verificar se foram tidas em conta as observações e recomendações de uma verificação externa do Tribunal, que incidiu sobre o ano de 1999. Foram, também, analisadas as participações que não se traduzem em activos financeiros, mas apenas no pagamento de prestações qualificadas como jóias ou quotas, na medida em que se podem pôr em relação a estes casos preocupações quanto à pertinência do envolvimento do Instituto, ou da sua continuidade, ao acompanhamento que faz destas entidades e, até, à repercussão da sua situação financeira na do Instituto, análogas às que se põem em relação aos casos de activos financeiros.

No início de 2005, o Instituto considerava como suas participadas um total de 95 entidades, sendo 68 patrimoniais, isto é, adoptando uma qualquer forma de titulação dos direitos dos participantes em relação ao património social, e 27 extrapatrimoniais, ou seja, em relação às quais o participante realizou uma entrada inicial ou assegura o pagamento de uma quota anual, perdendo em caso de desvinculação qualquer direito sobre a entidade. Entre essas 95 entidades encontravam-se 47 associações, incluindo 10 que se regem por legislação especial aplicável aos centros tecnológicos, 22 sociedades anónimas, 4 fundações de direito privado, um fundo personalizado com a natureza de fundação pública, 20 fundos não personalizados com a natureza de patrimónios autónomos e um agrupamento complementar de empresas. Podem ser considerados controlados pelo Instituto, em função da titularidade de capital, de exercício da gestão e da forma de financiamento, uma associação, 6 sociedades anónimas e 12 fundos.

As situações analisadas foram constituídas entre 1982 e 2005, estando, em certos casos, mal documentado o processo que levou o Instituto a investir, e tendo-se esgotado, noutros casos, a utilidade da participação, sem que o Instituto tenha concretizado a saída, havendo apenas a registar em 2005 a alienação de uma participação,

<sup>1</sup> Relatório de Auditoria n.º 48/06 – 2ª Secção.

Durante o ano de 2005, o Instituto elevou a sua participação numa sociedade através de permuta de acções, e adquiriu, exercendo o seu direito de preferência nas correspondentes operações de aumento de capital, acções das sociedades de garantia mútua. Subscreveu, ainda, aumentos do capital nos vários fundos de garantia e sindicância em que participa, realizou capital já subscrito em dois fundos para investidores qualificados e subscreveu, realizando parcialmente o capital, participações em dois novos fundos para investidores qualificados.

## **B) Observações e Recomendações**

### **b.1) Legalidade e regularidade**

#### **b.1.1) Cumprimento do artigo 13.º da Lei n.º 3/2004**

Os reforços de participações em entidades de direito privado ocorridos em 2005 não foram precedidos de autorização dos Ministros das Finanças e da tutela, o que constitui violação do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro.

#### **b.1.2) Participação do Instituto num agrupamento complementar de empresas**

O Instituto manteve em 2005 a participação num agrupamento complementar de empresas, a qual data de 1994, apesar de face ao disposto no n.º 1 da Base I e no n.º 2 da Base II da Lei nº 4/73, de 4 de Junho, que rege estes agrupamentos, não poder ser membro desta entidade por não ser uma empresa. O Instituto é, assim, solidariamente responsável pelas dívidas do agrupamento. A degradação da situação económica e financeira daquela participada, já patente em 2003 e 2004, só em finais de 2005 foi reconhecida na contabilidade do Instituto, com a constituição de uma provisão de €6 milhões. Atenta a fragilidade financeira dos restantes agrupados, é provável que o Instituto, que já foi alvo de reclamações de credores, acabe por ser fortemente penalizado por esta evolução.

#### **b.1.3) Concessão de empréstimos**

O Instituto concedeu, em 2005, empréstimos em relação aos quais deveria ter sido respeitado o limite estabelecido pela Assembleia da República para operações activas e obtida autorização do Ministro das Finanças, não tendo sido observado qualquer destes requisitos, com violação do disposto no artigo 50.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005. Por outro lado, não tendo os beneficiários de alguns desses empréstimos carácter empresarial, a sua concessão violou também o disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 387/88, de 25 de Outubro, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 35-A/2003, de 27 de Fevereiro.

#### **b.1.4) Emissão de cartas de conforto**

Existe no Instituto a prática de emitir cartas de conforto a favor de participadas, sem ser obtida a autorização dos Ministros das Finanças e da tutela, a que se refere a Lei n.º 112/97.

#### **b.1.4) Participações em entidades**

O Instituto continua a manter-se sócio de uma associação que já não tem qualquer actividade, bem como de outra associação cuja insolvência ele próprio requereu em 2005, e os seus serviços continuam



com  
març  
2007  
P. P. P.  
9

a considerar como participadas duas associações de que o Instituto se desvinculou formalmente em 2004, bem como uma associação declarada falida em 2004.

### **b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão**

Continua a suscitar dúvidas a capacidade de subsistência de uma das sociedades anónimas em que o Instituto participa, uma vez que, tal como o Tribunal já tinha assinalado na acção de fiscalização com referência ao ano de 1999, esta empresa carece de substracto empresarial, pois a sua actividade consiste quase exclusivamente na gestão de um conjunto de programas de incentivo ao desenvolvimento tecnológico e à inovação financiados através de Fundos Comunitários, e tem apresentado prejuízos significativos.

O Instituto participa ainda em duas entidades formadoras de que se tornou membro sem acautelar formas de recuperação dos recursos investidos, carecendo a continuidade da situação de ser equacionada, já que estas entidades não se enquadram no âmbito da ligação universidade/empresa e as actividades de formação não integram nenhuma das outras áreas institucionais do Instituto.

Os fundos de capital de risco em que o Instituto participa apresentam diferentes níveis de execução financeira e diferentes graus de sucesso nas suas operações, existindo de modo geral liquidez excedentária que poderá indiciar pouco dinamismo, remetendo-se o Instituto a um papel de parceiro passivo.

### **b.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno**

Os sistemas de escolha e de retribuição dos representantes com cargos não executivos nas participadas do Instituto são encarados como uma forma de motivação de dirigentes, antigos dirigentes e quadros superiores, inclusivamente através da atribuição de uma retribuição complementar, não dependente dos resultados da participada, que nunca são avaliados de forma explícita, sendo enganadora a qualificação desta retribuição como prémio. Por outro lado, são morosos, de modo geral, os processos de identificação de situações críticas nas participadas e a preparação de actuações que lhes dêem resposta. A articulação entre unidades orgânicas do Instituto, embora assegurando a segregação de funções e permitindo, em teoria, a existência de controlos mútuos, não funciona como alerta, quer no momento da realização das operações, quer no momento da prestação de contas.

O sistema de acompanhamento das participadas permite que o Instituto receba um apreciável volume de informação, sem que contudo esteja em condições de apresentar de forma fidedigna as contas consolidadas que a Lei n.º 3/2004, passou a exigir, uma vez que algumas das participadas só encerram ou aprovam contas com muito atraso. O Instituto estava, à data de realização da auditoria, a preparar pela primeira vez contas consolidadas com as suas participadas, relativas ao ano de 2005.

Verificou-se que, a partir de 2004, uma das participadas deixou de registar o valor dos créditos concedidos pelo Instituto na conta de dívidas a sócios do seu balanço, alegando que o Instituto havia dado orientações no sentido de aplicar os suprimentos existentes na redução de resultados transitados, sem que tal esteja reflectido no balanço do Instituto, que continua a incluir estes créditos. De entre as provisões para outros riscos e encargos constituídas pelo Instituto, carecem manifestamente de qualquer justificação a relativa a um centro tecnológico que já faliu e as relativas a duas sociedades anónimas, atentas as posições já tomadas, respectivamente, quanto a desinvestir numa delas e a não participar na administração e fiscalização da outra. Por seu turno, deveriam estar provisionados o crédito, relativo a serviços prestados, sobre o referido centro tecnológico, reclamado no processo de

falência, e os créditos sobre o agrupamento complementar de empresas e duas associações, atenta a situação financeira destas participadas.

### 3. PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO

#### A) Visão Global

Nos termos da alínea c) do n.º 1, do artigo 41.º da Lei n.º 98/97<sup>1</sup>, de 26 de Agosto, o Tribunal de Contas deve apreciar no Parecer sobre a Conta Geral do Estado o “inventário e o balanço do património do Estado, bem como as alterações patrimoniais, nomeadamente quando decorram de processos de privatização”. Por sua vez, determinando o artigo 75.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto<sup>2</sup> – Lei de enquadramento orçamental – que a Conta Geral do Estado compreende “mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial”, estabelece igualmente que a apresentação do balanço e da demonstração de resultados dos subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos apenas se tornará obrigatória quando todos os serviços tiverem adoptado o Plano Oficial de Contabilidade Pública.

O facto de não se encontrar concluída a inventariação do património do Estado e a não inclusão dos referidos mapas na Conta Geral do Estado tem tido como consequência que, no respectivo Parecer, o Tribunal apenas se pronuncie sobre a matéria relativa ao património financeiro. Apesar da análise patrimonial, em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005, continuar condicionada pelas mesmas limitações foi possível realizar, pela primeira vez, uma acção de controlo sobre as operações efectuadas no âmbito do património imobiliário do Estado, abrangendo serviços integrados e serviços e fundos autónomos, com o objectivo de avaliar a fiabilidade da informação relativa a alienações e aquisições de bens imóveis.

Segundo os dados reportados pela Direcção-Geral do Património, nos dois relatórios sobre a alienação e aquisição de imóveis remetidos ao Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, o valor global líquido da alienação de imóveis foi de €94.039.577,27, resultante de:

- ◆ Ajuste directo (€89.449.077,82 – 95,1% do total);
- ◆ Hasta pública (€3.183.512,45 – 3,4% do total);
- ◆ Cessão definitiva (€1.406.987,00 – 1,5% do total).

Por sua vez, com a aquisição de imóveis foi dispendido o valor global de €1.039.197,15, conforme se discrimina no quadro seguinte.

**Quadro II.32 – Aquisição de imóveis**

(em euros)

Entidade	Valor de avaliação	Valor de aquisição
Estado	281 100,00	278 986,00
Institutos públicos	760 211,15	760 211,15
<b>Total</b>	<b>1 041 311,15</b>	<b>1 039 197,15</b>

<sup>1</sup> Alterada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.

<sup>2</sup> Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 28 de Agosto.



com  
març  
2007  
P. P. P.  
9

### a.1) Receita resultante de alienação de imóveis

O Tribunal solicitou à Direcção-Geral do Património informação discriminada sobre as alienações de imóveis efectuadas em 2005, com indicação dos valores e classificação económica das respectivas receitas. Segundo aquela direcção-geral, a informação reportada abrange a totalidade das receitas cobradas pela alienação de imóveis em execução do Orçamento do Estado para 2005, no valor de €131.312.769,65. Apesar de terem sido apurados pela mesma entidade, estes valores não são coerentes com os inscritos nos relatórios semestrais analisados no ponto anterior, cujo total é apenas de €94 milhões.

Os valores reportados pela Direcção-Geral do Património foram confrontados com os da cobrança resultante da venda de bens de investimento pelos serviços integrados, registada na Conta Geral do Estado de 2005. Os resultados apresentados na última coluna do quadro seguinte revelam que a informação confrontada também não é coerente entre si.

**Quadro II.33 – Receita de alienação de imóveis do Estado  
dados da DGP e da CGE**

(em euros)

Receita do Estado	DGP	CGE (SI)	DGP – CGE
09.01 - Terrenos	4 957 176,12	3 866 341,68	1 090 834,44
09.02 - Habitações	749 259,65	472 045,57	277 214,08
09.03 - Edifícios	125 606 333,88	113 892 239,73	11 714 094,15
<b>Total</b>	<b>131 312 769,65</b>	<b>118 230 626,98</b>	<b>13 082 142,67</b>

Finalmente, no quadro seguinte encontra-se discriminada a cobrança de receita do Estado pela venda de bens de investimento relativos a imóveis, não só de serviços integrados mas também de serviços e fundos autónomos, que foi registada na Conta Geral do Estado de 2005.

**Quadro II.34 – Cobrança de receita do Estado  
resultante da venda de bens de investimento**

(em euros)

Receita do Estado	SI	SFA	SI + SFA
09.01 - Terrenos	3 866 341,68	24 998 302,89	28 864 644,57
09.02 - Habitações	472 045,57	1 721 074,87	2 193 120,44
09.03 - Edifícios	113 892 239,73	13 894 665,27	127 786 905,00
<b>Total</b>	<b>118 230 626,98</b>	<b>40 614 043,03</b>	<b>158 844 670,01</b>

No âmbito da contabilidade do Tesouro, foi objecto de selecção e análise a movimentação das contas n.º 021367, Direcção-Geral do Património – Receitas e n.º 025806801, Período Complementar de Receita – 2005 – Alienação de Imóveis. Para o efeito, foram seleccionados os doze registos de maior valor debitados na conta n.º 021367. A análise da respectiva documentação de suporte revelou que só oito desses registos eram relativos a alienação de imóveis. O confronto desta informação, com a reportada pela Direcção-Geral do Património revelou que duas verbas, no valor de €49.875 e de €888.250, não constavam da informação desta entidade.

Por sua vez, a conta n.º 025806801 foi utilizada para afectar à receita de 2005 o produto da alienação de imóveis no valor de €107.346.223,28. Verificou-se que este valor:

- ◆ foi registado como receita na contabilidade do Tesouro em 20 de Janeiro de 2006, com data-valor de 30 de Dezembro de 2005;
- ◆ foi classificado, na sua quase totalidade ( €106.635.887,99 e 99,3% do total), como venda de bens de investimento identificados como edifícios, tendo o remanescente sido classificado em impostos indirectos diversos (€710.335,29 e 0,07% do total);
- ◆ integrava receitas afectas a dois serviços e fundos autónomos no valor de €6.588.960.47 (6,1% do total).

### a.2) Despesa com a aquisição de imóveis

Para efeito da presente acção foi também solicitada à Direcção-Geral do Património informação discriminada sobre as aquisições de imóveis efectuadas em 2005, com indicação dos valores e classificação económica das respectivas despesas. A Direcção-Geral informou que o valor total das aquisições onerosas, autorizadas em 2005, foi de €2.434.309,84, correspondendo ao somatório dos processos de aquisição para o Estado ou para o património privativo de outras pessoas colectivas públicas que foram por si instruídos. Referiu, ainda, não dispor de elementos que lhe permitissem o confronto com os constantes do sistema de contabilidade da Direcção-Geral do Orçamento, para além dos que lhe foram remetidos pelas entidades interessadas.

Apesar desta limitação, no quadro seguinte são apresentados os valores da despesa, com investimentos na aquisição de bens de capital, afecta aos serviços integrados e serviços e fundos autónomos registada na Conta Geral do Estado de 2005.

