



Tribunal de Contas

TITULO II

*APRECIAÇÃO DA ACTIVIDADE
FINANCEIRA DO ESTADO*



TÍTULO 2 – APRECIÇÃO DA ACTIVIDADE FINANCEIRA DO ESTADO

Nesta parte do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006 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 41.º 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 2006, Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que se passa a designar por Lei do Orçamento, foi aprovada pela Assembleia da República em 30 de Novembro de 2005, tendo, nos termos do seu artigo 108.º, entrado em vigor no dia 1 de Janeiro de 2006.

Como previsto na Lei de enquadramento orçamental¹, no n.º 2 do artigo 43.º, o Governo, através do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março, aprovou as disposições necessárias à execução da Lei do Orçamento, 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 2006, 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 € 7.596,0 milhões (8,5%), em resultado da abertura de créditos especiais autorizados pelo Governo. Através destas alterações, as receitas efectivas previstas e as dotações para despesas efectivas foram aumentadas em € 596,0 milhões (1,6%), mantendo-se o défice inicialmente previsto (€ 9.498,3 milhões).

¹ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 48/2004, de 28 de Agosto.

-
- ◆ Alterações consubstanciadas em transferências de verbas entre ministérios, capítulos ou funções, que não alteraram o montante global da despesa orçamentada:
 - ◇ Previstas genericamente na alínea a) do n.º 4 do artigo 55.º da Lei de enquadramento orçamental (alterações decorrentes de modificações das leis orgânicas do Governo ou dos ministérios ou da transferência ou sucessão de competências entre diferentes serviços);
 - ◇ Previstas no artigo 6.º da Lei do Orçamento (transferências decorrentes da Lei de Programação Militar, transferências entre laboratórios do Estado e outras);
 - ◇ Efectuadas no âmbito da execução dos programas orçamentais;
 - ◇ Resultantes da distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, tendo sido utilizados € 315,8 milhões no reforço de outras dotações, sendo de destacar o reforço das dotações destinadas a despesas com pessoal (€ 151,6 milhões).

Na óptica da classificação funcional, as alterações referidas determinaram modificações na distribuição da despesa orçamentada, sendo de referir, em especial, os aumentos registados nas dotações com as classificações funcionais 4.01 – Operações da dívida pública (€ 7.000 milhões), 2.02 – Saúde (€ 214,4 milhões) e 1.03 – Segurança e ordem públicas (€ 164,3 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 correspondentes relações trimestrais facultadas pela Direcção-Geral do Orçamento, ascenderam no seu conjunto a € 4.754,1 milhões, o que correspondeu a 5,3% do total do orçamento anual.

Na óptica da classificação económica das despesas, em resultado de todas as alterações orçamentais efectuadas o orçamento para despesas correntes teve um acréscimo de € 549,4 milhões (1,4%) que resultou, essencialmente, do reforço das dotações relativas a transferências correntes (€ 327,9 milhões, 1,6%), a despesas com pessoal (€ 286,6 milhões, 2,2%) e à aquisição de bens e serviços correntes (€ 279,1 milhões, 25,0%). As dotações para despesas de capital efectivas registaram um aumento de € 46,6 milhões (0,8%), devido, em particular, ao reforço das dotações relativas à aquisição de bens de capital (€ 45,9 milhões, 6,0%).

a.2) Orçamentos dos serviços e fundos autónomos

- ◆ Alterações que aumentaram os orçamentos da receita dos serviços e fundos autónomos (excluindo as transferências provenientes de serviços e fundos autónomos e os passivos financeiros) em € 3.140,7 milhões, o que significou um acréscimo de 11,0% em relação ao valor da receita inicialmente prevista (€ 28.565,5 milhões). Destacam-se as alterações nos saldos da gerência anterior, com um acréscimo de € 2.213,4 milhões, constituindo 70,5% do referido aumento total da receita.
- ◆ Alterações aos orçamentos da despesa dos serviços e fundos autónomos (excluindo as transferências para serviços e fundos autónomos e os passivos financeiros) em € 3.430,6 milhões, o que significou um acréscimo de 13,2% em relação ao valor inicial (€ 25.899,2 milhões). Para esse aumento contribuíram essencialmente as alterações para aquisição de bens e serviços (€ 1.482,6 milhões) e para outras transferências de capital (€ 665,8 milhões), que representaram, respectivamente, 43,2% e 19,4% do total.



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 verificou nas Contas de 2003 e 2005, em matéria de alterações orçamentais autorizadas pelo Governo mediante a abertura de créditos especiais, a dotação inscrita no 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, em 2006) por contrapartida do aumento da receita inscrita em “Passivos financeiros”, que constitui receita não efectiva.

Como o Tribunal tem salientado nos respectivos Pareceres, essas alterações orçamentais careciam de autorização da Assembleia da República porquanto, 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 competência da Assembleia da República, excepto as enumeradas no n.º 2 do mesmo artigo, onde não se incluem as alterações com contrapartida em receitas não efectivas. Deste modo, uma vez que a Lei de enquadramento orçamental não contempla a abertura de créditos especiais pelo Governo com contrapartida em “Passivos financeiros”, a referida alteração orçamental é ilegal.

b.1.2) Alterações orçamentais da competência do Governo

Tal como referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005, apesar de a 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/2006

Recomenda-se ao Governo que, pela via legislativa prevista na Lei de enquadramento orçamental, defina as regras gerais a que devem obedecer as alterações orçamentais da sua competência.

b.1.3) Transferências das receitas das privatizações para o Fundo de Regularização da Dívida Pública

À semelhança do que foi observado nos dois anos anteriores, as transferências das receitas das privatizações para o Fundo de Regularização da Dívida Pública foram classificadas na função 4.01 – Operações da dívida pública, quando, face à natureza das despesas em causa (transferências para serviços e fundos autónomos), a classificação correcta seria na função 4.02 – Transferências entre administrações públicas. Tal como salientado nos respectivos Pareceres, é também de referir que, no que respeita à classificação orgânica, essas transferências, que sempre tinham sido incluídas no Capítulo 60 – Despesas excepcionais, do Ministério das Finanças, passaram a integrar o Capítulo 07 – Gestão da dívida pública, quando não consubstanciam despesas dessa natureza, introduzindo distorções nos valores da execução orçamental.

b.1.4) Estrutura da Conta Geral do Estado

A Conta Geral do Estado referente a 2006 apresenta, genericamente, a estrutura e elementos previstos nos artigos 73.º a 76.º da Lei de enquadramento orçamental, com as seguintes excepções:

- ◆ Pelas razões previstas na própria lei, não são apresentados 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 relativo aos compromissos assumidos, o que inviabiliza a apreciação da situação patrimonial destas entidades.
- ◆ Continuam a não constar da Conta em apreço os mapas informativos 5 – Créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização, e 6 – Créditos extintos por confusão, previstos no n.º 2 do artigo 76.º da Lei de enquadramento orçamental.

II – Execução do Orçamento da Receita

O Parecer sobre a execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2006 encontra-se suportado pela análise da execução da receita, 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 apreciação foi ainda complementada pela análise da informação reportada ao Tribunal até 28 de Fevereiro de 2007 sobre os créditos do Estado que foram objecto de cessão, em 19 de Dezembro de 2003, a qual teve por finalidade avaliar o grau de execução dessas dívidas, aferir a coerência e fiabilidade dessa informação e analisar as operações contabilísticas com reflexo na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2006.

1. RECEITA DO ESTADO

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 2002 a 2006, por totais de capítulos e seus agrupamentos.



Quadro II.1 – Evolução da receita líquida cobrada

(em milhões de euros)

Designação	Valor					Taxas nominais de crescimento (%)				
	2002	2003	2004	2005	2006	2003/02	2004/03	2005/04	2006/05	Média
Receitas correntes	30 295,3	30 650,2	30 695,1	32 198,4	35 106,9	1,2	0,1	4,9	9,0	3,8
Impostos directos	11 897,9	11 255,1	11 307,9	11 519,2	12 610,5	-5,4	0,5	1,9	9,5	1,5
Impostos indirectos	16 611,0	17 338,1	17 074,5	18 916,5	20 016,2	4,4	-1,5	10,8	5,8	4,8
Contribuições p/ SS, CGA e ADSE	97,7	92,9	94,4	99,4	102,7	-4,9	1,6	5,3	3,3	1,3
Taxas, multas e outras penalidades	281,0	361,6	476,7	410,3	651,1	28,7	31,8	-13,9	58,7	23,4
Rendimentos da propriedade	554,4	485,2	555,5	193,6	605,0	-12,5	14,5	-65,1	212,5	2,2
Transferências correntes	464,9	634,9	680,9	627,1	669,2	36,6	7,2	-7,9	6,7	9,5
Venda bens e serviços correntes	334,3	414,1	381,0	378,6	424,9	23,9	-8,0	-0,6	12,2	6,2
Outras receitas correntes	54,1	68,3	124,2	53,7	27,3	26,2	81,8	-56,8	-49,2	-15,7
Receitas de capital (sem passivos)	1 746,9	625,6	1 533,2	637,5	1 856,9	-64,2	145,1	-58,4	191,3	1,5
Venda de bens de investimento	571,8	77,5	10,6	125,3	178,4	-86,4	-86,3	1 082,1	42,4	-25,3
Transferências de capital	295,1	188,5	169,1	80,3	120,9	-36,1	-10,3	-52,5	50,6	-20,0
Activos financeiros	452,1	23,8	1 285,1	430,1	1 541,2	-94,7	5 299,6	-66,5	258,3	35,9
Outras receitas de capital	427,9	335,8	68,4	1,8	16,4	-21,5	-79,6	-97,4	811,1	-55,8
Outras receitas	504,7	405,5	456,2	525,9	502,7	-19,7	12,5	15,3	-4,4	-0,1
Recursos próprios comunitários	140,7	134,2	159,1	144,8	158,9	-4,6	18,6	-9,0	9,7	3,1
Reposições não abatidas	228,0	127,4	171,1	210,6	164,2	-44,1	34,3	23,1	-22,0	-7,9
Saldo da gerência anterior	136,0	143,9	126,0	170,5	179,6	5,8	-12,4	35,3	5,3	7,2
Receita efectiva	32 546,9	31 681,3	32 684,5	33 361,8	37 466,5	-2,7	3,2	2,1	12,3	3,6
Passivos financeiros	2 310,0	34 357,3	38 026,4	54 735,1	57 245,8	61,2	10,7	43,9	4,6	28,0
Total da receita	53 856,9	66 038,6	70 710,9	88 096,9	94 712,3	22,6	7,1	24,6	7,5	15,2
Operações extra-orçamentais	488,8	1 345,4	772,6	2 446,4	906,2	175,2	-42,6	216,6	-63,0	16,7
Total geral	54 345,7	67 384,0	71 483,5	90 543,3	95 618,5	24,0	6,1	26,7	5,6	15,2

Fonte: DGO (CGE de 2002 a 2006).

Verifica-se que, em 2006, o “Total da receita” registou um crescimento de € 6.615,4 milhões (7,5%) relativamente ao ano anterior, em consequência do aumento da “Receita efectiva” em € 4.104,7 milhões (12,3%) e dos “Passivos financeiros” em € 2.510,7 milhões (4,6%).

Para o acentuado crescimento da receita efectiva em 2006 contribuíram os aumentos registados em relação ao ano anterior principalmente nos capítulos “Activos financeiros” (€ 1.111,1 milhões), “Impostos directos” (€ 1.091,3 milhões), “Impostos indirectos” (€ 1.099,7 milhões) e “Rendimentos da propriedade” (€ 411,4 milhões). Em termos relativos é, sobretudo, de realçar o crescimento das “Outras receitas de capital” (811,1%), além dos já referidos “Activos financeiros” (258,3%) e “Rendimentos da propriedade” (212,5%).

No conjunto do período entre 2002 e 2006 registou-se uma taxa nominal média de crescimento do “Total da receita” de 15,2%, resultante do efeito conjugado do aumento médio dos “Passivos financeiros” (28,0%) e da “Receita efectiva” (3,6%), sendo apenas em 2006 que esta última cresceu a uma taxa superior à daqueles.

Os gráficos seguintes ilustram a evolução da receita líquida cobrada em termos de valores absolutos e relativos.

Gráfico II.1– Evolução da receita

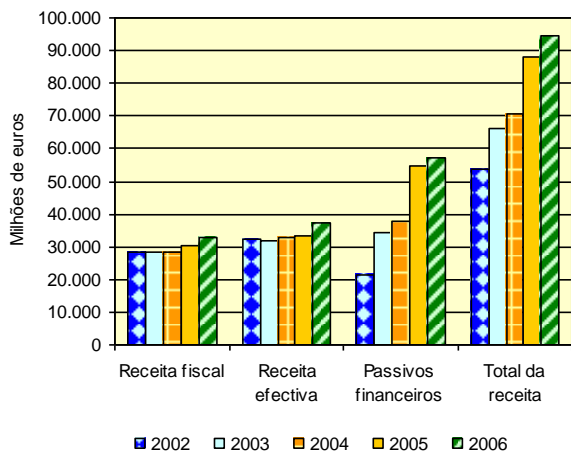
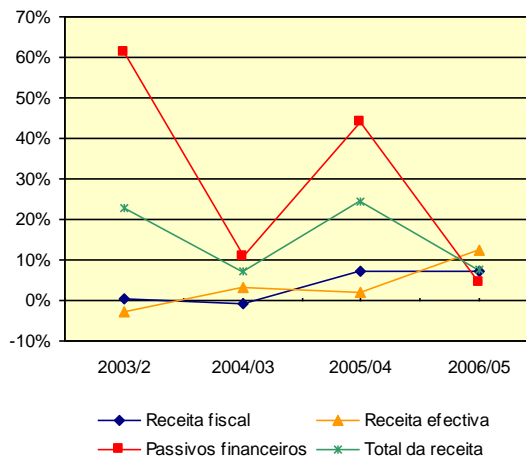


Gráfico II.2–Taxas de crescimento



No quadro seguinte apresentam-se os pesos do “Total da receita”, “Passivos financeiros”, “Receita efectiva”, “Receita fiscal” e “Receita efectiva não fiscal”, no Produto Interno Bruto a preços de mercado (PIB_{pm}), em cada um dos anos e na média do quinquénio.

Quadro II.2 – Peso da receita líquida no PIB

(em percentagem)

Designação	2002	2003	2004	2005	2006	Média
Total da receita	39,8	47,7	49,0	59,2	61,0	51,7
Passivos financeiros	15,7	24,8	26,4	36,8	36,9	28,5
Receita efectiva	24,0	22,9	22,7	22,4	24,1	23,2
Receita fiscal	21,1	20,6	19,7	20,4	21,0	20,6
Receita efectiva não fiscal	3,0	2,2	3,0	2,0	3,1	2,7

Fonte: DGO (CGE de 2002 a 2006)

Como se verifica, os pesos do “Total da receita” no PIB, bem como dos “Passivos financeiros”, apresentam variações consideráveis de ano para ano em resultado das modificações neste capítulo, as quais, todavia, só devem ser apreciadas tendo em conta as alterações ocorridas no capítulo homólogo da despesa e em sede de análise da dívida pública.

Quanto ao total da “Receita efectiva”, verifica-se que representou na média do período 23,2% do Produto e, no último ano, 24,1%, que foi também o valor mais elevado.

Pode ainda observar-se que, em termos médios, a receita fiscal representou 20,6% do referido agregado macroeconómico, valor inferior em 0,4 pontos percentuais (p.p.) ao observado em 2006. Por sua vez, o conjunto da receita efectiva não fiscal representou na média do período 2,7% do PIB, tendo atingido o valor mais elevado no último ano (3,1%) e o mais baixo no imediatamente anterior (2,0%).

Tomando como deflatores as taxas de variação dos preços implícitas no PIB obtém-se, em relação ao conjunto do período entre 2002 e 2006 e para os totais da receita efectiva e da receita fiscal, taxas reais de crescimento médio anual de 0,7% e 0,5%, respectivamente, enquanto aquele agregado regista uma



taxa de 0,6%.¹ Em relação a 2006 apuram-se para os totais da “Receita efectiva” e da “Receita fiscal” taxas reais de crescimento de 9,2% e 4,2%, respectivamente, bastante superiores à do PIB que foi de apenas 1,3%.

a.2) Modelo de contabilização da receita em 2006

A contabilização das receitas do Estado, no ano de 2006, continuou a ser regulada pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de Julho, e pela legislação referente aos designados cofres do Tesouro. Esteve ainda sujeita à aplicação das orientações difundidas pela Direcção-Geral do Orçamento, em documento datado de 13 de Janeiro de 2006 e designado por “Instruções para o lançamento das Tabelas de Receita do Estado a partir de Janeiro de 2006” que são similares às difundidas desde o processo de contabilização de 2003, ou seja, desde a implementação do Sistema de Gestão de Receitas e do Sistema Central de Receitas.

Em 2006, 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 Tesouro², 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 397 centros de receita (balcões) e 17 operações de execução, mais três (cobrança coerciva, pagamento escritural de reembolsos e pagamento escritural de restituições) do que as utilizadas no ano anterior, 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 394 balcões, afectos às receitas de impostos sobre o rendimento, do imposto sobre o valor acrescentado e do imposto do selo, às restituições e pagamentos de receitas dos serviços locais de finanças, às receitas obtidas pelas secções de tesouraria dos serviços de finanças, aos valores de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo cobrados em excesso como receitas de multi-imposto, à receita do Estado arrecadada em execução fiscal, aos valores arrecadados no âmbito do regime excepcional de regularização tributária, às receitas dos impostos de circulação e de camionagem e, a partir de 2006, aos rendimentos abrangidos pela Directiva da Poupança³ e à receita cobrada no âmbito de processos de contra-ordenação.

No que se refere aos restantes três balcões, dois foram utilizados pela Direcção-Geral do Tesouro para o registo de receitas por movimentos escriturais e não escriturais e um pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo para a contabilização das receitas obtidas pelas estâncias aduaneiras.

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);

¹ Obtido pelos serviços do Tribunal a partir dos elementos publicados na Conta Geral do Estado.

² Nos termos do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro, que aprova a lei orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública, a Direcção-Geral do Tesouro passou a designar-se Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

³ Directiva n.º 2003/48/CE do Conselho, de 3 de Junho de 2003.

- ◆ Do prazo determinado por aquela direcção-geral (até 31 de Março de 2007) para a conciliação e inserção no Sistema de Gestão de Receitas da informação sobre a receita orçamental de 2006.

Para aferir da qualidade da informação contabilística de forma mais objectiva, o Tribunal tem vindo a determinar, desde o ano de 2002, um conjunto de indicadores representativos, para cada período de incidência, dos graus de tempestividade, de fiabilidade e de fiabilidade tempestiva, este último para conjugar de forma ponderada a informação sintetizada nos outros.

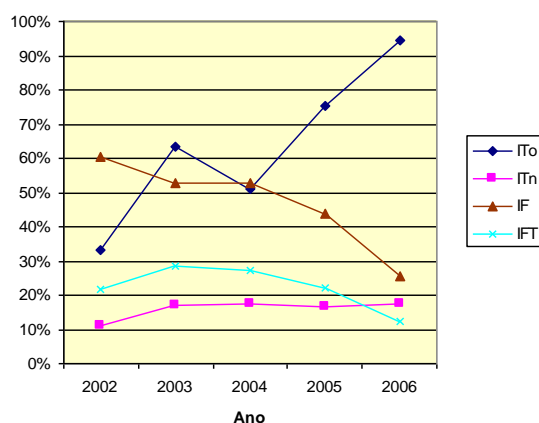
No quadro e no gráfico seguintes pode observar-se a evolução dos Indicadores de Tempestividade da informação original (ITo) e da informação definitiva (ITn) e dos Indicadores de Fiabilidade (IF) e de Fiabilidade Tempestiva (IFT)¹ da informação original face à definitiva.

Quadro II.3 – Evolução dos indicadores globais

(em percentagem)

Ano	ITo	ITn	IF	IFT
2002	33,3	11,1	60,6	21,8
2003	63,2	17,0	52,9	28,5
2004	50,9	17,3	52,9	27,4
2005	75,4	16,6	43,8	22,1
2006	94,4	17,4	25,5	12,5

Gráfico II.3 – Evolução dos indicadores globais



No ano de 2006, a duração do período tempestivo correspondeu quase ao tempo necessário (94,4%) para registar a informação original mas apenas a 17,4% do tempo necessário para registar a informação definitiva, resultados que reforçam a evolução positiva da primeira e confirmam a estagnação da última já verificadas em anos anteriores.

¹ O Indicador de Fiabilidade Tempestiva representa o peso relativo da informação imputada ao período tempestivo face à 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.



O valor da informação original correspondeu a 25,5% do valor da informação total, o que não só representa uma clara regressão do nível obtido para o ano anterior (43,8%) como a confirmação da tendência regressiva que se verifica desde 2002.

A conjugação da subida do indicador de tempestividade da informação original com a descida do indicador de fiabilidade significa que não se verifica progresso efectivo, uma vez que a redução dos prazos de contabilização da informação original tem como contrapartida o aumento do peso relativo das posteriores alterações dessa informação.

O valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu apenas a 12,5% do valor da informação total. Apesar do aumento da tempestividade da informação original, a regressão do nível de fiabilidade teve como consequência uma evolução negativa do indicador de fiabilidade tempestiva de 2005 (em que atingiu 22,1%) para 2006.

a.3) Resultados Globais

Procedendo à comparação da informação constante da versão do Sistema Central de Receitas extraída em 31 de Maio de 2007 e remetida, como definitiva, pela Direcção-Geral do Orçamento ao Tribunal, e os valores inscritos na Conta Geral do Estado, mantém-se a divergência apurada em saldo transitado de liquidação, no valor de € -340,4 milhares, apesar de em sede de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005, o Instituto de Informática ter informado de que a mesma já se encontrava corrigida.

Do confronto entre os 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, constatou-se que, embora não se tenham apurado diferenças globais entre os dois sistemas, são significativas as divergências apuradas quando consideradas isoladamente as receitas afectas a cada um dos balcões o que revela que estas são objecto de tratamento diferenciado pelo serviço administrador face à Contabilidade do Tesouro.

Para efeito da análise efectuada ao apuramento da receita efectiva, por entidades, de acordo com os valores registados na contabilidade do Tesouro não foi possível obter a discriminação da totalidade da cobrança, por serviço cobrador, nomeadamente para a receita arrecadada em execução fiscal e em processos de contra-ordenação e para a cobrança obtida por operações escriturais. A referida análise permitiu verificar que:

- ◆ A cobrança afecta a 2006 totalizou € 47.725,6 milhões, mais € 3.333,4 milhões (7,5%) do que no ano anterior;
- ◆ Relativamente à parcela da cobrança para a qual foi possível identificar os respectivos serviços cobradores (€ 41.303,8 milhões), o valor obtido pelas entidades colaboradoras (40,9%) superou o arrecadado pelas Caixas da Direcção-Geral dos Impostos (35,6%), pelas Caixas da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (17,9%) e pelas Caixas da Direcção-Geral do Tesouro (5,6%);
- ◆ Dos € 16.883,3 milhões cobrados por entidades colaboradoras, € 11.643,6 milhões (69,0%) foram obtidos pelos Correios de Portugal, € 3.455,8 milhões (20,5%) pelas instituições de crédito e € 1.783,9 milhões (10,6%) pela Sociedade Interbancária de Serviços, tendo o peso relativo da receita cobrada pelos Correios de Portugal diminuído, face a 2005, a favor do das instituições de crédito e da Sociedade Interbancária de Serviços;

-
- ◆ Por operações escriturais, foram efectuadas deduções aos valores cobrados que atingiram € 2.657,3 milhões, mais € 273,1 milhões (11,5%) do que no ano anterior, cujos principais destinatários foram as Regiões Autónomas (52,0%) e a segurança social (23,8%);
 - ◆ Por sua vez, foram acrescidos € 57.245,8 milhões correspondentes ao valor dos passivos financeiros provenientes de dívida pública para satisfação das necessidades de financiamento, o que representou um acréscimo de 4,6% face ao valor registado em 2005 (€ 54.735,1 milhões);
 - ◆ O impacto dos restantes movimentos de encerramento da Conta Geral do Estado e dos de compensação do encerramento da Conta Geral do Estado anterior correspondeu à dedução de € 18,8 milhões quando no ano anterior se tinha traduzido pelo acréscimo de € 25,8 milhões;
 - ◆ Ao valor remanescente (€ 102.295,4 milhões) foi ainda abatido o valor dos pagamentos para reembolso ou restituição de receitas orçamentais e reposições abatidas que atingiu € 6.676,9 milhões, mais € 451,2 milhões (7,2%) do que no ano anterior;
 - ◆ A receita efectiva líquida, isto é, sem as operações extra-orçamentais relativas a reposições abatidas nos pagamentos e sem os passivos financeiros, totalizou € 37.466,5 milhões o que representou um acréscimo de 12,3% (mais € 4.104,7 milhões) face ao ano anterior.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

O conjunto de operações de execução utilizado para efeito da contabilização da receita voltou a não corresponder ao modelo instituído pela Direcção-Geral do Orçamento, preconizado nas instruções por si elaboradas, nas quais se explicitam, de forma detalhada, as regras de contabilização da receita do Estado com recurso ao Sistema de Gestão de Receitas. Estas instruções foram remetidas ao Tribunal de Contas, em Junho de 2003, com a indicação de que, conforme 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 ao final de Junho de 2007 não se verificou.

Recomendação 2 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a recomendação para 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.

Continuam a não ser utilizadas todas as operações de execução previstas na Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, o que implica, no caso da arrecadação da receita em execução fiscal que os valores que transitaram para execução fiscal, por falta de pagamento voluntário, tenham sido registados como liquidação e todas as anulações sido contabilizadas como anulação de liquidação.

Recomendação 3 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que sejam utilizadas as operações de execução previstas na Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho e aprovadas pelo Ministro das Finanças as instruções relativas à aplicação das normas que definem os procedimentos de contabilização das receitas do Estado.



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

Tendo em conta os elementos informativos descritos no artigo 76.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, no respeitante à receita do Estado, continuam a não ser incluídos no Volume II da Conta os mapas n.ºs 5 e 6, previstos nas alíneas e) e f) do n.º 2 do referido artigo, relativos a “créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização” e a “créditos extintos por confusão”, respectivamente.

O Tribunal tem defendido que a informação relativa à operação de cessão de créditos do Estado e da segurança social, para efeitos de titularização, deveria constar do mapa n.º 5 referente a “créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização”.

Da mesma forma, continua a considerar que este mapa na Conta Geral do Estado de 2006 deveria registar o valor dos Créditos Substitutos que, durante este ano, passaram a integrar a Carteira de Créditos do Estado cedidos, o que não se verificou.

De salientar que no Relatório da Conta, no âmbito da execução orçamental das receitas do Subsector Estado (“Saldos Transitados das Receitas por Cobrar”), se refere que foram anuladas liquidações relativas a dívida substituída em 2005 e 2006, no valor total de € 1.621,0 milhões.

Recomendação 4 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que os referidos mapas integrem o Volume II da Conta e que a informação relativa à operação de cessão de créditos do Estado e da segurança social, para efeitos de titularização, passe a constar do mapa n.º 5, o qual respeita a “créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização”.

A análise do processo de contabilização e controlo da execução do Orçamento da Receita do Estado de 2006 incluindo os procedimentos aplicados pelas entidades intervenientes nesse processo e os factos apurados e descritos levam o Tribunal de Contas a manter uma posição de reserva sobre a forma como os resultados foram obtidos. O incumprimento de disposições determinadas pelo regime legal que regula esta matéria, a falta de fiabilidade tempestiva da informação e a inconsistência admitida pelo modelo e os procedimentos utilizados continuam a demonstrar que a receita efectivamente obtida ainda não corresponde ao valor inscrito como tal na Conta Geral do Estado.

b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

No âmbito do processo de contabilização das receitas provenientes da transposição da Directiva da Poupança verificou-se que a Direcção-Geral dos Impostos desconhece quais os sujeitos passivos a que se referem as retenções na fonte de imposto sobre o rendimento de pessoas singulares e o período a que respeitam, só podendo o controlo vir a ser exercido através do confronto entre as transferências efectuadas pelos Estados membros e o valor total das retenções que venham a ser inscritas pelos sujeitos passivos no anexo J da declaração de rendimentos.

O Tribunal considera este controlo manifestamente insuficiente por depender integralmente do cumprimento de obrigações declarativas pelos sujeitos passivos reconhecendo, no entanto, a dificuldade da Direcção-Geral dos Impostos em ultrapassar os condicionalismos que decorrem das condições de prestação da informação previstas no regime legal para o período de transição.

A prestação de informação fiável de forma tempestiva tem sido considerada pelo Tribunal de Contas como uma condição essencial para avaliar de forma positiva o sistema de contabilização e controlo da Execução do Orçamento da Receita do Estado.

Da apreciação feita à informação registada no Sistema Central de Receitas conclui-se que o indicador de fiabilidade tempestiva não chegou a atingir o nível de 30% para nenhum dos cinco anos (de 2002 a 2006) em que foi aplicado, tendo-se verificado uma regressão desde 2004 e que o nível mínimo (12,5%) foi apurado relativamente ao ano de 2006. Esta situação traduz, na prática, o incumprimento da maior parte das recomendações que, neste âmbito, o Tribunal tem vindo a formular e a reiterar em sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado.

O Tribunal não pode considerar aceitável que mais de 70% da informação contabilística seja alterada após os prazos determinados para registo da mesma, tanto mais que esta situação já ocorre há cinco anos consecutivos e se trata de contabilizar a Receita do Estado por serviços integrados no mesmo Ministério.

Os resultados obtidos com a aplicação do indicador de fiabilidade tempestiva revelam que as entidades cuja informação relativa a 2006 apresenta menor fiabilidade tempestiva foram a Direcção-Geral dos Impostos (14,0%) e a Direcção-Geral do Tesouro (4,5%), mas esta última apenas por o registo dos passivos financeiros se ter verificado apenas em 31 de Maio de 2007, como alteração ao valor da informação de Dezembro de 2006. Considerando apenas a receita efectiva, o indicador de fiabilidade tempestiva da Direcção-Geral do Tesouro aumenta de 4,5% para 87,8% (passando do pior para próximo do melhor desempenho) e o indicador de fiabilidade tempestiva global de 12,5% para 18,9%, por ter passado a ser menos penalizado pela dimensão e atraso das alterações (reflectidos no indicador de fiabilidade da informação original que passa de 13,2% para 20,0%).

No caso da Direcção-Geral dos Impostos, o indicador de fiabilidade tempestiva apurado (14,0%) relativamente ao ano de 2006 foi influenciado negativamente pelas alterações à informação original, cujo valor absoluto correspondeu a 68,7% do valor da respectiva informação total.

Da caracterização do modelo de contabilização e da análise dos níveis apurados pelos indicadores globais, o Tribunal conclui que o sistema de contabilização e controlo da Receita do Estado continua a revelar incapacidade para produzir informação fiável de forma tempestiva.

Verificou-se mais uma vez que, por via de erros ou de alterações aos procedimentos de contabilização, os valores constantes do Sistema Central de Receitas podem variar de forma imprevisível, até ao encerramento da respectiva Conta Geral do Estado, o que distorcendo a análise intercalar dos mesmos, especialmente se resultante da comparação com os do período homólogo do ano anterior, coloca em causa o acompanhamento da execução do Orçamento da Receita do Estado, conforme tem sido reportado pelo Tribunal.

Continua assim por cumprir, pelo menos nos termos pretendidos pelo Tribunal de Contas, a finalidade do modelo de contabilização da Receita do Estado que consiste 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.

Recomendação 5 – PCGE/2006

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.



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-valor dos movimentos, o que provoca desfazamentos entre os dados obtidos pelos diferentes sistemas de registo;
- ◆ Inexistência de transmissão automática, fiável e tempestiva da informação sobre as operações contabilizadas pelas entidades intervenientes na sua realização, para os sistemas informáticos utilizados no âmbito da Conta Geral do Estado, mantendo-se o sucessivo registo, por diversos serviços, dos dados relativos às operações, em diferentes sistemas não relacionados entre si.

Recomendação 6 – PCGE/2006

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.

Apesar de, relativamente à informação definitiva, não se verificarem diferenças globais entre a Contabilidade do Tesouro e o Sistema Central de Receitas, continuam a ser significativas as divergências apuradas quando consideradas isoladamente as receitas afectas a cada um dos balcões o que revela que estas são objecto de tratamento diferenciado pelo serviço administrador face ao reflectido na Contabilidade do Tesouro.

Desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004 que o Tribunal vem alertando para o facto deste procedimento constituir uma forte limitação à obtenção de um eventual ganho de eficácia, na conciliação entre os serviços administradores e a Direcção-Geral do Tesouro, resultante da reestruturação operada na Contabilidade do Tesouro relativamente às contas de Receita do Estado.

O facto de a Direcção-Geral dos Impostos 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 enquanto na contabilidade do Tesouro ela é classificada como receita de multi-imposto, constitui, como já foi referido, uma limitação 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 7 – PCGE/2006

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 forem 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.

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, a Direcção-Geral do Tesouro e a 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;
 - ◆ O valor da receita não efectiva seja apurado e registado até 15 de Fevereiro do ano seguinte ao de incidência 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.

O Tribunal considera que, mesmo em termos provisórios, este cumprimento 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.

2. Dívidas Fiscais Objecto de Cessão

A) Visão Global

A informação sobre os créditos cedidos e a cobrança efectuada é prestada pela Direcção-Geral dos Impostos ao cessionário em relatórios mensais (contendo os dados sobre a cobrança e os valores transferidos) e semi-anuais que, para além da informação de cobrança, apresentam a Carteira de Créditos à data da separação (30 de Setembro de 2003) 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 28 de Fevereiro de 2006 e 28 de Fevereiro de 2007 foram produzidos pela Direcção-Geral dos Impostos e enviados ao cessionário 13 relatórios mensais e dois semi-anuais (referentes ao quinto e sexto períodos de cobrança). 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 2006 e a informação de cobrança constante daqueles relatórios.