**Quadro II.35 – Despesa do Estado com investimentos na aquisição de bens de capital**

(em euros)

Despesa do Estado	SI	SFA	SI + SFA
07.01.01 - Terrenos	2 761 807,62	7 231 464,92	9 993 272,54
07.01.02 - Habitações	90 735,44	30 242 984,33	30 333 719,77
07.01.03 - Edifícios	94 271 363,13	173 045 291,25	267 316 654,38
07.01.04 - Construções Diversas	31 544 295,08	25 846 744,38	57 391 039,46
<b>Total</b>	<b>128 668 201,27</b>	<b>236 366 484,88</b>	<b>365 034 686,15</b>

Note-se ainda que, mesmo tendo em conta as limitações assinaladas, estes valores não são coerentes com os inscritos nos relatórios semestrais a que acima se fez referência, cujo total é apenas de um milhão de euros.

## B) Observações e Recomendações

### b.1) Legalidade e regularidade

De acordo com o artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 47/05, de 24 de Fevereiro – Lei orgânica do Ministério das Finanças – a Direcção-Geral do Património “*é o serviço ao qual incumbe a gestão integrada do património do Estado (...) e o controlo da actividade gestonária patrimonial do sector público estadual.*”. A obrigatoriedade de proceder ao inventário e cadastro dos bens do Estado decorre do disposto no Decreto-Lei n.º 477/80, tendo a Portaria n.º 671/2000, II Série, de 17 de Abril, aprovado as respectivas instruções regulamentadoras e o classificador.



com.  
março  
2007  
P. P. P.  
9

Para o património dos organismos autónomos, determina o artigo 46.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, que estes deverão manter um inventário actualizado de todos os bens patrimoniais, devendo igualmente manter actualizado o cadastro dos bens do domínio público do Estado, afectos às actividades a seu cargo. Este regime jurídico não evitou o incumprimento do artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental, por inexistência de cadastro e inventário dos bens do Estado e do património dos organismos autónomos.

### **Recomendação 101 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que sejam envidados esforços no sentido de, a breve trecho, ser efectuada a inventariação e cadastro dos bens imóveis do Estado, devendo o mesmo conter a identificação dos imóveis, os valores de avaliação, as entidades a que estão afectos e a data de reporte dos dados, com vista a dar cumprimento ao disposto no artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental.*

Na sequência das medidas preconizadas pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2004, de 11 de Março, e pelo Decreto-Lei n.º 199/2004<sup>1</sup>, de 18 de Agosto, foi iniciado o recenseamento dos imóveis da administração pública pelo Instituto Nacional de Estatística, com o apoio da Direcção-Geral do Património. Porém, segundo informação desta, os resultados deste recenseamento não foram publicados, porque alguns dos dados recolhidos não são fiáveis.

Por sua vez a Resolução do Conselho de Ministros n.º 1/2006, de 2 de Janeiro, veio determinar que os serviços e organismos públicos, dotados ou não de personalidade jurídica, que não se enquadrem no sector público empresarial, deverão fornecer ao Instituto Nacional de Estatística as informações relativas ao património imobiliário a si afecto e privativo.

### **Recomendação 102 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que se providencie no sentido de que o recenseamento dos imóveis do Estado seja concluído em tempo oportuno e que seja dado conhecimento dos respectivos resultados a este Tribunal.*

O regime aplicável à aquisição onerosa de imóveis pelo Estado, institutos públicos e empresas públicas, está contido nos Decretos-Lei n.º 27/79, de 22 de Fevereiro, e n.º 74/80, de 15 de Abril, e na Resolução de Conselho de Ministros n.º 20/83, de 31 de Janeiro, os quais estabelecem a regra da oferta pública para a aquisição de imóveis. O regime jurídico aplicável à alienação dos imóveis do Estado e dos organismos públicos<sup>2</sup> dotados de personalidade jurídica que não revistam a natureza, forma ou designação de empresa pública, é o constante do Decreto-Lei n.º 309/89, de 19 de Setembro, e do Despacho Normativo n.º 27-A/2001<sup>3</sup>, de 31 de Maio, que estabelece a hasta pública como regra para essa alienação<sup>4</sup>. O citado despacho admite a possibilidade do recurso ao procedimento de ajuste directo quando a hasta pública tenha ficado deserta ou não tenha havido lugar a adjudicação definitiva. Em 2005, são ainda de considerar as normas que sobre esta matéria constam do artigo 3.º da respectiva Lei do Orçamento do Estado<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> A publicação dos referidos diplomas teve por finalidade o recenseamento dos imóveis do Estado e a subsequente regularização da respectiva situação matricial.

<sup>2</sup> Com excepção dos que integrem o património imobiliário da Segurança Social.

<sup>3</sup> Publicado na sequência da Lei do Orçamento para 2001 (Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro).

<sup>4</sup> Refira-se que à permuta e à cessão a título definitivo são aplicáveis os Decretos-Lei n.º 25547, de 27 de Junho de 1935, e n.º 97/70, de 13 de Março.

<sup>5</sup> Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho.

O n.º 1 desse artigo estabelece que a alienação de imóveis pertencentes ao Estado ou aos organismos públicos com personalidade jurídica, dotados ou não de autonomia financeira, que não tenham a natureza, forma e designação de empresa, fundação ou associação públicas, bem como a constituição a favor de terceiros de quaisquer direitos reais sobre os mesmos imóveis, depende de autorização prévia do Ministro das Finanças e da Administração Pública, que fixa, mediante despacho, a afectação do produto da alienação ou da oneração. As alienações e onerações de imóveis têm como base o valor apurado em avaliação promovida pela Direcção-Geral do Património.

O n.º 13 do artigo citado determina que o governo apresente semestralmente à Assembleia da República um relatório detalhado sobre a venda e aquisição de património do Estado. Em cumprimento do disposto neste preceito, a Direcção-Geral do Património remeteu ao Gabinete do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças dois relatórios semestrais.

## **b.2) Fiabilidade do sistema de controlo interno**

No classificador económico das despesas está previsto que, no âmbito da aquisição de bens de capital, sejam inscritas na mesma rubrica, não apenas as aquisições de bens imóveis, mas também o valor das despesas de conservação e reparação desses mesmos imóveis, o que dificulta o controlo deste tipo de despesas.

### **Recomendação 103 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que a classificação das despesas passe a distinguir entre aquisição e conservação ou reparação de imóveis.*

A informação prestada sobre alienação e aquisição de imóveis nos relatórios semestrais elaborados para cumprimento do n.º 13 do artigo 3.º da Lei do Orçamento para 2005, é manifestamente insuficiente face ao conteúdo dessa norma, tendo-se revelado incompleta e incoerente entre si ou quando confrontada com a restante informação prestada pelas Direcções-Gerais do Património, do Orçamento e do Tesouro, colocando-se em causa a sua fiabilidade. A informação disponibilizada pela Direcção-Geral do Património ao Tribunal de Contas também se revelou manifestamente insuficiente para verificar a fiabilidade dos valores registados na Conta Geral do Estado como receitas resultantes de alienação e despesas com a aquisição de imóveis e justificar as disparidades reveladas no seu confronto. Não se verificou a existência de controlo exercido pela Direcção-Geral do Património sobre a informação contabilizada neste âmbito, em particular a relativa à aquisição e alienação de imóveis por serviços e fundos autónomos.

### **Recomendação 104 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda a implementação de um sistema de registo centralizado e autonomizado da informação sobre o património do Estado que esteja sujeito a um controlo efectivo de modo a garantir a fiabilidade dos dados registados sobre cadastro, inventário e operações de alienação e de aquisição de imóveis.*

*A informação sobre cadastro e inventário deve conter a identificação dos imóveis, os valores de avaliação, as entidades a que estão afectos e a data de reporte dos dados.*

*Mais recomenda que a informação sobre as operações deverá conter a identificação dos imóveis, os valores de avaliação e de transacção, a modalidade utilizada (hasta pública, ajuste directo ou outra), as entidades envolvidas na transacção, a data-valor e a data de registo da operação, devendo esta informação ser sujeita a validação com a dos sistemas utilizados para registar a execução do Orçamento do Estado.*



20m.  
14/02/07  
[Handwritten signature]

*A identificação dos imóveis e das entidades deverá, ainda, incluir um campo normalizado que permita associar e actualizar periodicamente a informação contida no cadastro e inventário com a das operações entretanto efectuadas. Deve ainda ser prestada informação na Conta Geral do Estado sobre as operações efectuadas neste âmbito em cada exercício orçamental e a situação patrimonial no final do mesmo.*

## VIII – Operações de Tesouraria

O Parecer sobre a movimentação por operações de tesouraria registada na Conta Geral do Estado de 2005 visa dar cumprimento ao disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e encontra-se suportado pelos resultados obtidos com as acções seguintes:

- ◆ Auditoria a operações de tesouraria, que teve por objectivo avaliar o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, quanto à conformidade dos processos de execução, contabilização e controlo ao regime jurídico e quanto à fiabilidade tempestiva da informação prestada pela contabilidade do Tesouro. Para concretizar este objectivo foi analisado o sistema contabilístico utilizado para registo e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, incluindo a revisão analítica das observações e recomendações resultantes das auditorias previamente efectuadas no âmbito da contabilidade do Tesouro. Foram, também, analisados diários e contas seleccionados por critérios de incidência sobre a movimentação resultante de inovações, alterações, menor fiabilidade tempestiva ou potenciais irregularidades face ao respectivo regime jurídico.

O objecto desta acção correspondeu ao conjunto de serviços do Departamento da Tesouraria Central do Estado da Direcção-Geral do Tesouro com intervenção operativa nos processos de execução, contabilização e controlo das operações de tesouraria.

- ◆ Auditoria à antecipação de fundos por operações de Tesouraria, que teve por objectivo avaliar o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da antecipação de fundos prevista no n.º 1 do artigo 30.º, quanto à conformidade dos processos de execução, contabilização e controlo ao regime jurídico e quanto à fiabilidade e tempestividade da informação prestada. Para concretizar este objectivo procedeu-se à análise das operações realizadas pela Direcção-Geral do Tesouro, incluindo a revisão analítica das observações e recomendações sobre antecipação de fundos resultantes das auditorias previamente efectuadas no âmbito da contabilidade do Tesouro, e de operações realizadas pelas entidades devedoras dos fundos antecipados.

O objecto desta acção correspondeu ao conjunto das entidades devedoras de fundos antecipados sem regularização efectiva até ao ano de 2005 constituído, segundo o Tribunal, por Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional, Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola, Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas e Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde. No decurso da acção foram ainda contactados serviços da Direcção-Geral do Tesouro e da Direcção-Geral do Orçamento.

- ◆ Análise da informação reportada pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral do Orçamento sobre a implementação do princípio da unidade de tesouraria, tendo por finalidade avaliar o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da unidade de tesouraria definida no artigo 2.º.

## A) Visão Global

### a.1) Contabilidade do Tesouro

A movimentação de fundos públicos por operações realizadas na Tesouraria do Estado é registada na contabilidade do Tesouro para revelar a posição de tesouraria, em contas de disponibilidades e de aplicações do Tesouro, por contrapartida de contas de terceiros, de resultados de operações financeiras e de receita e de despesa dos serviços integrados. O quadro seguinte discrimina a movimentação (sem saldos iniciais) registada na contabilidade do Tesouro de 2005 pelas quatro classes do respectivo plano de contas, nomeadamente, disponibilidades e aplicações (classe 01), terceiros (classe 02), resultados de operações financeiras (classe 03) e transferências do orçamento do estado (classe 04). Para cada uma destas classes é apresentado o valor movimentado a débito e a crédito, bem como a respectiva evolução face à contabilidade do ano anterior.

**Quadro II.36 – Movimentação na Contabilidade do Tesouro de 2005**

(em milhões de euros)

Classe de Contas	Débito	Evolução	Crédito	Evolução
Disponibilidades e Aplicações	328 222,8	14,9%	327 895,0	14,5%
Terceiros	310 835,2	31,5%	311 163,6	32,0%
Resultados de Operações Financeiras	65,6	-9,9%	65,0	-12,0%
Transferências do Orçamento do Estado	96 769,0	24,9%	96 769,0	24,9%
<b>Contabilidade do Tesouro de 2005</b>	<b>735 892,6</b>	<b>22,7%</b>	<b>735 892,6</b>	<b>22,7%</b>

Analisando os dados do quadro, deve assinalar-se o crescimento dos valores movimentados e registados nas contas de terceiros (superior a 30%) e nas contas orçamentais (quase 25%) e que a evolução destas últimas se ficou a dever ao aumento dos passivos financeiros.

A prestação de informação fiável de forma tempestiva tem sido considerada pelo Tribunal como uma condição essencial para avaliar de forma positiva o sistema de contabilização e controlo da movimentação de fundos públicos, realizada na Tesouraria do Estado. Na contabilidade do Tesouro de 2005 continuaram a ser excedidos os prazos estabelecidos na lei, para envio à Direcção-Geral do Orçamento dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado. O encerramento da contabilidade só se verificou em 19 de Maio de 2006, três meses após o prazo legalmente determinado para o efeito (15 de Fevereiro do ano seguinte ao da incidência).

Para aferir da tempestividade e da fiabilidade da informação registada na contabilidade do Tesouro de forma mais objectiva, o Tribunal tem vindo a aplicar, desde a contabilidade de 2002, um conjunto de indicadores representativos, para cada período de incidência mensal e para o anual, dos graus de tempestividade e de fiabilidade e da prestação de informação fiável de forma tempestiva, este último para conjugar de forma ponderada a informação sintetizada nos outros. Estes indicadores permitem aferir da evolução entre sucessivos períodos homólogos e comparar a movimentação entre contas, para diferentes níveis de agregação. No quadro seguinte pode observar-se a evolução dos indicadores de tempestividade da informação original (ITo) e da informação definitiva (ITn) e dos indicadores de fiabilidade (IF) e de fiabilidade tempestiva (IFT) da informação original face à definitiva.

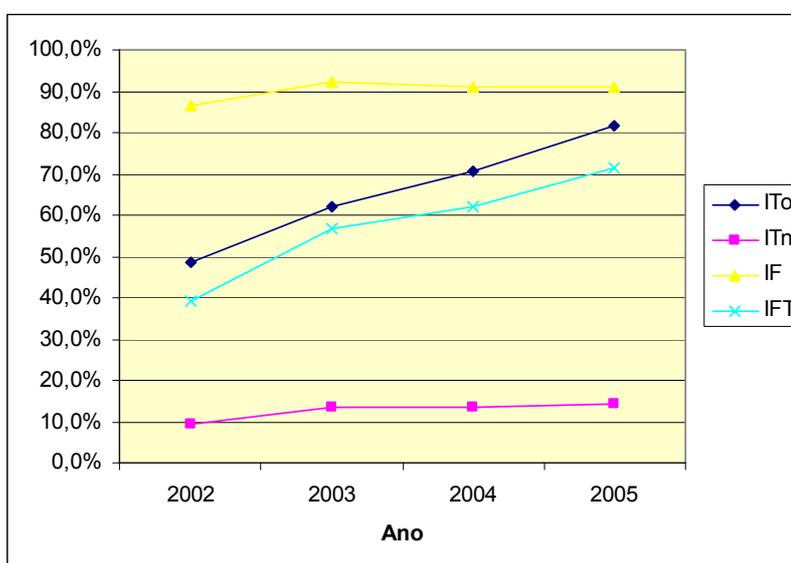


com.  
març  
2005  
P. P. P.  
9

Quadro II.37 – Evolução dos indicadores globais

Ano	ITo	ITn	IF	IFT
2002	48,6%	9,2%	86,5%	39,0%
2003	62,0%	13,4%	92,3%	56,8%
2004	70,6%	13,6%	90,9%	61,9%
2005	81,8%	14,2%	91,2%	71,3%

Gráfico II.23 – Evolução dos indicadores globais



No ano de 2005, a duração do período tempestivo correspondeu a 81,8% do tempo necessário para registar a informação original e apenas a 14,2% do tempo necessário para registar a informação definitiva, resultados que representam uma evolução positiva face aos obtidos para os anos anteriores, especialmente quanto à tempestividade da informação original. O valor da informação original correspondeu a 91,2% da movimentação anual, o que representou uma ligeira subida face ao resultado obtido para o ano anterior (90,9%).

O valor da informação original prestada de forma tempestiva, no período legal, correspondeu a 71,3% do valor da movimentação anual, quando em 2004 apenas atingira 61,9%. Esta evolução positiva do indicador de fiabilidade tempestiva<sup>1</sup> ficou a dever-se ao aumento da tempestividade da informação original (reflectido no indicador de tempestividade da informação original), uma vez que a conjugação

<sup>1</sup> O indicador de fiabilidade tempestiva representa o peso relativo da movimentação imputada ao período tempestivo, estabelecido na lei, face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas. Este indicador penaliza os atrasos no registo da informação original face ao respectivo período legal e as posteriores alterações, neste caso, de forma crescentemente agravada pelos atrasos face ao registo da respectiva informação original.

entre atraso e dimensão das alterações teve um impacto mais penalizador no indicador de fiabilidade tempestiva do que no ano anterior (o quociente entre indicador de fiabilidade tempestiva e indicador de tempestividade da informação original diminuiu).

### a.2) Unidade de tesouraria

A plena execução do Regime da Tesouraria do Estado pressupõe o cumprimento do disposto no artigo 2.º deste regime, que estabelece a obrigatoriedade dos serviços e fundos autónomos disporem de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, através das quais promovam as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantenham depositados os excedentes e disponibilidades de tesouraria, cabendo à Direcção-Geral do Tesouro assegurar-lhes a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.

Os valores globais reportados pela Direcção-Geral do Tesouro sobre a distribuição dos excedentes e disponibilidades dos serviços e fundos autónomos no Tesouro por depósito à ordem (DO), a prazo (DP) ou em certificados especiais de dívida pública (CEDIC) no final de 2005, representam uma diminuição de 34,66% face aos do ano anterior, como consta do quadro seguinte.

**Quadro II.38 – Distribuição dos excedentes e disponibilidades de SFA no Tesouro**

(em milhões de euros)

Data	DO	DP	CEDIC	Total na DGT	Varição
31-12-04	3 139,50	1,16	2 028,29	5 168,95	-34,66%
31-12-05	1 555,84	18,67	1 802,78	3 377,29	

Os valores de depósitos à ordem são os dos saldos das contas à ordem de serviços e fundos autónomos apurados nos ficheiros recebidos da Direcção-Geral do Tesouro. Os valores de depósitos a prazo e de certificados especiais de dívida pública são os das respectivas aplicações existentes no final de cada ano e afectos a serviços e fundos autónomos (informação também prestada pela Direcção-Geral do Tesouro).

O quadro seguinte discrimina, por ministério, o valor dos excedentes e disponibilidades dos serviços e fundos autónomos depositados no Tesouro e em instituições financeiras, segundo os dados remetidos pela Direcção-Geral do Tesouro e obtidos pelas delegações da Direcção-Geral do Orçamento. Apesar de limitados por reservas sobre falta de fiabilidade na informação prestada, estes dados permitem estimar um indicador do grau de cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado no final de 2005.



com.  
març  
2017  
P. P. P.  
9

Quadro II.39 – Distribuição dos excedentes e disponibilidades dos SFA

(em milhões de euros)

Ministério	Depósitos em 31-12-05			% Cumprimento (4) = (1) / (3)
	Tesouro	Instituições Financeiras	Total	
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	
Encargos Gerais do Estado	17,59	4,05	21,64	81,28%
Administração Interna	106,99	28,60	135,60	78,91%
Negócios Estrangeiros	13,96	2,50	16,45	84,82%
Finanças e Administração Pública	579,35	179,15	758,49	76,38%
Defesa Nacional	5,98	30,93	36,91	16,20%
Justiça	19,13	517,52	536,65	3,56%
Ambiente, Ord. do Território e Desenv. Regional	751,34	24,27	775,61	96,87%
Economia e Inovação	1 018,41	32,56	1 050,97	96,90%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	97,77	10,41	108,18	90,38%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	-	-	-	-
Trabalho e Solidariedade Social	167,81	4,82	172,63	97,21%
Saúde	192,62	32,64	225,26	85,51%
Educação / Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	215,97	239,69	455,66	47,40%
Cultura	5,75	6,45	12,20	47,10%
<b>Total</b>	<b>3 192,68</b>	<b>1 113,59</b>	<b>4 306,26</b>	<b>74,14%</b>

Da análise da informação sintetizada neste quadro resultam as seguintes observações:

- ◆ Os valores depositados no Tesouro (€3.192,7 milhões) não correspondem aos valores previamente indicados (€3.377,3) como total de depósitos à ordem, a prazo e certificados especiais de dívida pública, mas também não podiam corresponder porque não foi obtida informação dos serviços e fundos autónomos pertencentes ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e porque não foram fornecidos dados para todos os serviços e fundos autónomos pertencentes aos restantes ministérios.
- ◆ O menor grau de cumprimento corresponde aos serviços pertencentes ao Ministério da Justiça, com apenas 3,56% das respectivas disponibilidades depositadas no Tesouro.
- ◆ O maior grau de cumprimento corresponde aos serviços pertencentes ao Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, com 97,21% das respectivas disponibilidades depositadas no Tesouro.
- ◆ A informação sobre os serviços e fundos autónomos pertencentes aos Ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior foi agregada.
- ◆ A 1.ª Delegação, que tem a seu cargo os Encargos Gerais do Estado, referiu que a Assembleia da República se encontrava isenta de prestar contas e não remeteu informação sobre esta entidade. Saliente-se que as contas de gerência da Assembleia da República se encontram integradas na própria Conta Geral do Estado, revelando a informação sobre a discriminação do respectivo saldo final (no valor total de €67.985.445,20) que apenas €18,00 se encontravam depositados no Tesouro.

- ◆ No cômputo geral, e voltando a salientar-se as reservas sobre a fiabilidade da informação obtida, o grau de cumprimento correspondente aos valores apresentados é de 74,14%.

### a.3) Antecipação de fundos

No ano de 2005 foram realizadas e regularizadas catorze operações de antecipação de fundos previstos no Orçamento do Estado, no valor de €453,4 milhões, destinadas a antecipar a saída de fundos de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado. Face ao ano anterior, as saídas de fundos antecipadas cresceram 13,3% (€53,2 milhões).

No quadro seguinte indica-se a evolução dos saldos finais das contas movimentadas para efeito de antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, que foram apurados na contabilidade do Tesouro de 2001 a 2005.

**Quadro II.40 – Evolução dos saldos de antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia**

(em milhões de euros)

Entidade	Saldos					Variação				
	31-12-01	31-12-02	31-12-03	31-12-04	31-12-05	2002	2003	2004	2005	Média
DGDR	547,2	808,7	808,7	409,2	409,2	261,5	0	-399,5	0,0	-34,5
INGA	0	171,1	173,9	285,7	380,5	171,1	2,8	111,8	94,8	95,1
IFADAP	205,8	152,8	137,6	133,9	168,9	-53	-15,2	-3,7	35,0	-9,2
IAPMEI	324,2	59,9	34,7	0	0,0	-264,3	-25,2	-34,7	0,0	-81,1
Outras	7,7	7,7	7,7	0	0,0	0	0	-7,7	0,0	-1,9
<b>Total</b>	<b>1 084,90</b>	<b>1 200,00</b>	<b>1 162,60</b>	<b>828,8</b>	<b>958,6</b>	<b>115,3</b>	<b>-37,7</b>	<b>-333,8</b>	<b>129,8</b>	<b>-31,6</b>

Fonte: Contabilidade do Tesouro de 2001 a 2005.

No período em análise verifica-se um decréscimo de 11,6% (€126,3 milhões) no valor global destes saldos activos, com o maior decréscimo a ser registado em 2004 (€333,86 milhões) e o saldo de maior valor a ser atingido no final de 2002 (€1.200 milhões). No ano de 2005 foram realizadas trinta e sete operações, no valor de €914,75 milhões, destinadas a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia, ao abrigo do disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado.

Para o ano de 2005, o quadro seguinte indica, por conta e entidade beneficiária, o valor das antecipações de fundos que transitaram do ano anterior por regularizar (saldo inicial devedor), da movimentação relativa ao próprio ano (correspondendo o débito às antecipações realizadas a favor das entidades beneficiárias e o crédito às operações regularizadas) e das antecipações transitadas para o ano seguinte (saldo final devedor).



com.  
març  
2005  
P. P. P.  
9

**Quadro II.41 – Movimentação por antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia**

(em milhões de euros)

Conta	Entidade Devedora	Saldo Inicial Devedor	Débito	Crédito	Saldo Final Devedor
0252014	DGDR	409,22	0,00	0,00	409,22
0252016	INGA	285,70	863,85	777,05	380,50
0252018	IFADAP	133,93	50,90	15,97	168,86
<b>Total</b>		<b>828,85</b>	<b>914,75</b>	<b>793,02</b>	<b>958,58</b>

Apesar do valor dos fundos antecipados durante o ano de 2005 ter diminuído 0,7% (€6,4 milhões) face ao ano anterior, o saldo devedor cresceu 15,7% (€129,7 milhões), devido ao facto do valor das regularizações ter sido inferior em 13,3% (€121,7 milhões) ao das antecipações. Em 2004, tinha-se verificado uma situação contrária já que o valor das regularizações tinha sido superior em 36,2% ao das antecipações.

A conta afecta à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional apresentava, no final de 2004, um saldo devedor de €409,2 milhões relativo a fundos antecipados a essa entidade em 2000, 2001 e 2002, apesar dos prazos previstos para a regularização nas respectivas leis orçamentais e fichas técnicas já se terem extinguido no final de 2003. Esta conta não foi objecto de movimentação em 2005, pelo que manteve o saldo transitado do ano anterior.

As operações realizadas em 2005 tendo o Instituto Nacional e Garantia Agrícola ou o Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas como entidades devedoras, foram autorizadas ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado e também das normas relativas a antecipação de fundos comunitários constantes do artigo 54.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005. A análise da movimentação das respectivas contas de antecipação de fundos neste ano permite formular as observações seguintes. Relativamente ao Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola:

- ◆ Foram regularizadas, em 5 de Janeiro e 3 de Fevereiro de 2005, as operações que se encontravam por regularizar no final de 2004, no valor de €285,7 milhões. Estas antecipações tinham sido realizadas entre 20 de Outubro e 29 de Dezembro de 2004.
- ◆ Foram regularizadas quinze das vinte e sete operações realizadas em 2005, no valor de €483,35 milhões. Estas antecipações tinham sido realizadas entre 19 de Janeiro 14 de Outubro e foram regularizadas entre 3 de Março e 5 de Dezembro de 2005.
- ◆ Como resultado destas operações, verifica-se um saldo final devedor no valor de €380,5 milhões, superior em 33,2% ao de 2004 e correspondente às restantes doze operações, realizadas entre 20 de Outubro e 29 de Dezembro de 2005, que só foram regularizadas em 5 de Janeiro e 3 de Fevereiro de 2006, em função dos prazos estabelecidos para o reembolso comunitário destes apoios.

Relativamente ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas:

- ◆ O saldo devedor transitado do ano anterior foi de €133,9 milhões.
- ◆ Foram regularizados, em Janeiro de 2005, €2,2 milhões de fundos antecipados em 2004.

- ◆ Foram realizadas dez operações para antecipar fundos no montante total de €50,9 milhões, dos quais foram regularizados €13,7 milhões.
- ◆ Ficaram por regularizar €168,9 milhões, correspondendo a um saldo final superior em 26,1% ao do ano anterior.
- ◆ O valor deste saldo devedor continuou a ser superior em €1,3 milhões ao que resultaria da aplicação integral dos montantes comunicados por este Instituto como destinados à amortização de fundos antecipados, porque a Direcção-Geral do Tesouro afectou parte desses valores à cobrança de juros pela antecipação desses fundos.

No ano de 2005, foram realizadas cinco operações entre 12 de Janeiro e 17 de Maio de 2005, no valor de €800 milhões, destinadas a antecipar fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado. Nos termos desta alínea, a Direcção-Geral do Tesouro tinha sido previamente autorizada pelo n.º 3 do artigo 8.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005 (Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro), a adiantar fundos ao Instituto até ao montante de €800 milhões, com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde, à semelhança do que se verificara em 2003 (€300 milhões) e 2004 (€600 milhões).

A primeira antecipação, no valor de €600 milhões, foi utilizada para amortizar os dois empréstimos bancários de €300 milhões cada que, por sua vez, tinham sido obtidos pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde em 23 de Dezembro de 2004, para regularizar os fundos antecipados nesse ano. Estes empréstimos foram amortizados em 12 de Janeiro de 2005, tendo ainda sido pagos juros pelo Instituto a cada uma das entidades bancárias no valor de €0,24 milhões.

Os fundos antecipados em 2005 vieram a ser regularizados em 30 de Dezembro desse ano, cumprindo o prazo legalmente estabelecido, com o financiamento resultante de dois empréstimos bancários obtidos pelo referido Instituto, no valor de €400 milhões cada.