Através da análise do quadro seguinte, elaborado a partir dos referidos relatórios, é possível constatar que as substituições, efectuadas até ao final do sexto período de cobrança, não alteraram o valor nominal dos créditos cedidos.



Quadro II.4 – Variação da carteira de créditos do Estado entre 28-02-2006 e 28-02-2007

(em milhões de euros)

Tipo de crédito	Carteira de Créditos em 28-02-2006	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 31-08-2006	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 28-02-2007
IRS	1 175,7	46,2	46,2	1 175,7	22,1	22,1	1 175,7
IRC	2 572,4	112,3	112,3	2 572,4	65,5	65,5	2 572,4
IVA	5 255,9	176,6	176,6	5 255,9	79,3	79,3	5 255,9
Outros	442,2	7,9	7,9	442,2	10,2	10,2	442,2
Total	9 446,1	343,1	343,1	9 446,1	177,1	177,1	9 446,1

Fonte: Relatórios enviados pela Direcção-Geral dos Impostos ao cessionário.

A análise deste quadro revela, também, que a variação verificada na Carteira de Créditos do Estado objecto de cessão consistiu na substituição de € 343,1 milhões de dívidas (3,6% do valor nominal da Carteira), até 31 de Agosto de 2006, e de € 177,1 milhões (1,9%), até 28 de Fevereiro de 2007. Desta forma, 5,5% (correspondentes a € 520,2 milhões) do valor nominal da Carteira foi substituído no período em análise, através da utilização de 76.134 Créditos Substitutos.

Tendo em conta que os valores de cobrança previstos pelo cessionário não distinguem entre créditos do Estado e créditos da segurança social, para obter uma previsão de cobrança de créditos do Estado aplicou-se à previsão global a quota de 82,6% que corresponde ao peso relativo dos créditos do Estado no valor nominal dos créditos cedidos. Com base nos valores previstos e nos valores registados nos relatórios semi-anuais, apresenta-se no quadro seguinte o grau de execução da cobrança dos créditos do Estado objecto de cessão.

Quadro II.5 – Execução da cobrança de créditos do Estado face à previsão

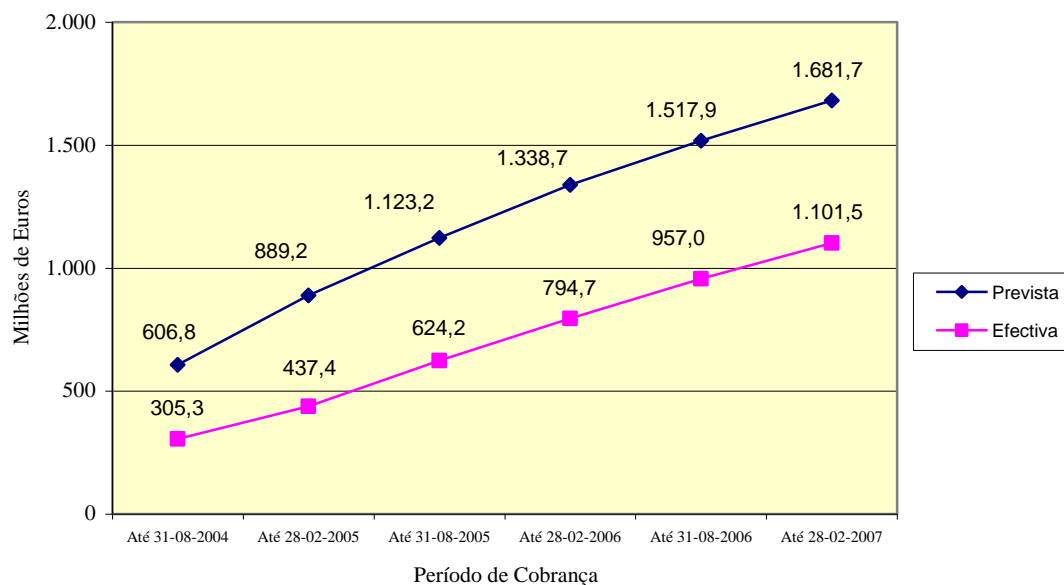
(em milhões de euros)

Relatório Semi-anual	Fim do período de cobrança	Cobrança prevista		Cobrança efectiva		Grau de execução (%)	
		Período	Acumulada	Período	Acumulada	Período	Acumulada
1	31-08-2004	606,8	606,8	305,3	305,3	50,3	50,3
2	28-02-2005	282,4	889,2	132,1	437,4	46,8	49,2
3	31-08-2005	234,1	1 123,2	186,8	624,2	79,8	55,6
4	28-02-2006	215,5	1 338,7	170,5	794,7	79,1	59,4
5	31-08-2006	179,2	1 517,9	162,3	957,0	90,6	63,0
6	28-02-2007	163,8	1 681,7	143,9	1 101,5	87,9	65,5

Fonte: Documentos contratuais (cobrança prevista) e relatórios enviados pela Direcção-Geral dos Impostos ao cessionário (cobrança efectiva).

Conforme se pode verificar no gráfico seguinte, em 28 de Fevereiro de 2007, 41 meses após a data da separação da Carteira, o grau de execução da cobrança dos créditos do Estado objecto de cessão (na qual se incluem os juros de mora que não estavam contidos no valor da dívida cedida) era de 65,5% da previsão apresentada nos documentos contratuais.

Gráfico II.4 – Cobrança de créditos do Estado (acumulada)



No final do sexto período, a cobrança de créditos do Estado objecto de cessão, excluindo juros moratórios acrescidos, correspondia a 9,0% do valor nominal dos créditos cedidos (€ 9.446,1 milhões). Note-se que as substituições e as anulações efectuadas nesse período correspondiam, respectivamente, a 24,7% e 9,4% do valor nominal da Carteira, como se observa no quadro seguinte:

Quadro II.6 – Créditos substitutos, créditos violados, anulações, declarações em falha e cobranças

(em milhões de euros)

Designação	Do Primeiro ao Quarto Relatórios semi- anuais	Quinto Relatório semi- anual	Sexto Relatório semi- anual	Total	Em % da Carteira da Créditos em 30-09-2003
Créditos Substitutos	1 815,8	343,1	177,1	2 336,0	24,7
Créditos Violados	1 815,8	343,1	177,1	2 336,0	24,7
Anulações	872,0	-52,6	65,5	884,9	9,4
Declarações em falha	661,3	118,8	235,2	1 015,4	10,7
Cobranças	619,3	122,3	111,1	852,7	9,0

Fonte: Relatórios enviados pela Direcção-Geral dos Impostos ao cessionário.

As operações contabilísticas efectuadas para efeito da execução do Orçamento do Estado de 2006 consistiram na dedução, à receita desse ano, da cobrança de dívidas fiscais objecto de cessão e na redução da receita de Estado em dívida, como resultado da anulação das liquidações correspondentes aos novos créditos acrescidos à Carteira, para efeito de substituição de dívida em 2005 e 2006.



A cobrança realizada em 2006 de créditos fiscais que foram objecto de cessão foi de € 317,3 milhões¹ e representou 27,5% da cobrança coerciva nesse ano no montante de € 1.152,8 milhões, dos quais € 835,5 milhões foram registados em receita do Estado. A cobrança de dívidas respeitantes a impostos sobre o rendimento foi de € 108,5 milhões e correspondeu a 0,9% da receita líquida IRS e IRC registada na Conta Geral do Estado de 2006 (€ 12.566,3 milhões), enquanto a cobrança de dívidas referentes a IVA foi de € 113,9 milhões e correspondeu a 0,9% da receita líquida deste imposto registada naquela Conta (€ 12.401,1 milhões). A restante cobrança de créditos cedidos, relativa a outras receitas do Estado, totalizou € 94,9 milhões, dos quais € 78,2 milhões respeitam a juros de mora.

Quadro II.7 – Cobranças efectuadas em 2006 no âmbito da cessão de créditos

(em milhões de euros)

Natureza	Cobrança	Má Cobrança	Cobrança corrigida
IRS	46,8	0,0	46,8
IRC	61,8	0,1	61,7
IVA	114,4	0,5	113,9
Outros	95,1	0,3	94,9
Total	318,2	0,9	317,3

Fonte: Informação fornecida pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária à Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo.

As substituições de dívidas cedidas efectuadas em 2005 e 2006 resultaram na redução do saldo das receitas por cobrar da responsabilidade da Direcção-Geral dos Impostos em € 1.621,0 milhões no final de 2006. Este ajustamento do saldo levou a uma redução da receita por cobrar de impostos sobre o rendimento no montante de € 825,7 milhões e de IVA no montante de € 651,5 milhões, o que representou, respectivamente, 26,1% e 19,5% da receita por cobrar destes impostos em 31 de Dezembro de 2006. No que respeita a outras receitas, a redução no saldo ascendeu a € 143,8 milhões, com principal incidência na receita por cobrar de juros compensatórios (€ 119,8 milhões).

Quadro II.8 – Discriminação das liquidações anuladas por natureza da receita

(em milhões de euros)

Receita	2005	2006	Total
IRS	66,3	59,3	125,6
IRC	490,7	209,3	700,0
Imposto do Selo	1,3	0,2	1,5
IVA	394,5	257,0	651,5
Juros Compensatórios	81,1	38,6	119,8
Juros de Mora	16,6	6,0	22,5
Total	1 050,6	570,4	1 621,0

Fonte: Informação fornecida pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária à Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo.

Como tem sido defendido pelo Tribunal, para além da dedução das cobranças de créditos do Estado objecto de cessão, os serviços administradores devem efectuar os registos contabilísticos relativos às dívidas excluídas da Carteira de Créditos, devido, nomeadamente, em caso de falência judicial do executado (uma vez que a dívida não se extingue), através da inclusão destas liquidações no Sistema

¹ Este valor é diferente do apurado nos relatórios enviados ao cessionário (€ 306,1 milhões), uma vez que os períodos de referência são diferentes.

de Gestão de Receitas. Por outro lado, devem excluir deste sistema o valor dos créditos acrescidos à Carteira de Créditos que correspondam a certidões de dívida emitidas após 23 de Setembro de 2003, data que serviu de referência para o apuramento do saldo final de liquidação deste ano.

A análise da documentação de suporte dos lançamentos efectuados no balcão afecto à receita do Estado arrecadada em execução fiscal permitiu identificar que o valor total comunicado pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária é superior em € 69,9 milhões ao valor registado pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo na operação de execução relativa à anulação de liquidação. Verificou-se que nos lançamentos efectuados não foram incluídas as anulações de liquidações referentes a coimas, a Imposto de Camionagem, a Imposto de Circulação e a Imposto sobre as Sucessões e Doações (cujo saldo não consta do Sistema de Gestão de Receitas), mas foram incluídas as anulações da parcela relativa aos juros liquidados cumulativamente com essas receitas, no valor de € 0,4 milhões.

No Relatório da Conta Geral do Estado de 2006 é indicado como sendo de € 500,5 milhões o valor dos créditos da Direcção-Geral dos Impostos extintos por prescrição em 2006, referindo o mesmo documento que, segundo aquela entidade, a maioria das prescrições respeita a dívida cedida.

Em 2006 foram pagos pelo cessionário, a título de comissão devida pela prestação do serviço de gestão e cobrança dos créditos cedidos, € 1,9 milhões, tendo, de acordo com o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 303/2003, de 5 de Dezembro, e no artigo 6.º da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, sido afectos à Direcção-Geral dos Impostos € 1,8 milhões, que os transferiu para o Fundo de Estabilização Tributária.

B) Observações e Recomendações

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

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 8 – PCGE/2006

O Tribunal continua a recomendar que deverá ser 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.

b.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

A informação contida nos ficheiros que foram enviados ao Tribunal pela Direcção-Geral dos Impostos relativa à composição da Carteira de Créditos, no período do quinto relatório semi-anual, é diferente da contida nos ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos.

Através da comparação dos ficheiros relativos à composição da Carteira de Créditos verificou-se, entre 28 de Fevereiro e 31 de Agosto de 2006, a redução de 23.262 créditos e a diminuição do seu valor nominal em € 323,8 milhões. Por sua vez, segundo os ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos, deveria ter-se verificado a redução de 1.638 créditos na Carteira e a diminuição do seu valor nominal em € 197,4 milhões.



A informação contida nos ficheiros informáticos também não é coerente com a do relatório semi-anual reportado a 31 de Agosto de 2006. Enquanto que, de acordo com a informação contida no quinto relatório da Direcção-Geral dos Impostos para o cessionário, em relação à Carteira inicial, o número de créditos cedidos teria aumentado (mais 4.114) ao mesmo tempo que o respectivo valor nominal apresentava uma redução residual de € 3,10, de acordo com a informação fornecida pelo ficheiro sobre a situação da Carteira, os créditos cedidos não só cresceram em número (mais 227.578) como em valor nominal (mais € 1.754,4 milhões, dos quais € 1.169,1 milhões correspondem à sobrevalorização de dois créditos de IVA, que só foram corrigidos na situação da Carteira de Créditos em 28 de Fevereiro de 2007).

Também para o período relativo ao sexto relatório semi-anual se verificou que a informação contida nos ficheiros que foram remetidos ao Tribunal pela Direcção-Geral dos Impostos relativa à composição da Carteira de Créditos é diferente da contida nos ficheiros de Créditos Violados e dos Créditos Substitutos.

Através da comparação dos ficheiros relativos à composição da Carteira verificou-se, entre 31 de Agosto de 2006 e 28 de Fevereiro 2007, a redução de 210 créditos e a diminuição do valor nominal em € 1.149,9 milhões. Por sua vez, segundo os ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos, deveria ter-se verificado o acréscimo de 569 créditos na Carteira e a diminuição do seu valor nominal em € 2.046,5.

Saliente-se, no entanto, que a informação contida no ficheiro de Créditos Violados é coincidente com a mesma informação constante do relatório, no que respeita ao valor em causa, apesar de incluir mais 4.907 créditos. Por sua vez, o ficheiro de Créditos Substitutos contém o mesmo número de créditos que o respectivo quadro do relatório, sendo residual a divergência apurada relativamente ao respectivo valor (€ 2.046,4).

Para além de não ser coerente entre si, a informação contida nos ficheiros informáticos também não é coerente com a do relatório semi-anual reportado a 28 de Fevereiro de 2007. Enquanto que, de acordo com a informação fornecida pelo relatório, o número de créditos cedidos teria aumentado (mais 5.476) e o respectivo valor nominal apresentava uma redução residual de € 0,12 face à Carteira inicial, a informação contida no ficheiro sobre a situação da Carteira mostrava que os créditos cedidos não só continuavam a crescer em número (mais 227.368) como em valor nominal (mais € 604,5 milhões).

Face à análise efectuada, o Tribunal considera que se mantém toda a pertinência e oportunidade das observações efectuadas desde 2004, ou seja, que a Direcção-Geral dos Impostos continua a não dispor de procedimentos ou mecanismos de salvaguarda e de controlo da informação que permitam, de forma tempestiva, suportar ou reconstituir a situação vertida nos relatórios. As divergências identificadas são consequência da incapacidade dessa direcção-geral em discriminar, por crédito, a informação prestada ao cessionário, o que coloca em causa a fiabilidade dessa informação e a dos ficheiros informáticos remetidos ao Tribunal. Registe-se, no entanto, a melhoria verificada na qualidade da informação prestada pela Direcção-Geral dos Impostos sobre Créditos Violados e Créditos Substitutos, com referência ao período do último relatório semi-anual em análise.

Recomendação 9 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a recomendação, já expressa desde o 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 ao apuramento dos valores registados nos relatórios remetidos à entidade cessionária.

III – Execução do Orçamento da Despesa e Evolução do Saldo Global Consolidado da Administração Central

No presente capítulo procede-se à análise da execução do orçamento da despesa registada na Conta Geral do Estado de 2006, bem como da evolução do saldo global consolidado da administração central no período 2002–2006. Numa primeira parte (A), examina-se a evolução das despesas da Administração Central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos), incluindo o pagamento em 2006 de despesas de anos anteriores, e do respectivo saldo consolidado. 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.

a.1) Evolução das despesas, receitas e saldo global consolidado da administração central no período 2002–2006

A evolução das despesas consolidadas da Administração Central (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) no período 2002–2006, excluindo as transferências intra e entre estes subsectores, bem como as despesas classificadas em activos financeiros¹ e passivos financeiros, foi a que se apresenta no quadro e gráfico seguintes.

Quadro II.9 – Evolução da despesa consolidada da administração central

(em milhões de euros)

Despesas	2002	2003	2004	2005	2006
Serviços integrados ^(a)	37 044,9	36 508,3	40 645,3	42 076,3	43 064,4
Serviços e fundos autónomos ^(b)	20 417,7	19 682,8	22 504,8	22 231,7	21 783,1
Administração central ^(c)	46 845,6	46 786,4	51 548,0	53 157,5	53 493,6
Taxa de crescimento anual	9,8%	-0,1%	10,2%	3,1%	0,6%
Taxa de crescimento média anual (2002–2006)	3,4%				

(a) Excluídas as transferências entre serviços integrados.

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

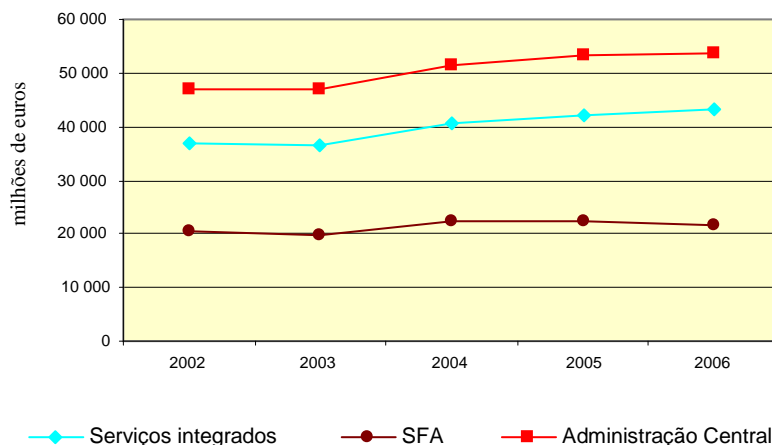
(c) Excluídas as transferências entre as entidades que integram cada subsector, bem como as transferências entre os dois subsectores.

Fonte: Contas Gerais do Estado de 2002 a 2006, Quadros da “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social” de cada ano.

¹ Note-se que embora a análise destas despesas permita, em alguns casos, obter indicadores úteis, excluem-se deste modo, indistintamente, despesas como 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, e a aplicação das receitas do produto das privatizações em aumentos de capital de empresas públicas, que têm outra natureza. Todavia, uma vez que os valores registados na Conta, especialmente antes de 2003, não permitem uma consolidação dos activos/passivos financeiros adquiridos/emitidos entre os referidos subsectores da Administração Central, optou-se pela sua exclusão na totalidade.



Gráfico II.5 – Evolução da despesa consolidada da administração central



No quadro seguinte relaciona-se a evolução das receitas e das despesas da Administração Central, excluindo activos e passivos financeiros, e do saldo global, com a do PIB, no período 2002–2006.

Quadro II.10 – Evolução das despesas e das receitas consolidadas da administração central

(em milhões de euros)

Receitas e despesas da Administração Central e PIB	2002	2003	2004	2005	2006	Taxa de crescimento média anual
Receitas	42 393,1	43 211,3	44 347,6	45 391,4	47 279,2	2,8%
Despesas	46 845,6	46 786,4	51 548,0	53 157,5	53 493,6	3,4%
Saldo global	-4 452,5	-3 575,1	-7 200,4	-7 766,1	-6 214,4	8,7%
PIB	135 433,9	138 582,1	144 128,0	148 851,7	155 131,1	3,5%
Receitas em % do PIB	31,3%	31,2%	30,8%	30,5%	30,5%	
Despesas em % do PIB	34,6%	33,8%	35,8%	35,7%	34,5%	
Saldo global em % do PIB	-3,3%	-2,6%	-5,0%	-5,2%	-4,0%	

Fonte: Contas Gerais do Estado de 2002 a 2006, Quadros da “Conta Consolidada da Administração Central e da Segurança Social” de cada ano, para as receitas, despesas e saldos globais, e INE “Produto interno bruto a preços correntes” (base 2000)”, informação recolhida em Novembro de 2007, para o PIB.

No período em apreço, as despesas da administração central, tiveram um crescimento médio anual de 3,4%, passando de € 46.845,6 milhões em 2002 para € 53.493,6 milhões em 2006. Esse crescimento foi ligeiramente inferior ao do PIB, em que se verificou uma taxa de crescimento média anual (nominal) de 3,5%. Em relação ao ano anterior, aquelas despesas diminuíram, em percentagem do PIB, de 35,7% para 34,5%, ou seja, 1,2 pontos percentuais.

O crescimento médio das receitas foi inferior quer ao das despesas quer ao do PIB, tendo-se situado em 2,8%, passando de € 42.393,1 milhões em 2002 para € 47.279,2 milhões em 2006. Em 2005 e 2006 as receitas mantiveram a mesma percentagem no PIB, 30,5%.

Como consequência, o saldo global passou de € -4.452,5 milhões em 2002 para € -6.214,4 milhões em 2006, o que significou um aumento do défice em € 1.761,9 milhões. Em 2006, verificou-se uma

redução do saldo global comparativamente ao ano anterior, em € 1.551,7 milhões – passando de € -7.766,1 milhões em 2005 para € -6.214,4 milhões em 2006. Em percentagem do PIB, o saldo global da administração central passou de - 5,2% para - 4,0%, uma melhoria de 1,2 p.p., que ficou a dever-se à diminuição verificada na despesa em percentagem do PIB, uma vez que se manteve a percentagem referente à receita.

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

Em 2006, a despesa efectiva do subsector dos serviços integrados (excluindo passivos financeiros) ascendeu a € 44.957,3 milhões, o que representa um acréscimo de € 1.801,3 milhões (4,2%) em relação ao ano anterior¹, resultante do aumento das despesas correntes, em € 1.243,6 milhões (3,2%), e das despesas de capital, em € 557,6 milhões (12,3%).

No que respeita à estrutura da despesa efectiva, verificou-se um reforço de 0,8 p.p. do peso das despesas de capital no total das despesas, por contrapartida em igual redução do peso relativo das despesas correntes. Saliente-se que estas últimas representaram 88,7% das despesas efectivas, devido, essencialmente, ao elevado peso das transferências correntes (44,7%), das quais 39,3% se destinaram a administrações públicas, e das despesas com pessoal (29,6%).

Considerando a despesa efectiva, salientam-se as seguintes variações:

Despesas que, em 2006, aumentaram em relação ao ano anterior

- ◆ Acréscimo das transferências correntes, em € 1.213,0 milhões (6,4%), essencialmente em resultado dos aumentos das transferências para:
 - ◇ a segurança social, em € 713,8 milhões (14,7%), salientando-se o Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, com € 707,5 milhões, dos quais € 704,6 milhões pagos pelo Gabinete do Ministro (passou de € 4.844,1 milhões, em 2005, para € 5.548,7 milhões, em 2006²);
 - ◇ os serviços e fundos autónomos, em € 328,4 milhões (3,3%), destacando-se o incremento de € 442,6 milhões registado pelo Ministério das Finanças e Administração Pública, dos quais € 430,2 milhões para a Caixa Geral de Aposentações, sendo € 429,5 provenientes do acréscimo da taxa do IVA³. Em sentido contrário, destaca-se a diminuição de € 122,8 milhões verificada no Ministério da Justiça, essencialmente em resultado de terem cessado, em 2006, as transferências para o Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça (que no ano transacto ascenderam a € 150,0 milhões);

¹ 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 II.9 – “Evolução da despesa consolidada 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 3.4 do Volume II.

² Relativamente a este aumento, destaca-se o elevado crescimento das verbas referentes ao IVA, resultante da subida da taxa de 19% para 21%, determinada pela Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, que consignou aquele acréscimo, em partes iguais, à segurança social e à Caixa Geral de Aposentações. Assim, do referido crescimento das transferências, no montante de € 704,6 milhões, € 329,1 milhões respeitam à transferência das verbas do IVA consignadas à segurança social, cujo montante passou de € 125,0 milhões em 2005 para € 454,1 milhões em 2006, o que representa um acréscimo de 263,3%.

³ As transferências para a Caixa Geral de Aposentações provenientes do acréscimo da taxa do IVA passaram de € 56,0 milhões em 2005 para € 485,5 milhões em 2006, o que representa um aumento de 767,7%.



- ◇ entidades fora das administrações públicas, em € 135,6 milhões (5,9%), dos quais € 115,2 milhões para o “resto do mundo”, com destaque para as verbas transferidas pelo Ministério das Finanças e Administração Pública a título de Recursos Próprios Comunitários (com um acréscimo de € 123,0 milhões).
- ◆ Aumento das transferências de capital, em € 985,2 milhões (31,0%), onde se destacam as transferências para serviços e fundos autónomos, com € 1.075,8 milhões (118,7%, evidenciando-se o aumento, de € 1.102,2 milhões, das transferências das receitas das privatizações, do Ministério das Finanças e Administração Pública para o Fundo de Regularização da Dívida Pública).
- ◆ Acréscimo das despesas com juros e outros encargos, em € 428,8 milhões (10,8%), essencialmente com juros da dívida pública (€ 428,7 milhões).

Despesas que, em 2006, diminuíram em relação ao ano anterior

- ◆ Diminuição das despesas com pessoal, em € 371,8 milhões (-2,7%), dos quais € 218,5 milhões em remunerações certas e permanentes e € 146,4 milhões em encargos com a segurança social. Quanto à variação das despesas com pessoal por ministério, constata-se que apenas um registou acréscimo de despesa (o Ministério dos Negócios Estrangeiros, em € 0,1 milhões), merecendo destaque as reduções observadas nos seguintes ministérios:
 - ◇ Ministério da Educação, em € 106,9 milhões, dos quais € 101,7 milhões nos Estabelecimentos de Educação e Ensinos Básico e Secundário. De acordo com a informação prestada pelo Ministério das Finanças e Administração Pública, deveu-se à “(...) diminuição do número de professores dos ensinos básico e secundário contratados para o ano lectivo 2005/2006”;
 - ◇ Ministério das Finanças, em € 101,0 milhões, essencialmente pela redução de despesas com Pensões e Reformas, em € 178,4 milhões, compensadas pelo aumento de € 74,7 milhões da ADSE.

A redução referente a “Pensões e Reformas” é respeitante à rubrica de classificação económica “contribuições para a segurança social”, sendo habitualmente designada como “subsídio à Caixa Geral de Aposentações” ou “contribuição financeira”, destinada a equilibrar anualmente as receitas e despesas da Caixa Geral de Aposentações. Essa verba tem variado significativamente em cada ano, dependendo também da variação, em sentido inverso, de outras contribuições que a Caixa Geral de Aposentações receba. Em 2006, o principal acréscimo nas contribuições para a Caixa Geral de Aposentações verificou-se nas verbas transferidas a título de transferências correntes/contribuição do IVA (decorrente do acréscimo da taxa do IVA) que aumentou em € 429,5 milhões (passou de € 56,0 milhões, em 2005, para € 485,5 milhões, em 2006), conforme foi já referido.

O acréscimo das despesas da ADSE deveu-se essencialmente à rubrica encargos com a saúde (ascendeu a € 862,7 milhões, em 2005 e a € 937,4 milhões em 2006), sendo de notar que tais despesas tendem a crescer com a redução da despesa dos Serviços Sociais de outros Ministérios que comparticipavam nesse tipo de encargos.

- ◇ Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, em € 43,7 milhões, dos quais € 35,6 milhões correspondem à execução orçamental de 2005 dos organismos que, em 2006, passaram a integrar o subsector dos serviços e fundos autónomos (Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas, Laboratório Nacional de Investigação Veterinária e Direcção-Geral de Protecção das Culturas).

-
- ◆ Os activos financeiros reduziram-se em € 289,7 milhões (- 42,8%), sendo o Ministério das Finanças e da Administração Pública responsável por € 289,5 milhões, onde se destaca a Direcção-Geral do Tesouro, com uma diminuição de € 285,7 milhões, essencialmente, devido a diminuição em “acções e outras participações/sociedades e quase sociedades não financeiras – públicas” (em € 451,2 milhões, dos quais € 284,8 relativos à empresarialização dos hospitais) e ao aumento em “unidades de participação/administração central – Estado” (€ 200,0 milhões), para a criação do Fundo de Apoio ao Sistema de Pagamentos do Serviço Nacional de Saúde.

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

No ano em apreço, as despesas dos organismos pertencentes ao subsector dos serviços e fundos autónomos¹ que registaram os valores das suas contas de gerência no sistema de informação e gestão orçamental do qual foram extraídos os mapas da Conta Geral do Estado, excluindo as transferências para (outros) serviços e fundos autónomos, ascenderam a € 25.570,9 milhões, o que representou um decréscimo de € 1.685,3 milhões (- 6,2%).

Em 2006, uma vez mais, conforme tem sido reiteradamente salientado pelo Tribunal, não foram registados naquele sistema os valores da conta da Assembleia da República (abrangendo, em 2006, as verbas afectas à Comissão Nacional de Eleições, à Comissão Nacional de Protecção de Dados, à Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos e à Entidade Reguladora para a Comunicação Social), pelo que a sua execução orçamental não figura nos referidos mapas da Conta Geral do Estado².

Em relação ao ano anterior, destacam-se as seguintes variações da despesa:

Despesas que, em 2006, aumentaram em relação ao ano anterior

- ◆ As transferências correntes efectuadas por serviços e fundos autónomos (excluindo as transferências para outros serviços e fundos autónomos), que aumentaram € 413,9 milhões³ (5,4%). Destaca-se o aumento das transferências efectuadas pela Caixa Geral de Aposentações, em € 430,7 milhões (6,7%), essencialmente para pagamento de pensões e abonos a cargo do Estado e de outras entidades.

¹ Nas alterações na composição deste subsector, em 2006, destaca-se a saída, devida à empresarialização, dos hospitais de Santa Maria, de S. João, Distrital de Mirandela, do Outão e de Macedo de Cavaleiros e a transição para este subsector de anteriores serviços integrados (oito “laboratórios do Estado” e a UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento).

² O orçamento inicial da Assembleia da República, aprovado pela Lei do Orçamento do Estado para 2006, ascendeu a € 88,3 milhões, não tendo sido registadas alterações ao nível do sistema de informação e gestão orçamental. De acordo com a Conta da Assembleia da República, apresentada separadamente na Conta Geral do Estado, as suas despesas totalizaram € 124,3 milhões, montante que inclui as verbas discriminadas nessa Conta como afectas às referidas Comissões e à Entidade Reguladora para a Comunicação Social (totalizando € 5,6 milhões).

³ No tocante às transferências para serviços e fundos autónomos, verificou-se uma diminuição de € 1.018,1 milhões, dos quais € 918,7 milhões no Ministério da Saúde (salientando-se o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, com uma redução de € 920,3 milhões nas despesas classificadas como transferências para serviços e fundos autónomos do Serviço Nacional de Saúde, notando que os cinco hospitais empresarializados deixaram de pertencer ao subsector) e € 84,3 milhões no Ministério do Trabalho e Solidariedade Social (€ 82,0 milhões do Instituto do Emprego e Formação Profissional, resultando, essencialmente, da ausência de transferências para os centros de formação profissional, em 2006).



- ◆ As outras despesas correntes, que aumentaram € 13,5 milhões (20,1%), passando a ascender a € 80,5 milhões.

Despesas que, em 2006, diminuíram em relação ao ano anterior

Nas despesas dos organismos abrangidos, em cada ano, no subsector dos serviços e fundos autónomos destacam-se as seguintes diminuições:

- ◆ A despesa em subsídios foi reduzida em € 276,2 milhões (- 16,3%), totalizando € 1.420,1 milhões em 2006, tendo contribuído para essa redução, essencialmente, o Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, em € 217,2 milhões, relativos ao Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola, e o Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, em € 58,7 milhões, destacando-se o Instituto do Emprego e Formação Profissional, com uma diminuição de € 57,4 milhões.
- ◆ As despesas com pessoal, que diminuíram € 274,7 milhões (- 6,4%), tendo passado de € 4.321,0 milhões, em 2005, para € 4.046,3 milhões, destacando-se:
 - ◇ as reduções verificadas no Ministério da Saúde, em € 264,7 milhões, resultado da já referida empresarialização de cinco hospitais que, em 2005, apresentavam € 313,4 milhões de despesas com pessoal, e, no Ministério da Justiça, essencialmente por via do Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça que, em 2005, com a classificação económica despesas com pessoal/contribuições para a segurança social havia pago € 175,1 milhões à Caixa Geral de Aposentações, a título de regularização de prestações sociais em dívida;
 - ◇ em sentido inverso, os aumentos mais significativos resultam da despesa de organismos que, no ano anterior, pertenciam ao subsector dos serviços integrados, ascendendo a € 104,1 milhões.
- ◆ Também em relação ao ano anterior, a aquisição de bens e serviços verificou uma redução de € 137,5 milhões (- 2,0%), passando a ascender a € 6.598,8 milhões. Destaca-se a diminuição em € 188,3 milhões no Ministério da Saúde, que resulta, por um lado, da diminuição da despesa com essa classificação económica que havia sido contabilizada, em 2005, pelos cinco referidos hospitais empresarializados (€ 331,5 milhões), da diminuição verificada nas Administrações Regionais de Saúde¹ (€ 251,9 milhões), bem como das variações em 63 serviços, totalizando uma redução de € 221,8 milhões. Por outro lado, salienta-se o aumento em € 616,8 milhões das despesas do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde classificadas como aquisição de bens e serviços, classificação que abrange as verbas transferidas para os hospitais empresarializados (entre os quais, em 2006, passaram a estar incluídos os mencionados cinco hospitais). Nos restantes ministérios, os aumentos mais significativos resultam da despesa de serviços que no ano anterior pertenciam ao subsector dos serviços integrados, ascendendo a € 34,0 milhões.
- ◆ No tocante à despesa em activos financeiros, essencialmente em títulos de dívida pública (aplicações de tesouraria) que, em 2006, ascenderam a € 2.615,6 milhões, observou-se uma diminuição em € 1.194,9 milhões (- 31,4%), devida maioritariamente à registada pela Caixa Geral de Aposentações, em € 1.177,2 milhões.

¹ Refere-se, essencialmente, a pagamentos de participações do Estado em medicamentos vendidos nas farmácias e em meios complementares de diagnóstico.

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 2006, o pagamento de “dívidas transitadas de 2005” pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, tendo-se excluído (consolidado) as transferências entre as respectivas unidades, ascendeu, respectivamente, a € 217,6 milhões e a € 690,8 milhões, totalizando € 908,4 milhões.

Uma vez que na altura da elaboração do presente Parecer a execução orçamental de 2007 ainda não está finalizada, e é relevante analisar a evolução dos encargos que, em cada ano, transitam em dívida para o ano seguinte, bem como apurar os motivos dessas situações, no quadro seguinte evidencia-se, conjuntamente para os serviços integrados e os serviços e fundos autónomos, o pagamento desse tipo de despesas em semestres homólogos, ou seja, as “dívidas transitadas de 2005 e pagas durante o primeiro semestre de 2006” e as “dívidas transitadas de 2006 e pagas durante o primeiro semestre de 2007”, tendo-se, igualmente, excluído as transferências entre as unidades dos dois subsectores.

Quadro II.11 – Pagamento de despesas de anos anteriores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos

(em milhões de euros)

Ministério	Despesas de anos anteriores pagas até Junho de 2006 (inclusive)		Despesas de anos anteriores pagas até Junho de 2007 (inclusive)		Variação	
	Em valor	%	Em valor	%	Em valor	%
Encargos Gerais do Estado	1,4	0,3	0,1	0,0	-1,3	-93,1
Administração Interna	40,6	7,7	24,9	3,1	-15,7	-38,7
Negócios Estrangeiros	0,3	0,0	0,5	0,1	0,2	96,4
Finanças e Administração Pública	87,2	16,5	7,4	0,9	-79,8	-91,5
Defesa Nacional	9,8	1,8	8,6	1,1	-1,1	-11,4
Justiça	4,6	0,9	25,3	3,2	20,8	454,8
Ambiente, Ordenamento do Território e Desenv. Regional	2,9	0,5	4,7	0,6	1,8	63,5
Economia e da Inovação	4,7	0,9	2,2	0,3	-2,5	-53,8
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	34,7	6,5	34,8	4,4	0,1	0,3
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	1,1	0,2	0,0	0,0	-1,1	-98,0
Trabalho e Solidariedade Social	1,1	0,2	1,1	0,1	0,0	2,2
Saúde	326,7	61,6	661,7	83,3	335,0	102,5
Educação	13,7	2,6	20,3	2,6	6,6	47,8
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	0,5	0,1	2,0	0,2	1,5	279,5
Cultura	0,7	0,1	0,3	0,0	-0,5	-64,4
Total	530,0	100,0	794,0	100,0	264,0	49,8

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental.

Conforme se evidencia no quadro anterior, a comparação entre as despesas de anos anteriores pagas nesses semestres (homólogos) indica, relativamente a 2006, um aumento em € 264,0 milhões (49,8%) nas despesas que transitaram em dívida para o ano seguinte.

Para essa situação contribui essencialmente o Ministério da Saúde, em que o crescimento do pagamento de “despesas de anos anteriores”, nesses semestres homólogos, cresceu € 335,0 milhões (102,5%). Em termos do peso relativo de cada departamento ministerial, à semelhança de anos



transactos, o Ministério da Saúde continua também a destacar-se, representando 83,3% do total de despesas com essa classificação pagas no 1.º semestre de 2007.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

As situações mencionadas na alínea 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

Os valores da “despesa paga” evidenciados na Conta merecem, no sentido de introduzir maior rigor e transparência às contas públicas, as seguintes considerações gerais, na sua maioria já efectuadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres sem que se tenha assistido a suficientes melhorias¹.

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 2006, conforme já referido, o pagamento de “dívidas transitadas de 2005” pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, tendo-se excluído (consolidado) as transferências entre as respectivas unidades, ascendeu, respectivamente, a € 217,6 milhões e a € 690,7 milhões, totalizando € 908,4 milhões.

Quanto às “dívidas transitadas de 2006”, apenas no final de 2007, ou seja, após a aprovação do presente Parecer, poderá ser conhecido o montante total pago. Conforme se evidenciou anteriormente, tomando como termo de comparação os semestres homólogos, verifica-se que as “dívidas transitadas de 2005 e pagas durante o primeiro semestre de 2006” ascenderam a € 530,0 milhões e as “dívidas transitadas de 2006 e pagas durante o primeiro semestre de 2007” totalizaram € 794,0 milhões, o que representa um aumento de € 264,0 milhões (49,8%). Embora se esteja a comparar apenas o primeiro semestre de cada ano, estes valores indicam que, comparativamente ao ano anterior, em 2006 se verificou um elevado crescimento dos encargos vencidos que transitaram para o ano seguinte.

Além dos encargos em dívida que transitam para o ano seguinte e que são pagos por despesa orçamental, continua também a verificar-se a liquidação de outros encargos, ilegalmente, à margem do Orçamento do Estado, por operações específicas do Tesouro². Em 2006, esta forma de pagamento abrangeu, nomeadamente³:

¹ Cfr. ponto 3.1.do Volume II.

² Refira-se que, face ao disposto no artigo 96.º da Lei do Orçamento do Estado para 2008, recentemente aprovada pela Assembleia da República, o financiamento da aquisição de activos e da assunção de passivos e responsabilidades, a partir de 2008, passará a ser assegurado por dotação orçamental inscrita no Capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

³ Cfr. ponto 6.6.4 do Volume II, que abrange ainda outras situações.

-
- ◆ O pagamento de € 200,6 milhões de bonificações de juros, relativos ao crédito bonificado à habitação (€ 164,8 milhões), ao regime especial de deficientes (€ 31,2 milhões) e ao programa especial de realojamento nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto (€ 4,6 milhões).
 - ◆ O pagamento de € 19,8 milhões apurados pelo Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola/Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, relativos à regularização de responsabilidades decorrentes da “electricidade verde”, de 2004 e 2005. Quanto aos valores que continuavam em dívida relativos a 2006, atingiam já € 5,8 milhões, não estando ainda apurado o montante global.
 - ◆ A regularização de dívidas à PT Comunicações relativas ao “desconto de assinatura telefónica para reformados”, referentes ao ano 2005, no montante de € 23,5 milhões. Quanto aos encargos em dívida relativos ao ano 2006, aquela empresa informou ascenderem a € 21,7 milhões.
 - ◆ O pagamento, em 20 de Janeiro de 2006, de € 801,1 milhões, para liquidação de empréstimos bancários (no montante de € 800,0 milhões) e respectivos encargos, contraídos pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, em 31 de Dezembro de 2005, para regularização dos adiantamentos concedidos pelo Tesouro ao Instituto, ao abrigo do n.º 3 do artigo 8.º da Lei do Orçamento do Estado para 2005, com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde (SNS). Desta forma foi encerrada a espiral de sucessivos adiantamentos do Tesouro, para fazer face à suborçamentação sistemática do SNS, intervalados com empréstimos bancários pontuais, no final do exercício económico, como forma de dar cumprimento à disposição do Regime de Tesouraria do Estado que impunha a regularização desses adiantamentos até ao final de cada ano¹.

Já desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003 que o Tribunal tem vindo a questionar 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 Tesouro², 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.”. A solução adoptada em 2006 traduz um regresso à situação verificada em 2002 e anos anteriores, com o recurso a operações específicas do Tesouro para fazer face a despesa orçamental.

Em termos de contabilidade pública, na qual se baseia a Conta Geral do Estado, o pagamento desses encargos do Estado por operações específicas do Tesouro significa a sua desorçamentação, ou seja, não são registados como despesa orçamental no ano em que se constituem, nem no ano em que são pagos.

Recomendação 10 – PCGE/2006

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.

¹ Cfr. ponto 3.1.a) do Parecer sobre a CGE/2005.

² Nos anos de 2003 a 2005, as respectivas Leis do Orçamento aprovaram em cada ano: € 300 milhões (2003), € 600 milhões (2004) e € 800 milhões (2005).



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

b.2.2) Sobrevalorização da “despesa paga” dos serviços integrados

Relativamente à execução orçamental dos serviços integrados, a Conta Geral do Estado evidencia como “pagamentos efectuados”, além do pagamento efectivo de despesas (a terceiros), as transferências de verbas para as contas bancárias dos próprios organismos (aqui incluindo as suas contas no Tesouro com essa natureza), designadamente para constituição e reforço dos fundos de maneiio dos serviços integrados, para contas de operações específicas do Tesouro¹, e para as contas dos serviços dotados de autonomia administrativa e financeira. Em 2006, continuaram ainda a verificar-se essas transferências de verbas para as contas de organismos dotados de autonomia apenas administrativa, como sejam, os dos três ramos das Forças Armadas e o Estado-Maior General, os estabelecimentos de ensino básico e secundário e, pela sua natureza específica, os serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Verificaram-se, também, outras transferências de verbas orçamentais para as contas dos organismos, para permitir que transitem para o ano seguinte, quer através da abertura de créditos especiais, quer como saldo de gerência a transitar em posse do serviço.

Relativamente às verbas orçamentais transferidas tem-se verificado, com frequência, que o seu montante é superior ao utilizado pelos serviços, em pagamentos efectivos, durante o ano económico a que respeitam. Além disso, especificamente quanto às verbas a transitar para o ano seguinte, por definição, não se destinam a ser utilizadas durante o ano económico em que foram requisitadas, embora constem da Conta como “pagamentos efectuados”.

Essas verbas orçamentais não utilizadas conduzem a uma sobrevalorização da despesa orçamental dos serviços integrados. Estas verbas irão acrescer à receita orçamental do ano seguinte, quer através de reposições não abatidas nos pagamentos, quer através do acréscimo dos saldos de gerência (serviços e fundos autónomos)².

Recomendação 11 – PCGE/2006

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

Em particular, quanto à 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, dados os seus efeitos em termos de transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, o efeito sobre o défice da Conta Geral do Estado de cada ano e as consequências ao

¹ Caso das verbas orçamentais afectas à gestão da dívida pública, geridas pelo Instituto de Gestão da Dívida Pública, e de verbas inscritas no Capítulo 60 – “Despesas excepcionais” do Ministério das Finanças, geridas pela Direcção-Geral do Tesouro.

² Relativamente aos serviços e fundos autónomos, em 2006, a obrigatoriedade da reposição desses saldos, segundo o disposto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março, decreto de execução orçamental, 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 nos projectos 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.

nível da tesouraria do Estado, 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.

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, 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 com significado o rigor e a transparência das contas públicas.

Quanto aos efeitos deste processo continuado sobre a despesa, a receita e o défice de 2006, verificou-se:

- ◆ A redução (subavaliação) da despesa orçamental de 2006 em € 272,7 milhões (diferença entre o valor da transferência de verbas orçamentais para a conta "Saldos do Capítulo 60 do OE/2006" e o que o Orçamento do Estado de 2006 deixou de suportar pela utilização das verbas da conta de operações específicas "Saldos do Capítulo 60 do OE/2005");
- ◆ O aumento da receita orçamental de 2006 em € 7,9 milhões (reposição como receita do Orçamento do Estado de 2006 da verba não utilizada de "Saldos do Capítulo 60 do OE/2005");
- ◆ A redução do défice orçamental de 2006 em € 280,6 milhões igual à diferença dos efeitos sobre a despesa e a receita do Orçamento do Estado de 2006, e igual ao valor da diferença entre as verbas do Orçamento do Estado de 2006 (€ 44,0 milhões) e do Orçamento do Estado de 2005 (€ 324,6 milhões) transferidas para as respectivas contas de operações específicas do Tesouro.

Recomendação 12 – PCGE/2006

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, que deve ser reduzido ao mínimo indispensável e desde que devidamente justificado por situações excepcionais.

b.2.4) Concretização 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), estabeleceram 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 financeira¹, que têm incidência distinta nos valores da despesa evidenciados na Conta Geral do Estado.

Em 2006, passados dezasseis anos sobre a aprovação daquela lei, não estavam ainda nesse regime os seguintes serviços integrados²:

¹ Cfr. ponto 3.2 do Volume II.

² 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.



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

Conforme se destacou em sucessivos Pareceres, solucionados os aspectos de natureza técnica relativos aos sistemas informáticos de suporte, não subsistiam razões que obstassem à implementação do Regime de Administração Financeira do Estado, regulado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, pelo que o atraso na sua aplicação fica a dever-se à inércia das entidades responsáveis, em cada ministério, pela aplicação desse regime. Esse atraso contribui para a manutenção das situações atrás evidenciadas que retiram algum significado ao valor da despesa constante da Conta de cada ano.

De notar que, tal como em anos anteriores, o artigo 10.º do decreto de execução orçamental veio estabelecer que: “Assumem as competências de serviços processadores, durante o ano de 2006, 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 transferências 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 sistema de informação contabilística. 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 mas a transferências de verbas para contas bancárias dos serviços, pelas quais esses pagamentos serão posteriormente efectuados.

Recomendação 13 – PCGE/2006

Enquanto se mantiver esta situação, deverão os serviços não integrados no Regime de Administração Financeira do Estado¹ dispor de contas abertas no Tesouro para o pagamento das suas despesas (tal como acontece actualmente com os serviços e fundos autónomos), como forma de dar cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria.

No que se refere à transição dos serviços e fundos autónomos para o Regime de Administração Financeira do Estado, o decreto de execução orçamental para 2006 veio, como nos três anos anteriores, precisar, no n.º 1 do artigo 2.º, que “São 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 actos legislativos, 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 POCP (e dos planos sectoriais), sendo a aplicação do princípio da unidade de tesouraria examinado 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 é apenas a “despesa paga”. Por outro lado, como também já se salientou, a Conta não apresenta ainda diversos mapas com informação

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

relevante¹ por, nos termos da Lei de enquadramento orçamental, apenas ser obrigatória a sua apresentação quando todos os organismos tiverem adoptado o POCP².

O Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP), 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 (Lei n.º 91/2001) 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 2006, verificava-se, de acordo com a informação prestada pela Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública, pontualmente completada pelos serviços do Tribunal, o seguinte:

- ◆ Fecharam contas em POCP apenas 67 (59,8%) e em POCP Educação 154 (89,5%) dos serviços e fundos autónomos aos quais são aplicáveis, tendo em cinco aquele Plano sido utilizado a título experimental;
- ◆ Quanto ao POCMS (Ministério da Saúde), tal como nos anos transactos, os respectivos serviços e fundos autónomos aplicaram esse Plano.

É de salientar que continua em desenvolvimento o projecto RIGORE, o qual, de acordo com informação prestada pelo Instituto de Informática, assenta em três vértices: o modelo de serviços partilhados, o manual de procedimentos únicos da administração financeira do Estado e a solução informática RIGORE – Rede Integrada de Gestão Orçamental e dos Recursos do Estado. Está previsto que esta solução informática seja disponibilizada a todos os serviços integrados e aos serviços e fundos autónomos que a pretendam. Contudo, foi utilizada apenas pelo Tribunal de Contas (sede e secções dos Açores e Madeira), quer em 2006, quer em 2007.

Note-se que as previsões anualmente avançadas relativas à implementação do POCP, conforme se pode constatar a partir do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001³, têm vindo a ser sucessivamente adiadas. Actualmente, de acordo com informação prestada pela Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, EPE (GeRAP)⁴ está previsto⁵, para 2008, a implementação do POCP, em serviços partilhados, apenas nos organismos do Ministério das Finanças e Administração Pública e, eventualmente, num outro organismo do Ministério da Administração Interna, a designar, prevendo-se, para 2009 e 2010, a implementação na generalidade dos organismos da administração central.

¹ 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).

² Cfr. ponto 3.2 do Volume II.

³ Assim, nesse Parecer, com base na informação então prestada pelas competentes entidades, foi referido 2006 como o ano previsto para a conclusão da implementação do POCP (cfr. ponto 3.2 c)).

⁴ Criada pelo Decreto-Lei n.º 25/2007, de 7 de Fevereiro, cabendo-lhe, designadamente, a definição de um programa de implementação geral dos serviços partilhados.

⁵ Previsão condicionada ao facto da GeRAP se encontrar em fase de instalação e, também, de não estar ainda concluído o projecto RIGORE.



Recomendação 14 – PCGE/2006

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 naqueles 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 evidenciados na Conta depende da correcta classificação das despesas, em particular da classificação económica, o que nem sempre se verifica. Assim, em 2006, observaram-se várias situações que contrariam o princípio da especificação estabelecido no artigo 8.º da Lei de enquadramento orçamental.

b.2.7) “Conta consolidada do Estado incluindo a do sistema de segurança social”

A consolidação dos orçamentos (e das contas), de cada subsector ou conjunto de subsectores que integram a Administração Pública, de acordo com os procedimentos da Direcção-Geral do Orçamento, consiste em agregar as respectivas receitas e despesas e excluir, as transferências correntes e de capital entre as respectivas unidades¹, entendendo-se por transferências os fluxos monetários que não implicam, por parte da unidade recebedora, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador. Além desses fluxos, o actual classificador das receitas e das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, permitiria também a consolidação dos fluxos de juros, activos financeiros e passivos financeiros, que também foram desagregados por subsector institucional (Estado, Serviços e fundos autónomos, Segurança Social, e outros sectores), quer na receita, quer na despesa².

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 2006, para as transferências correntes e de capital entre serviços integrados, o total registado na sua receita ascendia a € 7.884.203, enquanto a despesa registou € 714.275, uma diferença de € 7.169.929.

¹ 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”.

² 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.

Às diferenças nos critérios de classificação e aos erros de classificação das operações (sendo os de maior dimensão os referentes a transferências correntes e a transferências de capital, retirando 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 aos valores de base (Mapas I a IX) da Conta.

A “Conta Consolidada do Estado incluindo o 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 efectuados¹, pela dimensão financeira que envolvem, demonstram que existem erros significativos na classificação económica das receitas e despesas nos vários subsectores, tornando-se necessária a criação de mecanismos de acompanhamento dos procedimentos dos serviços que, por um lado, garantam uma maior fiabilidade da informação contabilística e, por outro, diminuam os ajustamentos necessários à compatibilização de valores na fase da consolidação.
- ◆ À semelhança de anos anteriores, continua a verificar-se que nem todas as contas de gerência são objecto de registo no sistema informático criado para o efeito. Em 2006, como foi já referido, essa situação abrangeu a Assembleia da República (e respectivos serviços dependentes), 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 “Conta Consolidada do Estado, incluindo a do sistema de Segurança Social”, procedendo à reclassificação da conta desta entidade (apresentada num mapa constante do Volume I da Conta Geral do Estado de 2006).
- ◆ A Conta da Segurança Social, conforme tem vindo a ser apresentada nos mapas da Conta Geral do Estado (respectivamente, receitas e despesas da segurança social, por classificação económica), não distingue, relativamente às transferências e aos subsídios da administração central, os fluxos relativos aos serviços integrados e aos serviços e fundos autónomos. Em 2006, a Direcção-Geral do Orçamento supriu esta falha, relativamente à despesa, com informação adicional que lhe foi facultada e, relativamente à receita, pela análise do Mapa da Execução Orçamental da Segurança Social (ex-Mapa IX), que já não é de publicação obrigatória.

Recomendação 15 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a recomendação, constante de anteriores pareceres, relativamente à conta da Assembleia da República, no sentido de serem envidados esforços para que os seus valores passem a constar dos Mapas obrigatórios da Conta Geral do Estado e não apenas em anexo, de forma isolada. Esta recomendação abrange a execução orçamental dos serviços que funcionam junto da Assembleia da República.

Recomendação 16 – PCGE/2006

Dado que a “Conta Consolidada da Administração Central”, ainda que numa óptica de “caixa” (recebimentos e pagamentos), é relevante para a análise das contas desses subsectores e proporciona informação de base para a construção de indicadores fundamentais da situação orçamental,

¹ Cfr. Quadro III.15 do Volume II.



| *recomenda-se, mais uma vez, que sejam tomadas medidas de modo a serem ultrapassadas as deficiências atrás apontadas.*

Recomendação 17 – PCGE/2006

| *Os mapas relativos às receitas e despesas da segurança social por classificação económica (respectivamente, os mapas X e XII), constantes da Conta Geral do Estado, deverão passar a dispor do grau de desagregação necessário para permitir distinguir os fluxos relativos aos serviços integrados e aos serviços e fundos autónomos.*

CAIXA I – SITUAÇÃO ECONÓMICO - FINANCEIRA DO SERVIÇO NACIONAL DE SAÚDE

Introdução

Na sequência de trabalhos anteriores sobre a mesma temática, o Tribunal analisou a situação económico-financeira do Serviço Nacional de Saúde (SNS) em 2006, abrangendo, designadamente, a situação económico-financeira do SNS (consolidada) e o apuramento do valor global da dívida acumulada pelos dois sectores, Sector Público Administrativo (SPA) e Sector Público Empresarial (SPE), que compõem o SNS¹.

Na síntese que se segue são apresentadas as principais conclusões do Tribunal nestes domínios, com a ressalva decorrente das reservas que continuam a ser colocadas à fidedignidade da informação subjacente.

Situação económico-financeira do SNS (consolidada)

As normas de consolidação de contas do sector da saúde continuam por aprovar, não obstante as recomendações anteriormente formuladas pelo Tribunal.

As contas consolidadas do SNS publicadas pelo IGIF têm excluído as demonstrações financeiras dos hospitais do SPE, pelo que respeitam apenas às entidades que fazem parte do SPA, registando, relativamente aos hospitais pertencentes ao SPE, de uma forma global, as relações estabelecidas via contratos-programa a título de aquisição de “outros serviços de saúde”.

No Quadro II.12 apresenta-se a situação financeira do SNS, consolidada, de acordo com a metodologia seguida pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF)/Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS), IP, (à data da análise não estava ainda disponível a demonstração de resultados consolidada, continuando por elaborar um balanço consolidado).

Os dados apresentados permitem concluir que a despesa total do exercício cresceu 2% de 2005 para 2006 e a receita cobrada cresceu 3%, sendo o saldo do exercício positivo em ambos os anos em análise, passando de € 27 milhões em 2005 para € 104 milhões em 2006.

Quanto ao saldo acumulado (saldo do ano + saldo de anos anteriores), apesar de ainda se manter negativo, verifica-se que houve um desagravamento de cerca de 29,3%.

No entanto, o quadro é bem elucidativo das consequências de não se tomar em consideração a globalidade das instituições do SNS. Assim, a exclusão em 2005 das entidades públicas transferidas para o SPE possibilitou, ainda que para mero efeito de comparação com o universo real de 2006, uma redução, em 2005, do défice financeiro global do SNS (saldo financeiro

¹ Cfr. Relatório nº 1/07/ASESNS – 2ª Secção – Acompanhamento da Situação Económico-Financeira do SNS, de onde são extraídos os elementos constantes deste texto.



acumulado) de cerca de € 206 milhões (de € - 821 milhões para € - 615 milhões), o que corresponde a cerca de 25%, e, ao mesmo tempo, apresentar, em vez de um défice de € 68 milhões, um superavit de € 27 milhões.

Quadro II.12 – Serviço Nacional de Saúde - Execução financeira consolidada

(em milhões de euros)

Rubricas	2005		2006	Variação (%) 2005/2006
	Universo real	Universo comparável	Dezembro	
Receita Cobrada				
Transferências Correntes Obtidas (OE)	7 634	7 634	b) 7 632	0,0
Subsídio de Investimento	90	76	73	-4,3
Prestações de Serviços	134	116	167	43,8
Outros Proveitos Operacionais	23	19	35	82,9
Proveitos e Ganhos Financeiros	4	3	5	65,5
Outras Receitas do Próprio Ano (**)	54	52	224	333,6
Total da Receita do Exercício	7 937	7 900	8 136	3,0
Despesa Total				
Despesa com Pessoal	2 310	1 994	2 052	2,9
Compras	837	599	618	3,1
Produtos Farmacêuticos	633	444	458	3,1
Material de Consumo Clínico	167	124	129	4,4
Outras	37	32	31	-1,3
Fornecimentos e Serviços Externos	375	325	351	7,7
Sub-Contratos:	4 197	4 688	4 680	-0,2
Produtos V. Farmácias	1 480	1 480	1 452	-1,8
M.C.D.T.	652	652	675	3,6
Outros Subcontratos a)	423	400	353	-11,7
Outros Serviços de Saúde (HEPE)	1 643	2 157	2 199	1,9
Imobilizações	162	143	167	17,4
Outras Despesas (**)	125	124	164	32,8
Total da Despesa do Exercício	8 006	7 873	8 031	2,0
Saldo do Exercício	-68	27	104	289,3
Saldo de Gerência dos Serviços + SNS	123	116	193	66,7
Recebimentos de Anos Anteriores	281	220	200	-9,1
Despesa de Anos Anteriores	1 157	977	931	-4,7
Saldo de Anos Anteriores	-753	-642	-539	16,0
Saldo Acumulado	-821	-615	-435	29,3

(*) Não incluindo o Hospital de Santa Maria, o Hospital de São João, o Hospital Ortopédico do Outão, o Hospital de Mirandela e o Hospital de Macedo de Cavaleiros, que passaram a integrar o SPE a partir de 31 de Dezembro de 2005 (Decreto-Lei n.º 233/2005, de 29 de Dezembro).

(**) Inclui outras receitas e outras despesas do SNS.

a) Inclui o Hospital Fernando da Fonseca, da Cruz Vermelha e da Prelada.

b) Este valor é coincidente com o apresentado na CGE (ver CGE/2006, Vol. I – Quadro 14, pág.39).

Fonte: ACSS, IP/Dados remetidos ao Tribunal em 25 de Julho de 2007.

Em conclusão, o Tribunal considera que a informação económico-financeira consolidada do SNS, quer de 2005 quer de 2006, continua a não dar uma imagem verdadeira e apropriada da situação

financeira e dos resultados do conjunto das entidades que integram o SNS, em virtude de a actual metodologia de consolidação de contas não garantir que o resultado dessa informação seja exacto e integral, não só devido às limitações inerentes ao tratamento das relações económico-financeiras inter-institucionais, como, também, por não incluir os fluxos económico-financeiros globais do SPE.

Endividamento global do SNS

Em Dezembro de 2006, as dívidas do SNS, segundo a agregação de dados efectuada a partir dos mapas de acompanhamento elaborados pelo IGIF/ACSS, IP, para monitorizar a evolução das contas 22 e 26 do Plano Oficial de Contabilidade do Ministério da Saúde¹, com base nos balancetes disponibilizados pelas instituições (integradas no SPA se no SPE), ascenderam a € 1.989,4 milhões, contra € 1.412 milhões em Dezembro de 2005.

Se, contudo, de acordo com a mesma entidade, forem retiradas as “dívidas a instituições do Estado”, contabilizadas como tal nos referidos balancetes na conta 26881 – “Outros credores diversos - Instituições do Estado”, aqueles totais reduzem-se para € 1.671,3 milhões e € 1.167,2 milhões, respectivamente, valores que, segundo a supracitada entidade, representariam as dívidas a “fornecedores externos” (veja-se quadro seguinte).

Quadro II.13 – Dívidas das entidades do Serviço Nacional de Saúde

Indicadores	Dezembro			Peso no total (2005)	Peso no total (2006)
	2005	2006	Variação 2005/2006		
Dívidas a Instituições Bancárias (23) (a)	2 950 000	1 287 509	- 56,4%	0,2%	0,1%
Dívidas a Fornecedores (22 e 26) (b)	1 409 212 972	1 988 102 171	41,1%	99,8%	99,9%
Dívidas a Instituições do Estado (26881) (c)	242 019 794	316 814 284	30,9%	17,1%	15,9%
Dívidas a Fornecedores Externos (b - c)	1 167 193 178	1 671 287 887	43,2%	82,7%	84,0%
Total da dívida (a + b)	1 412 162 972	1 989 389 681	40,9%	100,0%	100,0%

Fonte: Administração Central do Sistema de Saúde, IP, dados remetidos ao Tribunal em 25 de Julho de 2007. Valores actualizados em 29 de Outubro de 2007.

Todavia, o montante de € 1.989,4 milhões constante deste último quadro não reflecte todas as dívidas evidenciadas no balanço agregado das entidades do SNS, designadamente por não incluir as contas 219 – “Adiantamento de clientes, utentes e instituições do Estado” e 24 – “Estado e outros entes públicos”.

¹ A conta 22 respeita às relações com fornecedores de bens e serviços, excepto fornecedores de imobilizado, a conta 26, denominada “Outros devedores e credores”, integra uma multiplicidade de situações, tendo sido abrangidas, segundo informação do Ministério da Saúde, as subcontas 261 – “Fornecedores de imobilizado”, 262 – “Pessoal”, 263 – “Sindicatos”, 267 – “Consultores, assessores e intermediários”, 2685 – “Credores por reembolsos a utentes”, 2686 – “Credores por acordos com convencionados”, 2687 – “Credores por honorários clínicos”, 2688 – “Outros credores diversos” e 2689 – “Outros devedores e credores diversos”.



Ainda de acordo com os elementos fornecidos pelo IGIF/AACS, IP, com base em valores globais fornecidos pelas diferentes entidades, o endividamento correspondente a fornecedores externos cresceu 43,2% de 2005 para 2006¹.

De referir ainda que o total de € 1.671,3 milhões em Dezembro de 2006 é representado por dívidas de entidades do SPA no montante de € 886,8 milhões e por dívidas de entidades do SPE no total de € 784,5 milhões.

Consistentemente com o crescimento da dívida, verificou-se no SPA, de acordo com cálculos da ACSS, IP, um agravamento do prazo médio de pagamento a fornecedores, que, no caso dos hospitais (SPA), passou de 3,7 meses em 2005 para 6,7 meses em 2006, mas que, no caso das ARS, se manteve em 2,3 meses nos dois anos.

¹ Deve referir-se, porém, que o Quadro II.13 não inclui, em 2005 e 2006, as dívidas de dois hospitais (os Hospitais de Matosinhos e do Barreiro) e, relativamente a 2005, as dívidas do Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental e do Centro Hospitalar de Setúbal, por a correspondente informação não ter sido fornecida atempadamente ao Tribunal.

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

Em cumprimento do disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se à análise da execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), com especial incidência na sua parcela anual, considerando, para além da informação constante do Orçamento e da Conta Geral do Estado, a informação oriunda do Sistema de Informação para o PIDDAC (SIPIDDAC) e da Direcção-Geral do Orçamento.

Esta análise foi complementada por auditorias ao projecto “*Rede Ferroviária de Alta Velocidade*” da Medida “*Integração dos Corredores Estruturantes do Território na Rede Transeuropeia de Transportes*” do Programa Orçamental 024 – “*Transportes*” do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações (MOPTC), cuja gestão e execução foi da responsabilidade da RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A., e aos projectos do Programa Orçamental 002 – “*Investigação Científica e Tecnológica e Inovação*” executados pelo Laboratório Nacional de Engenharia Civil, I.P. (LNEC)¹.

1. PIDDAC

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

A) Visão Global

a.1) Evolução do PIDDAC no período de 2002-2006

O gráfico e o quadro seguintes evidenciam a previsão e a execução do PIDDAC global⁴, no período de 2002 a 2006.

¹ Relatórios de Auditoria n.ºs 35/2007-2.ª Secção e 37/2007-2.ª Secção, disponíveis em www.tcontas.pt.

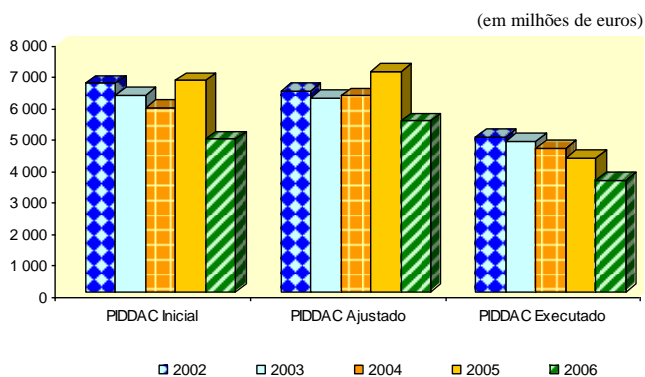
² Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto (Grandes Opções do Plano para 2005-2009) e Grandes Opções de Política para 2005-2006 – Principais Linhas de Acção.

³ Cfr. ponto 4.2.1 do Volume II.

⁴ No PIDDAC global inclui-se o conjunto de todas as fontes de financiamento dos Serviços Integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos (financiamento nacional – receitas gerais e auto-financiamento e financiamento comunitário).