## **B) Observações e Recomendações**

### **b.1) Legalidade e regularidade**

No âmbito da contabilidade do Tesouro de 2005 ainda não se verificou a conformidade dos processos de execução, contabilização e controlo das operações de tesouraria às disposições do Regime da Tesouraria do Estado constantes do n.º 1 do artigo 37.º, segundo o qual o plano de contas do Tesouro deve ser objecto de articulação com o plano oficial de contabilidade pública, do artigo 38.º, que define as regras de regularização dos saldos, do n.º 1 do artigo 40.º, que determina que as condições de funcionamento e controlo das caixas e o regime dos alcances sejam definidos por diploma autónomo, e do artigo 42.º, que fixa os prazos para envio da informação à Direcção-Geral do Orçamento.

A avaliação efectuada no âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria, tendo por base as informações, esclarecimentos e dados apresentados pela Direcção-Geral do Tesouro, relativos ao ano de 2005, e tendo em conta também os elementos provenientes da Direcção-Geral do Orçamento, permite reconhecer uma evolução progressiva resultante do aperfeiçoamento dos serviços disponibilizados pela Direcção-Geral do Tesouro aos organismos públicos titulares de contas no Tesouro, da implementação de novas funcionalidades, assim como de uma melhoria na articulação das acções entre aquela entidade e a Direcção-Geral do Orçamento, factores essenciais para a efectiva concretização da unidade de tesouraria.



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
9

De salientar, no entanto, que o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria continua sem estar plenamente assegurado, concorrendo para este facto duas razões.

Por um lado, a Direcção-Geral do Tesouro nem sempre assegura a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária aos serviços e fundos autónomos nas condições de eficiência com que esses serviços são prestados pelas instituições financeiras. Este tem sido um dos argumentos utilizados pelos serviços e fundos autónomos para justificar o incumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado.

Por outro lado, para o incumprimento do princípio da unidade de tesouraria, também é invocado o entendimento de algumas entidades segundo o qual não lhes é aplicável o regime em causa, dada a sua natureza jurídica. De notar que as normas que respeitam ao âmbito de aplicação pessoal da unidade de tesouraria definem claramente quais os organismos a elas sujeitos, ou seja, aplicam-se, de acordo com o n.º 2 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, aos serviços e fundos autónomos de carácter administrativo e empresarial. No quadro jurídico do Regime da Tesouraria do Estado, considerando também as normas que visam dar execução a este regime, não se encontra nenhum preceito que expressamente excepcione do referido âmbito de aplicação qualquer serviço ou fundo autónomo.

### Recomendação 105 – PCGE/2005

*O Tribunal continua a recomendar como essencial para o pleno exercício das funções legalmente cometidas à Direcção-Geral do Tesouro no âmbito da unidade de tesouraria, nomeadamente, na alínea c) do artigo 2.º da respectiva Lei Orgânica e do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, a adopção de todas as medidas necessárias para esta entidade assegurar a efectiva prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária.*

Foi avaliada a coerência do universo, apurado pela Direcção-Geral do Tesouro, na informação sobre os saldos das contas no Tesouro em 31 de Dezembro de 2005, face ao definido pela Direcção-Geral do Orçamento na informação sobre a receita e a despesa dos serviços e fundos autónomos, por classificação orgânica, na Conta Geral do Estado de 2005.

O universo considerado pela Direcção-Geral do Orçamento na Conta Geral do Estado é constituído por 349 organismos, incluindo a Assembleia da República que foi o único serviço e fundo autónomo sem reporte da respectiva execução orçamental nos mapas da Conta, apesar desta conter as contas da gerência desta entidade de 1 de Janeiro a 9 de Março e de 10 de Março a 31 de Dezembro de 2005. Por sua vez, o universo considerado pela Direcção-Geral do Tesouro era constituído por 392 organismos titulares de 1.599 contas, com um saldo credor global de €1.622 milhões, no final de 2005. A comparação deste universo com o considerado na Conta Geral do Estado revelou que:

- ◆ A 6 serviços e fundos autónomos foi incorrectamente atribuída pela Direcção-Geral do Tesouro mais do que uma designação o que fez aumentar indevidamente o universo apurado por esta entidade em 14 organismos.
- ◆ As 17 sub-regiões de saúde continuaram autonomizadas como serviços e fundos autónomos, pela Direcção-Geral do Tesouro, apesar de na Conta estarem integradas as respectivas administrações regionais de saúde, noutros serviços e fundos autónomos. Esta situação tem vindo a ser assinalada, pelo Tribunal, em sucessivos pareceres desde 2003.
- ◆ As 6 Escolas superiores de enfermagem referidas na Conta Geral do Estado como tendo sido integradas no âmbito das universidades, nos termos do Decreto-Lei n.º 175/2004, de 21 de Julho, continuaram autonomizadas como serviços e fundos autónomos, pela Direcção-Geral do Tesouro.

- ◆ Mais 7 organismos autonomizados como serviços e fundos autónomos pela Direcção-Geral do Tesouro também estavam integrados noutros serviços e fundos autónomos. Parte destas situações já é assinalada pelo Tribunal desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003.
- ◆ 15 organismos autonomizados como serviços e fundos autónomos pela Direcção-Geral do Tesouro não foram considerados na Conta Geral do Estado por estarem extintos, serem serviços integrados ou serem enquadráveis noutra situação. Parte destas situações já é assinalada pelo Tribunal desde o Parecer de 2003.
- ◆ 3 dos serviços e fundos autónomos, na Conta Geral do Estado, não foram considerados pela Direcção-Geral do Tesouro por continuarem sem contas no Tesouro (Manutenção Militar, Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento e Caixa de Previdência da Educação). Esta situação já é assinalada pelo Tribunal desde o Parecer de 2003.
- ◆ 3 dos serviços e fundos autónomos, na Conta Geral do Estado, foram considerados como entidades públicas empresariais pela Direcção-Geral do Tesouro.
- ◆ 3 dos serviços e fundos autónomos na Conta Geral do Estado, foram considerados como serviços integrados pela Direcção-Geral do Tesouro.
- ◆ 1 serviço e fundo autónomo, na Conta Geral do Estado, não foi considerado pela Direcção-Geral do Tesouro por não ter conta no *homebanking* mas noutro balcão (Escola Portuguesa de Moçambique).
- ◆ 5 serviços e fundos autónomos na Conta Geral do Estado, foram integrados pela Direcção-Geral do Tesouro noutros organismos. Parte destas situações já é assinalada pelo Tribunal desde o Parecer sobre a Conta de 2003.
- ◆ 1 dos serviços e fundos autónomos na Conta Geral do Estado, deixou de o ser em Julho de 2005, pelo que já não tinha saldo no final desse ano e por isso não foi considerado pela Direcção-Geral do Tesouro.

Esta comparação demonstrou, ainda, que a designação atribuída à maior parte dos organismos, pela Direcção-Geral do Tesouro, continua incompleta e não é homogénea com a inscrita na Conta Geral do Estado, inviabilizando uma ordenação automática comum, por ordem alfabética. Uma das principais divergências continuou a ser a designação de organismos do ensino superior em que a Direcção-Geral do Orçamento faz anteceder da sigla da universidade a que pertencem, enquanto a Direcção-Geral do Tesouro ou nada refere ou indica essa referência posteriormente. O Tribunal tem criticado esta situação, desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, e recomendado a normalização das nomenclaturas, por esta ser uma condição necessária para controlar a qualidade da informação de forma eficaz.

#### **Recomendação 106 – PCGE/2005**

*Atendendo ao dever de informação a prestar pelos serviços e fundos autónomos ao Ministério das Finanças, nos termos do artigo 67.º da Lei de enquadramento orçamental, novamente se reitera a recomendação para que seja obtida pela Direcção-Geral do Tesouro, em conjugação com a Direcção-Geral do Orçamento, informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro.*



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
9

O grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da antecipação de fundos foi determinado em função dos resultados obtidos sobre a conformidade das operações transitadas para 2005 ou efectuadas neste ano, no valor de €2.997 milhões, ao disposto nos artigos 30.º, 31.º e 32.º do regime jurídico. Para o efeito foi efectuada a avaliação, em termos de cumprimento ou incumprimento de cada uma destas normas, para cada situação específica de cada devedor e aplicado o resultado dessa avaliação ao correspondente valor de fundos antecipados. O grau de execução apurado desta forma foi de 47,35%.

Em 2005, para além do disposto nos artigos 30.º a 32.º do Regime da Tesouraria do Estado e na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, continuou a ser invocada a lei que aprova o respectivo Orçamento de Estado (Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro), como enquadramento legal para a antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia e, sobretudo, para a respectiva regularização, uma vez que a lei orçamental estabelece prazos mais dilatados para o efeito.

As normas que autorizem a realização de adiantamentos de fundos, através de operações de tesouraria, prevendo a regularização orçamental dos mesmos em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, contrariam, não só as regras estabelecidas no Regime da Tesouraria do Estado, mas também as regras da anualidade e da universalidade consagradas no n.º1 do artigo 4.º e n.º 1 do artigo 5.º da Lei de enquadramento orçamental e no n.º 1 do artigo 106.º e n.º 1 do artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa.

A análise da movimentação registada, em 2005, nas contas das entidades devedoras de antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia permite concluir que se enquadram nesta situação as operações concedidas:

- ◆ À Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional em anos anteriores e transitadas por regularizar para 2005, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2004 (Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro), ou para 2006, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2005.
- ◆ Ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas em anos anteriores e transitadas por regularizar para 2005, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2004, ou para 2006, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2005.
- ◆ Ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas no próprio ano e transitadas por regularizar para 2006, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2005.
- ◆ Ao Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola no ano anterior e transitadas para 2005 por regularizar, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 54.º da lei orçamental para 2004.
- ◆ Ao Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola no próprio ano e transitadas para 2006 por regularizar, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 54.º da lei orçamental para 2005.

As operações de tesouraria destinadas ao pagamento de despesas públicas, para as quais não esteja prevista dotação orçamental, violam a regra da universalidade consagrada no n.º 1 do artigo 5.º da Lei de enquadramento orçamental e no n.º 1 do artigo 105.º da Constituição.

Enquadram-se nesta situação as operações efectuadas pela Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional para pagar despesas com fundos antecipados pela Direcção-Geral do Tesouro ou com verbas

provenientes da União Europeia, nomeadamente, do FEDER e do Fundo de Coesão, porque a Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional não procede à inscrição orçamental da quase totalidade dos fluxos financeiros movimentados neste âmbito.

**Recomendação 107 – PCGE/2005**

*A Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional deve contabilizar todos os fluxos financeiros independentemente da origem e destino e efectuar o consequente registo na respectiva conta de gerência, devendo ainda proceder à previsão e execução orçamental da totalidade das verbas provenientes da União Europeia e dos proveitos obtidos com a detenção dessas verbas, bem como das despesas suportadas por essas receitas.*

Quanto às operações efectuadas até ao final de 2005, no âmbito da antecipação de fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, o Tribunal continua a entender que o pagamento de encargos, que deviam ser assumidos pelo Orçamento do Estado, não pode ser assegurado pelo recurso sucessivo a antecipações de fundos, ainda que formalmente regularizadas no mesmo ano orçamental, por empréstimos bancários contraídos pela entidade devedora dos fundos antecipados.

A amortização do empréstimo bancário de €800 milhões, obtido pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde em 2005 para regularizar os fundos antecipados pela Direcção-Geral do Tesouro nesse ano, foi efectuada ao abrigo da alínea o) do artigo 72.º da Lei do Orçamento para 2006, relativo a regularizações de responsabilidades decorrentes de situações do passado, que autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, a proceder à regularização de responsabilidades, nomeadamente, as contraídas pelo referido Instituto, no âmbito do processo de satisfação de encargos a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde, a que se refere o n.º 4 do artigo 8.º da Lei do Orçamento para 2005. Em 20 de Janeiro de 2006, a Direcção-Geral do Tesouro, ao abrigo do Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.º 83/06, de 19 de Janeiro, procedeu à regularização das responsabilidades contraídas pelo Instituto junto das entidades bancárias, recorrendo ao produto de empréstimos obtidos em 2006.

De salientar que não foi objecto de inscrição orçamental nem a despesa necessária para fazer face à amortização dos empréstimos e pagamento dos juros, nem a receita para suportar essa despesa, o que viola a norma constante do artigo 13.º da Lei de enquadramento orçamental que determina a obrigatoriedade do Orçamento do Estado conter, relativamente ao período a que respeita, as dotações das despesas e as previsões das receitas relativas, designadamente, aos serviços e fundos autónomos, devidamente quantificadas.

De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 105.º da Constituição, conjugado com a norma constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 16.º da Lei de enquadramento orçamental, devem ser obrigatoriamente inscritas no Orçamento do Estado as dotações necessárias para o cumprimento das obrigações decorrentes de lei ou contrato, nas quais se subsumem as despesas relativas à amortização dos contratos de empréstimo, que têm natureza de contratos de mútuo, celebrados entre o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde e as entidades bancárias. Neste caso, a regularização foi financiada por dívida pública emitida para o efeito, não tendo as despesas sido orçamentadas mas sim pagas por operações de tesouraria. As operações de tesouraria que se destinem ao pagamento de despesas públicas para as quais não esteja prevista dotação orçamental violam a regra da universalidade consagrada no n.º 1 do artigo 5.º da Lei de enquadramento orçamental e no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa.

As antecipações de fundos remuneradas, efectuadas por operações de tesouraria, configuram uma concessão de empréstimos pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, cuja realização no



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
9

actual quadro jurídico-constitucional só é possível havendo uma autorização legislativa, nos termos da alínea h) do artigo 161.º da Constituição e dotação orçamental para o efeito.

## b.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

A conjugação do incumprimento generalizado dos prazos determinados pelo artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado com a dimensão dos atrasos no fecho dos períodos de incidência mensais e anual, das alterações aos registos originais até ao encerramento da contabilidade, dos saldos contrários à regular movimentação das contas e das alterações transitadas da contabilidade do ano anterior e a transitar para o ano seguinte, revela que a informação prestada pela Contabilidade do Tesouro ainda não se encontra próxima de uma situação de fiabilidade tempestiva.

Continuaram a detectar-se movimentos não suportados por todos os elementos essenciais à sua compreensão e justificação incluindo, no caso de alterações da informação registada, a referência ao movimento original que se pretende alterar, situação que deverá ser corrigida.

Porém, também têm de ser assinaladas e reconhecidas como positivas, as medidas que a Direcção-Geral do Tesouro tem vindo a aplicar com o objectivo de reduzir o efeito da insuficiência de meios ao dispor da estrutura organizacional responsável pela contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, através da reorganização de serviços, da informatização de operações e da actualização do respectivo manual de procedimentos.