Gráfico II.6 – Evolução do PIDDAC (2002–2006)



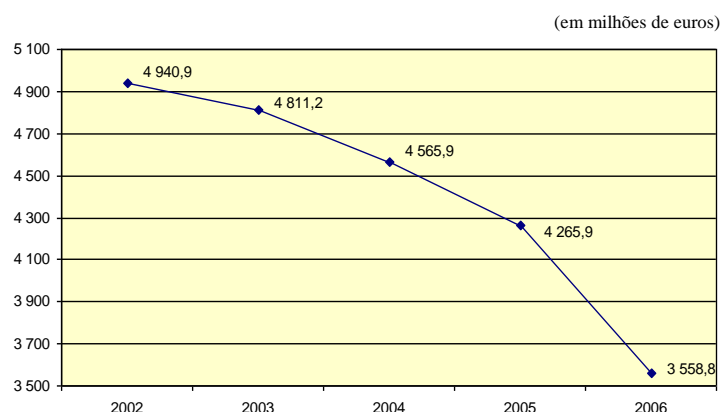
(em milhões de euros)

Ano	Previsto	Ajustado	Executado
2002	6 639,0	6 401,4	4 940,9
2003	6 256,0	6 187,4	4 811,2
2004	5 861,3	6 236,1	4 565,9
2005	6 724,0	7 013,4	4 265,9
2006	4 856,7	5 435,2	3 558,8

Fonte: PCGE 2002 a 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC¹.

Como se verifica, o PIDDAC sofreu, em 2006, uma acentuada redução, tanto na previsão inicial, como na previsão ajustada e na execução. A tendência decrescente do valor global executado, que se verifica desde 2002, acentuou-se também, em 2006, como se evidencia no gráfico seguinte²:

Gráfico II.7 – Evolução da execução do PIDDAC (2002–2006)



Fonte: PCGE 2002 a 2005 e informação proveniente do SIPIDDAC.

a.2) PIDDAC 2006

a.2.1) Estrutura do financiamento

A programação inicialmente inscrita no PIDDAC de 2006 envolvia um total de € 4.856,7 milhões, ou seja, 3,1% do Produto Interno Bruto³. A contrapartida nacional, em programas co-financiados com fundos comunitários, representava cerca de 39,7% (€ 1.089,1 milhões) do financiamento nacional total.

Nessa orçamentação do PIDDAC, € 2.746,6 milhões (56,6%) reportavam-se a recursos nacionais, dos quais 40,5% provinham do Capítulo 50 – “Investimentos do Plano” e 16,0% de “Outras Fontes”. Os

¹ Sistema de Informação para o PIDDAC.

² Cfr. ponto 4.2.6.1 do Volume II.

³ 4,8% em 2005.

restantes € 2.110,1 milhões (43,4%) eram referentes a financiamento comunitário – Fundos Estruturais e Fundo de Coesão –, provindo 4,6% do Capítulo 50 e 38,9% de “*Outras Fontes*” (cfr. quadro constante do ponto seguinte).

A programação financeira co-financiada (nacional e comunitária) envolvia cerca de 57,2% do PIDDAC total previsto, correspondendo 22,4% (€ 1.089,1 milhões) a financiamento nacional e 34,8% (€ 1.691,6 milhões) a financiamento comunitário¹.

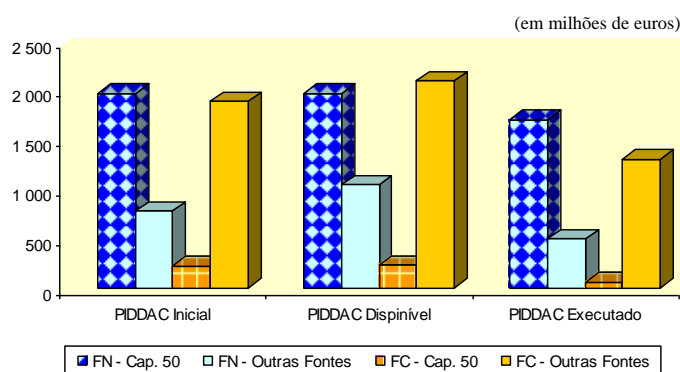
a.2.2) Previsão e execução globais

a.2.2.1) PIDDAC inicial, disponível e executado

No PIDDAC previsto no Orçamento do Estado (€ 4.856,7 milhões) foram introduzidas alterações orçamentais que totalizaram € 578,5 milhões e deram origem a uma dotação ajustada de € 5.435,2 milhões. Deduzidos os valores cativos (€ 103,9 milhões) à dotação ajustada, a dotação disponível² totalizou € 5.331,2 milhões, ou seja, mais € 474,6 milhões do que o montante inicialmente previsto.

As diferenças entre os valores do PIDDAC inicial, do disponível e do executado, por fonte de financiamento, são as evidenciadas no gráfico seguinte:

Gráfico II.8 – PIDDAC inicial, disponível e executado por fonte de financiamento



A execução totalizou o montante de € 3.558,8 milhões, o que corresponde a uma taxa de execução, face à dotação disponível, de 66,8%³. Em relação à dotação inicial, a taxa de execução foi de 73,3%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:

¹ Cfr. ponto 4.2.5.1 do Volume II.

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

³ 64,1% em 2005.

⁴ 63,4% em 2005.



Quadro II.14 – 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	Cap. 50	1 969,3	40,5	1 968,6	36,9	1 702,8	47,8	86,5	86,5
	Outras fontes	777,3	16,0	1 041,2	19,5	495,3	13,9	63,7	47,6
Total Financiamento Nacional		2 746,6	56,6	3 009,8	56,5	2 198,1	61,8	80,0	73,0
Financiamento comunitário	Cap. 50	222,8	4,6	229,5	4,3	58,4	1,6	26,2	25,4
	Outras fontes	1 887,2	38,9	2 091,9	39,2	1 302,4	36,6	69,0	62,3
Total Financiamento Comunitário		2 110,1	43,4	2 321,4	43,5	1 360,8	38,2	64,5	58,6
Total		4 856,7	100,0	5 331,2	100,0	3 558,8	100,0	73,3	66,8

Fonte: (*) OE de 2006;

(**) Informação proveniente do SIPIDDAC.

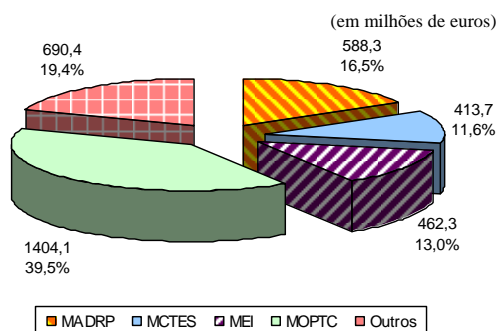
O valor executado pelos Serviços Integrados foi de € 1.106,4 milhões e o executado pelos Serviços e Fundos Autónomos de € 2.452,4 milhões. O montante correspondente aos Serviços Integrados, com uma taxa de execução de 79,0%, representou 31,1% do total executado. O dos Serviços e Fundos Autónomos representou 68,9%, correspondendo a uma taxa de execução de 62,4%¹.

a.2.2.2) Despesa por ministério

O PIDDAC inicial apresentava uma concentração, correspondente a 83,9% do seu total (€ 4.075,6 milhões), em cinco dos quinze Ministérios: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações – MOPTC (€ 2.045,0 milhões), Ministério da Economia e da Inovação – MEI (€ 643,5 milhões), Ministério da Ciência, da Tecnologia e Ensino Superior – MCTES (€ 564,4 milhões), Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas – MADRP (€ 546,4 milhões) e Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional – MAOTDR (€ 276,2 milhões).

O MOPTC foi o Ministério com o mais elevado financiamento executado, ou seja, € 1.404,1 milhões (39,5% do total), seguindo-se o MADRP, com € 588,3 milhões (16,5%), o MEI, com € 462,3 milhões (13,0%) e o MCTES, com € 413,7 milhões (11,6%), como se observa no gráfico seguinte:

Gráfico II.9 – PIDDAC executado por Ministério



Fonte: Informação proveniente do SIPIDDAC.

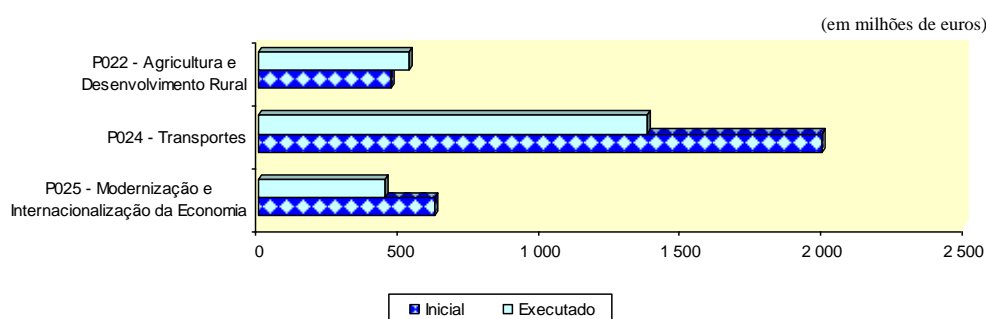
¹ Cfr. ponto 4.2.6.1 do Volume II.

O Ministério dos Negócios Estrangeiros – MNE, o Ministério da Justiça – MJ, o Ministério das Finanças e da Administração Pública – MFAP, o Ministério da Defesa Nacional – MDN, o Ministério da Cultura – MC, o Ministério da Administração Interna – MAI e o Encargos Gerais do Estado – EGE executaram valores inferiores a 2% do total¹.

a.2.2.3) Despesa por programa orçamental

O PIDDAC de 2006 incluiu 26 programas orçamentais, que se estruturaram em 128 medidas e 2.045 projectos. No gráfico seguinte destacam-se os três programas orçamentais que alcançaram execuções mais elevadas: P024 (€ 1.376,8 milhões), P022 (€ 533,5 milhões) e P025 (€ 452,0 milhões). Estes três programas executaram € 2.362,3 milhões, o que correspondeu a 66,4% do total.

Gráfico II.10 – PIDDAC previsto e executado para os seis programas orçamentais mais significativos



Fonte: OE de 2006 e informação proveniente do SIPIDDAC.

Dois dos três programas que executaram montantes mais elevados obtiveram taxas de execução inferiores à taxa de execução global – P025 (66,2%) e P024 (56,4%)².

a.2.2.4) Despesa por funções

As *funções económicas*³ representaram 67,3% da dotação inicial e 69,8% da execução total. As *funções económicas* e as *funções gerais de soberania*⁴, considerando apenas os *serviços gerais da administração pública*, envolveram, em conjunto, um total de € 3.001,6 milhões, ou seja, 84,3% do investimento total realizado.

As *funções económicas* apresentaram uma taxa de execução de 67,5%, o que é ligeiramente superior à média global de 66,8%⁵.

¹ Cfr. ponto 4.2.6.1.1 do Volume II.

² Cfr. ponto 4.2.6.1.2 do Volume II.

³ As “funções económicas” englobam: “agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca”, “transportes e comunicações” e “outras funções económicas”.

⁴ As “funções gerais de soberania” incluem: “serviços gerais da administração pública”, “defesa nacional” e “segurança e ordem pública”.

⁵ Cfr. ponto 4.2.6.1.3 do Volume II.



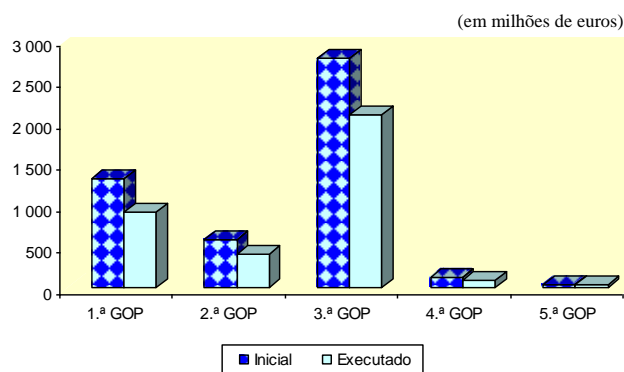
a.2.2.5) Despesas correntes e de capital

O investimento inicial proposto para despesas de capital foi de € 4.102,0 milhões e para despesas correntes de € 754,7 milhões, o que representava cerca de 84,5% e 15,5% do investimento total, respectivamente. Esta relação manteve-se quase inalterada no PIDDAC executado, tendo as despesas de capital envolvido 84,7% (€ 3.013,6 milhões) e as despesas de natureza corrente 15,3% (€ 545,1 milhões)¹.

a.2.2.6) Despesa face às prioridades das GOP

O PIDDAC afecto às Grandes Opções do Plano, em termos de previsão e de execução, está representado no gráfico seguinte:

Gráfico II.11 – PIDDAC previsto e executado por GOP



Fonte: OE de 2006 e informação proveniente do SIPIDDAC.

A 3.ª Grande Opção – “Melhorar a qualidade de vida e reforçar a coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento” – obteve a maior fatia do PIDDAC, com 57,2% do inicialmente previsto (€ 2.778,7 milhões) e 58,9% do valor executado (€ 2.096,6 milhões).

A 1.ª Grande Opção – “Assegurar uma trajectória de crescimento sustentado, assente no conhecimento, na inovação e na qualificação dos recursos humanos” – com € 924,0 milhões executados, representou 26,0% do total. A 4.ª Grande Opção – “Elevar a qualidade da democracia, modernizando o sistema político e colocando a justiça e a segurança ao serviço de uma plena cidadania” – e a 5.ª Grande Opção – “Valorizar o posicionamento externo de Portugal e construir uma política de defesa adequada à melhor inserção internacional do país” – fixaram-se em valores inferiores a 3%.

As taxas de execução das várias GOP situaram-se entre os 61,4% (1.ª GOP) e os 86,2% (5.ª GOP)².

¹ Cfr. ponto 4.2.6.1.4 do Volume II.

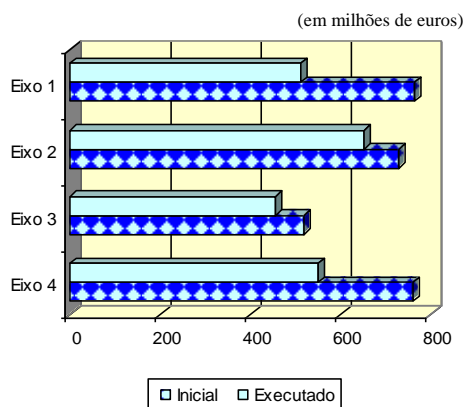
² Cfr. ponto 4.2.6.1.5 do Volume II.

a.2.2.7) Despesa por eixo do QCA III

O PIDDAC inicial co-financiado no âmbito do QCA III representou 57,3% do investimento total previsto e a sua execução, no montante de € 2.171,0 milhões, 61,0% do total executado. Os Eixos 2 e 4 representaram, conjuntamente, 33,8% do total executado (€ 1.202,0 milhões)¹.

O gráfico seguinte representa o PIDDAC previsto e executado por eixos² do QCA:

Gráfico II.12 – PIDDAC previsto e executado por eixos do QCA



a.2.2.8) Despesa por região

A despesa executada por região, por ordem decrescente, foi a seguinte: Norte (11,3%), Lisboa e Vale do Tejo (7,9%), Alentejo (3,3%), Centro (3,2%), Algarve (1,1%) e Regiões Autónomas (0,6% – os Açores com cerca de 0,4% e a Madeira com cerca de 0,2%). Com as taxas mais elevadas de execução destacam-se: Estrangeiro (89,7%), Região Autónoma da Madeira (81,0%), Várias NUT do Continente (73,5%) e Alentejo (72,8%)³.

Cerca de 72,6% da despesa não foi passível de afectação geográfica específica, tendo sido distribuída por Várias NUT do Continente (53,5%), Várias NUT do País (17,7%) e Estrangeiro (1,4%).

a.2.2.9) Despesa por sector de actividade

No sector dos *Transportes e Comunicações*, a execução correspondeu a € 1.386,1 milhões (38,9% do total executado). Cinco dos dezasseis sectores (*Agricultura, Indústria e Energia, Transportes e Comunicações, Ciência e Tecnologia e Modernização da Administração Pública*) representaram 80,9% (€ 2.880,6 milhões) do total executado. No sector produtivo, que abrange a *Agricultura, as Pescas, a Indústria e Energia e o Comércio e Turismo*, a execução foi de € 1.026,2 milhões (28,8% do total). Neste

¹ Cfr. ponto 4.2.6.1.6 do Volume II.

² 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 – € 2,4 milhões (0,1%) do total executado).

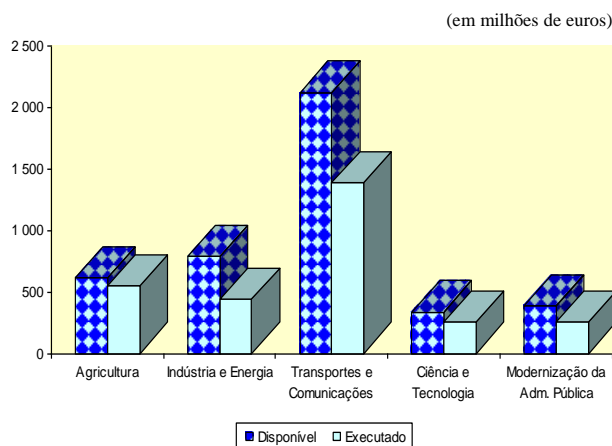
³ Cfr. ponto 4.2.6.1.7 do Volume II.



mesmo sector, a *Agricultura* representou 15,4% do total executado, as *Pescas* 0,7%, a *Indústria e Energia* 12,4% e o *Comércio e Turismo* 0,3%.

O gráfico seguinte espelha o PIDDAC previsto e o executado nos cinco sectores mais representativos:

Gráfico II.13 – PIDDAC previsto e executado nos cinco sectores mais representativos



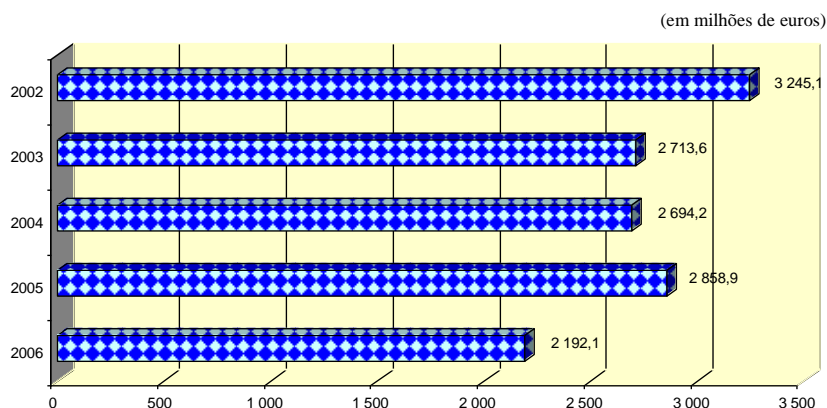
Fonte: OE de 2006 e informação proveniente do SIPIIDDAC.

As mais elevadas taxas de execução verificaram-se nos sectores do *Comércio e Turismo* (99,0%), da *Agricultura* (89,5%) e da *Segurança e Ordem Públicas* (80,9%)¹.

a.2.3) Capítulo 50 – Investimentos do Plano

Tal como no PIDDAC global, também no Capítulo 50 se verifica uma redução contínua do montante de investimento previsto, nos anos de 2002 a 2006, tendo-se registado, apenas em 2005, uma inflexão desta tendência. Em 2006, o investimento previsto ficou, assim, muito aquém do relativo a 2002 (cfr. gráfico seguinte).

Gráfico II.14 – Evolução do financiamento previsto no Capítulo 50 (2002–2006)



Fonte: OE de 2002 a 2006.

¹ Cfr. ponto 4.2.6.1.8 do Volume II.

Em termos de execução, o Capítulo 50, com € 1.761,1 milhões executados¹, representou 49,5% do PIDDAC total, tendo obtido uma taxa média de execução de 80,1%.

O financiamento nacional representou 96,7% (€ 1.702,8 milhões) do total executado neste Capítulo, tendo € 1.048,0 milhões sido executados pelos Serviços Integrados e € 654,7 milhões pelos Serviços e Fundos Autónomos. O financiamento comunitário executado pelos Serviços Integrados envolveu € 58,4 milhões, o que correspondeu a uma taxa de 25,4%².

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

Os Mapas XV do Orçamento do Estado e da Conta Geral do Estado, relativos a 2006, continuam a não obedecer a uma idêntica estrutura, o que contraria o disposto no n.º 7 do artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental. Por outro lado, o Mapa XV da Conta Geral do Estado, apesar de referir as fontes de financiamento para a dotação inicial, para a dotação ajustada e para 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 18 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda, mais uma vez, que o Mapa XV da Conta Geral do Estado seja elaborado de acordo com o estipulado no n.º 7 do artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental.

Os dados registados no SIPIDDAC como definitivos evidenciam a existência de cerca de € 697,3 milhões executados pelos Serviços Integrados (MOPTC - € 668,0 milhões e Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social – MTSS - € 29,3 milhões), que se reportam a fontes de financiamento inerentes aos Serviços e Fundos Autónomos.

Recomendação 19 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda o cumprimento integral da Lei n.º 8/90, de 20 de Fevereiro, e do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, que definem o regime financeiro dos serviços e organismos da Administração Central.

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

Os valores relativos à execução do PIDDAC de 2006, apresentados no Mapa XV da Conta Geral do Estado, tinham carácter provisório, situação que já se verificou em anteriores Pareceres (cfr. Pareceres sobre a Conta Geral do Estado de 2003 a 2005).

Por outro lado, a informação constante dos Mapas II, 17 e 19 da Conta Geral do Estado continua a não ser 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 SIPIDDAC alterações à execução em data posterior ao carregamento da informação constante da Conta Geral do Estado.

¹ Menos € 331,4 milhões relativamente a 2005 (15,8%) e menos € 716,7 milhões (28,9%) em relação a 2002.

² Cfr. pontos 4.2.5.2 e 4.2.6.2 do Volume II.



Recomendação 20 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda, novamente, o estudo e a 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.

b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Na elaboração do Orçamento do Estado foi mantida a atribuição dos “plafonds” por Ministério e não por programas orçamentais. Esta abordagem orgânica desvirtua o objectivo inerente à organização do orçamento de investimento por programas.

A afectação plurianual da despesa continua a decorrer mais da necessidade da afectação de verbas do que de uma programação efectiva de médio e longo prazo, o que acaba por permitir uma excessiva maleabilidade no lançamento e na gestão dos projectos e programas orçamentais.

Recomendação 21 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda, mais uma vez, um maior rigor no planeamento do PIDDAC, de modo a que não possam ser desvirtuadas a programação e a calendarização aprovadas pela Assembleia da República, bem com a atribuição dos “plafonds” por programa orçamental.

2. PROJECTO REDE FERROVIÁRIA DE ALTA VELOCIDADE

A auditoria¹ realizada no âmbito do controlo dos recursos afectos ao PIDDAC, foi orientada para a análise do “Projecto Rede Ferroviária de Alta Velocidade” (1.ª fase) da medida M001 – “Integração dos Corredores Estruturantes do Território na Rede Transeuropeia de Transportes” do Programa P024 – “Transportes” e incluiu a avaliação da economia, eficiência, eficácia e regularidade do processo decisório relativo ao desenvolvimento do projecto PIDDAC e a análise dos processos de contratação de estudos e projectos, com verificação do controlo dos fluxos financeiros e documentais e do cumprimento da lei aplicável. A RAVE – Rede Ferroviária de Alta Velocidade, S.A., foi a entidade directamente responsável pela sua execução.

A) Visão Global

a.1) Objectivos

O objectivo principal do “Projecto Rede Ferroviária de Alta Velocidade” é o de realizar uma infra-estrutura ferroviária nacional, integrada na Rede Transeuropeia de Alta Velocidade Ferroviária, e, em termos mais imediatos, de proceder aos estudos e projectos necessários à sua construção, incluindo, designadamente, os estudos de mercado e de viabilidade e os projectos e estudos de impacto ambiental das ligações Lisboa – Porto, Lisboa – Madrid e Porto – Vigo, consideradas prioritárias.

A rede portuguesa de alta velocidade (RAV) vai integrar as ligações Lisboa – Porto (com conclusão prevista para 2015), Lisboa – Madrid (Madrid – Badajoz, com conclusão prevista para 2010, e Lisboa – Caia, com conclusão prevista para 2013), Porto – Vigo (Vigo – fronteira, para 2009, e Porto – Valença, para o final de 2013), Aveiro – Salamanca (Salamanca – fronteira, para 2015, e traçado em

¹ Relatório de Auditoria n.º 35/2007 – 2.ª Secção.

Portugal pendente das conclusões de estudos), e Évora – Faro – Huelva (Huelva – fronteira, para 2018, e traçado em Portugal pendente das conclusões de estudos).

a.2) Gestão do projecto

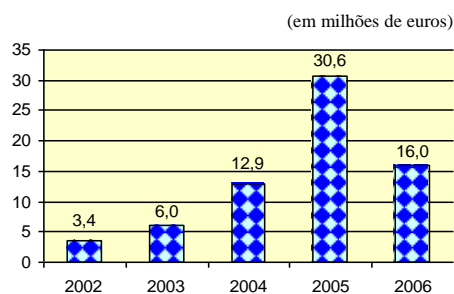
A gestão do projecto é da responsabilidade directa da RAVE, sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos que, no apoio às suas funções, é assessorada por técnicos da sua accionista REFER – Rede Ferroviária Nacional, E.P., com quem celebrou um protocolo para a cedência de trabalhadores. No período compreendido entre Agosto de 2004 e Março de 2007, a gestão do projecto foi assegurada pelo consultor externo Tyco Engenharia Unipessoal, Ld.^a / Holland Railconsult B.V.¹, através de contrato de prestação de serviços.

a.3) Execução

O projecto foi inscrito no PIDDAC, em 2002, com uma dotação, para esse ano, de € 9,8 milhões, sem indicação de data prevista para conclusão e com um investimento previsional total de € 498,8 milhões. Para 2006, o SIPIDDAC apresentava uma verba de € 47,9 milhões para o projecto, identificado como “1.ª fase”, e um investimento total de € 114,7 milhões, não estando aí prevista a continuação da execução em anos seguintes. No entanto, para 2007, o SIPIDDAC prevê uma execução de € 37,2 milhões e o investimento total de € 113,6 milhões.

Em 2006, a dotação disponível para o projecto era de € 47,2 milhões, a que correspondeu uma taxa de execução de 33,8% (€ 16,0 milhões), abaixo da taxa de execução global do projecto (56,8%). A execução global, por anos, está evidenciada no gráfico seguinte:

Gráfico II.15 – Execução global discriminada por anos



Fonte: RAVE.

Entre 2002 e 2006, a taxa de execução relativa à componente nacional (*Capítulo 50 – Receitas Gerais*) foi de 100%, com excepção de 2002, em que atingiu o valor de 99,6%. O montante executado em 2006 (€ 16,0 milhões) representa 7,4% do P024 e 4,3% do total do PIDDAC executado.

a.4) Origem e aplicação de fundos

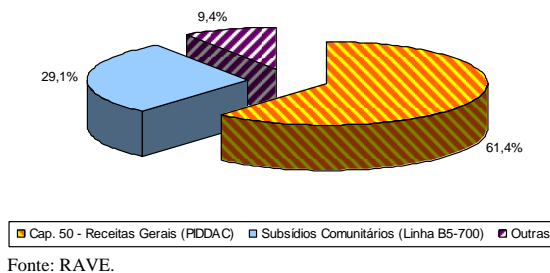
No período de 2002 a 2006, o projecto obteve recursos, no valor total de € 68,8 milhões, com origem em fundos do *Capítulo 50 – Receitas Gerais*, no montante de € 42,3 milhões (61,4%), em *financiamento*

¹ Designação depois alterada para Brisa – Engenharia e Gestão, S.A. / Movares Nederland B.V.



comunitário, no montante de € 20,0 milhões (29,1%) e em Outros, no montante de € 6,5 milhões (9,4%) correspondente a empréstimos bancários.

Gráfico II.16 – Origem dos Fundos



As candidaturas a financiamento comunitário aprovadas ascenderam a um valor total de € 71,3 milhões, correspondendo a um co-financiamento de 50% (€ 35,7 milhões).

a.5) Desenvolvimento do projecto e processo de decisão

Para além do eixo Lisboa – Porto, a futura RAV comporta ligações que envolvem a conexão à rede ferroviária espanhola e se integram na Rede Europeia de Alta Velocidade, pelo que algumas opções foram objecto de negociação política ao mais alto nível.

No âmbito das negociações havidas ressalta a realização da XIXª Cimeira Luso-Espanhola (Novembro de 2003), onde foi acordado entre os dois países a realização de quatro eixos ferroviários transfronteiriços de alta velocidade: Porto – Vigo, Aveiro – Salamanca, Lisboa – Madrid e Faro – Huelva. Foi também definido, como objectivo para as ligações Lisboa – Madrid e Porto – Madrid, o tempo de percurso de 2h 45m e que a ligação Lisboa – Madrid seria feita pelo eixo Elvas / Badajoz.

Em 2003, a Comissão Europeia incluiu dois projectos de ligação ferroviária transfronteiriça que abrangiam Portugal, no programa *Quick-start*, os quais foram depois integrados, em 2004, na lista de “*Projectos prioritários relativamente aos quais os trabalhos deverão ter início antes de 2010*” anexa à Decisão n.º 1692/96/CE.

Os princípios de enquadramento da RAV e o calendário de execução dos vários eixos, foram formalmente aprovados em 2004, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 83/2004, de 9 de Junho.

A realização da rede de alta velocidade foi sucessivamente confirmada nas XXª Cimeira Luso-Espanhola, de Santiago de Compostela (Outubro de 2004), e XXIª Cimeira Ibérica de Évora (Novembro de 2005).

Em Dezembro de 2005, foram definidas novas orientações políticas para o projecto, que definiram como prioritários, com início da construção em 2008, os eixos Lisboa – Madrid, para tráfego misto e com serviços de AV e convencionais, incluindo mercadorias, e Lisboa – Porto, exclusivamente para passageiros, com um traçado susceptível de atingir 1h 15m na ligação directa. Foram também aprovadas as opções relativas aos traçados e à localização das estações e a calendarização das principais acções. Para o eixo Porto – Vigo, para tráfego misto, foi decidido manter a infra-estrutura já

existente até Braga e a construção de um troço novo em bitola ibérica¹ entre Braga e Valença. A calendarização da realização das restantes ligações foi condicionada aos resultados de estudos de viabilidade a empreender.

O início da exploração da ligação Lisboa – Madrid ficou previsto para 2013 e o da ligação Lisboa – Porto para 2015. Para a ligação Porto – Vigo ficou previsto o início da construção em 2009 e a conclusão no final de 2013.

Estas orientações incumbiram ainda a RAVE de definir o modelo de negócio e de desenvolver o modelo de contratação e de financiamento e estabeleceram o enquadramento e os objectivos dos mesmos, que incluíam *“o controlo dos custos e prazos, (...) a minimização do recurso a capitais públicos, (...) a maximização do “Value for Money” global da RAV, (...) a maximização da integração nacional, (...) a aplicação dos cash flows gerados na estrutura do financiamento da RAV, (...) a obtenção de financiamentos comunitários”, e “(...) a participação privada nas áreas mais adequadas”*.

a.6) Estudos iniciais

Os estudos iniciais, realizados pela A.T. Kearney, Inc., que previam o início da construção em 2006 e a conclusão da rede em 2022, estimaram os custos da totalidade da rede no montante de € 11,1 mil milhões e uma procura anual de 24,3 milhões de passageiros, captando cerca de 26% de quota de mercado e apresentando um valor actual líquido (VAL) positivo, sem considerar infra-estruturas, de € 5,3 mil milhões.

Nos estudos iniciais, o cenário proposto para o financiamento considerava o recurso a parcerias público-privadas, apontando para a seguinte repartição por fontes de financiamento: Fundo de Coesão, 30-40%, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, 15-20%, Redes Transeuropeias de Transportes (RTE-T), 5-10%, Orçamento do Estado, 10-20%, parcerias público-privadas, 15-30%, Banco Europeu de Investimentos, 15-20%, e leasing de material circulante, 5%.

Os estudos concluíram que a realização da RAV irá aumentar a competitividade e o desenvolvimento da economia até 2,8% do PIB, criando 91.500 postos de trabalho durante a construção e gerando um VAB de € 14,5 mil milhões e estimaram, para a sua realização, uma incorporação nacional de 85-90%.

O estudo de avaliação dos ganhos de eficiência gerados na economia portuguesa com a introdução da RAV, bem como do previsível impacto da mesma sobre o PIB, estimou em 0,44% o acréscimo do PIB resultante da entrada em funcionamento das ligações Lisboa – Porto, Porto – Vigo e Lisboa – Madrid (prevista, no estudo, para 2010), com um crescimento gradual, nos anos seguintes, até atingir 1,03%, em 2022 (com entrada em funcionamento de Aveiro – Salamanca, prevista, então, para 2015, e Évora – Faro – Huelva, para 2018).

A avaliação preliminar dos custos/benefícios das externalidades associadas ao projecto (redução dos custos associados a acidentes rodoviários e efeitos sobre o ambiente), no caso dos transportes de passageiros e para a alternativa de traçado adoptada, quantificou os benefícios externos em € 92 milhões/ano, em 2010, aumentando, por efeito do alargamento da quota de mercado da AV, para € 245 milhões/ano, em 2025.

Em Outubro de 2006, o investimento previsto era de € 4,7 mil milhões para a ligação Lisboa – Porto, e de € 3,0 mil milhões, para a ligação Lisboa – Madrid, sendo € 2,4 mil milhões, para a linha de AV, e

¹ Com travessas bi-bitola, para permitir a futura reconversão para bitola europeia.



€ 0,6 mil milhões, para a parte da Terceira Travessia do Tejo imputável ao projecto, prevendo-se ainda que 38% do investimento fosse coberto pela margem operacional de exploração, 22%, objecto de financiamento comunitário, e 40%, participação financeira do Estado.