Como consequência saliente-se que o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 71,3% do valor da contabilidade de 2005, quando na de 2002, primeiro ano em que este indicador foi apurado, apenas atingira 39%.

Ao atingir 81% da movimentação na contabilidade de 2005, a contabilização automática superou o nível (75%) que o Tribunal tinha recomendado que fosse assegurado, de forma estável e sustentada, até ao final da contabilidade de 2006.

### Recomendação 108 – PCGE/2005

*A recomendação do Tribunal para que a contabilização automática assegure, de forma estável e sustentada 75% da movimentação, implica que este nível volte a ser atingido ou superado no âmbito da contabilidade de 2006.*

Continuaram a subsistir contas com saldo contrário à regular movimentação, por regularizar ou só regularizadas no ano seguinte ao de incidência, o que contraria o disposto no artigo 38.º do regime jurídico, relativamente aos prazos de regularização dos saldos credores das contas de disponibilidades e dos saldos devedores das contas de terceiros. Continua a não ser cumprido o disposto no n.º 3 do artigo 1.º e no artigo 36.º, no que concerne à identificação das operações que constituem os saldos, não tendo sido dado cumprimento integral à recomendação do Tribunal para que os saldos das contas de valores a regularizar fossem discriminados, por operação, até ao final da contabilidade de 2005.

### Recomendação 109 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda que deve ser exercido efectivo controlo para eliminar os saldos contrários à regular movimentação das respectivas contas através de conciliações efectuadas de forma tempestiva. Deve ser igualmente obtida e conservada evidência documental da realização das conciliações A data-valor dos movimentos registados na contabilidade do Tesouro deve sempre corresponder à data efectiva de execução das operações a registar.*

A relevação de valores em falta como valores a regularizar tem sido utilizada pela Direcção-Geral do Tesouro de forma recorrente, o que tem merecido reiterada crítica do Tribunal por entender que as contas de valores a regularizar só devem ser movimentadas em situações de curto prazo, nomeadamente, associadas à transição entre períodos de incidência mensais ou anuais.

#### **Recomendação 110 – PCGE/2005**

*O Tribunal entende que a responsabilidade financeira pela existência de valores em falta na Tesouraria do Estado distingue claramente estas situações das relativas a valores a regularizar pelo que recomenda o registo dos valores em falta em contas de alcances. No final da contabilidade de 2006 já não devem existir valores em falta em contas de valores a regularizar, devendo para o efeito serem transferidos para contas de alcances todos os valores em dívida que subsistam por regularizar durante o prazo máximo de seis meses. A existência de valores em falta implica também o apuramento da inerente responsabilidade financeira e o accionamento dos procedimentos legais para ressarcimento desses valores.*

O grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da contabilidade do Tesouro de 2005, não pode ser considerado suficiente, em função dos resultados obtidos pela avaliação das principais condições analisadas, a conformidade dos processos de contabilização e de controlo ao regime jurídico e a prestação de informação fiável de forma tempestiva.

Apesar de ainda não terem sido obtidos resultados compatíveis com o disposto no regime jurídico, a Direcção-Geral do Tesouro teve um desempenho positivo relativamente à expansão da contabilização automática e à redução dos atrasos na contabilização e no controlo exercido sobre a mesma.

#### **Recomendação 111 – PCGE/2005**

*O Tribunal continua a recomendar a evolução para um sistema de controlo interno mais adequado para assegurar a eficiência do funcionamento da Tesouraria do Estado, a prevenção e detecção de erros e fraudes, o rigor e a plenitude dos registos contabilísticos e a preparação tempestiva de informação financeira credível.*

*Para o efeito, o sistema de controlo interno deve atingir os seguintes objectivos específicos: relatar, rever e aprovar conciliações, verificar o rigor aritmético dos registos, controlar as aplicações e o ambiente dos sistemas informáticos, manter e rever contas de controlo e balancetes, aprovar e controlar documentos, comparar dados internos com fontes externas de informação e controlar as operações não usuais e complexas, particularmente próximo do final do período de contabilização.*

## **IX – Operações de Encerramento da Conta**

### **A) Visão Global**

As operações de encerramento da Conta Geral do Estado, no âmbito dos serviços integrados, são da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento, no exercício de competências atribuídas pelo disposto nos Decretos-Leis n.º 344/98, de 6 de Novembro, e n.º 301/99, de 5 de Agosto, e têm por finalidades regularizar um conjunto de situações específicas com impacto na execução do Orçamento do Estado e assegurar o equilíbrio entre os totais da receita e da despesa orçamental.

As operações de encerramento da Conta Geral do Estado de 2005 compreenderam:

- ◆ a antecipação de reposições efectuadas em 2006, diminuindo a despesa de 2005 (a);



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
9

- ◆ a conversão de operações de tesouraria em receita do Estado, como contrapartida de despesas orçamentais pagas (b);
- ◆ a transferência do saldo de receitas consignadas ao Fundo de Regularização da Dívida Pública para a conta de operações de regularização da escrita orçamental (c);
- ◆ a transferência da cobrança em excesso de receita designada como “Multi-Imposto” para a conta de operações de regularização da escrita orçamental (d);
- ◆ a conversão em receita orçamental não efectiva (passivos financeiros) do produto da emissão de empréstimos registado em operações de tesouraria, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental (e).

No quadro seguinte, as operações relativas a 2005 encontram-se discriminadas por classificação económica das receitas do Estado e operações extra-orçamentais.

**Quadro II.42 – Impacto das operações de encerramento nas receitas cobradas e operações extra-orçamentais**

(em euros)

Classificação Económica	Impacto com data-valor de 30-12-05	Operação
<b>Receitas Correntes</b>		
Transferências Correntes	5 414 218,71	(b)
Venda de Bens e Serviços Correntes	4 294,34	(b)
<b>Receitas de Capital</b>		
Activos Financeiros	-1,51	(c)
Passivos Financeiros	54 735 098 251,29	(e)
<b>Operações Extra-Orçamentais</b>		
Receita de “Multi-Imposto”	-2 088 292,34	(d)
Reposições Abatidas nos Pagamentos	22 472 613,13	(a)
<b>Total</b>	<b>54 760 901 397,36</b>	<b>(a) + (b) + (c) + (d) + (e)</b>

Relativamente a estas operações verificaram-se os seguintes factos:

- ◆ as operações de retroacção de reposições (a)<sup>1</sup>, isto é, de reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do Orçamento de 2006 e que foram contabilizadas (antecipadas) como reposições “abatidas” do Orçamento de 2005, diminuindo a despesa deste ano, totalizaram €22,4 milhões (no ano anterior tinham apenas totalizado €35,6 milhares), valor respeitante a reposições por organismos com autonomia administrativa, de saldos de verbas requisitadas de dotações com contrapartida em receita (financiamento da União Europeia e outras receitas consignadas). Num dos casos a operação de retroacção implicou, também, o aumento indevido da despesa do Orçamento de 2006, em €105,7 milhares<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Referências constantes da 3.ª coluna do quadro sobre o “Impacto das operações de encerramento nas receitas cobradas e operações extra-orçamentais”.

<sup>2</sup> Cfr. Ponto 9.1 a) do Volume II.

- ◆ a conversão de €5,4 milhões (menos €4,8 milhões do que no ano anterior) depositados na Tesouraria do Estado (b)<sup>1</sup>, em Receita do Estado de 2005 afecta as receitas consignadas sem transição de saldos, devendo salientar-se que 99,9% do valor convertido foi classificado como relativo a transferências correntes de países terceiros e organizações internacionais e era proveniente da conta do Tesouro relativa ao Fundo para Equipamento Militar;
- ◆ para assegurar a sua futura utilização, o valor insignificante (c)<sup>1</sup> do saldo de receitas consignadas ao Fundo de Regularização da Dívida Pública (activos financeiros provenientes da alienação de partes sociais de empresas) foi transferido da Receita de 2005;
- ◆ para assegurar a sua futura restituição, o valor da cobrança em excesso (d)<sup>1</sup> de receita designada como “Multi-Imposto” (€2,1 milhões) foi transferido de operações extra-orçamentais;
- ◆ o valor das necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado relativa aos serviços integrados ascendeu a €54.735,1 milhões, mais €16.708,7 milhões (43,9%) do que no ano anterior. O valor registado em Passivos Financeiros (e)<sup>1</sup> foi proveniente do produto da venda de certificados de aforro (€1.542,9 milhões) e de outros empréstimos emitidos em 2004 (€185,8 milhões), em 2005 (€52.747,4 milhões) e em 2006 (€259 milhões).

## B) Observações e Recomendações

### b.1) Legalidade e regularidade

No exercício das suas competências, a Direcção-Geral do Orçamento foi a entidade responsável pelo apuramento das operações de encerramento da Conta Geral do Estado e pela comunicação das mesmas à Direcção-Geral do Tesouro para que esta as contabilizasse no âmbito da execução do Orçamento do Estado, através do Sistema de Gestão de Receitas.

Neste âmbito, é de referir que voltou a ser utilizada na Contabilidade do Tesouro de 2005, a conta destinada a autonomizar o registo das operações de encerramento que tinha sido criada em 10 de Dezembro de 2004, tendo em vista dar cumprimento a uma recomendação do Tribunal de Contas.

Porém, tal como já se assinalou no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, com a abertura e movimentação desta conta continuou por cumprir a parte essencial da recomendação do Tribunal que consiste na assunção das operações de encerramento da Conta Geral do Estado pela Direcção-Geral do Orçamento, na qualidade de entidade responsável pelo seu apuramento, o que ainda não se verificou para a Conta de 2004, uma vez que a conta criada é subsidiária da conta de Receita do Estado imputada à Direcção-Geral do Tesouro e que voltou a ser esta entidade a efectuar a contabilização orçamental das referidas operações.

#### Recomendação 112 – PCGE/2005

*O Tribunal de Contas volta a insistir no cumprimento integral da recomendação para que as operações de encerramento da Conta Geral do Estado sejam assumidas pela Direcção-Geral do Orçamento na qualidade de entidade responsável pelo apuramento dessas operações, pelo controlo da execução orçamental, pela coordenação e centralização da respectiva contabilização e pela elaboração da Conta.*



com  
març  
2007  
P. Paulo  
9

## b.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

O valor das receitas liquidadas que se encontravam por cobrar (ou anular) continua a não ser expresso, como deveria, pelo correspondente saldo de encerramento da Conta Geral do Estado que, em 2005, foi de €5.966,3 milhões, mais €1.499,7 milhões (33,6%) do que no final do ano anterior.

O mero registo de receitas no acto da respectiva cobrança contribui para a incorrecção do referido saldo, ao impedir a explicitação integral das dívidas de receitas orçamentais, uma vez que desta forma nem todas as liquidações são registadas na Conta Geral do Estado.

Os sistemas próprios de administração das receitas de impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado e do selo, também não asseguram de forma integral, fiável, tempestiva e consistente, a recolha, validação, apuramento e conciliação da informação a contabilizar. As dívidas destas receitas encontram-se ainda distorcidas por registos destinados a eliminar os desvios verificados entre a informação de cobrança proveniente dos sistemas próprios de administração dessas receitas e a registada na contabilidade do Tesouro, quando se constata que esta última não distingue a cobrança de liquidações prévias (com impacto no saldo final) da de autoliquidações (sem impacto no saldo final) e integra valores que não foram objecto de validação.

Continuaram a ser detectadas incorrecções e omissões nos movimentos registados com a finalidade de eliminar, dos respectivos saldos contabilísticos, o valor dos créditos do Estado objecto da operação de cessão cuja execução em 2005 é analisada no Capítulo II do presente Parecer.

## X – Fluxos Financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

Este capítulo visa dar cumprimento ao estabelecido na alínea d) do n.º1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

### A) Visão Global

Os fluxos financeiros entre os subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos e o sector empresarial do Estado, que constam do quadro seguinte, foram na sua maioria obtidos junto dos diversos organismos processadores, que indicaram as entidades beneficiárias das transferências evidenciadas na Conta como sendo destinadas ao sector público empresarial. No entanto, face à falta de rigor na classificação das transferências demonstrada por alguns organismos, e à eventualidade de terem ocorrido outros fluxos incorrectamente classificados, os valores são apresentados com reservas.

Quadro II.43– Evolução dos fluxos financeiros

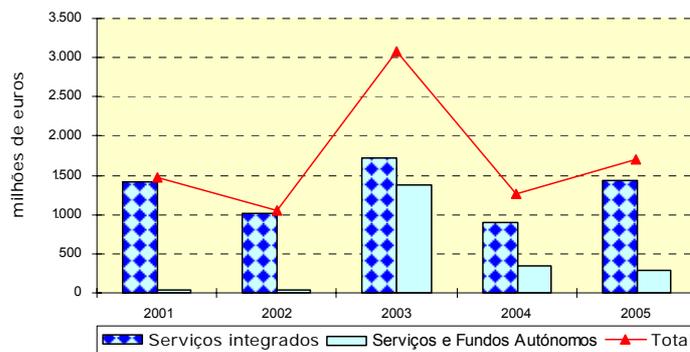
(em milhões de euros)

Designação	2001	2002	2003	2004	2005	Variação média anual (2001/2005)	Variação anual (2004/2005)
<b>Serviços integrados</b>							
Fluxos para o SPE	1 422,0	1 005,1	1 715,3	905,7	1 428,5	+0,1	+57,7
Fluxos do SPE	730,0	447,6	368,2	1 496,5	487,2	-9,6	-67,4
<b>Serviços e Fundos Autónomos</b>							
Fluxos para o SPE	42,4	43,7	1 372,0	348,4	280,6	+60,4	-19,5
Fluxos do SPE	n.d	n.d	n.d	1 841,4	1 169,3	n.d.	-36,5

Como se pode constatar, relativamente aos serviços integrados, verifica-se ao longo de todo o período uma evolução irregular dos fluxos para e, em especial, do sector público empresarial, registando-se uma variação média anual de +0,1% e -9,6%, respectivamente. O crescimento de 57,7% deve-se, essencialmente, ao aumento dos fluxos destinados a transferências de capital, com maior incidência nas transferências efectuadas no âmbito do PIDDAC, pelo Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, à concessão de empréstimos à GESTNAVE, bem como à concessão de prestações suplementares de capital às sociedades Polis, e à realização do capital de diversas sociedades Polis e estabelecimentos hospitalares.

A maior inconstância dos fluxos provenientes do sector público empresarial deve-se, essencialmente, ao comportamento das receitas das privatizações, pelos montantes que estão envolvidos, tendo em 2005 registado um decréscimo de 62,7% face ao ano anterior.