O estudo mais recente, de 2007, aponta no sentido de que do investimento na RAV resulte a criação, a prazo, de 36 mil novos postos de trabalho permanentes, um aumento do investimento privado da ordem dos € 76 mil milhões, um crescimento do PIB de € 99 mil milhões e um acréscimo cumulativo de receita fiscal do Estado de € 21 mil milhões.

a.7) Desenvolvimento dos projectos

O desenvolvimento dos estudos e projectos tem sido condicionado pela avaliação do impacto ambiental e pelas opções da tutela relativas ao traçado e às características técnicas das ligações Porto – Vigo e Lisboa – Madrid e, também, em matéria de modelo de contratação, com a opção pelo desenvolvimento através de parcerias público-privadas.

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. Foram, no entanto, verificadas situações de violação do Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de Agosto, regime legal aplicável à adjudicação de contratos para aquisição de serviços nos sectores da água, energia, transportes e telecomunicações.

Nos anos de 2003 a 2006, a RAVE não procedeu à publicação do anúncio periódico indicativo previsto no artigo 51.º do referido Decreto-Lei n.º 223/2001.

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 deste financiamento.

Recomendação 22 – PCGE/2006

Assim, o Tribunal recomenda que se dê especial ênfase ao cumprimento do regime jurídico aplicável à adjudicação de contratos de aquisição de bens e serviços.

b.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

A informação relativa à execução, disponibilizada pela Direcção-Geral do Orçamento, reflecte apenas as transferências para a RAVE respeitantes ao Financiamento Nacional – Receitas Gerais. Quanto à componente comunitária, a informação que foi disponibilizada pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) e pela RAVE não é coincidente, devendo-se as divergências, fundamentalmente, à ausência de actualização da informação residente no SIPIDDAC e a entendimentos distintos sobre a mesma realidade, bem como à deficiente troca de informação entre a RAVE e o Gabinete de Planeamento Estratégico e Relações Internacionais (GPERI).

O indicador físico estabelecido no SIPIDDAC para a 1.^a fase do projecto, em 2006, “n.º de estudos de viabilidade técnico-económica e ambientais lançados / adjudicados”, não espelha a efectiva eficácia no alcance dos objectivos pois, independentemente do número de estudos realizados/ou de concursos abertos, os objectivos efectivamente visados podem ou não ter sido alcançados.

Recomendação 23 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que seja assegurado o controlo físico e financeiro da execução dos projectos e a existência de um sistema de informação que, permitindo uma visão global do PIDDAC, inclua o planeamento, a execução, o acompanhamento e o controlo, bem como a avaliação, física e financeira, da execução da programação aprovada. Deve ainda ser garantido que os serviços e entidades coordenadoras procedam ao registo completo e atempado da informação.

3. PROJECTOS DO PIDDAC DO LABORATÓRIO NACIONAL DE ENGENHARIA CIVIL

A auditoria aos projectos do PIDDAC executados pelo LNEC¹ teve como objectivo a análise e a verificação da legalidade e da regularidade, em matéria de contratação e de realização da despesa pública, e a avaliação da economia, eficiência e eficácia da aplicação do investimento público.

A acção incidu sobre os anos de 2004, 2005 e 2006 e recaiu sobre os projectos 930 - “Remodelação de Laboratórios e Outras Instalações”, 931 - “Equipamentos” e 932 - “Aquisição de Serviços para Apoio à Investigação”, da medida M003 – Desenvolver uma Rede Moderna de I&D do Programa P002 – Investigação Científica e Tecnológica e Inovação.

A) Visão Global

a.1) Caracterização dos projectos

O LNEC tem por missão empreender, coordenar e promover a investigação científica e o desenvolvimento tecnológico, bem como outras actividades científicas e técnicas necessárias ao progresso e à boa gestão da engenharia civil, destacando-se, designadamente, as que são financiadas pelo PIDDAC: “investigação programada”; “investigação contratada”; “outras actividades científicas e técnicas”; “actividades infraestruturais” e “outras actividades”.

A análise dos projectos evidenciou que estes são constituídos por tipologias de despesas: o Projecto 930 destina-se a obras, incluindo reparações; o Projecto 931 aos equipamentos a adquirir para o desenvolvimento da actividade de investigação e mesmo para actividades de índole administrativa; e o Projecto 932 a uma diversidade de serviços contratados pelo LNEC, não só para a actividade de investigação, mas ainda para suprir necessidades permanentes de pessoal.

a.2) Planeamento

O planeamento do PIDDAC não tem uma perspectiva plurianual, sendo efectuado ano a ano, e não considera a programação contida no Plano Quadrienal de Investigação Programada. A conciliação entre o planeamento e a elaboração do orçamento anual é ténue, pois tudo depende da verba atribuída pelo MOPTC ao LNEC.

¹ Relatório de Auditoria n.º 37/2007-2.ª Secção.



a.3) Financiamento e Execução

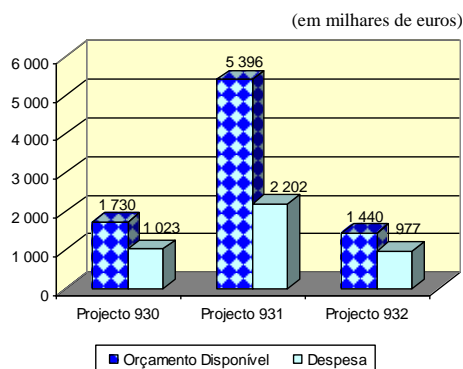
Em 2004, 2005 e 2006, o PIDDAC representou 10%, 14% e 15%, respectivamente, do total da despesa paga pelo LNEC, tendo os respectivos projectos sido financiados pelo Capítulo 50, por receitas próprias provenientes da prestação de serviços a terceiros, por verbas oriundas do FEDER, no âmbito de candidaturas a diversos programas, e ainda da UE, no âmbito de Programas Quadro¹.

O Capítulo 50 é a principal fonte de financiamento do PIDDAC (65%) e apresentou elevadas taxas de execução². As receitas próprias constituem a segunda fonte de financiamento mais significativa (21%). As taxas de execução desta receita são bastante baixas³, o que reflecte uma sobreorçamentação da receita própria. O mesmo se passa relativamente à despesa financiada pelo FEDER e por Programas-Quadro da UE, a menos representativa (14%).

De 2004 para 2006, o orçamento disponível para os três projectos sofreu um incremento de 65%, o mesmo sucedendo, muito embora de forma menos acentuada, na respectiva execução, a qual sofreu um acréscimo de 49%. Os projectos apresentam, no cômputo global, taxas de execução bastante baixas, variando entre os 49% e os 54%.

A distribuição das verbas do PIDDAC disponível e executado pelos projectos pode ser observada no gráfico seguinte:

Gráfico II.17 – Execução dos projectos em 2006



A taxa média de execução dos três projectos foi de 49,1%, com 59,2% no projecto 930, 40,8% no projecto 931 e 67,8% no projecto 932.

a.4) Acompanhamento e Controlo

Não foi possível, perante a inexistência de objectivos, concretos e mensuráveis, definidos para os projectos, apurar o seu grau de realização. Contudo, o LNEC mensurou o nível de execução através da componente financeira.

¹ Os Programas Quadro da Comissão Europeia são o principal instrumento de financiamento à investigação e desenvolvimento na Europa, com o objectivo de criar um Espaço Europeu da Investigação (EEI).

² De 88,2% - 2004, 91,9% - 2005 e 96,1% - 2006.

³ De 72,7% - 2004, 43,1% - 2005 e 63,9% - 2006.

B) Observações e Recomendações

b.1) Economia, Eficiência e Eficácia da Gestão

Os objectivos delineados para os projectos não permitiram concluir que a sua finalidade era consentânea com os objectivos do programa do PIDDAC em que se inserem e revelaram características que não se enquadram numa estrutura de projecto, em virtude de: não ser possível identificar o início ou prever o fim dos mesmos; não terem objectivo definido, concreto e mensurável, que enquadre a produção de um determinado produto ou serviço; os indicadores de eficiência e eficácia definidos se reportarem ao montante das despesas e à execução da actividade normal e regular desenvolvida pelo LNEC.

Recomendação 24 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda a definição de objectivos concretos e mensuráveis, ciclo de vida e respectivos planos financeiro e material, nos projectos PIDDAC.

A análise das despesas pagas, no período de 2004 a 2006, evidenciou que nem todas as actividades financiadas pelo PIDDAC eram passíveis de integrarem os respectivos projectos. Incluíam-se neste caso as despesas relativas à “investigação contratada”, que se inserem na prestação de serviços, no âmbito de contratos celebrados com terceiros e que, como tal, constituem uma repetição de inscrições de uma mesma despesa no PIDDAC, das entidades contratante e contratada. Tal prática induz a um empolamento financeiro e real do PIDDAC e, conseqüentemente, das contas nacionais pela via do investimento público.

Assim, as despesas inerentes à “investigação contratada” devem constituir despesas de funcionamento, e não serem inseridas em projectos do PIDDAC.

Recomendação 25 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda a não inclusão no orçamento PIDDAC de verbas relativas à investigação contratada, que se inserem na prestação de serviços, no âmbito de contratos celebrados com terceiros, de modo a não induzir a um empolamento do investimento público.

No LNEC subsiste o problema da existência de um orçamento de funcionamento insuficiente, pelo que o PIDDAC tem vindo a ser utilizado para colmatar as dificuldades financeiras decorrentes da referida limitação. Em 2006, o orçamento de funcionamento foi absorvido, em 77%, por “despesas com pessoal”, ficando uma margem bastante reduzida, de 23%, que se mostrou exígua para as outras despesas de funcionamento.

Assim, o PIDDAC tem sido indevidamente usado como fonte de financiamento de recurso, dada a exiguidade do orçamento de funcionamento. Deveria ter sido este último a financiar os equipamentos utilizados na prestação de serviços a terceiros e outros de cariz operacional, bem como algumas prestações de serviços inerentes à actividade normal do LNEC.

Recomendação 26 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda a adopção de medidas que obstem ao pagamento de despesas de funcionamento através de verbas do PIDDAC.



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, uma relativa aos apoios financeiros não reembolsáveis e a outra aos benefícios fiscais.

1. APOIOS FINANCEIROS NÃO REEMBOLSÁVEIS

Inclui-se na primeira parte (A) uma análise global dos apoios financeiros não reembolsáveis¹ e na segunda parte (B) as observações e recomendações relativas à correcção dos valores constantes da Conta Geral do Estado, bem como as recomendações dirigidas ao Governo na sequência das auditorias realizadas ao exercício de 2006, sobre os seguintes domínios e montantes de apoio atribuídos: *Apoios concedidos no âmbito do Incentivo ao Arrendamento por Jovens*² (€ 65,0 milhões); *Apoios concedidos pela Comissão para a Igualdade dos Direitos das Mulheres*³ (€ 4,1 milhões); *Apoios concedidos pelo Instituto das Artes*⁴ (€ 18,8 milhões); *Apoios concedidos pelo Fundo de Fomento Cultural e pela Secretaria-Geral do Ministério da Cultura*⁵ (€ 31,4 milhões).

Estes domínios foram seleccionados com base na expressão financeira da despesa realizada e no risco inerente à concessão dos apoios. A selecção visou, ainda, o acompanhamento do grau de implementação de anteriores recomendações do Tribunal, nos três primeiros casos, ou, no caso dos apoios concedidos pela Comissão para a Igualdade dos Direitos das Mulheres, alargar o exame a domínios não auditados em anos anteriores. 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 2002–2006 registaram a evolução que se apresenta no quadro seguinte, discriminando-se os destinatários das transferências por sector institucional. Como se pode constatar, os apoios financeiros não reembolsáveis concedidos no quinquénio, excluindo as transferências pagas pela Caixa Geral de Aposentações, ascenderam a € 24.833,0 milhões, o que representou 10,3% da despesa⁶ destes subsectores nesse período. O valor médio anual dos apoios ascendeu a € 4.966,6 milhões, sendo a taxa de crescimento média anual (3,6%), superior à do total da despesa (3,4%).

¹ 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.

² Relatório de Auditoria n.º 31 / 07 – 2ª Secção.

³ Relatório de Auditoria n.º 34 / 07 – 2ª Secção.

⁴ Relatório de Auditoria n.º 41 / 07 – 2ª Secção.

⁵ Relatório de Auditoria n.º 45 / 07 – 2ª Secção.

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

Quadro II.15 – Evolução dos apoios financeiros não reembolsáveis (2002–2006)

(em milhões de euros)

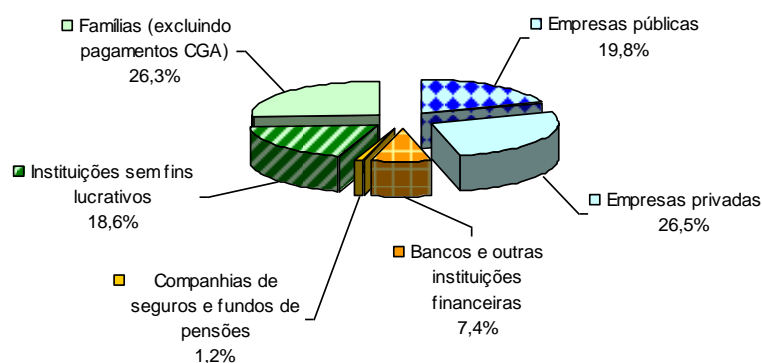
	2002	2003 (a)	2004	2005	2006	Total	
						Valor	%
Empresas Públicas	434,9	1 750,3	530,8	979,9	1 232,8	4 928,7	19,8
Empresas Privadas	1 040,2	1 456,2	1 402,4	1 570,3	1 117,6	6 586,7	26,5
Bancos e Outras Inst. Financeiras	514,5	507,1	341,0	237,3	237,8	1 837,7	7,4
Comp.as de Seguros e Fundos de Pensões	1,2	111,0	103,2	54,8	38,7	308,9	1,2
Inst. Particulares/Inst. Sem Fins Lucrativos	1 040,8	799,2	889,8	918,6	982,4	4 630,9	18,6
Famílias (excluindo transferências da CGA)	1 176,2	1 322,4	1 372,6	1 425,0	1 243,8	6 540,0	26,3
Total dos apoios (excluindo a CGA)	4 208,0	5 946,2	4 639,7	5 186,0	4 853,0	24 833,0	100,0
Valor médio anual dos apoios						4 966,6	
Taxa de crescimento média anual dos apoios						3,6	
Total da despesa da Administração Central	46 845,6	46 786,4	51 548,0	53 157,5	53 493,6	241 015,1	
Total dos Apoios/Total da Despesa (%)	9,0	12,7	9,0	9,8	9,1	10,3	

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

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

O total dos apoios financeiros, atribuídos no período 2002–2006, distribui-se do seguinte modo: 26,5% a empresas privadas (em média € 1.317,3 milhões/ano), 26,3% a famílias, incluindo empresários em nome individual (€ 1.308,0 milhões/ano), 19,8% a empresas públicas (€ 985,7 milhões/ano), 18,6% a instituições sem fins lucrativos¹ (€ 926,2 milhões/ano) e 7,4% a bancos e outras instituições financeiras (€ 367,5 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% do total dos apoios atribuídos no período em apreço.

Gráfico II.18 – Distribuição sectorial dos apoios financeiros (2002–2006)



Em 2006, a atribuição dos apoios financeiros não reembolsáveis estava concentrada nos Ministérios da Agricultura do Desenvolvimento Rural e das Pescas, € 1.249,2 milhões (25,7%), das Finanças e Administração Pública, € 781,4 milhões (16,1%), das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, € 763,1 milhões (15,7%), do Trabalho e Solidariedade Social, € 587,5 milhões (12,1%), da Educação, € 420,9 milhões (8,7%), da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, € 338,4 milhões (7,0%) e da

¹ Até 2002, instituições particulares.



Economia e Inovação, € 274,8 milhões (5,7%). Os serviços e fundos autónomos foram responsáveis pela atribuição de € 2.711,2 milhões (55,9%) e os serviços integrados de € 2.141,9 milhões (44,1%). Quanto aos organismos pagadores destacam-se:

- ◆ Nos serviços e fundos autónomos, o Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (€ 773,4 milhões), o Instituto do Emprego e Formação Profissional (€ 561,9 milhões), o Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (€ 458,1 milhões), a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (€ 143,2 milhões) e o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (€ 177,7 milhões) que, no seu conjunto, representaram 78,0% do total dos apoios pagos no ano, por este subsector;
- ◆ Nos serviços integrados, as verbas processadas pela Direcção-Geral do Tesouro, € 701,8 milhões, (dos quais € 466,5 milhões relativos a subsídios e indemnizações compensatórias e € 235,3 milhões relativos bonificações de juros), pelo Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, € 683,7 milhões, e pelas direcções regionais de educação, € 380,5 milhões.

A distribuição pelas diferentes rubricas do classificador económico dos apoios financeiros não reembolsáveis, pagos pela Administração Central (€ 4.853,0 milhões) em 2006, consta do quadro seguinte.

Quadro II.16 – Apoios concedidos pelos serviços integrados e serviços e fundos autónomos por sector institucional

(em milhões de euros)

Sectores institucionais	Subsídios	Transferências correntes (*)	Transferências de capital	Total	%
Empresas públicas	379,3	17,2	836,3	1 232,8	25,4
Empresas privadas	484,4	378,7	254,5	1 117,6	23,0
Bancos e outras instituições financeiras	237,7	0,0	0,0	237,8	4,9
Comp. de seguros e fundos de pensões	0,0	38,7	0,0	38,7	0,8
Instituições sem fins lucrativos	281,9	415,3	285,2	982,4	20,2
Famílias (**)	648,9	463,1	131,8	1 243,8	25,6
Total	2 032,2	1 313,0	1 507,8	4 853,0	100,0
%	41,9	27,1	31,1	100,0	

(*) Não inclui transferências da Caixa Geral de Aposentações (€ 6.820,2 milhões).

(**) Inclui empresários em nome individual.

Fonte: Sistema de Informação e Gestão Orçamental (SIGO)

Como se pode constatar, perto de metade (41,9%) dos apoios financeiros da Administração Central foram concedidos por conta do agrupamento subsídios, tendo o restante sido classificado como transferências de capital (31,1%) e transferências correntes (27,1%). Saliente-se que nem sempre estas classificações foram correctamente aplicadas.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Restrições financeiras no âmbito do Sistema de Apoio Técnico e Financeiro a Organizações não Governamentais

Durante a maior parte do ano de 2006, a Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres não dispôs de verbas suficientes para cumprir as obrigações decorrentes dos contratos de apoio financeiro celebrados com os beneficiários. Essas restrições financeiras prejudicaram, de modo assinalável, o bom funcionamento do sistema de incentivos, criando situações de incumprimento dos prazos contratualmente estabelecidos para o reembolso aos beneficiários (Organizações não Governamentais) das importâncias por eles despendidas, na execução dos projectos aprovados.

A principal causa dessas restrições financeiras e da situação delas decorrentes foi a aprovação tardia, em 26 de Outubro de 2006, da reprogramação financeira do Sistema de Apoio Técnico e Financeiro a Organizações não Governamentais, destinada a cobrir financeiramente projectos aprovados em “overbooking”. Para essas restrições financeiras, contribuiu, também, a demora de cerca de 3 meses na aprovação de alterações orçamentais de reforço das dotações destinadas ao pagamento dos apoios.

Recomendação 27 – PCGE/2006

Em futuros sistemas de apoio devem ser implementados circuitos técnicos, administrativos e financeiros, designadamente em matéria de programação plurianual, adequados à natureza dos apoios a conceder, garantindo-se os meios para que o Estado, através dos seus serviços, possa cumprir os compromissos assumidos.

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

b.2.1) Elementos informativos sobre 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 apoios financeiros e das indemnizações pagas a “particulares”, pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos. Em cumprimento destas disposições, os “Elementos informativos referentes, em comum, às contas do subsector dos serviços integrados, do subsector dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social” da CGE de 2006, integram 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”. Estes mapas abrangem parte das despesas inscritas em transferências correntes, subsídios e transferências de capital para empresas privadas, sociedades financeiras, instituições sem fins lucrativos, famílias e resto do mundo.

Em 2006, os organismos continuaram a não aplicar um critério uniforme para a inclusão de despesa nos Mapas n.ºs 2 e 3, o que terá origem no 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.

Recomendação 28 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que sejam difundidas instruções administrativas que uniformizem o entendimento dos serviços quanto às despesas que devem ser incluídas naqueles mapas.



b.2.2) Pagamentos evidenciados no âmbito do Incentivo ao Arrendamento por Jovens

De acordo com o Decreto-Lei n.º 162/92, de 5 de Agosto, as verbas necessárias ao pagamento do Incentivo ao Arrendamento por Jovens são transferidas trimestralmente pela Direcção-Geral do Tesouro para uma sua conta na Caixa Geral de Depósitos, criada especificamente para o efeito. Figura na Conta Geral do Estado, como pagamentos efectuados no âmbito deste incentivo, a verba transferida pela Direcção-Geral do Tesouro para essa conta bancária (€ 65,0 milhões). Contudo, a Caixa Geral de Depósitos, debitou a mesma conta pelo montante de € 63,6 milhões, ou seja, a Conta evidencia despesa que é superior em € 1,4 milhões ao montante dos encargos efectivamente pagos.

b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

b.3.1) Incentivos ao Arrendamento por Jovens indevidamente recebidos

No caso de ter havido incumprimento das condições de acesso é pedido pelo Instituto Nacional de Habitação, ao beneficiário, a devolução da verba paga durante os meses a que respeita a situação irregular. De acordo com a informação que consta da base de dados deste Incentivo, para o período 1992/2006, encontra-se por reembolsar o montante de € 3,3 milhões, referente a 10.557 processos. Verificaram-se grandes deficiências nos procedimentos conducentes ao seu reembolso, limitando-se o Instituto a solicitar a respectiva devolução e a remeter para a boa vontade dos beneficiários a resolução das situações, não utilizando o mecanismo previsto no artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 243/2002, de 5 de Novembro, para a cobrança dessas dívidas.

Recomendação 29 – PCGE/2007

Nos casos em que o Instituto Nacional de Habitação (actualmente Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana) não consiga, pelos seus meios, receber dos beneficiários as importâncias em dívida, deve usar os meios de cobrança coerciva que a lei estabelece, considerando-se inaceitável a presente situação, não só pela não recuperação de dinheiros públicos indevidamente pagos, como pela injustiça que advém de um sistema que não penaliza os incumpridores.

b.3.2) Ausência de articulação entre o Instituto Nacional de Habitação e a Direcção-Geral de Contribuições e Impostos

Embora o diploma que cria e regulamenta o Incentivo ao Arrendamento por Jovens tenha atribuído a fiscalização do cumprimento das regras nele estabelecidas ao Instituto Nacional de Habitação e à Direcção-Geral dos Impostos, “competindo, em particular, à Direcção-Geral dos Impostos controlar a veracidade das declarações de rendimentos constantes dos processos de candidatura ao IAJ (...)”, continuou a não existir qualquer articulação entre as duas entidades.

Recomendação 30 – PCGE/2007

Recomenda-se que, por meios informáticos, sejam implementados os procedimentos de controlo previstos na legislação, abrangendo os aspectos fiscalmente relevantes do regime do incentivo, nomeadamente, a verificação da eventual dedução de encargos com juros e/ou amortizações de dívidas contraídas para aquisição, construção ou beneficiação de imóveis (no que respeita ao cumprimento da condição de acesso relativa à não propriedade de habitação própria), e relativamente à dedução de encargos com rendas, se os respectivos valores são líquidos de subsídios.

b.3.3) Subsídios a fundações pagos pelo Fundo de Fomento Cultural

Contrariamente a anos anteriores, o Fundo de Fomento Cultural não exerceu qualquer controlo sobre os subsídios concedidos em 2006 a duas fundações, por estas alegarem que os diplomas que as instituíram e que fixaram o montante do subsídio anual a atribuir pelo Estado, actualizado de acordo com a taxa de inflação, não prevê a prestação de contas.

Recomendação 31 – PCGE/2006

Uma vez que o Fundo considera que os diplomas que instituem fundações não lhe concede legitimidade para lhes impor a prestação de contas, o Tribunal recomenda ao Governo que reavalie esta situação e zele pela criação dos necessários procedimentos de controlo da aplicação das verbas em causa.

b.3.4) Apoios pontuais pagos pelo Fundo de Fomento Cultural

Embora em menor número, continuou a verificar-se o pagamento pelo Fundo de apoios atribuídos pela Ministra da Cultura, que se enquadravam na esfera de atribuições de outros organismos especializados do Ministério da Cultura.

Recomendação 32 – PCGE/2006

Recomenda-se que os apoios financeiros de cada área sejam concedidos pelo correspondente organismo especializado do Ministério da Cultura, que melhor poderá exercer o controlo da aplicação das verbas.

b.3.5) Outras deficiências de controlo

Relativamente aos quatro organismos auditados verificaram-se outras deficiências de controlo, tendo o Tribunal formulado um conjunto de recomendações nos respectivos relatórios de auditoria.

2. BENEFÍCIOS FISCAIS

O Tribunal apreciou a matéria respeitante à 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).

Com vista a avaliar os sistemas de controlo instituídos pela Direcção-Geral dos Impostos relativamente aos benefícios fiscais em sede dos Impostos sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e das Pessoas Colectivas no âmbito do Estatuto do Mecenato e do Estatuto do Mecenato Científico bem como a metodologia utilizada por aquela entidade para o apuramento da despesa fiscal decorrente dos benefícios fiscais referidos, o Tribunal realizou ainda uma auditoria aos serviços daquela direcção-geral com responsabilidades nesta matéria, 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 impostos para que existe informação disponível.



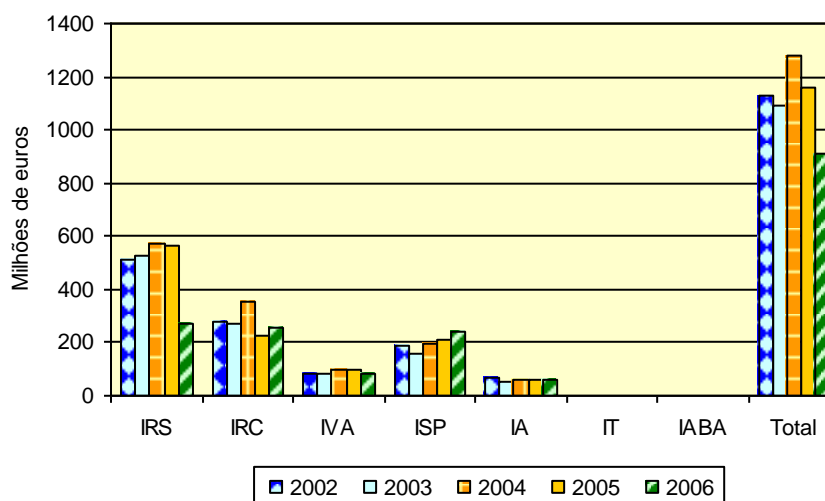
Quadro II.17 – Evolução da despesa fiscal

(em milhões de euros)

Designação	Valor					Taxas nominais de crescimento (%)				
	2002	2003	2004	2005	2006	2003/02	2004/03	2005/04	2006/05	Média
IRS	510,4	527,9	569,4	563,3	272,7	3,4	7,9	-1,1	-51,6	-14,5
IRC	280,3	270,4	354,3	226,9	255,8	-3,5	31,0	-36,0	12,7	-2,3
IVA	81,5	80,7	101,1	99,2	80,8	-1,0	25,1	-1,9	-18,5	-0,2
ISP	190,3	158,9	192,7	210,8	240,1	-16,5	21,3	9,4	13,9	6,0
IA	64,8	51,9	57,5	56,8	59,7	-19,9	10,8	-1,2	5,1	-2,0
IT	1,4	0,9	0,6	0,5	0,5	-35,7	-33,3	-16,7	0,0	-22,7
IABA	0,4	0,5	0,8	0,7	0,6	25,0	60,0	-12,5	-8,1	9,3
Total	1 129,1	1 091,2	1 276,4	1 158,2	910,2	-3,4	17,0	-9,3	-21,4	-5,2

Fontes: CGE de 2004 a 2006 e DGAIEC (IT e IABA de 2002).

Gráfico II.19 – Evolução da despesa fiscal (2002–2006)



No período considerado observa-se que o total da despesa fiscal apurada apresenta uma taxa média de crescimento negativa (-5,2%), em resultado, sobretudo, das variações registadas nos dois últimos anos (-9,2% em 2005 e -21,4% em 2006).

Numa análise por impostos, observa-se que a referida quebra ao nível do total foi devida, principalmente, ao decréscimo no IRS, à taxa média de 14,5%, com realce para o último ano em que decresceu 51,6%, em resultado, sobretudo, da eliminação dos benefícios fiscais das contas poupança-habituação e dos planos de poupança-reforma aprovada pela Lei do Orçamento do Estado para 2005. Dos restantes impostos, para além do Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA), cuja despesa fiscal é irrelevante, apenas o Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP) apresenta uma taxa nominal média de crescimento de sinal positivo (6,0%).

Refira-se que, no que concerne ao Imposto Automóvel (IA), com vista a permitir a comparabilidade dos dados, os serviços do Tribunal procederam a ajustamentos nos valores da despesa fiscal dos anos

de 2002 a 2004, tendo em conta a nova metodologia de cálculo adoptada pela Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo a partir de 2005.

Apesar da recomendação do Tribunal, formulada em anteriores Pareceres sobre a Conta, no sentido de que a quantificação da despesa fiscal fosse mais abrangente e discriminada, continuou a verificar-se ausência de informação sobre alguns impostos como, por exemplo, o do selo e insuficiência de desagregação ao nível do IRC muito embora, no exercício do contraditório, a Direcção-Geral dos Impostos tenha vindo de algum modo colmatar essa lacuna com a remessa ao Tribunal, da desagregação da despesa fiscal em IRC por várias rubricas.

No quadro seguinte apresentam-se os valores das previsões e estimativas, relativos ao ano em apreço, publicados nos relatórios dos Orçamentos do Estado de 2006 e 2007, respectivamente, bem como os fornecidos pelas Direcções-Gerais dos Impostos e das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo ao Tribunal e os publicados na Conta Geral do Estado.

Quadro II.18 – Previsões, estimativas e valores definitivos da despesa fiscal

(em milhões de euros)

Designação	OE/2006 (P)	OE/2007 (E)	DGCI	DGAIEC	CGE/2006
IRS	235,3	211,6	272,7	-	272,7
IRC	259,5	246,2	255,8	-	255,8
IVA	118,3	118,3	71,5	9,3	80,8
ISP	193,5	193,5	-	240,1	240,1
IA	72,0	72,0	-	59,7	59,7
IT	0,5	0,5	-	0,5	0,5
IABA	0,8	0,9	-	0,6	0,6
Total	879,9	843,0	600,0	310,2	910,2

Fontes: OE de 2006 e 2007, DGCI, DGAIEC e CGE de 2006.

Como se pode observar pelo quadro anterior, os valores da execução total da despesa fiscal excederam os previstos no Orçamento do Estado para 2006 em € 30,3 milhões (3,4%) e os estimados aquando da elaboração do Orçamento do Estado para 2007 em € 67,2 milhões (8,0%).

Ao nível dos diferentes impostos, o maior desvio em valores absolutos em relação às previsões ocorreu no ISP (mais € 46,6 milhões, + 24,1%) e, em relação às estimativas no IRS (mais € 61,1 milhões, + 28,9%). Em termos relativos, os maiores desvios em relação às previsões e estimativas ocorreram porém no IVA (menos € 37,5 milhões, -31,7%) e no IABA (menos € 0,3 milhões, -33,3%), respectivamente.

Em termos meramente indicativos, relaciona-se no quadro seguinte a despesa fiscal com a receita líquida dos impostos em questão, apresentando a seguir a representação gráfica dessa relação.

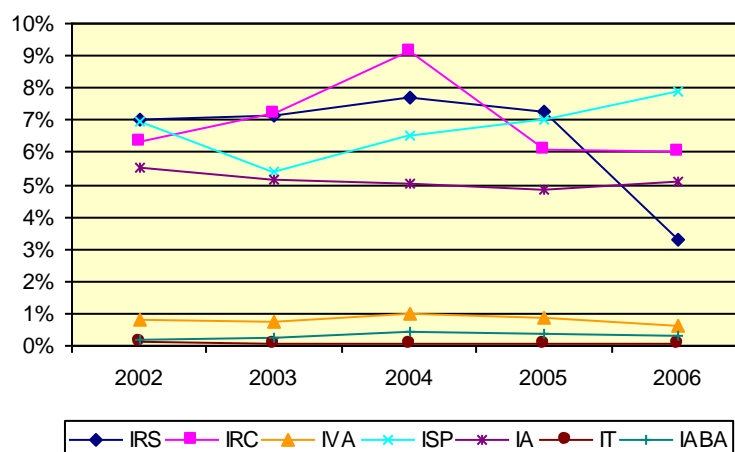


Quadro II.19 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto

(em percentagem)

Designação	2002	2003	2004	2005	2006	Média
IRS	7,0	7,2	7,7	7,3	3,3	6,4
IRC	6,3	7,2	9,1	6,1	6,0	6,9
IVA	0,8	0,8	1,0	0,8	0,7	0,8
ISP	6,9	5,4	6,5	7,0	7,9	6,8
IA	5,5	5,1	5,0	4,8	5,1	5,1
IT	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1
IABA	0,2	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3
Total	4,2	4,0	4,7	4,0	3,0	4,0

Gráfico II.20 – Peso da despesa fiscal na receita do respectivo imposto



No período em análise, a despesa fiscal representou, em média, 4,0% da receita fiscal dos impostos considerados, sendo de destacar que os valores mais elevados se registaram no IRC (6,9%), ISP (6,8%) e IRS (6,4%) e os mais baixos no IT (0,1%), IABA (0,3%) e IVA (0,8%).

Em 2006, o peso do total da despesa fiscal na receita dos mesmos impostos foi, porém, de apenas 3,0%, sendo no Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (7,9%), IRC (6,0%) e Imposto Automóvel (5,1%) que assumiu os valores mais elevados enquanto os valores mais baixos se registaram, tal como na média do período, no Imposto sobre o Tabaco (0,0%), Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (0,3%) e IVA (0,7%). De assinalar a quebra na despesa fiscal em IRS, neste ano que passou a representar apenas 3,3% da respectiva receita, em consequência, sobretudo, da eliminação dos principais benefícios fiscais em sede deste imposto (Contas Poupança Habitação e Planos Poupança Reforma) atrás referida.

a.1) Benefícios fiscais previstos no Estatuto do Mecenato e no Estatuto do Mecenato Científico

O regime jurídico aplicável ao Estatuto do Mecenato encontra-se previsto no Decreto-Lei n.º 74/99, de 16 de Março, o qual foi sucessivamente alterado pelas Leis n.ºs 160/99, de 14 de Setembro, 176-A/99, de 30 de Dezembro, 3-B/2000, de 4 de Abril, 30-C/2000, de 29 de Dezembro, 30-G/2000, de 29 de Dezembro, 109-B/2001, de 27 de Dezembro e 107-B/2003, de 31 de Dezembro e Lei n.º 26/2004, de 8 de Julho, que aprovou o Estatuto do Mecenato Científico.

Assinale-se que o artigo 87.º, n.º 3, alínea f), da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2007) revogou o Estatuto do Mecenato e que, de acordo com o estabelecido no artigo 83.º, n.º 3 da mesma Lei o regime aplicável aos benefícios fiscais dos donativos passou a ser o constante do Capítulo X do Estatuto dos Benefícios Fiscais. Porém, esta alteração não teve quaisquer implicações em sede do presente Parecer porquanto o novo regime é aplicável apenas aos benefícios concedidos a partir do ano de 2007.

De acordo com informação da Direcção-Geral dos Impostos, no que se refere aos benefícios fiscais previstos nos Estatutos do Mecenato e do Mecenato Científico, a despesa fiscal de IRS, no ano de 2006, foi de cerca de € 17,4 milhões.

No que respeita ao IRC, a metodologia utilizada pela Direcção-Geral dos Impostos, não permite determinar o valor da despesa fiscal, uma vez que tratando-se de benefícios fiscais que operam por dedução ao rendimento o seu valor não é apurado autonomamente antes aparecendo englobado no cômputo geral da despesa fiscal.

Refira-se que a metodologia da Direcção-Geral dos Impostos consiste na aplicação da taxa a que o sujeito passivo é tributado ao montante total dos benefícios fiscais que operam por dedução ao rendimento (valor que inclui as majorações previstas no Estatuto do Mecenato e no Estatuto do Mecenato Científico), tendo em conta a liquidação em determinado ano, independentemente do exercício a que as declarações respeitam, desde que da mesma resulte matéria colectável.

Deste modo, no caso específico dos benefícios fiscais decorrentes da atribuição de donativos, a Direcção-Geral dos Impostos considera apenas o valor das majorações previstas nos referidos estatutos, não considerando o valor do donativo na parte fiscalmente aceite.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

No que respeita ao reconhecimento dos benefícios fiscais concluiu-se que o Estatuto do Mecenato não contém qualquer disposição sobre o momento em que ocorre a aquisição do direito ao benefício, nem quanto à natureza jurídica do acto de reconhecimento.

No que se refere à obrigatoriedade ou dispensa de reconhecimento dos benefícios fiscais por donativos, verificou-se que o regime constante do Estatuto não é coerente, na medida em que comporta soluções distintas para situações equivalentes, consoante o tipo de mecenato.

Também em relação ao regime fiscal dos donativos em sede de IRC, o Estatuto do Mecenato contém soluções diferentes para o mesmo tipo de situações, o que não é compreensível. De facto, muito embora o artigo 1.º do Estatuto não imponha qualquer limite para os donativos atribuídos às entidades ali enumeradas sendo dedutíveis na totalidade, os atribuídos às mesmas entidades, no âmbito dos mecenatos familiar e para a sociedade da informação, encontram-se sujeitos a limites.

Com base na informação prestada pelos diferentes Ministérios concluiu-se que não foi dado cumprimento tempestivo ao Despacho n.º 96/2005-XVII do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, de 20 de Abril, que estabelecia a obrigatoriedade de, em Outubro de cada ano, os Ministérios das tutelas remeterem à Direcção-Geral do Impostos uma listagem, com referência ao exercício imediatamente anterior, com a identificação das entidades beneficiárias dos donativos, dos mecenatas,



dos respectivos donativos e a identificação do fim, acção ou programa a que o donativo se destinava e (quando aplicável) a qualificação de superior interesse.

As instruções constantes dos impressos relativos aos donativos em sede de IRS não se encontram em total conformidade com as disposições do Estatuto do Mecenato e do Estatuto do Mecenato Científico.

Recomendação 33 – PCGE/2006

Tendo em conta que a situação acima enunciada não foi ultrapassada nos modelos de impressos em vigor a partir de 2007, recomenda-se que as instruções de preenchimento passem, no que respeita à identificação dos donativos atribuídos pelos sujeitos passivos, a contemplar as diferentes situações previstas na lei.

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

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 relação aos quais não são apresentados valores para algumas modalidades de benefícios, como é caso do IVA aduaneiro e das isenções temporárias em IRC, em especial no que respeita aos benefícios fiscais às zonas francas. Em relação a este último imposto, a despesa fiscal continua também a ser insuficientemente discriminada.

Recomendação 34 – PCGE/2006

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 fideis.

No caso do IRC a Direcção-Geral dos Impostos procede à determinação da despesa fiscal por grupos de benefícios que operam por dedução ao rendimento, colecta, lucro tributável, redução de taxa e isenção definitiva, metodologia que não permite a quantificação da despesa fiscal por tipo de benefício.

Recomendação 35 – PCGE/2006

Considerando que o apuramento da despesa fiscal é essencial, em termos económicos, para a avaliação dos benefícios fiscais e do seu impacto na receita fiscal, recomenda-se que sejam criados mecanismos que possibilitem uma análise desagregada da despesa fiscal porquanto esta constitui um instrumento valioso na criação, alteração e extinção de benefícios fiscais.

No que respeita aos benefícios fiscais que operam por dedução ao rendimento, para o apuramento da despesa fiscal em IRC a Direcção-Geral dos Impostos apenas considera as liquidações em relação às quais se apure matéria colectável, excluindo deste apuramento aquelas em que o sujeito passivo apura um prejuízo fiscal bem como os casos em que o sujeito passivo apura um lucro tributável mas em que este é totalmente absorvido pela dedução, nos termos do artigo 47.º do Código do IRC, de prejuízos apurados nos exercícios anteriores.

Se, por um lado, é certo que quando apurado prejuízo, não resulta despesa fiscal nesse ano mas sim no ano em que esse prejuízo for deduzido ao lucro tributável, por outro, da metodologia adoptada pela Direcção-Geral dos Impostos resulta que no ano em que o prejuízo for efectivamente deduzido, a despesa fiscal dos benefícios fiscais que concorreram para o seu apuramento não é quantificada.

Para além disso, observa-se ainda que quando o lucro apurado pelo sujeito passivo é totalmente absorvido pela dedução de prejuízos apurados em exercícios anteriores, não são considerados, para

efeitos de determinação da despesa fiscal nem os benefícios fiscais que concorreram para o seu apuramento nem aqueles que concorreram para o apuramento do lucro tributável.

Dado o exposto, considera-se que a metodologia adoptada pela Direcção-Geral dos Impostos envia a análise na medida em que subavalia a despesa fiscal em IRC não só em relação aos benefícios fiscais que resultam dos Estatutos do Mecenato e do Mecenato Científico mas relativamente àquela que resulta de todos os benefícios fiscais que operam por dedução ao rendimento.

Recomendação 36 – PCGE/2006

Deverá ser criada uma metodologia que permita considerar na despesa fiscal em IRC os benefícios fiscais que concorreram para a formação do prejuízo fiscal, no ano em que este for deduzido.

A Direcção-Geral dos Impostos, no apuramento da despesa fiscal dos benefícios previstos nos Estatutos do Mecenato e do Mecenato Científico, não considera, como deveria, o valor do donativo, na parte fiscalmente aceite.

De uma amostra de 66 declarações de IRC liquidadas em 2006 entregues por sujeitos passivos integrados no cadastro especial de contribuintes, os serviços do Tribunal analisaram 57 processos de documentação fiscal (em nove casos os sujeitos passivos não tinham procedido à sua entrega), tendo procedido à aplicação da taxa de IRC, a que os contribuintes se encontravam sujeitos no ano a que respeitava a declaração, por um lado ao valor das majorações (metodologia utilizada pela Direcção-Geral dos Impostos); e por outro ao valor dos donativos atribuídos, na parte fiscalmente aceite, acrescido das respectivas majorações.

Verificou-se que só seria possível aplicar a metodologia da Direcção-Geral dos Impostos a 34 dos 57 processos analisados, uma vez que apenas em relação a estes se apurou matéria colectável e foi possível identificar o valor dos donativos atribuídos, na parte fiscalmente aceite.

Do confronto entre as duas formas de apuramento da despesa fiscal, concluiu-se que, tendo em conta apenas as 34 situações analisadas, a metodologia utilizada pela Direcção-Geral dos Impostos subavaliou a despesa fiscal em € 953.246,07, ou seja, relativamente a esta amostra, a despesa fiscal é cerca de duas vezes e meia superior ao apurado por aquela entidade.

Recomendação 37 – PCGE/2006

Recomenda-se que seja adoptada uma metodologia de determinação da despesa fiscal em IRC que considere não apenas as majorações mas também a parte do donativo aceite fiscalmente, evitando uma subavaliação da despesa fiscal.

b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

Verificou-se que o Estatuto do Mecenato não contém qualquer disposição sobre a tramitação dos processos de reconhecimento, nem sobre quais os documentos que devem acompanhar o pedido de reconhecimento e não fixa qualquer prazo para a apreciação dos mesmos, referindo apenas que o procedimento é efectuado através de despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela.

Face à falta de normas precisas, e à insuficiência de informação nos processos não foi possível efectuar a análise respeitante aos tempos despendidos na sua apreciação nos gabinetes ministeriais.



No que respeita aos processos cuja apreciação é da competência da Direcção de Serviços de IRC, apurou-se que o tempo médio despendido naqueles cuja apreciação ficou concluída em 2006 e, para os que se encontravam pendentes de análise à data da conclusão da auditoria do Tribunal, tinha decorrido, em média, 1 ano e sete meses, tempos que se afiguram excessivos face aos 90 dias estipulados no Despacho n.º 96/2005 do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais de 20 de Abril (para processos entre 2001 e 2004) e aos seis meses fixados no artigo 57.º da Lei Geral Tributária.

Relativamente à instrução dos processos cuja apreciação é da competência da Direcção de Serviços de IRS não foram detectadas insuficiências assinaláveis, tendo-se apurado que, em média, o tempo despendido na apreciação foi de cerca de 3 meses, o que se afigura razoável.

b.4) Fiabilidade do sistema de controlo interno

Dos processos de reconhecimento analisados, concluiu-se que a Direcção-Geral dos Impostos não tem verificado se as entidades mecenas têm a sua situação fiscal regularizada, nos termos do artigo 11.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais que refere que os benefícios fiscais dependentes de reconhecimento não poderão ser concedidos quando o sujeito passivo tenha deixado de efectuar o pagamento de qualquer imposto sobre o rendimento, a despesa ou o património ou das contribuições relativas ao sistema da segurança social.

As entidades beneficiárias isentas ao abrigo do artigo 10.º do Código do IRC, estão dispensadas do procedimento de prévio reconhecimento, o que poderá constituir fonte potencial de fraude e evasão fiscal. Apesar do benefício fiscal associado aos donativos estar dependente da prossecução de determinadas finalidades por parte das entidades beneficiárias, a Direcção-Geral dos Impostos não tem desencadeado acções inspectivas junto daquelas entidades com vista a verificar se são observados os pressupostos de que depende a atribuição dos benefícios fiscais associados aos donativos.

Recomendação 38 – PCGE/2006

Recomenda-se que se equacione a possibilidade da realização de acções inspectivas dirigidas às entidades beneficiárias de donativos concedidos ao abrigo dos estatutos dos mecenatos de modo a prevenir a ocorrência de situações de fraude e evasão fiscal.

No que respeita aos benefícios atribuídos em sede de IRS, a Direcção-Geral dos Impostos tem privilegiado o controlo centralizado e massificado das declarações entregues pelos sujeitos passivos. Em 2006 foram desencadeados cerca de 163.000 análises, das quais 3.725 respeitavam a donativos. Destas, 2.522 foram concluídas sem necessidade de correcções e 702 com correcções efectuadas pelos serviços ou pelos sujeitos passivos.

VI – Dívida Pública

Este capítulo visa dar cumprimento ao estabelecido na alínea g) 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 à dívida directa e a segunda à dívida garantida.

1. DÍVIDA DIRECTA

A) Visão Global

a.1) Enquadramento legal e institucional

A gestão corrente da dívida pública, executada pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, é enquadrada pelos objectivos gerais para a gestão da dívida pública definidos pela Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro (minimização dos custos numa perspectiva de longo prazo e distribuição equilibrada pelos vários orçamentos, prevenção de uma excessiva concentração de vencimentos, limitação dos riscos e desenvolvimento dos mercados financeiros), pelos limites e regras estabelecidos pela Assembleia da República em cada Orçamento do Estado (para 2006 foram fixados limites para o endividamento líquido global directo, € 10.875,8 milhões, e para o financiamento da assunção de passivos e regularização de responsabilidades, € 1.600 milhões) e pelas orientações gerais definidas pelo Governo (regras e limites relativos a riscos cambiais, riscos de refinanciamento, riscos de taxa de juro e riscos de crédito e métodos para a avaliação do grau de cumprimento desses objectivos, bem como uma carteira de dívida pública óptima, ou *benchmark*, e uma estratégia de financiamento).

O quadro legal permite, no entanto, uma ampla margem de actuação ao Instituto 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. 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 dos riscos da dívida pública directa e a melhoria das condições finais dos financiamentos.

a.2) Movimento e operações de gestão activa

Em 2006, o acréscimo global de endividamento directo do Estado¹ foi de € 6.798,5 milhões (6,7%), o que representa uma desaceleração face ao ano anterior que registara uma variação de € 11.018,9 milhões (12,1%). O peso da dívida directa no PIB atingia 69,9% no final do ano, contra 68,3% em 2005. 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 seu peso no PIB.

¹ Não inclui o subsector dos serviços e fundos autónomos



Quadro II.20 – Evolução da dívida directa do Estado

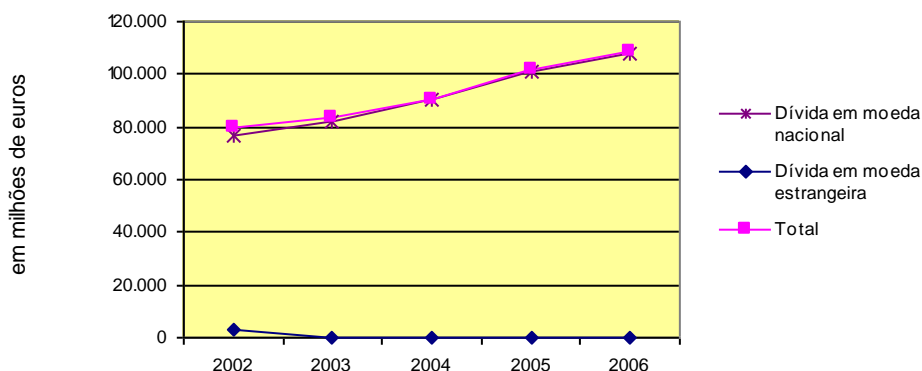
(em milhões de euros)

Designação	2002	2003	2004	2005	2006	Variação (%)	
						Média anual	2006/2005
Dívida em moeda euro	76 810,3	82 208,1	90 368,1	101 386,3	108 202,2	8,9	6,7
Dívida em moeda não euro	2 664,4	1 168,9	371,0	371,7	354,3	-39,6	-4,7
Total	79 474,8	83 377,0	90 739,1	101 758,0	108 556,5	8,1	6,7
Em % do PIB (a)	58,7	60,2	62,9	68,3	69,9	11,3 p.p.(b)	

(a) Valores do PIB retirados do INE – Contas Nacionais Anuais Preliminares (base 2000), informação de Setembro/2007.

(b) Passando de 58,7% em 2002 para 69,9% em 2006

Gráfico II.21 – Evolução da dívida directa do Estado



O endividamento financeiro do subsector dos fundos e serviços autónomos atingia, no final de 2006, cerca de € 274,6 milhões, o que representa uma redução de € 813,8 milhões (74,7%) em relação ao final do ano anterior. Essa redução deve-se, no essencial, à amortização, por operações específicas do Tesouro, de € 800 milhões de euros relativos a dois empréstimos bancários contraídos pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, em 2005.

Em 2006 foram criadas as novas séries de Obrigações do Tesouro “OT 4,10% - Abril 2037” e “OT 4,20% - Outubro 2016”, de que foram feitas emissões nos valores globais de € 5.111,4 e € 4.000 milhões, respectivamente, bem como à reabertura das séries “OT 3,20% - Abril 2011”, “OT 3,95% - Julho 2009” e “OT 5% - Junho 2012”, lançadas em anos anteriores, de que foram feitas emissões nos valores de € 3.000, de € 1.000 e de € 800 milhões, respectivamente. O montante das subscrições de certificados de aforro cifrou-se em € 2.166,9 milhões, englobando € 557,5 milhões de juros capitalizados. Quanto a instrumentos de financiamento de curto prazo, prosseguiu a emissão de bilhetes do Tesouro, com um valor total de € 11.876,5 milhões, e recorreu-se também à contratação de operações de reporte para financiamento de necessidades de tesouraria do Estado, tendo-se emitido um total de € 8.917,1 milhões. Procedeu-se, ainda, à emissão de € 19.525,1 milhões de certificados especiais de dívida de curto prazo.

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*¹ do MEDIP², tendo-se contratado operações envolvendo a cedência de obrigações do Tesouro e bilhetes do Tesouro, no valor total de € 1.393,4 milhões.

O artigo 82.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006 estabeleceu um limite de € 10.875,8 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 € 6.226,1 milhões.

Quadro II.21 – Acréscimo de endividamento para financiamento da execução orçamental

(em milhões de euros)

1. Acréscimo do endividamento em 2006		6 798,5
2. A acrescer:		2 941,8
Endividamento no período complementar de 2006	1 723,4	
Operações de redução de dívida efectuadas pelo FRDP:	1 205,1	
Amortizações	1 205,0	
Anulações	0,1	
Variações cambiais líquidas	13,3	
3. A deduzir:		3 514,2
Endividamento dos serviços e fundos autónomos	813,8	
Endividamento no período complementar de 2005	1 097,4	
Dívida emitida para financiamento de assunção de passivos e regularização de responsabilidades (artigo 83.º)	1 599,8	
Emissão líquida de promissórias	3,2	
Acréscimo de endividamento para financiamento da execução orçamental (1+2-3)		6 226,1

Verificou-se, também, que os encargos com a assunção de passivos e regularização de responsabilidades, referidas nos artigos 71.º e 72.º da Lei do Orçamento do Estado, foram financiados pelo produto da emissão de dívida autorizada pelo seu artigo 83.º num total de € 1.599,8 milhões, tendo sido respeitado, portanto, o limite de endividamento fixado naquele artigo (€ 1.600 milhões). No entanto, salienta-se que estas operações sofreram um acréscimo muito significativo, uma vez que em 2005 totalizaram € 374,6 milhões, ou seja menos € 1.225,2 milhões que no ano em apreço.

No âmbito do programa de troca de dívida para 2006, o Instituto procedeu à recompra e amortização antecipada de instrumentos de dívida no montante total de € 2.061,5 milhões. Pelas operações efectuadas foram pagos prémios de reembolso no valor de € 6,8 milhões.

Em 2006, no quadro da gestão activa da sua carteira de instrumentos de dívida pública, o Instituto efectuou um total de 96 operações envolvendo instrumentos financeiros derivados: 95 *swaps* de taxa de juro e um *swap* de taxa de juro e de moeda. Foram contratados 58 novos *swaps*, num valor total de € 16.351 milhões, e foram liquidados antecipadamente 37 *swaps*, num total de € 5.760 milhões. Nas operações de cancelamento de *swaps*, efectuadas no ano em apreço, registou-se um ganho total líquido para o Estado de € 37,5 milhões. Os *swaps* contratados no ano e cujas posições permaneciam abertas no final de 2006 representavam para o Estado um ganho potencial de € 3,7 milhões. Considerando a totalidade dos *swaps* cujas posições permaneciam abertas no final de 2006, os contratados no ano de

¹ 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.

² 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.



2006 e em anos anteriores, o valor de mercado da totalidade destas posições representava para o Estado uma perda potencial de € 109,2 milhões.

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 2006 à gestão da dívida do Estado¹.

a.3) Produto dos empréstimos públicos e sua aplicação

O produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado para 2006 totalizou € 58.337,6 milhões, dos quais € 1.728,7 milhões (3%) resultaram da emissão, no início de 2007, já no período complementar, de obrigações do Tesouro e de bilhetes do Tesouro. Àquele valor acrescem € 777,7 milhões que transitaram em saldo do ano anterior, depositados na conta de operações específicas do Tesouro “Produto de empréstimos 2005”. Nestes termos, o valor do produto susceptível de aplicação no financiamento da execução do Orçamento do Estado para 2006 ascendeu a € 59.115,2 milhões.

Deste montante, 96,8% (€ 57.245,8 milhões) foi aplicado em despesa orçamental, 2,7% foi utilizado, por meio de operações específicas do Tesouro, na realização de despesas com assunção de passivos e regularização de responsabilidades, e o remanescente, 0,5%, transitou em saldo para 2007. Os pagamentos realizados à margem do orçamento, por operações específicas do Tesouro e financiados directamente com o produto de empréstimos, respeitaram à assunção de dívidas da Casa da Música/Porto 2001, S.A. (artigo 71.º da Lei do Orçamento do Estado), bem como ao financiamento de responsabilidades no âmbito da liquidação da GESTNAVE e ainda a diversas regularizações realizadas ao abrigo do artigo 72.º da mesma lei, conforme se discrimina no quadro seguinte.

¹ Cfr. ponto 6.5.6 do Volume II.

Quadro II.22 – Assunção de passivos e regularização de responsabilidades

(em milhares de euros)

Entidades	%	Montantes assumidos/regularizados
1. Aquisição de activos e assunção de passivos – artigo 71.º	9,3	148 194,9
alínea b) - Assunção de passivos e responsabilidades	9,3	148 194,9
Casa da Música/Porto 2001, SA (em liquidação)	6,2	98 848,9
GESTNAVE Prestação de Serviços Industriais, SA (em liquidação)	3,1	49 346,0
2. Regularização de responsabilidades – artigo 72.º	90,7	1 451 623,6
alínea a) - Ex-Instituto de Gestão e Estruturação Fundiária	0,1	894,8
alínea c) - Encargos de descolonização	1,6	25 207,5
alínea d) - IGCP (revalorização de empresas nacionalizadas - juros)	0,4	6 955,6
alínea f) - PT Comunicações, SA	1,5	23 547,8
alínea g) - Bonificação de Juros -Crédito habitação, poupança-emigrante e PER	11,9	190 278,6
alínea n) - Bonificação de Juros - DL n.º 349/98 (regiões autónomas)	0,6	10 274,4
alínea h) - PARPÚBLICA – Participações Públicas, SGPS, SA	0,1	995,0
alínea i) - BRISA - Auto-estradas de Portugal, SA	2,4	38 577,3
alínea j) - IFADAP	6,8	109 461,7
alínea l) - INGA/IFADAP	1,2	19 831,9
alínea m) - Fertagus - Travessia do Tejo, Transportes, SA	1,4	22 082,9
alínea o) - IGIF	50,1	801 133,1
alínea p) - União Europeia	12,7	202 382,9
Total (1+2)	100,0	1 599 818,5

a.4) Amortizações e encargos da dívida pública

O quadro e gráfico seguintes evidenciam a evolução das amortizações e dos encargos correntes da dívida pública nos últimos cinco anos.

Quadro II.23 – Amortizações e encargos correntes com a dívida pública

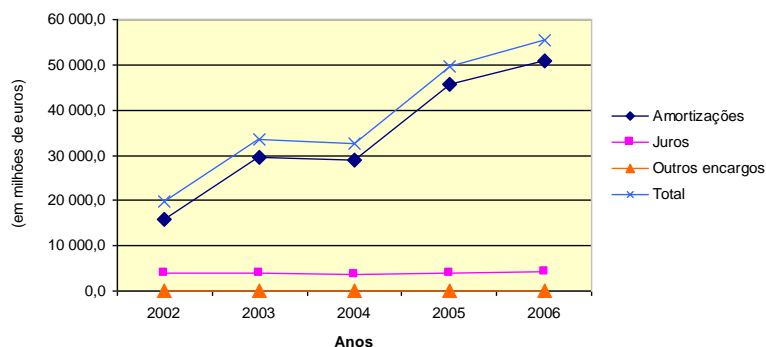
(em milhões de euros)

Amortizações e encargos	2002	2003	2004	2005	2006	Variação (%)	
						Média anual	2006/2005
Amortizações	15 834,2	29 430,1	28 968,6	45 590,0	50 960,7	33,9	11,8
Juros (a)	3 872,9	4 025,0	3 732,0	3 943,2	4 372,6	3,1	10,9
Outros encargos	21,3	22,2	18,0	30,5	31,0	9,8	1,6
Total	19 728,4	33 477,3	32 718,6	49 563,7	55 364,3	29,4	11,7

(a) Excluídos os juros corridos.



Gráfico II.22 – Amortizações e encargos correntes com a dívida pública



Sobre a evolução registada pelas amortizações há a assinalar:

- ◆ O expressivo aumento do seu valor global, em relação a 2005, no montante de € 5.370,8 milhões (11,8%) motivado, exclusivamente, pela dívida denominada em euros;
- ◆ O facto de não ter sido amortizada dívida de curto prazo em moeda não euro, tendo-se verificado apenas o pagamento de amortizações respeitantes a títulos de médio e longo prazo emitidos em anos anteriores;
- ◆ As amortizações realizadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública com receitas das privatizações (€ 1.205 milhões) que apresentam um valor bastante assinalável e um acréscimo significativo em relação a 2005 (82,6%).

Os encargos correntes da dívida pública sofreram um acréscimo de 10,8%, em resultado do aumento dos juros, mais € 429,4 milhões do que em 2005, e dos outros encargos, mais € 0,5 milhões do que no ano anterior. No que respeita aos juros, o acréscimo registado em 2006 decorre do aumento do stock da dívida, bem como do agravamento das taxas remuneratórias, sendo de salientar:

- ◆ O aumento de 11,0% dos juros em moeda euro e a diminuição, pouco significativa, dos juros em moeda não euro, 0,1%;
- ◆ Quanto aos juros da dívida em moeda euro, o aumento ficou a dever-se aos juros da dívida de médio e longo prazo (€ 122,5 milhões) e dos certificados de aforro (€ 104,3 milhões);
- ◆ Em resultado do aumento dos juros ter sido superior ao crescimento do PIB, o peso daqueles no PIB aumentou em relação aos valores homólogos de 2005, passando de 2,6% para 2,8%;
- ◆ O peso dos juros nas despesas correntes registou um aumento de 0,8 pontos percentuais e o seu peso nas receitas efectivas sofreu um ligeiro decréscimo de 0,1 pontos percentuais;
- ◆ O peso dos juros e amortizações no PIB sofreu um aumento de 2,4 pontos percentuais, em relação aos valores homólogos de 2005.

À semelhança de anos anteriores, as despesas contabilizadas como outros encargos da dívida incluem € 10,2 milhões relativos à comissão de gestão do Instituto de Gestão do Crédito Público, situação

prevista na sua lei orgânica mas que contraria as regras de classificação funcional das despesas públicas. No quadro seguinte demonstra-se o impacto anual desta comissão na rubrica “outros encargos correntes da dívida”.

Quadro II.24 – Evolução dos “Outros encargos correntes da dívida”

(em milhares de euros)

Anos	Total (1)=(2)+(3)	Despesas com serviços da dívida		Comissão de gestão	
		Valor (1)	%	Valor (2)	%
2002	20 893,5	13 663,5	65,4	7 230,0	34,6
2003	21 411,8	13 411,8	62,6	8 000,0	37,4
2004	17 949,9	9 449,9	52,6	8 500,0	47,4
2005	30 481,4	21 581,4	70,8	8 900,0	29,2
2006	30 979,1	20 779,1	67,1	10 200,0	32,9
Variação (%)	Média anual		11,0		9,0
	2006/2005		-3,7		14,6

Fonte: Conta de gerência IGCP – Encargos da dívida, dos respectivos anos.

Relativamente aos restantes encargos correntes da dívida há a destacar o seguinte:

- ◆ Ascenderam a cerca de € 20,8 milhões, sendo assim inferiores às do ano transacto em € 0,8 milhões;
- ◆ Para tal diminuição contribuíram, essencialmente, as comissões por pagamento de encargos em moeda euro com um decréscimo em relação a 2005 de € 810,9 milhares (99,2%), passando de € 817,3 milhares em 2005 para € 6,4 milhares em 2006;
- ◆ As despesas com a emissão de dívida em moeda euro, embora diminuindo € 37,1 milhares em relação a 2005, são as de maior peso no grupo de despesas em apreço, representando cerca de 61,8% do seu total;
- ◆ Reduções significativas das despesas de *rating* (€ 403,4 milhares), das despesas diversas (€ 128,3 milhares) e das despesas com depósitos em terminais de pagamento automático (€ 2,3 milhares), havendo ainda a registar o facto de não terem ocorrido no ano em apreço despesas com a Clearstream.
- ◆ Registaram acréscimos em 2006, essencialmente, os encargos decorrentes do protocolo com os Correios de Portugal, S.A., € 427,9 milhares (9,2%), as comissões pagas à central de valores mobiliários, € 109,4 milhares (5,4%), as despesas com extractos de certificados de aforro, € 47,2 milhares (9,1%) e as despesas com o Euroclear, € 5,6 milhares (12,9%).

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Autorização constante da Lei do Orçamento do Estado

O artigo 87.º da Lei do Orçamento do Estado autoriza o Instituto de Gestão do Crédito Público a efectuar operações de compra e troca de títulos de dívida pública de acordo com as 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 operações¹.

Recomendação 39 – PCGE/2006

O Tribunal volta a recomendar 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

Recorrendo a operações realizadas através da facilidade de último recurso, que o Instituto de Gestão do Crédito Público disponibiliza aos market makers do MEDIP, foi emitida dívida pública fundada no montante de € 68,5 milhões, contrariando-se o disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2006, de 27 de Janeiro, que autorizava apenas a realização de operações de emissão de dívida pública flutuante. A análise efectuada às operações de reporte, mostrou que, nas operações de renovação o Instituto não procede à emissão e envio da confirmação formal à contraparte, à semelhança do que já se verificara no ano anterior².

b.1.3) Execução do programa de financiamento

Na execução do programa de financiamento para 2006, aprovado pela tutela, as emissões de dívida pública de médio e longo prazo e a emissão líquida de dívida de curto prazo, incluindo certificados de aforro, ficaram aquém das previsões em cerca de € 3,45 mil milhões (20%), tendo as amortizações de dívida de médio e longo prazo excedido as previsões em cerca de € 519 milhões. Desta forma, o volume de financiamento líquido efectivamente obtido no ano, cerca de € 6 mil milhões, situou-se abaixo das previsões em cerca de € 3,97 mil milhões (40%).

b.1.4) Pagamento de encargos com assunção de passivos e regularização de responsabilidades por operações específicas do Tesouro

Invocando o disposto na alínea b) do artigo 71.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006, foram assumidos passivos no âmbito do processo de liquidação da Casa da Música/Porto 2001, SA, no montante de € 98,5 milhões, e, também, no âmbito da liquidação da GESTNAVE – Prestação de Serviços Industriais, SA, foram assumidos passivos no valor de € 49,3 milhões. Foram, ainda, efectuadas regularizações no montante total de € 1.451,6 milhões, ao abrigo do artigo 72.º da mesma lei.

A inclusão de encargos deste tipo na Lei do Orçamento do Estado, como a própria designação parece indicar (“regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado”), resultaria de se tratar de dívidas antigas do Estado, cujo processo de apuramento se prolongou no tempo. Nos anos mais recentes, contudo, estes casos escasseiam e a quase totalidade dos encargos liquidados ao abrigo das normas sobre “Assunção de passivos” e “Regularização de situações do passado” corresponde a

¹ Cfr. ponto 6.1.1 do Volume II.

² Cfr. ponto 6.5.4 do Volume II.

dívidas do Estado vencidas em períodos recentes, às vezes no próprio ano em que são regularizadas, e, além disso, a encargos recorrentes. Em 2006, as regularizações seguintes têm essa natureza:

- ◆ Os reembolsos relativos a encargos com descolonização, que respeitam, na sua maior parte, ao próprio ano de 2006 e, nalguns casos, ao segundo semestre de 2005, além de se tratar de encargos anualmente renováveis, o que implicaria a respectiva orçamentação anual;
- ◆ O pagamento de bonificações de juros, referentes a períodos recentes, em alguns casos reportados ao final de 2005, tendo ocorrido simultaneamente pagamentos de igual natureza, por via orçamental;
- ◆ As dívidas relativas à Portugal Telecom, cuja existência, tal como acontece com nos casos anteriores, tem por base a falta de 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 serviços de assessoria técnica prestados pela PARPÚBLICA ao Governo, respeitando o valor pago em 2006 a serviços prestados em 2004 e 2005;
- ◆ O pagamento de juros de mora à BRISA, apurados em 2006;
- ◆ As dívidas do Instituto Nacional de Garantia Agrícola apuradas à data de 30 de Setembro de 2005, relativas ao subsídio da electricidade verde;
- ◆ A amortização e o pagamento de juros, em Janeiro de 2006, de empréstimos contraídos em Dezembro de 2005, para regularizar a situação do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde junto da Direcção-Geral do Tesouro;
- ◆ O pagamento à União Europeia de uma verba apurada em 2005 bem como de juros, pelo respectivo atraso, solicitados em 2006.