**Gráfico II.24 – Evolução dos fluxos financeiros do Orçamento do Estado para o Sector Público Empresarial (2001 – 2005)**



No que diz respeito aos serviços e fundos autónomos, verifica-se uma variação média anual de 60,4%, sendo o decréscimo de 2004 para 2005 de 19,5%. Estas variações de sinal contrário devem-se, essencialmente, ao significativo aumento registado em 2003, a que não é alheia a entrada em vigor do novo classificador, que introduziu a rubrica relativa às transferências correntes para sociedades não financeiras (públicas e privadas), onde passaram a ser incluídas muitas transferências e, sobretudo, o facto de 31 estabelecimentos hospitalares que integravam o sector público administrativo terem sido transformados, no final de 2002, em sociedades anónimas, pelo que passaram do subsector dos serviços e fundos autónomos para o sector público empresarial. Por seu turno, a partir de 2004, as transferências do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde para esses hospitais passaram a ser classificadas como aquisição de bens e serviços, não estando, por isso, retratadas no quadro.

Relativamente às transferências do sector público empresarial para os serviços e fundos autónomos, embora a informação de que se dispõe seja escassa, face às lacunas do actual classificador, são de destacar, no ano de 2005, as decorrentes da transferência para a Caixa Geral de Aposentações de responsabilidades por pensões de reforma de pessoal de diversas entidades do sector público empresarial.



com.  
març  
P. P. P.  
9

## B) Observações e Recomendações

### b.1) Legalidade e regularidade

#### b.1.1) Transferências orçamentais para as empresas públicas

O Governo não incluiu na Proposta de Lei n.º 146/IX (Orçamento do Estado para 2005), elementos informativos sobre as “transferências orçamentais para as empresas públicas ...”, ao contrário do previsto na Lei de enquadramento orçamental (alínea o) do n.º 1 do artigo 37.º), não permitindo avaliar em que medida os fluxos ocorridos foram ou não previstos.

#### b.1.2) Não observância dos classificadores económicos das receitas e das despesas públicas

Como se refere na alínea seguinte, diversos fluxos de e para o sector público empresarial foram incorrectamente classificados, contrariando o disposto no artigo 8.º da Lei de enquadramento orçamental, quanto à especificação das receitas e despesas públicas que deve obedecer, designadamente, aos respectivos códigos da classificação económica.

#### Recomendação 113 – PCGE/2004

*Face a estas situações, o Tribunal recomenda, mais uma vez, que sejam observados os códigos de classificação económica das receitas e despesas públicas, constantes dos respectivos classificadores, quer pelos executores, quer pelos responsáveis pelo controlo da execução orçamental, de modo a que a Conta Geral do Estado evidencie rigorosamente os sectores institucionais envolvidos.*

### b.2) Correção dos valores apresentados na Conta Geral do Estado

Para além das limitações dos classificadores, adiante referidas, a Conta Geral do Estado não evidencia com rigor os fluxos para e do sector público empresarial, em virtude da:

- ◆ Incorrecta classificação dos sectores institucionais envolvidos, por parte de diversos organismos<sup>1</sup>;
- ◆ Omissão dos fluxos ocorridos à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro<sup>2</sup>.

### b.3) Outras recomendações

#### b.3.1) Lacunas dos classificadores económicos das receitas e das despesas públicas

Tal como foi referido no Parecer do ano anterior, o novo classificador económico das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, e aplicado pela primeira vez em 2003, agrega as sociedades financeiras, não distinguindo as públicas das privadas, ao contrário do

<sup>1</sup> Cfr. pontos 10.2.1.2, 10.4 e 10.5 do Volume II.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 10.2.2 do Volume II.

anterior, embora essa distinção continue a existir em relação às sociedades não financeiras, retirando coerência a este classificador.

No que concerne à receita, o novo classificador, para além de agregar as receitas provenientes das sociedades financeiras, também agrega as receitas de activos financeiros provenientes das sociedades não financeiras, pelo que a informação constante da Conta Geral do Estado não permite a identificação dos sectores institucionais envolvidos.

#### Recomendação 114 – PCGE/2004

*Face às lacunas dos novos classificadores que, designadamente, inviabilizam o apuramento da totalidade dos fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o sector público empresarial, o Tribunal recomenda, de novo, que o diploma seja objecto de intervenção legislativa, no sentido de as mesmas serem colmatadas.*

## XI – Fluxos Financeiros com a União Europeia

Nos termos do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se neste capítulo à análise e apreciação dos fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia, bem como do grau de observância dos compromissos com ela assumidos. Esta análise foi complementada por auditorias ao “Sistema de Gestão do Fundo de Coesão II – Sector do Ambiente” e ao “Sistema de Controlo dos Produtos Transformados à Base de Tomate, no âmbito do FEOGA – Garantia”<sup>1</sup>.

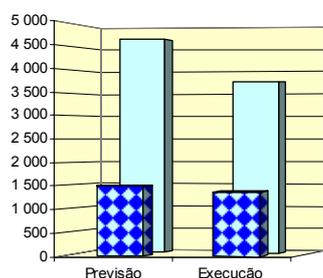
### 1. FLUXOS FINANCEIROS

#### A) Visão Global

##### a.1) Saldo global dos fluxos financeiros com a União Europeia

O gráfico e o quadro seguintes mostram os fluxos financeiros globais com a União Europeia, em termos de previsão e execução.

Gráfico II.25 – Fluxos financeiros com a União Europeia em 2005



■ Transferências de Portugal para a UE □ Transferências da UE para Portugal

(em milhões de euros)

	Previsão	Execução	Diferença
1. Transferências de Portugal para a União Europeia	1 495,6	1 382,2	-113,4
2. Transferências da União Europeia para Portugal	4 699,0	3 763,1	-935,9
<b>Saldo Global (2-1)</b>	<b>3 203,4</b>	<b>2 380,9</b>	<b>-822,5</b>

Fonte: CGE 2005 – Vol. I.

<sup>1</sup> Relatórios de Auditoria n.ºs 25/2006 – 2ª Secção e 36/2006 – 2ª Secção, disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



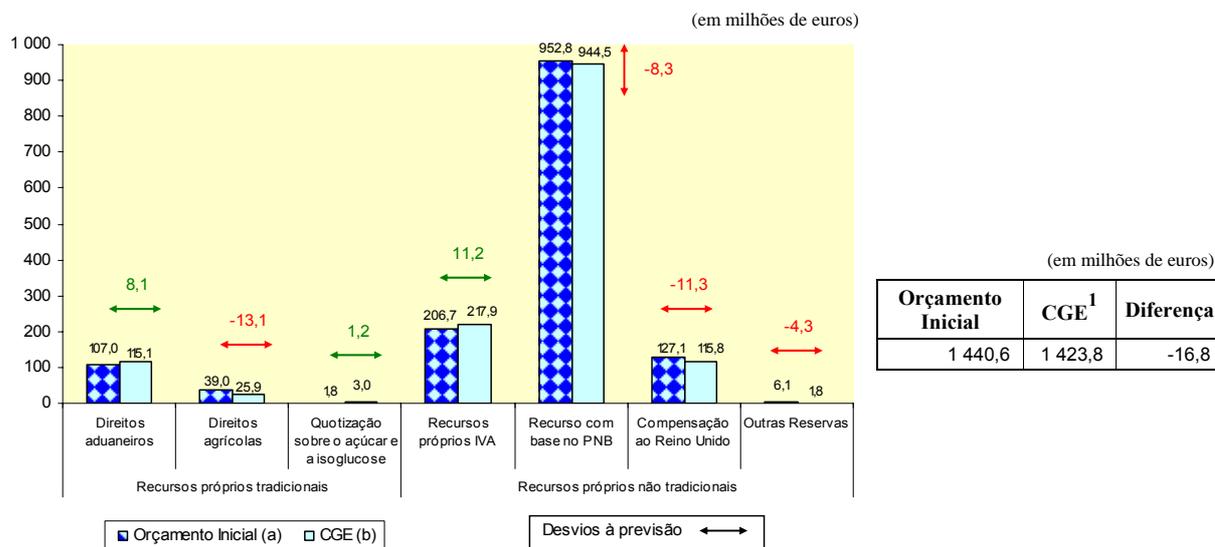
com  
març  
2005  
P. P. P.

Como se observa, em 2005, o “Saldo Global”, no montante de €2.380,9 milhões, foi positivo, mas ficou aquém do valor previsto em €822,5 milhões. Para este desvio contribuíram as diferenças entre os valores orçamentados e executados das transferências da União Europeia para Portugal (€935,9 milhões) e das transferências de Portugal para a União Europeia (€113,4 milhões).

### a.2) Execução orçamental dos fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

As transferências efectuadas para a União Europeia, com o fim de financiar o seu orçamento, foram constituídas essencialmente pelos recursos próprios comunitários, dos quais fazem parte os recursos próprios tradicionais, provenientes dos direitos aduaneiros, agrícolas e das quotizações sobre o açúcar e a isoglucose, e os recursos próprios não tradicionais, ou contribuição financeira, que incluem os provenientes do IVA, os calculados com base no Produto Nacional Bruto (PNB), a “Compensação ao Reino Unido” e “Outras Reservas” (cfr. gráfico seguinte).

Gráfico II.26 – Transferências de Portugal para a União Europeia em 2005



Fonte: (a) Lei n.º 55-B/2004 (OE/2005), Diário da República n.º 304, I Série A, de 30 de Dezembro.  
(b) CGE 2005.

As transferências para a União Europeia evidenciadas na Conta Geral do Estado de 2005 atingiram o montante de €1.423,8 milhões, ou seja, menos €16,8 milhões do que o valor inicialmente inscrito no Orçamento do Estado, o que corresponde, globalmente, a uma taxa de execução de 98,8%. Entre as diferenças para menos, são de destacar as observadas nos “Direitos Agrícolas” (€13,1 milhões), na “Compensação ao Reino Unido” (€11,3 milhões), no “Recurso com base no PNB” (€8,3 milhões) e em “Outras Reservas” (€4,3 milhões)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Este montante inclui os 25% retidos a título de despesas de cobrança dos direitos aduaneiros (€36 milhões), acrescidos da verba correspondente às “restituições e reembolsos diversos” (€5,9 milhões).

<sup>2</sup> Cfr. ponto 11.2 do Volume II.

Os recursos próprios não tradicionais, no valor de €1.280,0 milhões, registaram, em relação ao ano de 2004, um aumento de cerca de €8,8 milhões, tendo contribuído para este acréscimo o “Recurso Complementar PNB”, em cerca de €35,1 milhões<sup>1</sup>.

Por seu lado, os recursos próprios tradicionais, no valor de €144,0 milhões, apresentaram, em relação ao mesmo ano, um decréscimo de cerca de €18,2 milhões, contribuindo para esta diminuição os “Direitos Niveladores Agrícolas” cuja redução foi de €20,7 milhões<sup>2</sup>.

### **a.3) Análise global dos fluxos financeiros da União Europeia para Portugal**

A análise dos fluxos financeiros da União Europeia para Portugal incidiu sobre as transferências e a aplicação dos Fundos Estruturais do QCA III, do Fundo de Coesão II e do FEOGA – Garantia, no período de 2000 – 2005, e, relativamente a 2005, a sua relação com o Orçamento do Estado, na parte que respeita ao PIDDAC, e com a Conta Geral do Estado relativa ao mesmo ano.

#### **a.3.1) Portugal no contexto do financiamento comunitário**

O orçamento da União Europeia para 2005 previa uma contribuição comunitária (dotações finais) de €81.746,3 milhões para a Política Agrícola Comum (PAC) e para as Acções Estruturais, tendo sido utilizados €81.229,0 milhões (99,4%), dos quais €48.465,8 milhões (59,7%) referentes a pagamentos no âmbito da PAC e €32.763,2 milhões (40,3%) respeitantes às Acções Estruturais. Foram transferidos para Portugal cerca de €3.773,9 milhões, dos quais €2.877,4 milhões se destinaram às Acções Estruturais e €896,5 milhões à PAC, o que, para a União Europeia, representou 8,8%<sup>3</sup> do valor total aplicado em Acções Estruturais e 1,8%<sup>4</sup> dos pagamentos totais efectuados no âmbito da PAC<sup>5</sup>.

#### **a.3.2) Transferências de fundos da União Europeia em 2005**

O gráfico e quadro seguintes evidenciam as transferências efectuadas, bem como os desvios apurados relativamente ao orçamentado, por fundo comunitário.

---

<sup>1</sup> Cfr. ponto 11.2.3 do Volume II.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 11.2.2 do Volume II.

<sup>3</sup> 10,2%, em 2004.

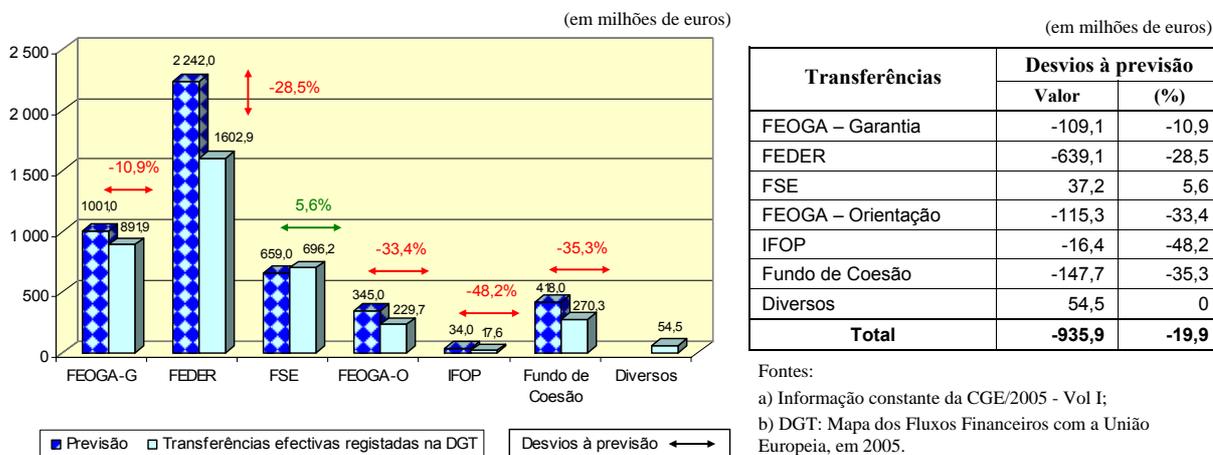
<sup>4</sup> 1,9%, em 2004.

<sup>5</sup> Cfr. ponto 11.3.2 do Volume II.



com. 14/02/07  
[Signature]

Gráfico II.27 – Transferências da União Europeia para Portugal em 2005



No cômputo geral, as transferências de fundos comunitários foram inferiores às previstas em €935,9 milhões, referentes, na sua maior parte, ao FEDER (€639,1 milhões). Em termos relativos, os maiores desvios registaram-se no Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca, IFOP, (-48,2%), no Fundo de Coesão (-35,3%) e no FEOGA – Orientação (-33,4%)<sup>1</sup>.

### a.3.3) Financiamento comunitário do PIDDAC em 2005

A execução financeira comunitária do PIDDAC, que já apresentara valores reduzidos em anos anteriores, foi, em 2005, ainda mais baixa, não ultrapassando as taxas de execução de 59,0% do Orçamento do Estado inicial e de 56,8% da dotação disponível, o que representou, face ao ano de 2004<sup>2</sup>, decréscimos de 0,2 e 2,9 pontos percentuais, respectivamente.

### a.3.4) Execução financeira do QCA III em 2005

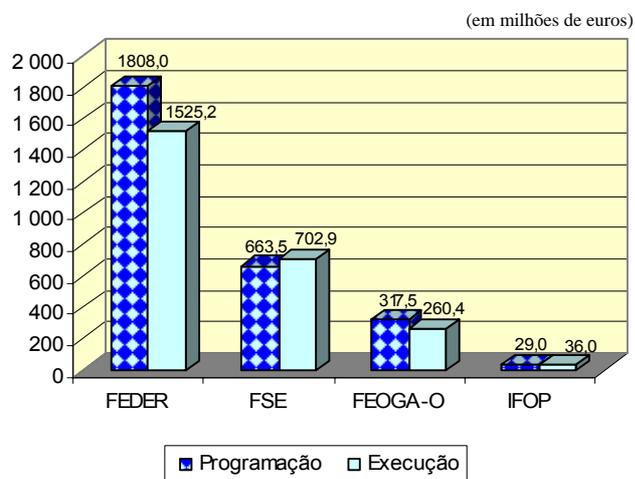
No âmbito do QCA III previa-se, para o ano de 2005, a realização de despesa pública no montante de €4.405,2 milhões, sendo a comparticipação comunitária de €2.818,0 milhões. A taxa de execução<sup>3</sup> comunitária foi de 89,6%, verificando-se um decréscimo de 3 pontos percentuais face a 2004. No gráfico e quadro seguintes compara-se a programação e a execução dos Fundos do QCA III, em 2005.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 11.3.3 do Volume II.

<sup>2</sup> Recordar-se que, em 2004, a execução financeira comunitária do PIDDAC foi de 59,2%, face ao Orçamento do Estado inicial e 59,7% face à dotação disponível (dotação inicial corrigida pelas alterações orçamentais a adicionar e a deduzir e ainda tendo em conta quer as cativações quer as descativações ocorridas no ano).

<sup>3</sup> Taxa de execução = % da despesa validada / despesa programada.

Gráfico II.28 – Programação e execução dos fundos do QCA III em 2005



(em milhões de euros)

Fundos	Taxa de Execução (%)	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	92,7	84,4
FSE	106,6	105,9
FEOGA-O	87,1	82,0
IFOP	128,7	124,1
<b>Total</b>	<b>95,7</b>	<b>89,6</b>

Fonte: DGDR — Ponto da situação em 31-12-05.

A execução da despesa comunitária superou a programação no IFOP (124,1%) e no FSE (105,9%), com níveis superiores aos obtidos nos anos anteriores. Quanto ao FEDER (84,4%) e ao FEOGA – Orientação (82,0%), a execução da despesa comunitária foi inferior à ocorrida em 2004<sup>1</sup>.

#### a.3.5) Execução do Fundo de Coesão I e II em 2005

A Direção-Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR) registou, ainda, a entrada de cerca de €0,2 milhões, correspondentes a saldos finais de projectos financiados pelo Fundo de Coesão I, relativo ao período de programação 1993/1999. A taxa de execução da despesa, no sector do ambiente, atingiu os 100%, em 2005, como já sucedera no sector dos transportes e na assistência técnica no ano anterior.

Quanto ao Fundo de Coesão II, a DGDR registou uma execução da despesa total no valor de €358,9 milhões, repartida pelos sectores dos transportes (€209,3 milhões) e do ambiente (€149,1 milhões) e pela assistência técnica (€0,5 milhões), com pagamentos da Comunidade Europeia no montante de €265,3 milhões.

#### a.3.6) Execução do FEOGA – Garantia em 2005

O FEOGA – Garantia contemplou um conjunto de ajudas (€986,6 milhões) no âmbito da PAC. Na distribuição das ajudas pelos diferentes tipos de despesas assumem particular relevo as concedidas ao Desenvolvimento Rural (€220,9 milhões, 22,4%), à Carne de Bovino (€191,1 milhões, 19,4%) e às Outras Ajudas Directas (€168,0 milhões, 17,0%)<sup>2</sup>.

#### a.3.7) Execução de outros instrumentos financeiros em 2005

No âmbito do QCA II, a DGDR continuou, também, a registar a entrada de fundos, tendo sido recebidos cerca de €0,8 milhões<sup>3</sup>. Estes fluxos financeiros estão associados ao pagamento dos saldos

<sup>1</sup> As mesmas taxas situaram-se, então, em 88,7% e 106,8%, respectivamente.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 11.3.3.3 do Volume II.

<sup>3</sup> Incluindo as iniciativas comunitárias.



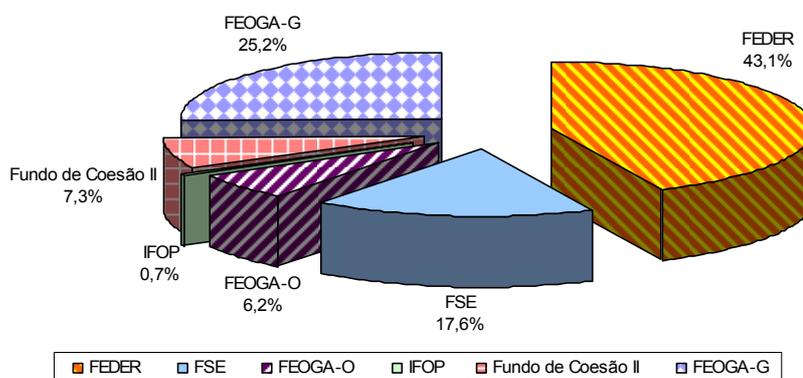
com  
març  
2007  
P. P. P.  
9

finais (últimos 5%) dos vários programas operacionais que constituíram o QCA II. A Direcção Geral do Tesouro contabilizou, ainda, numa rubrica residual de “Diversos” e na rubrica “Leader”, o recebimento de €54,5 milhões.

### a.3.8) Fluxos financeiros da União Europeia no contexto do período de programação de 2000 a 2006

As transferências da União Europeia ocorridas no período de 2000 a 2005 atingiram €19.184,5 milhões, cabendo as maiores fatias ao FEDER (€8.265,6 milhões, 43,1%) e ao FEOGA – Garantia (€4.844,0 milhões, 25,2%)<sup>1</sup>. O gráfico seguinte ilustra a distribuição (em percentagem) dos fundos provenientes da União Europeia naquele período.

Gráfico II.29 – Transferências da União Europeia (2000 – 2005)



Fonte: DGT.

### a.3.9) Execução financeira acumulada do QCA III

Em termos absolutos, a despesa total executada no âmbito do QCA III ascendeu, em 31 de Dezembro de 2005, a €21.486,1 milhões, com uma despesa pública comunitária associada de €13.165,9 milhões, o que perfaz taxas de execução de 66,1% e 64,2%, respectivamente.

De entre os fundos estruturais, o FSE apresentou a taxa de execução da despesa comunitária mais elevada (72,5%) e, quer o FEDER quer o IFOP, taxas de 63%. Por outro lado, o FEOGA – Orientação registou, em 31 de Dezembro de 2005, uma taxa de execução de apenas 54%.

### a.3.10) Execução financeira acumulada do Fundo de Coesão I e II

Do ponto de vista da execução financeira, o Fundo de Coesão I chegou, finalmente, ao seu termo em 2005. A execução acumulada, no período 1993/2005, foi de €4.349,3 milhões, dos quais €2.369,0 milhões afectos ao sector dos transportes (54,5%), €1.979,9 milhões (45,5%) ao do ambiente e cerca de €0,4 milhões à assistência técnica.

<sup>1</sup> Cfr. ponto 11.3.4.1 do Volume II.

Até final de 2005, foi efectuada despesa num total de €1.736,5 milhões no âmbito do Fundo de Coesão II, sendo a comparticipação comunitária de €1.405,5 milhões. A execução comunitária do Fundo de Coesão II, em 2005, de cerca de €358,9 milhões, representou 20,7% da despesa acumulada<sup>1</sup>.

## **B) Observações e Recomendações**

### **b.1) Legalidade e regularidade**

#### **b.1.1) Inclusão na Conta Geral do Estado de informação sistematizada sobre a execução dos fluxos financeiros da União Europeia**

A Conta Geral do Estado de 2005 não evidencia, mais uma vez, por fundo, a informação relativa às verbas provenientes dos fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA – Garantia, encontrando-se estes valores disseminados nas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos serviços e organismos beneficiários ou envolvidos na sua movimentação. Esta lacuna viola o disposto no n.º 7 do artigo 75.º, “*in fine*”, da Lei de enquadramento orçamental<sup>2 3</sup>.

#### **Recomendação 115 – PCGE/2005**

*O Tribunal continua a recomendar que a Conta Geral do Estado passe a incluir informação sistematizada por fundo comunitário, relativamente à aplicação e execução orçamental das verbas transferidas no âmbito dos fundos estruturais, do Fundo de Coesão e do FEOGA – Garantia.*

#### **b.1.2) Informação disponibilizada sobre o financiamento comunitário do PIDDAC**

O Mapa XV da Conta Geral do Estado de 2005, relativo ao PIDDAC, indica os programas cujos investimentos foram passíveis de co-financiamento comunitário, mas continua a omitir quais os fundos envolvidos nos investimentos realizados, tal como se impõe no n.º 5 do artigo 19.º, no artigo 32.º e nos n.ºs 1, 2 e 7 do artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental<sup>4</sup>, impossibilitando uma análise detalhada por fontes de financiamento.

#### **Recomendação 116 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda, mais uma vez, que, de futuro, o Mapa XV da Conta Geral do Estado, relativo ao PIDDAC, indique quais os fundos comunitários envolvidos na execução de cada programa.*

#### **b.1.3) Programação das transferências da União Europeia em 2005**

Em 2005, as verbas efectivamente transferidas da União Europeia apresentaram um decréscimo de 19,9% face às previsões governamentais. Assim, não obstante as disposições sobre os fundos estruturais estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho, particularmente a prevista no n.º 2 do artigo 31.º, que estabelece a possibilidade de perda de verbas,

---

<sup>1</sup> Cfr. ponto 11.3.4.4.2 do Volume II.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 11.1 do Volume II.

<sup>3</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28 de Agosto, e pelas Leis n.º 23/2003, de 2 de Julho, e n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

<sup>4</sup> Cfr. ponto 11.3.3 do Volume II.



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
8

nos termos da chamada “regra n+2”<sup>1</sup>, as previsões governamentais continuam a revelar pouca consistência<sup>2</sup>.

## **Recomendação 117 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda, mais uma vez, que as previsões governamentais respeitantes às transferências dos fluxos financeiros provenientes da União Europeia sejam realizadas com maior rigor e precisão.*

### **b.1.4) Fundo de Coesão II**

Nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 1164/1994 do Conselho, de 16 de Maio, o Fundo de Coesão II deve concretizar o equilíbrio adequado dos investimentos entre os sectores do ambiente e dos transportes.

Em 31 de Dezembro de 2005, o peso relativo do sector dos transportes era de 59,5% (€1.033,4 milhões) da despesa total executada (€1.736,5 milhões), enquanto o do ambiente era apenas de 40,4% (€701,4 milhões), verificando-se entre ambos uma diferença de 19,1 pontos percentuais.

## **Recomendação 118 – PCGE/2005**

*Tendo em conta a regulamentação no âmbito do Fundo de Coesão, o Tribunal continua a recomendar que se proceda à análise e ponderação das causas que têm conduzido à falta do equilíbrio adequado dos investimentos nos sectores do ambiente e dos transportes, de forma a que o mesmo seja encontrado no final do período de programação.*

### **b.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão**

#### **b.2.1) Pagamentos à Comissão Europeia**

Em 2006, irão ser pagos à Comissão Europeia juros de mora referentes à contribuição financeira dos meses de Janeiro e Dezembro de 2005, em virtude de não ter sido assegurado o pagamento atempado daqueles montantes.

## **Recomendação 119 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda, uma vez mais, que os pagamentos das contribuições sejam efectuados nas datas fixadas pelos regulamentos comunitários, ou seja, no 1º dia útil de cada mês e pelos montantes indicados, de forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros de mora.*

#### **b.2.2) Pedidos de pagamento até 31 de Dezembro de 2005 – QCA III – Aplicação da “regra n+2”**

Todos os Programas Operacionais cumpriram a meta relativa à “regra n+2”, com excepção do PO Assistência Técnica, na parte relativa ao FEDER, em que ficaram por executar €882 mil.

No entanto, foram efectuados dois pedidos de derrogação desta regra nos PO “Acessibilidades e Transportes” e PRIME<sup>1</sup>. O primeiro, no valor de €35.049 mil, foi já aceite pela Comunidade

<sup>1</sup> Segundo a qual cada Programa Operacional teria que executar, até final de 2005 e relativamente a cada Fundo, o total programado para o período 2000-2003, sob pena de se perderem as verbas.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 11.3.3 do Volume II.

Europeia. Quanto ao segundo, de montante mais reduzido, €4.725 mil, a sua eventual rejeição pela Comunidade Europeia traduzir-se-á no incumprimento da “regra n+2”, com as respectivas consequências de perda de verbas no âmbito do PRIME<sup>2</sup>.

#### **Recomendação 120 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda a análise e ponderação das causas que conduziram ao incumprimento verificado, de forma a obviar a perdas de verbas no futuro, sem deixar de ter em conta o rigor na aplicação dos critérios de selecção utilizados na avaliação dos projectos.*

## **2. SISTEMA DE GESTÃO DO FUNDO DE COESÃO – SECTOR DO AMBIENTE**

O sector do ambiente do Fundo de Coesão II foi alvo de uma auditoria de sistemas<sup>3</sup> que teve por objectivo analisar e avaliar o sistema de gestão e de controlo instituído, de modo a apurar, nomeadamente, se o mesmo reunia os requisitos necessários para assegurar a boa gestão dos fundos públicos e o cumprimento das normas nacionais e comunitárias. A acção incidiu sobre o período de 1 de Janeiro de 2000 (início do Fundo de Coesão II) a 31 de Dezembro de 2005 e ainda sobre alguns factos reportados a 2006.