Deste modo, as operações realizadas ao abrigo do artigo 72.º e, ainda, as realizadas ao abrigo do artigo 71.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 orçamental¹.

Este procedimento é recorrente, merecendo há largos anos reparo do Tribunal. No entanto, face ao disposto no artigo 96.º na Lei do Orçamento do Estado para 2008, recentemente aprovada pela Assembleia da República, o financiamento da aquisição de activos e da assunção de passivos e responsabilidades, a partir de 2008, passará a ser assegurado por dotação orçamental inscrita no Capítulo 60 do orçamento do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

b.1.5) Contabilização da receita creditícia

Em 2006, ao contrário do observado no ano anterior, a receita creditícia foi correctamente classificada nas rubricas do capítulo 12 “Passivos Financeiros”, de acordo com a natureza da dívida e dos investidores envolvidos. No entanto, uma vez que o produto dos empréstimos de curto prazo e de médio e longo prazo colocados junto de sociedades financeiras, bem como o dos certificados especiais de dívida de curto prazo, são contabilizados numa única conta de operações específicas do Tesouro, tal

¹ Cfr. ponto 6.6.3 do Volume II.



poderá inviabilizar o controlo da correcta classificação das receitas de passivos financeiros, quanto ao prazo e sector institucional dos investidores, nomeadamente, no caso dos valores arrecadados num determinado ano e que não foram convertidos em receita orçamental desse ano, transitando para o ano seguinte.

Recomendação 40 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que sejam criadas contas de operações específicas do Tesouro, por tipo de dívida e investidor de forma a garantir a correcta classificação do produto dos empréstimos.

b.1.6) Não observância do classificador económico das despesas públicas

Em 2006 não foi, mais uma vez, respeitado o princípio da especificação e o código de classificação económica das despesas públicas em vigor, tendo sido utilizada apenas uma rubrica da classificação económica para os passivos financeiros (10.03.03 – Passivos Financeiros – Títulos de médio e longo prazo – Sociedades Financeiras – Bancos e outras instituições financeiras) e, igualmente, apenas uma rubrica de classificação económica para os juros (03.01.03 – Juros da dívida pública – Sociedades financeiras – Bancos e outras instituições financeiras), o que significa que não foram feitas as distinções previstas, no citado código, ao nível dos subagrupamentos e das rubricas, para os passivos financeiros, e, ao nível das rubricas, para os juros. Deste modo, não é possível identificar os sectores institucionais envolvidos, enquanto destinatários dos fluxos gerados pelo pagamento dos juros e amortizações, e os tipos de passivos amortizados. Tal procedimento implica distorções na Conta Geral do Estado, na medida em que o errado registo contabilístico das verbas destinadas à amortização de dívida de curto prazo conduz a que a Conta Geral do Estado não evidencie esta despesa e sobreavale o valor afecto à amortização de dívida de médio e longo prazos. Por outro lado, a deficiente indicação dos sectores institucionais destinatários das amortizações e dos juros, origina distorções ao nível da consolidação das contas do sector público administrativo.

Recomendação 41 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a recomendação de anos anteriores, no sentido de ser abandonada esta prática recente, que contraria o princípio da especificação consagrado na lei de enquadramento orçamental.

b.1.7) Reposição de saldos de dotações orçamentais

No ano em análise, o prazo fixado pela Direcção-Geral do Orçamento para a reposição de montantes não utilizados foi até 12 de Janeiro de 2007 e, mais uma vez, o Instituto de Gestão do Crédito Público não cumpriu este prazo, pois a reposição dos valores que requisitou a mais só ocorreu em 28 de Fevereiro de 2007. Este atraso nas reposições dos valores requisitados a mais, é recorrente, tendo merecido já reparo do Tribunal de Contas em sede de Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de anos anteriores.

b.1.8) Contabilização de operações com derivados financeiros

A norma constante do n.º 7 do artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental obriga a que a Conta Geral do Estado evidencie as “excepções à regra da não compensação e da não consignação”, designadamente a excepção à regra da não compensação prevista no n.º 4 do artigo 6.º da mesma Lei, respeitante às operações de derivados financeiros associadas à gestão da dívida pública.

Em 2006 o relatório da Conta Geral do Estado evidencia o resultado líquido dos fluxos de capital das operações de *swaps* reflectido nas amortizações e, pela primeira vez, o resultado das operações de

derivados financeiros reflectidas nos juros, conforme tem sido recomendado pelo Tribunal em anteriores Pareceres. Contudo, para que seja cabalmente cumprido o estabelecido no referido artigo 75.º deverá existir nos mapas da Conta Geral do Estado uma menção expressa da excepção à regra da não compensação relacionada com os derivados financeiros¹.

Recomendação 42 – PCGE/2006

Mais uma vez se recomenda 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.1.9) Comissão de gestão do Instituto de Gestão do Crédito Público

Esta matéria continua a merecer reservas do Tribunal, não só no que respeita à contabilização, por não respeitar o classificador funcional das despesas e ser passível de gerar distorções na consolidação das contas do sector público administrativo, mas também no que respeita à fixação da comissão em permissão do *stock* da dívida pública.

A forma de fixação e de contabilização da comissão de gestão anual está prevista na alínea a) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 25.º dos Estatutos do Instituto de Gestão do Crédito Público, os quais determinam que o seu valor será fixado em cada ano por despacho do Ministro das Finanças, entre um mínimo de 0,1% e um máximo de 0,15% do *stock* da dívida pública directa do Estado em 31 de Dezembro do ano anterior. No ano em apreço, à semelhança de anos anteriores, o Instituto procedeu à reposição, em Janeiro de 2007, do montante global de € 5,8 milhões, ou seja cerca de 57% da comissão atribuída no ano, o que significa que não faz sentido a forma como esta comissão é fixada, acrescendo-a anualmente, de modo a acompanhar a evolução do *stock* da dívida, quando as necessidades do funcionamento não têm (não têm que ter) um acréscimo proporcional à evolução da dívida².

Recomendação 43 – PCGE/2006

Reitera-se a recomendação formulada em anteriores Pareceres no sentido de ser 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

De acordo com o apuramento feito pelos serviços de apoio do Tribunal, baseando-se nos elementos fornecidos pelos organismos, o endividamento dos serviços e fundos autónomos reduziu-se em € 813.782.192,5. Alguns dos valores utilizados neste apuramento são diferentes dos constantes da Conta Geral do Estado, mas essas diferenças são inexpressivas e resultantes de arredondamentos, com excepção de um valor de 800 milhões de euros relativo a dois empréstimos bancários contraídos em Dezembro de 2005 pelo Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde, amortizados em Janeiro de 2006 por operações específicas do tesouro e que a Direcção-Geral do Orçamento não considerou.

¹ Cfr. pontos 6.7.3 do Volume II.

² Cfr. ponto 6.7.3.3.3. do Volume II.



No caso das Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento verificou-se, tal como em anos anteriores, que a despesa com amortizações efectivamente paga excedeu o limite da dotação constante do respectivo orçamento, situação que viola o disposto na Lei de enquadramento orçamental, mas deve salientar-se que em 2006, ao contrário do sucedido nos anos precedentes, essa despesa está totalmente registada na Conta Geral do Estado e corresponde à despesa escriturada na contabilidade patrimonial.

b.2.2) Despesas pagas à margem do Orçamento

Conforme já se referiu no anterior ponto b.1.4), a Conta Geral do Estado é omissa quanto às despesas realizadas ao abrigo do artigo 71.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006, “Aquisição de activos e assunção de passivos”, e das diversas alíneas do artigo 72.º desta mesma lei, “Regularização de responsabilidades”, que ascenderam a € 1.599,8 milhões, pagas por operações específicas do Tesouro.

b.2.3) Encargos da dívida pública

Do confronto dos valores dos encargos da dívida pública constantes da Conta Geral do Estado com os da conta de gerência do Instituto (Encargos da dívida) resulta uma diferença significativa de € 1.315,0 milhões, que se explica porque 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, pelo contrário, não se consideram as despesas realizadas utilizando saldos de dotações de anos anteriores. Os valores constantes da Conta Geral do Estado também não incluem as amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, com receitas das privatizações, e o valor dos juros corridos. Saliente-se que a diferença apontada (€ 1.315,0 milhões) se deve essencialmente às amortizações realizadas por aquele Fundo (€ 1.205,0 milhões, 91,7% da diferença apurada), bem como à utilização no pagamento de juros de verbas recebidas antecipadamente dos subscritores, a título de juros corridos (€ 102,4 milhões).

Na comparação dos valores das amortizações inscritos na mencionada conta de gerência do Instituto com os da Conta Geral do Estado, observa-se uma diferença de € 31,0 milhões, a qual resulta do facto das amortizações serem inscritas na Conta pelo seu valor nominal e corresponderem apenas às amortizações vencidas no ano, enquanto que a conta de gerência reflecte prémios de amortização (€ 6,8 milhões), bem como as amortizações realizadas no ano utilizando saldos afectos a “encargos pagáveis” (€ 0,7 milhões), deduzidos dos resultados positivos de *swaps* (€ 38,5 milhões).

Em suma, embora seja na conta de gerência 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 informação¹.

b.2.4) Despesas de funcionamento do IGCP

Como se refere no ponto 9) da alínea b.1), a Conta Geral do Estado, inscreve, incorrectamente, em outros encargos da dívida, os montantes destinados ao pagamento das despesas de funcionamento (comissão de gestão) do Instituto de Gestão do Crédito Público (€ 10,2 milhões).

¹ Cfr. ponto 6.7.2 do Volume II.

b.3) Economia, eficácia e eficiência da gestão

Em 2006, o desempenho global da carteira real da dívida pública, aferido pelo indicador taxa interna de rendibilidade, situou-se num nível idêntico ao obtido pela carteira de referência. Quer o custo orçamental quer o custo *cash-flow* da carteira real foram inferiores aos correspondentes valores na carteira de referência (cerca de € 43,6 e € 51,6 milhões, respectivamente). Assim, o desempenho da carteira real, nestas perspectivas de custo, foi mais favorável do que o apresentado pela carteira de referência¹.

2. Dívida Garantida

A) Visão Global

a.1) Garantias concedidas a financiamentos

No ano de 2006, foram prestadas pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, sete garantias pessoais, no montante global de € 1.605 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 78.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006, foi fixado em € 2.200 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 € 1.590 milhões. Tendo em conta o valor das garantias pessoais do Estado autorizadas ao abrigo da lei orçamental para 2006 (€ 1.556,2 milhões) e as deduções a efectuar referentes a esse ano (€ 358 milhões), constata-se que ficou por utilizar € 381,9 milhões do limite estabelecido na Lei do Orçamento do Estado.

Quanto às outras pessoas colectivas de direito público, salienta-se que as garantias prestadas pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento em 2006 tinham já sido autorizadas ao abrigo da Lei do Orçamento do Estado de 2004, não tendo ocorrido em 2006 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 2006, totalizaram € 22,1 milhões, incluindo capital e juros.

No final de 2006, as responsabilidades assumidas do Estado no âmbito de garantias pessoais prestadas a financiamentos em moeda euro e em moeda não euro totalizavam € 9.780,5 milhões, o que face aos valores registados no final de 2005 (€ 8.652,1 milhões) representa um aumento de 13%. As responsabilidades efectivas² do Estado, no final de 2006, cifravam-se em € 9.192,6 milhões, representando um acréscimo de 10,6% em relação a 2005 (€ 8.314,5 milhões).

¹ Cfr. ponto 6.5.7 do Volume II.

² As responsabilidades efectivas diferem das assumidas, por terem em conta não os montantes garantidos, mas as utilizações efectuadas desses montantes.



a.2) Garantias prestadas no âmbito dos seguros de crédito, de créditos financeiros, de seguros-caução e seguros de investimento

Foram celebrados, em 2006, dezassete contratos de seguro com a garantia do Estado, no âmbito de apólices individuais. No âmbito de apólices globais com acta de riscos políticos, foram ainda emitidas treze garantias. Os capitais garantidos pelo Estado em 2006 cifraram-se em € 103,3 milhões, representando um aumento significativo relativamente ao ano anterior (cerca de € 70,6 milhões, 216,3%). Tal evolução ficou, sobretudo a dever-se à reabertura das operações para Angola, na sequência da Convenção celebrada com este país, em Dezembro de 2004, relativa à cobertura de riscos de crédito à exportação de bens e serviços de origem portuguesa para Angola. Por seu turno, as responsabilidades acumuladas do Estado no final do 2006 cifraram-se em € 226,8 milhões, o que, face ao ano anterior, representa um acréscimo de € 61 milhões (+36,8%).

Em virtude do aumento de operações realizadas em 2006, observou-se um acréscimo significativo no volume dos prémios processados, passando-se de € 3 milhões, em 2005, para € 9,3 milhões, no ano em análise. Os prémios cobrados em 2006 situaram-se num valor idêntico ao dos processados. O total de novas garantias imputado à execução orçamental de 2006 cifrou-se em € 367,2 milhões, remanescendo um saldo não utilizado de € 242,7 milhões, relativamente ao limite de € 610 milhões fixado no n.º 3 do artigo 78.º da Lei do Orçamento do Estado.

Em 2006, o Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, disponibilizou à COSEC – Companhia de Seguro de Créditos o montante total de € 7,3 milhões para pagamentos aos sinistrados. A maior parte desta verba, no montante de € 6,9 milhões, foi paga no início do ano, ainda ao abrigo da Lei do Orçamento para 2005, através da conta de operações específicas do Tesouro “Saldo do Capítulo 60 do OE de 2005”, tendo o valor remanescente sido pago ao abrigo da Lei do Orçamento para 2006.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Recuperação de créditos

Continua a verificar-se o reiterado incumprimento pelo CNEMA – Centro Nacional de Exposições e Mercados Agrícolas, SA, pela GESTNAVE e pela Casa do Douro dos financiamentos garantidos pelo Estado. No entanto, relativamente ao CNEMA, há a assinalar que foi liquidado antecipadamente pela empresa o valor remanescente do empréstimo garantido, tendo assim cessado, a partir de Novembro de 2006, as responsabilidades garantidas pelo Estado nesta operação. Segundo informação da Direcção-Geral do Tesouro, a referida liquidação decorreu da alienação pelo CNEMA de um lote de terreno de que era proprietário. Quanto à dívida vencida, paga pelo Estado em execução da garantia, totalizava no final de 2006 cerca de € 4,6 milhões.

Relativamente à Casa do Douro, foram equacionadas pela Direcção-Geral do Tesouro algumas medidas a tomar tendo em vista a recuperação do crédito do Estado, não se conhecendo, à data da auditoria, a existência de qualquer decisão por parte do Governo. No final de Janeiro de 2007, a dívida da Casa do Douro ao Estado/Direcção-Geral do Tesouro ascendia a um total de € 44,02 milhões, enquanto que a dívida vincenda à Caixa Geral de Depósitos, garantida pelo Estado, totalizava cerca de € 50,5 milhões.

Recomendação 44 – PCGE/2006

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 2006, por financiamentos em moeda euro (€ 9.745.535.819), diverge do apresentado por aquela direcção-geral e constante da Conta Geral do Estado (€ 9.744.060.180), 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 e ao Investimento e a ter sido deduzido, em 2003, 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”¹.

¹ Cfr. ponto 6.8.3.1. do Volume II.



CAIXA 2 – DÍVIDA NÃO FINANCEIRA

O Tribunal de Contas, na sequência da acção realizada pela primeira vez em 2006, levou a cabo, em 2007, uma acção de identificação dos principais credores do Estado em 31 de Dezembro de 2006, relativamente ao fornecimento de bens e serviços, e caracterização das respectivas dívidas.

Dá-se conta, seguidamente, dos resultados alcançados, que serão objecto de comparabilidade com os de 2005, com as devidas ressalvas. Estas derivam do facto de a análise se basear essencialmente na informação prestada pelas diferentes entidades públicas, apesar de se reconhecer que essa informação revela, em relação ao ano anterior, uma maior fidedignidade dos dados, decorrentes quer da melhoria do formulário usado para recolha da informação e redefinição de conceitos quer de uma maior sensibilização dos serviços ao seu preenchimento.

Uma versão preliminar do presente texto foi enviada ao Ministro de Estado e das Finanças e ao Ministro da Saúde para se pronunciarem nos termos das disposições legais relativas ao contraditório, até 12 de Dezembro de 2007. As respostas recebidas estão incluídas, na íntegra, no Volume III deste Parecer, e são comentadas ao longo do texto, não pondo em causa as conclusões da análise efectuada pelo Tribunal.

O Ministro de Estado e das Finanças assinala as acções em curso que visam “o estabelecimento de objectivos de redução de prazos de pagamento para os organismos públicos, a monitorização e publicitação da evolução dos prazos médios de pagamento, a criação de incentivos associados ao grau de cumprimento desses objectivos e a responsabilização dos diferentes organismos pelo esforço financeiro a empreender” e enuncia acções específicas que estão a ser desenvolvidas neste âmbito no sector da Saúde.

Objectivos e âmbito

Atendendo a que continua a não existir um “Balanço do Estado” que dê uma imagem da respectiva situação financeira e patrimonial, a presente acção efectua uma recolha de elementos que, na área da chamada “dívida não financeira do Estado”, permite 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.

Acréscue que esta área é, no entender do Tribunal, uma “área de risco” e, portanto, elegível para auditoria pública.

Tal como no ano anterior, 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 “acréscimo”, que tenha em conta as dívidas resultantes de fornecimentos de bens e serviços já realizados mas cujo pagamento só será feito em exercícios seguintes, permitindo apreciar como evoluiu a dívida não financeira do Estado, em relação a 2005;*

- ◆ *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 pública¹.*

Dada a natureza da presente acção e também por motivos de comparabilidade, o seu âmbito 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.

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 /Centros Hospitalares, E.P.E. e às Sociedades POLIS, S.A.². Os credores visados na identificação foram todas as entidades privadas (empresas ou particulares) e as entidades que integram os sectores da administração local e regional e o sector público empresarial, com excepção, neste último caso, 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”, constituída até 31 de Dezembro de 2006, 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 oficiadas as mesmas entidades que já o tinham sido em 2006 e cujo critério de selecção tinha sido que o montante de receita/despesa fosse superior a € 2,5 milhões, excluídos os estabelecimentos do ensino básico, secundário e profissional, o que, em conjunto com as entidades acima indicadas não pertencentes à Administração Central, totalizou um conjunto de 510 entidades a ser objecto de inquérito³.

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 2006 e situação da mesma em 30 de Junho de 2007.

¹ Nos casos em que isso não é possível, em particular quando estão em causa PME, os atrasos nos pagamentos influenciam negativamente a competitividade das empresas. E, como se refere no Relatório do Orçamento de Estado para 2008 (pág. 34), citando um estudo da Intrum Justitia, o problema é especialmente grave em Portugal pois o prazo médio de pagamentos da Administração Pública Portuguesa é de 152,5 dias, contra a média europeia de 68,9 dias.

² A acção inclui também, relativamente à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, as dívidas relacionadas com regularizações de situações do passado constituídas por indemnizações compensatórias/compensações financeiras, sendo objecto de tratamento à parte as relativas a bonificação de juros.

³ Na designação das entidades oficiadas foi tido em linha de conta a reestruturação em termos do “PRACE”.



Foi também solicitada informação agregada sobre o total da dívida inferior a € 5 mil por credor.

Os dados obtidos foram depois objecto de tratamento com vista à identificação dos principais credores do Estado.

Os credores seleccionados para inquérito foram os que já tinham sido oficiados o ano anterior (74) e aqueles cujos créditos referenciados em 2007 pelas entidades devedoras fossem superiores a € 4 milhões e que não estivessem incluídos nos oficiados no ano anterior (25); foram também oficiadas 14 instituições bancárias no sentido de reportarem as dívidas relativas a “bonificação de juros”.

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 2006 e situação da mesma em 30 de Junho de 2007.

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, a mesma permite, com as necessárias reservas, decorrentes da metodologia utilizada, uma caracterização global da situação em 31 de Dezembro de 2006.

Identificação das entidades devedoras e caracterização das respectivas dívidas

Das 510 entidades públicas objecto de inquérito pelo Tribunal foram recebidas respostas de 507, ou seja de 99,4% do universo.

Dessas entidades, cerca de 42,8%, ou seja 218, responderam no sentido de não terem qualquer dívida.

Em relação às restantes, evidencia-se um total de dívida, em 31 de Dezembro de 2006, superior a € 5 mil, por credor, de cerca de € 2.019,7 milhões, correspondendo cerca de 52,1% daquele total a dívida vencida e cerca de 47,9% a dívida vincenda.

O peso relativo da dívida por área ministerial, realça um predomínio muito acentuado de entidades ligadas ao Ministério da Saúde, com 72,4% do total da dívida. Dos restantes, destacam-se os Ministérios das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, das Finanças e da Administração Pública¹, do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional e da Defesa Nacional com 5,9%, 5,2%, 3,2% e 3,0%, respectivamente. Estas cinco áreas ministeriais representam 89,7% do total da dívida.

¹ Considerando nas dívidas reportadas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, apenas as relacionadas com indemnizações compensatórias / compensações financeiras e aquisição de bens e serviços.

Em relação a 2005 houve um aumento de € 322,6 milhões. As áreas ministeriais que mais contribuíram para este aumento foram: Saúde (€ 359,4 milhões), Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (€ 16,3 milhões), Educação (€ 15,7 milhões) e Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (€ 12,2 milhões); aquelas em que se verificou uma diminuição foram: Finanças e Administração Pública (€ 53,0 milhões), Obras Públicas, Transportes e Comunicações (€ 17,2 milhões), Defesa Nacional (€ 13,2 milhões) e Administração Interna (€ 10,5 milhões).

O Gabinete do Ministro do Estado e das Finanças coloca, no exercício do contraditório, três questões:

- ◆ “Apesar da referência a que foram excluídas as dívidas entre serviços e organismos públicos, não foram disponibilizados elementos susceptíveis de alterar a convicção de que a metodologia seguida pelo Tribunal de Contas não garantiu a anulação completa da dívida existente entre os diferentes organismos considerados, empolando, assim, o seu valor global”;
- ◆ Existe a possibilidade de ter ocorrido uma incorrecta interpretação do conceito de “dívida vincenda”, conduzindo alguns organismos a reportar “como dívida vincenda compromissos decorrentes de protocolos por si acordados, os quais não consubstanciam responsabilidades assumidas, pelo que não constituem dívida”;
- ◆ Reafirmação de que grande parte dos pagamentos “processados pela DGTF se encontram sujeitos a procedimentos de validação, tornando-se, apenas nessa data, certos, líquidos e exigíveis, não respeitando uma parte significativa, a dívidas relacionadas com o fornecimento de bens e serviços”.

Sobre as questões colocadas o Tribunal considera que:

- ◆ Quanto à primeira questão a dúvida não tem razão de ser pois os 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;
- ◆ Não existe qualquer evidência que tenha ocorrido a situação referida na segunda questão, tendo o Tribunal esclarecido as entidades de que não deveriam reportar esse tipo de situações como dívida;
- ◆ O caso das responsabilidades assumidas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (excluindo bonificações de juros) está devidamente clarificado no texto final de modo a não suscitar quaisquer dúvidas quanto à sua natureza¹.

¹ Foram excluídas das responsabilidades anteriores a 31 de Dezembro de 2006 e reportadas pela Direcção-Geral do Tesouro e Finanças ao Tribunal as relativas às dívidas à Caixa Geral de Depósitos e ao Banco Santander, S.A. (respeitantes a responsabilidades contraídas pelo Instituto Nacional de Garantia Agrícola no âmbito da erradicação da BSE), à Galp Energia, S.A. (para cumprimento das obrigações do Estado em acordo de accionistas da Petrogal, S.A.) e às Regiões Autónomas.



Por sua vez, ouvido em contraditório, o Ministro da Saúde, começando por afirmar que respeita, “como é natural, a metodologia seguida pelo Tribunal de Contas para elaboração do estudo sobre a dívida não financeira do Estado”, pede a ponderação do seguinte:

i. O processo de conferência de facturas de produtos vendidos por farmácias e convencionados é complexo e moroso, estando o prazo de pagamento definido contratualmente (em termos de protocolo ou acordo), situando-se em 40 dias no caso das farmácias (correspondente a dois meses de facturação) e 180 dias nalguns convencionados;

ii. O facto referido no número anterior assume particular importância quando o sistema tem volumes de tesouraria relevantes, cuja aplicação (liquidação da dívida) aguarda a conferência e facturação ou a passagem do prazo contratual;

iii. Verificados os pontos i. e ii., uma forma de aclarar a situação devedora do Sistema consiste na determinação da dívida líquida das disponibilidades na posse das instituições. Caso contrário as inferências entre a relação da evolução do stock da dívida e a situação orçamental são erróneas e distorcidas”.

E propõe, em consequência, que se tome em consideração o conceito de “dívida líquida”, correspondente à diferença entre dívida e disponibilidades, considerando-se que a dívida é nula quando as disponibilidades de uma instituição sejam superiores às suas dívidas.

Sendo assim, como as instituições do Serviço Nacional de Saúde deteriam em disponibilidades em 31 de Dezembro de 2005 e 31 de Dezembro de 2006, respectivamente, € 463 milhões e € 881 milhões, a “dívida líquida” seria, nas datas em causa, de € 471 milhões e € 529 milhões, registando, por isso, um crescimento de apenas 12,5%.

O Tribunal considera que a posição do Ministro da Saúde é, sob o ponto de vista técnico, inaceitável, e, por isso, não pode ser tida em conta, numa acção que tem por exclusiva finalidade a avaliação de qual é a dívida que o Estado tem, numa determinada data, perante os seus credores.

O conceito a que o Ministro da Saúde parece aludir é o de “necessidade de financiamento”, que não pode nem deve ser confundido com o conceito de “endividamento”, único objecto da acção levada a cabo pelo Tribunal. Mas, sempre se dirá, na óptica usada pelo Ministério da Saúde e agora chamada à colação, que, havendo disponibilidades, numa simples perspectiva de boa gestão dos dinheiros públicos, é altamente recomendável que o Estado reduza o prazo de pagamento das suas dívidas¹ (sendo de assinalar que, segundo informação da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P. ao Tribunal, o prazo médio de pagamento a fornecedores dos hospitais do Sector Público Administrativo passou de 3,7 meses em 2005 para 6,7 meses em 2006).

¹ Salienta-se que do total das dívidas reportadas pelas entidades ligadas ao Ministério da Saúde em 31 de Dezembro de 2006 (€ 1.461,4 milhões) se encontravam ainda por pagar, a 30 de Junho de 2007, € 670,3 milhões (45,9%).

Evitar-se ia, desse modo, que o Estado suportasse elevados juros implícitos, que os seus fornecedores não deixarão de incorporar no preço dos bens e serviços para compensar prazos dilatados de pagamento¹.

Em conclusão, o Tribunal mantém que a dívida a fornecedores externos, superior a € 5 mil por credor, de entidades ligadas ao Ministério da Saúde, incluídas no perímetro desta acção, é, em 31 de Dezembro de 2006, de € 1.461,4 milhões, valor que não é posto em causa pelo Ministério da Saúde, tendo crescido, relativamente a 31 de Dezembro de 2005, € 359,4 milhões, ou seja 32,6%.

Do total da dívida inventariada em 31 de Dezembro de 2006, continuava por pagar, em 30 de Junho de 2007, cerca de € 873,0 milhões, sendo cerca de 62,7% de dívidas vencidas e cerca de 37,3% de dívidas vincendas.

É de salientar que, em face dos dados recebidos, € 965,1 milhões (47,8%) dizem respeito a entidades do sector público administrativo (serviços integrados e serviços e fundos autónomos) e € 1.054,6 milhões (52,2% às outras entidades abrangidas, E.P.E. e S.A.).

Analizadas as respostas em função da natureza da dívida, verifica-se que daquele total (€ 2.019,7 milhões), cerca de 83,1% é respeitante ao fornecimento de bens e serviços, sendo que algumas entidades (essencialmente da área da saúde) não identificaram a natureza da dívida (11,3%), pelo que, presumindo-se que a quase totalidade desta dívida é referente a bens e serviços, pode concluir-se que, da dívida reportada, 94,4% é relativa à aquisição de bens e serviço; 5,4% respeita a “Outros” entre os quais se encontram as dívidas relativas a indemnizações compensatórias / compensações financeiras a cargo da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (28,2% desses “Outros”).

Apresenta-se, no Anexo I, a lista das entidades públicas que no inquérito referido apresentaram um montante de dívidas superior a € 10 milhões².

Estas 41 entidades apresentam dívidas no valor de € 1.651,3 milhões (81,8%), das quais se encontravam por pagar, em 30 de Junho de 2007, € 720,0 milhões (43,6%); em relação a 2005 este grupo de entidades apresenta dívidas superiores em € 332,7 milhões, sendo que apenas 5 entidades ligadas ao Ministério da Saúde evidenciam um aumento de € 244,8 milhões; regista-se, também, que por parte da DGT³ houve um decréscimo de € 36,3 milhões.

O tratamento da informação recolhida permitiu obter a lista dos credores do Estado relativamente à dívida total⁴, dívida vencida e dívida vincenda, verificando-se que a dívida total, no montante de € 1.967,6 milhões, se distribuía por 6.797 credores, apresentando-se no quadro seguinte a sua distribuição por montantes de dívida.

¹ Veja-se a este propósito o cálculo efectuado pela Comissão para Avaliação dos Hospitais Sociedade Anónima, nomeada pelo Governo, que estimou que estes juros implícitos orçavam em determinadas áreas 28% (cfr. Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2005, Volume I, pág. 196).

² Apresentando-se, também, às dívidas reportadas em 2005.

³ Considerando apenas as dívidas relativas a aquisição de bens e serviços e a indemnizações compensatórias / compensações financeiras e excluindo as dívidas relativas a bonificação de juros e as referenciadas na nota n.º 1 da pág. 4.

⁴ Com excepção da informação prestada pelo Hospital Geral de Santo António, E.P.E. (€ 52,1 milhões).



Quadro II.25 – Credores do Estado em 31 de Dezembro de 2006 por montantes de dívida

(em euros)

Credores					Total		
Classes / Montante			n.º	%	Valor		%
≥	5.000	≤	100.000	5395	79,37	142.458.968,33	7,24
>	100.000	≤	1.000.000	1162	17,10	346.055.083,11	17,59
>	1.000.000	≤	4.000.000	162	2,38	307.478.467,45	15,63
>	4.000.000	≤	10.000.000	44	0,65	292.391.455,11	14,86
>	10.000.000	≤	50.000.000	30	0,44	590.640.506,30	30,02
>	50.000.000			4	0,06	288.565.363,95	14,67
Total				6797	100,00	1.967.589.844,25	100,00

Fonte: Respostas recebidas das entidades devedoras através de inquérito efectuado pelo Tribunal.

Verifica-se, assim, que 78 credores, ou seja cerca de 1,2% do total, tinham, em 31 de Dezembro de 2006, créditos sobre o Estado superiores a € 4 milhões, totalizando o valor global de € 1.171,6 milhões, ou seja mais de 59,5% da dívida total identificada pelas entidades públicas devedoras.

Identificação dos principais credores do Estado e caracterização dos respectivos créditos¹

Dos 78 credores identificados da forma acima mencionada, foram recebidas respostas, em tempo útil, de 69 deles, ou seja 88,5%, que reportaram créditos, em 31 de Dezembro de 2006, no valor global de € 1.626,4 milhões, correspondendo 50,2% a créditos vencidos naquela data e 49,8% a créditos vincendos, conforme quadro seguinte.

Quadro II.26 – Créditos sobre o Estado dos seus principais credores

(em euros)

Intervalo de Créditos	N.º Ent.	31/12/2006					
		Créditos Vencidos		Créditos Vincendos		Total dos Créditos	
		Valor	%	Valor	%	Valor	Peso %
≥ 10.000.000	43	720.968.247,28	48,5	764.160.631,72	51,5	1.485.128.879,00	91,3
> 10.000.000	26	95.025.676,49	67,2	46.268.860,90	32,8	141.294.537,39	8,7
Total	69	815.993.923,77	50,2	810.429.492,62	49,8	1.626.423.416,39	100,0

Assim, da distribuição desses créditos por classes de montante do crédito verifica-se que:

- ◆ 43 entidades, cujos créditos serão superiores a € 10 milhões, apresentam um crédito total de € 1.485,1 milhões, representando 91,3% do total desses créditos (48,5% de créditos vencidos e 51,5% de créditos vincendos);

¹ 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”).

- ◆ 26 das restantes entidades, que responderam ao formulário, cujos créditos são inferiores a € 10 milhões, apresentam o valor total de € 141,3 milhões, representando 8,7% do total dos créditos (67,2% de créditos vencidos e 32,8 % de créditos vincendos).

Relativamente à situação desses créditos, em 30 de Junho de 2007, o montante dos créditos vencidos e não pagos é de € 354,9 milhões e o total dos créditos vincendos e não pagos é de € 307,1 milhões. Verifica-se, assim, de acordo com a informação disponibilizada ao Tribunal pelas entidades credoras, que do total dos créditos de € 1.626,4 milhões reportados a 31 de Dezembro de 2006 se mantinha por pagar, em 30 de Junho de 2007, o total de € 662,0 milhões, ou seja 40,7% desse total.