### **A) Visão Global**

#### **a.1) Caracterização do Fundo de Coesão**

O Fundo de Coesão foi instituído pelo Regulamento (CE) n.º 1164/94 do Conselho, de 30 de Março, com o objectivo de reforçar a coesão económica e social dos Estados-Membros da União Europeia com um Produto Nacional Bruto *per capita* inferior a 90% da média comunitária e destina-se a apoiar projectos com impacto significativo. Estrutura-se em dois grandes sectores: transportes e ambiente. O montante dos recursos comunitários disponíveis para apoiar projectos, no período 2001/2006, é de €3.060 milhões, a preços de 1999.

#### **a.2) Situação financeira do Fundo de Coesão em 31 de Dezembro de 2005**

Até 31 de Dezembro de 2005 foram aprovadas 102 candidaturas (32 do sector dos transportes, 67 do sector do ambiente e 3 da assistência técnica), que representam um investimento global de €4.538,4 milhões, dos quais se previa executar €3.530,2 milhões, até ao final de 2005.

A comparticipação global comunitária, à data de referência, apresentava uma taxa de execução de 49% face ao investimento previsto para o período 2000/2005, com o sector do ambiente a executar apenas 40% do previsto. A taxa de execução do investimento total, no âmbito do Fundo de Coesão II, atingiu somente 38%, registando o sector do ambiente uma taxa ainda mais baixa (29%), situação a que não são alheios atrasos consideráveis na aprovação das candidaturas.

---

<sup>1</sup> Programa de Incentivos à Modernização da Economia.

<sup>2</sup> Cfr. ponto 11.3.4.3 do Volume II.

<sup>3</sup> Relatório de Auditoria n.º 36/2006 – 2.ª Secção.



com.  
març  
2007  
P. P. P.  
9

### **a.3) Execução financeira do sector do ambiente em 31 de Dezembro de 2005**

A análise da execução do investimento no sector do ambiente recaiu em cada um dos subsectores, estimando-se que o investimento aprovado (€2.409.305 mil) será comparticipado, em média, em 66%, (€1.593.183,) pelo Fundo de Coesão.

Em 31 de Dezembro de 2005, a taxa de execução da despesa foi de apenas 30,3%, o que fica a dever-se, em parte, ao deslizamento do prazo de execução de muitos projectos. A execução dos pagamentos foi de 31,3% (incluindo o adiantamento), tendo a Comunidade Europeia comparticipado com 34,0% do investimento previsto.

### **a.4) Eficácia do sistema de gestão e controlo – Sector do ambiente**

#### **a.4.1) Sistema de gestão**

O processo de aprovação das candidaturas é bastante moroso. A nível nacional, a análise do gestor sectorial atinge tempos médios de 145 dias, enquanto na Coordenação Nacional (DGDR), em regra mais célere, a média é de 34 dias. Já a apreciação da Comunidade Europeia demora, em média, cerca de um ano, chegando a registar-se, em casos pontuais, demoras de vários anos. Tudo isto leva a que, em média, seja necessário cerca de um ano e meio para que uma candidatura apresentada ao gestor sectorial obtenha uma decisão favorável da Comunidade Europeia, o que impele o executor a atrasar o início das obras, enquanto aguarda a confirmação do financiamento comunitário.

Das 67 decisões que aprovaram candidaturas ao Fundo de Coesão, 27 foram objecto de reprogramações, justificadas, na sua grande maioria, pela necessidade de adiamento dos prazos de conclusão e de ajustamentos nos planos financeiros, sendo raras as aprovações que reforçaram o investimento.

Os pedidos de pagamento certificados à Comunidade Europeia foram satisfeitos, em média, no prazo de 60 dias e 13% atingiram prazos superiores a 90 dias. O tempo médio de reembolso dos pedidos aos executores (objecto da amostra) é superior a 100 dias.

#### **a.4.2) Sistema de controlo interno**

O Plano Anual de controlo do 1.º nível para 2005 contemplava a realização de acções de controlo a 2 projectos que não foram, porém, executadas. O 2.º nível incluía no seu Plano Anual de controlo auditorias a projectos em todos os sectores do Fundo de Coesão sem, no entanto, quantificar nem identificar os projectos alvo.

### **a.5) Verificação dos projectos**

Tendo como finalidade avaliar a eficácia dos sistemas de gestão e controlo, foi efectuada a verificação física e documental, nos executores, do projecto “Sistema Integrado de Tratamento e Valorização dos RSU<sup>1</sup> do Baixo Alentejo”, do grupo de projectos do “Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água e de Saneamento do Centro Alentejo” e do grupo de projectos do “Sistema Multimunicipal de Saneamento do Tejo – Trancão”. Estes projectos têm, entre os seus objectivos, a recolha e tratamento

---

<sup>1</sup> Resíduos Sólidos Urbanos.

de águas residuais, a despoluição de bacias hidrográficas, o aumento do nível de abastecimento de água às populações e a recolha e valorização de resíduos sólidos urbanos.

## **B) Observações e Recomendações**

### **b.1) Legalidade e regularidade**

O esforço de controlo previsto no n.º 2 do artigo 9.º do Regulamento (CE) n.º 1386/2002 da Comissão, de 29 de Julho, até final de 2005, foi de 9,3%, o que é bastante inferior aos 15% exigidos e, como tal, insuficiente.

#### **Recomendação 121 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que sejam implementados controlos de forma a garantir o mínimo de 15% exigido no Regulamento (CE) n.º 1386/2002 da Comissão, de 29 de Julho.*

Através das acções de controlo e da *Gestão de Devedores*<sup>1</sup> foram identificadas despesas (*Fundo de Coesão após correcções financeiras*<sup>2</sup>) não elegíveis no montante de €6.783.132,5. Desse montante apenas tinha sido recuperado o montante de €1.368.019,3.

#### **Recomendação 122 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que se diligencie no sentido da recuperação dos pagamentos incluídos no mapa de irregularidades e gestão de devedores, nos termos do disposto no artigo 7.º do Regulamento (CE) n.º 1386/2002 da Comissão, de 29 de Julho.*

Na análise do projecto “Sistema Integrado de Tratamento e Valorização dos RSU do Baixo Alentejo”, apurou-se que alguns documentos de despesa, no total de €1.023.621,3 (correspondendo a uma comparticipação de €805.589,9), não haviam ainda sido pagos pelo adjudicatário, contrariando as regras de elegibilidade da despesa.

#### **Recomendação 123 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que seja rigorosamente controlada a quitação das despesas apresentadas a co-financiamento, para que não se verifiquem pagamentos de despesas não elegíveis nos termos do n.º 2 do artigo 8.º do Regulamento (CE) n.º 1386/2002 da Comissão, de 29 de Julho.*

### **b.2) Economia, eficiência e eficácia da gestão**

O controlo efectuado aos projectos não contemplou o controlo técnico, destinado a garantir a qualidade e segurança dos mesmos, o cumprimento dos objectivos fixados na candidatura e a boa aplicação dos dinheiros públicos.

---

<sup>1</sup> Procedimentos implementados pelas autoridades de gestão ou de pagamento com vista a assegurar a existência de um registo contabilístico dos montantes a recuperar, relativamente a pagamentos de fundos comunitários já efectuados, e a garantir que esses montantes sejam recuperados sem demora injustificada.

<sup>2</sup> Entende-se por correcções financeiras a supressão total ou parcial do financiamento comunitário atribuído a uma ou mais operações, em resultado das irregularidades individuais ou sistémicas detectadas.



Com.  
M.º  
P.º  
S.º

## Recomendação 124 – PCGE/2005

*O Tribunal recomenda que sejam envidados esforços no sentido de ser garantida qualidade e segurança aos projectos do sector do ambiente, pelo que deverá ser inserida uma vertente de controlo técnico nas acções de controlo, sempre que possível e sobretudo nos projectos mais complexos e que envolvam maior risco.*

### 3. SISTEMA DE CONTROLO DOS PRODUTOS TRANSFORMADOS À BASE DE TOMATE

A “Ajuda aos Produtos Transformados à Base de Tomate” foi objecto de uma auditoria orientada para os sistemas de controlo<sup>1</sup>, com o objectivo de examinar a legalidade e a regularidade dos mesmos. Pretendeu-se analisar e avaliar, para a campanha de comercialização 2004/2005, o sistema de controlo instituído, com vista a verificar se o cumprimento adequado das normas nacionais e comunitárias aplicáveis estava a ser assegurado pelas entidades responsáveis.

#### A) Visão Global

##### a.1) Caracterização da ajuda

No actual regime, a “Ajuda aos Produtos Transformados à Base de Tomate” é paga directamente às organizações de produtores, reconhecidas ou pré-reconhecidas, que entreguem a transformadores aprovados tomate colhido na União Europeia e destinado à produção de determinados produtos transformados. A organização de produtores fica incumbida de proceder, ulteriormente, aos pagamentos aos seus associados, sendo o produtor remunerado sob duas formas: preço e ajuda. O montante definido para esta ajuda foi de €34,50 por tonelada.

##### a.2) Pagamentos efectuados na campanha de 2004/2005

Os pagamentos de ajudas aos produtos transformados à base de tomate elevaram-se, na campanha de 2004/2005, a €40.401.782, correspondendo a uma quantidade de 1.171.066 toneladas de tomate e a uma superfície plantada de 15.134,05 hectares. Os montantes totais pagos na campanha de 2004/2005 aumentaram em cerca de 31%, em comparação com os valores pagos na campanha anterior. No decurso da campanha de 2004/2005, foi pago fora de prazo o montante de €2.653.816,82, o que representa 6,6% do total dos pagamentos, devido a atrasos no âmbito do controlo das superfícies.

##### a.3) Controlos efectuados

###### a.3.1) Limiares de transformação comunitário e nacional

Esta ajuda está sujeita aos limiares de transformação, nacional e comunitário, aplicáveis à totalidade da zona comunitária, tendo sido fixado, para a referida campanha, o limiar comunitário em 8.251.455 toneladas, o qual, após a sua repartição pelos Estados-Membros, conduziu à atribuição de uma quantidade de 1.050.000 toneladas a Portugal, ou seja, cerca de 12,7% do limiar comunitário total. Confrontando o limiar fixado para Portugal, de 1.050.000 toneladas, com a quantidade de matéria-prima objecto da ajuda na campanha (que foi de 1.261.114.888 Kg), verifica-se que esta foi superior

<sup>1</sup> Relatório de Auditoria n.º 25/2006 – 2.ª Secção.

em 121.066,42 toneladas. No entanto, considerando a média dos últimos 3 anos<sup>1</sup>, não foi ultrapassado o limiar nacional.

### **a.3.2) Controlo de quantidades**

Face a uma quantidade inicialmente contratada de 1.199.720.890 Kg, foi contratada uma quantidade adicional de 61.393.998 Kg, o que significa um acréscimo de 5,12%, quando o limite estabelecido fora de 30%. Ainda no âmbito dos controlos de quantidades, foi controlada, pelo menos, 7% (requisito mínimo) da quantidade de matéria-prima entregue à transformação.

### **a.3.3) Controlo da qualidade**

Neste âmbito, foi possível concluir, a partir dos dados colhidos nos certificados de controlo de qualidade efectuados pela DGFCQA<sup>2</sup> e nos certificados de qualidade emitidos pelo *Fundo Español de Garantia Agrária* (para as organizações de produtores que efectuaram entrega de tomate em Espanha), que foram cumpridos os requisitos relativos aos controlos de qualidade (7% da matéria prima entregue).

### **a.3.4) Controlo de superfícies**

Na campanha de 2004/2005, foram seleccionados para controlo 290 produtores, tendo sido controlada uma área de 5.656,7 hectares, a partir de uma superfície total plantada durante a campanha que se elevou a 15.134,05 hectares. Apurou-se que foi efectuado um controlo físico efectivo de mais de 5% da superfície declarada por cada organização de produtores.

Os resultados das acções de controlo das superfícies, que têm lugar depois da plantação e antes da colheita, deverão estar apurados e carregados no sistema informático antes que ocorra o pagamento. Daqui resulta que as entidades seleccionadas para controlo ficam bloqueadas no sistema até que sejam carregados os dados resultantes do mesmo controlo, impossibilitando ao sistema informático qualquer processamento de pagamentos às organizações de produtores, antes desse registo. Na campanha objecto da acção de controlo, verificou-se que, devido a este motivo, ocorreram atrasos nos pagamentos às organizações de produtores, por parte do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas/Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola.

### **a.3.5) Controlo após pagamento**

No âmbito do programa anual, foram efectuadas 47 acções de controlo, incluindo todas as medidas, entre as quais 3 que incidiram em beneficiários da “Ajuda aos Produtos Transformados à Base de Tomate”. Mediante a análise da documentação relevante, constatou-se que no ano de 2005 foi dado cumprimento ao programa de controlos de 2004/2005.

## **a.4) Certificação de contas**

Para o exercício financeiro de 2005 foi emitido, pela Inspeção-Geral de Finanças um certificado de auditoria, com data de 8 de Fevereiro de 2006, onde se refere que “as contas transmitidas à Comissão não

---

<sup>1</sup> A média dos últimos três anos foi de 881.921.333 Kg.

<sup>2</sup> Direcção-Geral de Fiscalização e Controlo da Qualidade Alimentar.



20m.  
14/02/07  
[Handwritten signature]

contêm erros materialmente relevantes” e que existia “conformidade dos pagamentos com as regras comunitárias”, pelo que estavam reunidas as condições de emissão do seguinte parecer: “Na nossa opinião, considerando o nível de materialidade estabelecido, obtivemos a segurança razoável de que as contas a transmitir à Comissão Europeia, relativas ao exercício FEOGA de 2005, são autênticas, completas e rigorosas”.

## **B) Observações e Recomendações**

### **b.1) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno**

O sistema de controlo da ajuda aos produtos transformados à base de tomate é complexo, interdependente e suportado por um elevado número de controlos de índole diversa, o que dificulta a avaliação da eficácia efectiva do sistema.

Na realização do controlo das superfícies pela Direcção de Inspeção e Controlo do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas/Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola ocorreram atrasos na integração de dados no sistema informático, implicando, na campanha de 2004/2005, e no cômputo geral das 28 organizações de produtores envolvidas, pagamentos fora dos prazos fixados, no montante de €2.653.816,82, o que representa 6,6 % do total dos pagamentos. Deste modo, foi excedida a reserva de 4% admitida.

#### **Recomendação 125 – PCGE/2005**

*O Tribunal recomenda que se agilizem os controlos de superfícies, de modo a que os resultados dos mesmos possam ser integrados atempadamente no sistema informático, evitando-se, assim, atrasos nos pagamentos da ajuda aos produtos transformados à base de tomate.*