Analisada, de acordo com a informação reportada pelos credores, a antiguidade da dívida do Estado em 31 de Dezembro de 2006 verifica-se o seguinte:

- ◆ 77,4% do total, representando € 1.259,1 milhões, são créditos com origem em 2006 (destes, 48,6% respeitam a créditos vencidos naquela data);
- ◆ 8,5%, no valor de € 138,6 milhões, respeitam a créditos cuja origem se reporta ao ano de 2005 (destes, 95,2% respeitam a créditos vencidos a 31 de Dezembro de 2007);
- ◆ 3,3%, no valor de € 54,0 milhões, respeitam a créditos cuja origem se reporta a anos entre 2000 a 200);
- ◆ Apenas 0,3% no valor de € 4,8 milhões respeitam a créditos cuja origem se reporta a anos anteriores a 2003;
- ◆ 10,4% do total correspondem a credores que nos formulários remetidos não indicaram a data de constituição da dívida, a qual ascende a € 169,8 milhões.

Identificação das instituições bancárias credoras do Estado relativamente a bonificação de juros e caracterização dos respectivos créditos

Relativamente a bonificações de juros, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças apresentou ao Tribunal, através de formulário disponibilizado para o efeito, os seguintes valores em dívida:

Em 31-12-2005	€ 158,1 milhões
Em 31-12-2006	€ 144,6 milhões

Oficiadas as 14 instituições de crédito referenciadas na resposta da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças, foram recebidas respostas, em tempo útil, de 12 delas, que reportam créditos, em 31 de Dezembro de 2006, no valor global de €339,9 milhões, sendo que duas entidades (Banco Comercial Português e Caixa Geral de Depósitos) representam 98,3% do total dos créditos.



O Tribunal apurou que, nos valores reportados, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças considerou como dívida os valores reclamados pelas instituições de crédito até à data em que prestou a informação ao Tribunal e que respeitam a bonificações relativas aos anos de 2005 ou 2006 e a anos anteriores, independentemente da data em que foram conhecidos da DGT e da data em que verificou a sua validação.

Isso não impede, como se referiu no Parecer do ano transacto¹, que só quando a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças valida os valores reclamados é que os mesmos se consideram “certos, líquidos e exigíveis”.

Confirmação e Cruzamento de dados

No sentido de analisar in loco a informação reportada pelas entidades devedoras em 2005, o Tribunal realizou um conjunto de auditorias, estando já concluídos os relatórios respeitantes às seguintes entidades²: EP – Estradas de Portugal, E.P.E., Manutenção Militar, Instituto Politécnico Politécnico de Lisboa, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Universidade da Beira Interior e Centro Hospitalar de Setúbal.

Da análise efectuada verificou-se que as diferenças detectadas em relação à Estradas de Portugal, Manutenção Militar e Centro Hospitalar de Setúbal são inferiores a 1%, não materialmente relevantes, pelo que se considera, de um modo geral, fiável a informação reportada.

O mesmo já não aconteceu com as restantes entidades.

No caso do Instituto Politécnico de Lisboa e da Universidade da Beira Interior, verifica-se que estas entidades não reportaram qualquer dívida em 31 de Dezembro de 2005 mas tinham dívidas no montante de € 2,3 milhões e € 1,6 milhões, respectivamente. As divergências derivam, essencialmente, do facto de as facturas serem contabilizadas apenas aquando do seu pagamento, não sendo registada a data do documento (factura ou equivalente), a data do vencimento, nem a data efectiva do seu pagamento.

No caso da Universidade de Trás os Montes e Alto Douro verificou-se uma divergência entre o valor reportado de € 1,6 milhões e o valor agora confirmado de € 2,1 milhões, resultante do facto de não se ter contabilizado uma factura e notas de débito, não respeitando o princípio da especialização dos exercícios.

Em qualquer caso, foram considerados no Anexo I, quando aplicável, com referência a 31 de Dezembro de 2005, os valores agora confirmados.

¹ Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 2005, pág. 201.

² Os respectivos relatórios encontram-se disponíveis em www.tcontas.pt.

Os dados recolhidos em 2007 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 € 222,9 milhões, ou seja 22,3%, 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 (o total declarado pelas entidades credoras é superior ao indicado pelas entidades devedoras).

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 2006, a € 5 milhões.

Notas conclusivas

Tendo em conta a metodologia usada, o montante anteriormente identificado de € 2.019,7 milhões, reportado pelas entidades públicas devedoras, não representa a totalidade das dívidas não financeiras do Estado em 31 de Dezembro de 2006, 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 credor¹.

O Tribunal entende dever sublinhar, mais uma vez, que os valores aqui apresentados têm de ser entendidos com as reservas decorrentes de se basearem quase na totalidade apenas na informação prestada ao Tribunal pelas entidades devedoras e credoras. Isso não prejudica, porém, a oportunidade da sua divulgação como caracterização global da situação.

Registe-se o elevado crescimento da dívida verificado em 2006 em entidades ligadas ao Ministério da Saúde: € 359,4 milhões, ou seja um crescimento de 32,6% relativamente ao ano anterior.

Por outro lado, e com as reservas enunciadas, pode concluir-se que, relativamente às entidades abrangidas no perímetro desta acção, a dívida não financeira, de acordo com os valores reportados pelas entidades devedoras, não resultante de bonificação de juros, registou um crescimento, relativamente a 2005, de € 322,6 milhões, o que equivale a um incremento de 19,0%.

Porém, se forem consideradas as bonificações de juros, nas condições assinaladas, a dívida do Estado, em 31 de Dezembro de 2006, ascendia a € 2.164,3 milhões.

Finalmente, o Tribunal considera positivo que o Governo, como, aliás, sublinha o Ministro do Estado e das Finanças, na sua carta dirigida ao Tribunal, “reconhecendo que os atrasos nos pagamentos referentes a transacções comerciais são susceptíveis de gerar repercussões negativas sobre a actividade dos agentes económicos”, tenha já apresentado um “programa de redução dos prazos de pagamentos das Administrações Públicas”.

¹ As entidades oficiadas reportaram dívidas inferiores a € 5 mil, por credor, no montante total de € 68,7 milhões.



Anexo I – Entidades que apresentam dívidas não financeiras em 31 de Dezembro de 2006, superiores a € 10 milhões, e situação das mesmas a 30 de Junho de 2007

(em euros)

Entidade Devedora	Dívida a 31/12/2005 ^{a)} (1)	Dívida a 31/12/2006 (2)	Diferença 3=2-1	Dívida a 31/12/2006 e não paga a 30/06/2007
Administração Regional de Saúde do Norte	114.009.928,53	177.539.069,43	63.529.140,90	1.021.052,99
EP - Estradas de Portugal, E.P.E. ^{b)}	129.509.932,95	109.302.711,13	-20.207.221,82	26.208.392,67
Hospital de Santa Maria, E.P.E. – Lisboa	52.195.349,47	100.475.164,91	48.279.815,44	43.488.873,62
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo	45.346.859,47	98.180.718,98	52.833.859,51	25.915.847,33
Centro Hospitalar de Lisboa Central, E.P.E.	40.906.124,88	93.586.479,24	52.680.354,36	83.958.562,88
Centro Hospitalar de Lisboa Ocidental, E.P.E. – Lisboa	89.508.755,70	87.098.262,50	-2.410.493,20	56.388.587,47
Centro Hospitalar de Setúbal, E.P.E. ^{b)}	69.665.823,53	79.007.609,44	9.341.785,91	71.479.572,82
Direcção-Geral do Tesouro e Finanças ^{c)}	109.869.324,57	73.550.057,12	-36.319.267,45	21.759.949,69
Hospital de Garcia de Orta, E.P.E. – Almada	44.948.586,96	72.475.923,78	27.527.336,82	51.883.982,23
Administração Regional de Saúde do Centro	90.612.740,10	68.078.326,09	-22.534.414,01	2.593.044,46
Hospital Geral de Santo António, E.P.E.	45.192.750,31	52.069.264,04	6.876.513,73	15.186.497,44
Hospital de São João, E.P.E. – Porto	34.699.003,60	51.248.933,47	16.549.929,87	97.302,22
Hospital de São Marcos – Braga	27.485.702,65	37.380.920,65	9.895.218,00	27.442.345,78
Manutenção Militar ^{b)}	29.922.325,10	35.208.350,72	5.286.025,62	23.995.736,25
Hospitais da Universidade de Coimbra	17.340.760,82	34.764.453,26	17.423.692,44	14.648.652,99
ADSE	42.887.007,52	31.030.930,39	-11.856.077,13	856.125,22
Centro Hospitalar do Barlavento Algarvio, E.P.E.	31.214.057,82	30.312.614,11	-901.443,71	20.734.507,81
Centro Hospitalar do Alto Minho, E.P.E. – Ponte de Lima	17.857.545,58	30.093.186,53	12.235.640,95	17.508.778,03
Hospital Distrital de Faro	8.531.706,58	27.323.680,31	18.791.973,73	16.686.454,54
Hospital de Pulido Valente, E.P.E. – Lisboa	27.763.596,55	27.168.529,62	-595.066,93	22.495.132,11
Centro Hospitalar da Cova da Beira, E.P.E. – Covilhã	17.899.890,99	21.914.035,81	4.014.144,82	16.438.591,89
Direcção Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural ^{d) e)}	314.828,53	20.877.409,76	20.562.581,23	3.996.671,30
Centro Hospitalar de Trás-os-Montes e Alto Douro, E.P.E. ^{d)}	19.332.662,23	20.594.529,30	1.261.867,07	11.933.496,07
Centro Hospitalar de Cascais	8.205.364,77	20.553.403,80	12.348.039,03	16.219.506,49
Centro Hospitalar do Alto Ave, E.P.E. ^{d)}	11.963.949,91	20.026.925,38	8.062.975,47	13.061.535,73
Hospital de Nossa Senhora do Rosário, E.P.E. – Barreiro	16.233.555,00	18.965.110,79	2.731.555,79	6.332.205,58
Unidade Local de Saúde de Matosinhos, E.P.E.	18.920.613,75	17.577.279,89	-1.343.333,86	6.054.352,04
Hospital do Espírito Santo – Évora	7.625.187,36	17.240.327,42	9.615.140,06	11.298.334,74
Secretaria-Geral do Ministério da Justiça ^{d) f)}	22.901.818,13	17.193.552,34	-5.708.265,79	14.431.620,63
Instituto Português do Sangue	2.941.666,85	17.048.463,80	14.106.796,95	10.423.220,57
ICA, I.P. – Instituto do Cinema e do Audiovisual ^{e)}	14.115.750,75	15.934.679,63	1.818.928,88	11.103.852,24
Hospital Distrital de Santarém, E.P.E.	10.969.017,90	14.452.687,46	3.483.669,56	7.643.557,52
Centro Hospitalar do Médio Tejo, E.P.E. – Tomar	13.248.752,87	14.075.898,02	827.145,15	8.246.177,65
Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos	19.189.337,17	13.711.954,14	-5.477.383,03	6.212.747,83
IFAP, I.P.	20.467.867,45	13.568.838,83	-6.899.028,62	365.653,26
Hospital Distrital da Figueira da Foz, E.P.E.	7.722.463,15	13.197.277,56	5.474.814,41	7.776.097,64
Administração Regional de Saúde do Alentejo	17.566.663,71	12.927.477,12	-4.639.186,59	179.204,87
Instituto de Gestão Financeira e de Infra-Estruturas da Justiça ^{e)}	3.065.705,25	12.839.273,62	9.773.568,37	4.859.688,94
Centro Hospitalar de Vila Nova de Gaia	5.457.196,11	11.800.299,01	6.343.102,90	11.800.299,01
Direcção Regional de Educação de Lisboa ^{e)}	3.242.856,31	10.606.669,61	7.363.813,30	0,00
Centro Hospitalar do Médio Ave, E.P.E. ^{d)}	7.818.449,54	10.329.523,88	2.511.074,34	7.320.141,06
Total	1.318.671.480,42	1.651.330.802,89	332.659.322,47	720.046.353,61

-
- a) Indicam-se apenas as entidades cujas dívidas reportadas a 31/12/2006 são superiores a € 10 milhões.
- b) Os valores referidos como dívida reportada a 31/12/2005 são os validados no âmbito de auditorias realizadas pelo Tribunal, diferindo, assim, dos valores reportados com base nas informações destas entidades no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005.
- c) Reportando, não tendo sido consideradas as dívidas relativas a bonificação de juros: **em 2005**, € 109,6 milhões a compensações financeiras/indenizações compensatórias e € 0,3 milhões a aquisição de bens e serviços; **em 2006**, € 73,4 milhões a indenizações compensatórias/compensações financeiras e € 0,1 milhões a aquisição de bens e serviços, sendo os credores com dívidas superiores a € 5 milhões: PT Comunicações, S.A. (descontos de assinatura telefónica para reformados e pensionistas previstos no Decreto-Lei n.º 20-C/86, de 13 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 18/2003, de 3 de Fevereiro), SATA, S.A. (participação financeira, relativa ao subsídio ao bilhete, do 2.º semestre de 2005 e 1.º semestre de 2006 (Açores) e ano de 2005 (Madeira) ao abrigo do Decreto-Lei n.º 138/99, de 23 de Abril), TAP, S.A. (participação financeira, relativa ao subsídio ao bilhete, do 2.º semestre de 2005 e 1.º semestre de 2006 (Açores) e ano de 2005 e 1.º semestre de 2006 (Madeira) ao abrigo do Decreto-Lei n.º 138/99, de 23 de Abril) e Parque Expo98, S.A. (responsabilidades no âmbito das actividades dos Comissariados de Portugal nas exposições internacionais de Taejon de 1993 e de Lisboa de 1998).
- d) Dívidas referenciadas, em 2005, pelas anteriores entidades fundidas.
- e) Os valores referidos, em 2005, foram os reportados, em 2007, após pedido de esclarecimento face aos reportados pelas mesmas entidades no ano anterior.
- f) Os valores referenciados em 2006 são os reportados quer pelos SSMJ, quer pela Secretaria-Geral do Ministério da Justiça.



Anexo II – Entidades a quem o Estado devia em 31 de Dezembro de 2006 montantes superiores a € 5 milhões por fornecimento de bens e serviços

ABBOTT Laboratórios, Lda.
AIR LIQUIDE Medicinal, S.A.
AMGEN – Biofarmacêutica, Lda.
ANA – Aeroportos de Portugal, S.A.
ANF – Associação Nacional das Farmácias
ASTRAZENECA – Produtos Farmacêuticos, Lda.
B. BRAUN MEDICAL, Lda.
BAXTER MÉDICO – Farmacêutica, Lda.
BAYER Diagnostics Europe, Lda. (Sucursal em Portugal)
BCP – Banco Comercial Português, S.A. – Factoring
BENTO PEDROSO CONSTRUÇÕES, S.A.
BESLEASING E FACTORING – Instituição Financeira de Crédito, S.A.
BPI FACTOR – SOC.PORT.DE FACTORING, S.A.
BRISTOL – Myers Squibb Farmacêutica Portuguesa, Lda.
CAIXA LEASING E FACTORING – Instituição Financeira de Crédito, S.A.
CLISA – Clínica de Santo António, S.A.
CONSTRUTORA SAN JOSE, S.A.
CTT – Correios de Portugal, S.A.
FERROVIAL AGROMAN, S.A.
GASIN – Gases Industriais, S.A.
GENZYME Portugal, SA
GILEAD SCIENCES, Lda.
GLAXOSMITHKLINE – Produtos Farmacêuticos, Lda.
GUIDANT – Aparelhos Médicos, Lda.
HELLER FACTORING PORTUGUESA, S.A.
HOSPOR – Hospitais Portugueses, S.A.
IZASA Portugal – Distribuições Técnicas, Lda.
JOHNSON & JOHNSON, Lda.
LABESFAL-LABORATORIOS ALMIRO, S.A.
LABORATÓRIOS PFIZER, Lda.
LILLY PORTUGAL, PRODUTOS FARMACÊUTICOS, Lda.
MERK, SHARP & DOHME, Lda.
METRONIC Portugal, Lda.
MONTEADRIANO – Engenharia e Construção, S.A.
MOTA ENGIL – Engenharia e Construção, S.A.
NMC – Centro Médico Nacional, S.A.
NOVARTIS FARMA – Produtos Farmacêuticos, S.A.
OCTAPHARMA – PRODUTOS FARMACEUTICOS, LDA.
SCHERING – Plough Farma Lda.
SERONO Portugal, Lda.
SIEMENS, S.A.
SUCH – Serviço de Utilização Comum dos Hospitais
TAP – Portugal, S.A.
Teixeira Duarte – Engenharia e Construções, S.A.

VII – Património do Estado

A análise constante deste capítulo visa dar cumprimento à alínea c) do n.º1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e comporta três partes, as primeiras relativas ao património financeiro (do Estado e do Instituto de Turismo de Portugal) e a terceira ao património imobiliário.

1. PATRIMÓNIO FINANCEIRO DO ESTADO

A) Visão Global

Tal como vem sendo assinalado nos Pareceres dos últimos anos, 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, uma vez que 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, para colmatar tal insuficiência, o Tribunal aprovou Instruções¹ 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 plenamente aplicadas, situação que se espera ultrapassar em anos futuros, mas a informação prestada, embora incompleta em vários pontos, abrange um conjunto de activos financeiros mais vasto do que no ano precedente. Este facto, a alteração da composição dos subsectores, resultante da atribuição de autonomia financeira a três institutos detentores de activos que em 2005 integravam o subsector dos serviços integrados, e a circunstância de terem sido introduzidas rectificações e 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 2005.

No subsector dos serviços integrados (valores não consolidados), registou-se um decréscimo de 1% (€ 175,4 milhões) no valor nominal global dos activos financeiros, variação que é essencialmente explicada por decréscimos no valor nominal dos créditos por empréstimos (€ 195,5 milhões) e das participações societárias (€167,2 milhões) e pelo acréscimo do valor nominal dos outros activos financeiros (€200 milhões). Como aspectos mais salientes da evolução deste subsector em 2006, destacam-se:

- ◆ A concessão de um empréstimo à Estaleiros Navais de Viana do Castelo, SA, no montante de € 30 milhões, para consolidação de passivos bancários de curto prazo, e o reforço em € 9,5 milhões do montante de um empréstimo à República de Cabo Verde, destinado ao financiamento de obras públicas.
- ◆ A Hidroeléctrica de Cahora Bassa pagou USD 250 milhões que foram imputados ao pagamento parcial de juros de mora em dívida.
- ◆ O agravamento da situação de mora dos créditos sobre a Hidroeléctrica de Cahora Bassa² e a República de Moçambique, já assinalada nos Pareceres anteriores e a inexistência de

¹ Instruções n.º 2/2000-2.ªSecção, publicadas no Diário da República, II série, de 20 de Dezembro de 2000, que substituíram as aprovadas em 1993.

² O pagamento acima referido não impediu o vencimento, em 2006, de novas prestações de capital e juros que, não sendo pagas, entraram em mora.



progressos na regularização dos créditos sobre a Sorefame e o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado.

- ◆ A alienação à PARPÚBLICA de cerca 147 milhões de acções da GALP Energia, de 21 milhões de acções da REN – Rede Eléctrica Nacional, de 15 milhões de acções da ANA – Aeroportos de Portugal, e de 6 milhões de acções da Sociedade Imobiliária – Autódromo Fernanda Pires da Silva. Em resultado destas operações o Estado deixou de ter participação directa na GALP Energia, na REN e na Sociedade Imobiliária – Autódromo Fernanda Pires da Silva.
- ◆ As participações proporcionaram ao Estado € 472,4 milhões de dividendos, valor muito superior ao de 2005 que fora de € 84,6 milhões. Os dividendos recebidos em 2006 referem-se a dez empresas: ANA – Aeroportos de Portugal, Administração dos Portos do Douro e Leixões, Caixa Geral de Depósitos, Empresa de Desenvolvimento Mineiro, Petróleos e Gás de Portugal, LISNAVE, PARPÚBLICA, Portugal Telecom, REN – Rede Eléctrica Nacional e Sonagi.
- ◆ A alienação de acções integradas na carteira do Estado proporcionou uma receita de € 1.505,4 milhões, valor inferior aos € 1.600 milhões previstos no orçamento inicial.

Em 2006, as receitas de alienação de partes sociais de empresas, o saldo transitado do ano anterior e os juros e reembolsos de empréstimos e outras aplicações financeiras do Fundo de Regularização da Dívida pública totalizaram € 1.600,5 milhões. As aplicações efectuadas pelo Fundo ascenderam a € 1.224,9 milhões, € 1.205 milhões em anulação e amortização de dívida pública e € 19,8 milhões em participações de capital, daí resultando um saldo, que transitou para 2007, no valor de € 375,7 milhões.

No subsector dos serviços e fundos autónomos, a análise realizada recaiu sobre o património financeiro gerido por 90 organismos, continuando verificar-se que a maioria deles detinha uma carteira pouco diversificada, composta por um só tipo de activo financeiro.

No final do ano de 2006, o património financeiro declarado atingia um valor nominal de € 6.350,6 milhões (valor não consolidado), o que representa uma evolução pouco significativa de € 7,0 milhões (0,1%) em relação ao final de 2005, tendo ainda proporcionado rendimentos no valor de € 134,5 milhões. Contrariamente ao registado nos anos anteriores, a carteira de títulos de dívida pública registou um decréscimo (€ 176,1 milhões) relacionado, essencialmente, com a carteira da Caixa Geral de Aposentações. Dos restantes tipos de activos, salienta-se o crescimento dos créditos por empréstimos (€ 103,7 milhões), das participações não societárias (€ 37,8 milhões) e dos fundos de investimento (€ 35,9 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, representando os títulos de dívida pública e os créditos por empréstimos cerca de 87% do valor global do património financeiro deste subsector. Outros activos há que continuam a não ter expressão, como é o caso dos títulos de participação e dos créditos por execução de garantias. Observou-se ainda que cerca de 70,5% do valor global do património financeiro se concentrava, em 31 de Dezembro de 2006, 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.

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. Como resultado, obtiveram-se os valores que se apresentam nos quadros e gráfico seguintes.

Quadro II.27 – Evolução do património financeiro consolidado por tipo de activo

(em milhares de euros)

Tipo de activo	Valor Nominal		Variação	
	31-12-05	31-12-06	Em valor	Em %
Créditos por empréstimos	5 804 441	5 715 797	-88 644	-1,5
Créditos por garantias	364 249	355 566	-8 682	-2,4
Outros créditos	271 548	268 303	-3 245	-1,2
Obrigações	102 296	110 246	7 950	7,8
Títulos de participação	884	884		
Fundos de investimento	468 876	503 995	35 119	7,5
Participações societárias	7 826 551	7 659 697	-166 853	-2,1
Participações não societárias	4 622 413	4 660 203	37 791	0,8
Outros activos financeiros	85 474	282 981	197 507	231,1
Total	19 546 731	19 557 673	10 941	0,1

Verificou-se uma variação pouco significativa (0,1%) no valor nominal consolidado dos activos financeiros analisados neste capítulo¹. Esta variação é, em grande medida, determinada pelo crescimento do valor dos outros activos financeiros (€ 197,5 milhões), das participações não societárias (€ 37,8 milhões) e das participações em fundos de investimento (€ 35,1 milhões) e pela redução do valor das participações societárias (€ 166,9 milhões) e dos créditos por empréstimos concedidos (€ 88,6 milhões). O quadro e gráfico seguintes apresentam, em valor e em estrutura, a composição das carteiras de activos financeiros dos dois subsectores aqui considerados, reportada a 31 de Dezembro de 2006 (valores consolidados).

Quadro II.28 – Repartição do património financeiro por subsector e tipo de activo

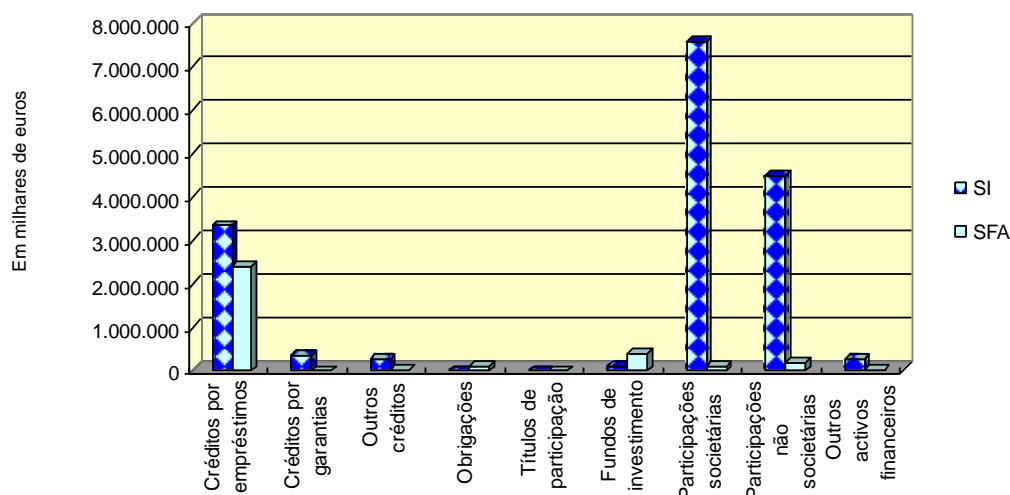
(em milhares de euros)

Tipo de activo	Subsectores				Total	
	SI		SFA		Montante	Estrutura (%)
	Montante	Estrutura (%)	Montante	Estrutura (%)		
Créditos por empréstimos concedidos	3 331 475	20,4	2 384 323	74,6	5 715 797	29,2
Créditos por execução de garantias	354 323	2,2	1 243	0,0	355 566	1,8
Outros créditos	262 223	1,6	6 079	0,2	268 303	1,4
Obrigações	5	0,0	110 241	3,4	110 246	0,6
Títulos de participação			884	0,0	884	0,0
Fundos de investimento	98 897	0,6	405 098	12,7	503 995	2,6
Participações societárias	7 560 258	46,2	99 439	3,1	7 659 697	39,2
Participações não societárias	4 479 420	27,4	180 783	5,7	4 660 203	23,8
Outros activos financeiros	275 470	1,7	7 511	0,2	282 981	1,4
Total	16 362 072	100	3 195 601	100	19 557 673	100

¹ O património financeiro da Segurança Social é analisado no Título 3.



Gráfico II.23 – Repartição do património financeiro por subsector e tipo de activo



B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Limite para a realização de operações activas

Em 2006, os serviços integrados concederam empréstimos de médio e longo prazo no valor de cerca de € 39,5 milhões e os concedidos pelos serviços e fundos autónomos ascenderam a € 244,5 milhões, ultrapassando-se assim, largamente, o limite fixado na Lei do Orçamento do Estado, que era de € 100 milhões. Foram, também, concedidos 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 69.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006, quer na parte respeitante ao valor máximo fixado para as operações a realizar, quer na parte relativa à entidade competente para as autorizar.

Situações idênticas foram detectadas em 2004 e 2005, dando origem a recomendações do Tribunal dirigidas à Assembleia da República e ao Governo. A Lei do Orçamento do Estado para 2008 já contempla limites individualizados para a concessão de empréstimos e outras operações activas pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos, com montantes significativamente superiores aos dos anos anteriores, pelo que esta questão poderá ser ultrapassada em 2008.

b.1.2) Participação no FIQ PME Investimentos

Em 2006, o Estado realizou a parte do capital que subscrevera no FIQ PME Investimentos e que não fora ainda realizada, recorrendo para tal efeito a receitas das privatizações no valor de € 600.952. Posteriormente, porque alguns dos outros participantes no Fundo decidiram não acompanhar o Estado

na realização do capital não realizado, a assembleia de participantes deliberou reduzi-lo para o valor efectivamente realizado. Em consequência, o Fundo entregou ao Estado € 612.795, mas, esta verba não foi devolvida ao Fundo de Regularização da Dívida Pública. A sua contabilização como receita geral do Estado violou o disposto na Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, e na Constituição, que estabelecem para estas receitas um regime especial de consignação.

b.1.3) Participações em sociedades e associações por parte de uma instituição do ensino superior

Relativamente à participação da Faculdade de Medicina da Universidade de Coimbra, saliente-se que, não existindo na Lei n.º 108/88, de 28 de Setembro (Lei de autonomia das Universidades), qualquer disposição que autorize a tomada de participações em sociedades, associações e fundações, não tendo a Faculdade em questão promovido, ao contrário de outras instituições congéneres, a introdução nos respectivos estatutos de normas que previssessem tais participações, tanto mais que, actualmente, o artigo 13.º 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, o Tribunal considera que a despesa realizada por esta Instituição com a referida aquisição em ano anterior a 2006, carece de base legal e é susceptível de implicar responsabilidade financeira.

b.1.4) 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.1.5) Liquidação da sociedade Lisboa 94 - Sociedade Promotora de Lisboa Capital Europeia da Cultura

O Fundo de Fomento Cultural, enquanto accionista da sociedade “Lisboa 94 – Sociedade Promotora de Lisboa Capital Europeia da Cultura, SA” continua a informar que a mesma se encontra em liquidação, a qual, nos termos do Decreto-Lei n.º 145/92, de 21 de Julho, deveria ter sido concluída em 31 de Dezembro de 1995.

b.1.6) Despesa sem cobertura orçamental

A Universidade do Porto realizou uma despesa com activos financeiros no valor de € 3.500 para a qual não existia cobertura orçamental, uma vez que não chegou a ser aprovada a alteração orçamental que criava a dotação a que a despesa foi imputada, situação que pode implicar responsabilidade financeira

b.1.7) 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.



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

b.2.1) Créditos extintos

Foram detectadas situações de anulação de créditos por parte de vários serviços e fundos autónomos, que não estão reflectidas no Mapa n.º 8 – “Créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão” que acompanha a Conta Geral do Estado, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 76.º da Lei de enquadramento orçamental.

Esta situação decorre, por um lado, da respectiva informação não ter sido solicitada por algumas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento ou, tendo sido reportada à respectiva Delegação, não ter sido incluída nos referidos mapas e, por outro, de alguns organismos não terem incluído a totalidade dos créditos anulados.

Recomendação 45 – PCGE/2006

Assim, o Tribunal recomenda que sejam aperfeiçoados os mecanismos necessários ao cumprimento do estabelecido no n.º 2 do artigo 76.º da Lei de enquadramento orçamental.

b.2.2) 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 prazo¹, em virtude de:

- ◆ Classificação incorrecta, noutros capítulos, de receitas respeitantes ao reembolso de subsídios atribuídos no âmbito de programas comunitários (Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento), à alienação de unidades de participação (Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge) e à liquidação de uma associação (Instituto Superior Técnico);
- ◆ Classificação incorrecta, no capítulo respeitante a activos financeiros, de receitas relativas a juros de empréstimos e a prémios de risco cobrados (Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública e Instituto de Acção Social das Forças Armadas);
- ◆ Classificação incorrecta da despesa relacionada com a participação na constituição de uma associação (Universidade da Beira Interior) noutro agrupamento;
- ◆ Classificação incorrecta das participações financeiras concedidas no âmbito do projecto “Chiado com Cor” (Fundo Remanescente de Reconstrução do Chiado), bem como do pagamento de uma quota extraordinária a uma associação (Universidade de Aveiro), como activos financeiros;
- ◆ Classificação incorrecta das receitas e despesas relativas a empréstimos de curto prazo (Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública e Instituto de Turismo de Portugal) e a títulos de dívida pública de curto prazo (Caixa Geral de Aposentações), em activos financeiros de médio e longo prazos;
- ◆ Classificação incorrecta da despesa associada à realização de uma participação numa associação (Universidade do Porto) em activos financeiros de curto prazo;

¹ Este assunto está desenvolvido no Volume II, ponto 7.3.4.

-
- ◆ Classificação incorrecta, como despesas do ano, 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);
 - ◆ Omissão na Conta Geral do Estado das receitas e despesas respeitantes a parte do produto da venda/reembolso de títulos e a aquisições de títulos (Caixa Geral de Aposentações), bem como de parte da despesa relacionada com participações (Universidade do Porto).

b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

b.3.1) 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 continuou em 2006 a não esclarecer 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. PATRIMÓNIO FINANCEIRO DO INSTITUTO DE TURISMO DE PORTUGAL

A) Visão Global

O Tribunal realizou uma auditoria ao património financeiro do Instituto de Turismo de Portugal¹, tendo como principais objectivos actualizar a avaliação do sistema de controlo interno do Instituto, na parte relativa ao património financeiro do Instituto, verificar se foram acolhidas as recomendações constantes do Parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) de 2004 e completar a informação sobre a carteira de participações do Instituto, reportada a 2006, confirmando a sua pertinência do ponto de vista dos objectivos do Instituto.

No domínio da gestão das participadas, observou-se que, no início de 2006, o Instituto de Turismo de Portugal contava com 21 participadas, tendo alienado à PARPÚBLICA – Participações Públicas, SGPS, S.A., durante o ano de 2006, pelo valor nominal, as suas posições na Sociedade Gestora do Autódromo Fernanda Pires da Silva, S.A., na Sociedade Imobiliária do Autódromo Fernanda Pires da Silva, S.A., e os créditos sobre as mesmas participadas. Das 19 participadas subsistentes, uma tem o estatuto de associação de regime especial, 11 o de sociedades, e as restantes 7 participações respeitam a fundos, um dos quais fundação pública, e os outros 6 patrimónios autónomos;

O Instituto de Turismo de Portugal assegura a administração ou um acompanhamento estreito em relação à F. Turismo – Capital de Risco, S.A., ao Fundo de Capital de Risco – F. Turismo, à F. Turismo – Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, S A, ao Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Turístico – FIIFT, ao Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Turístico II – FIIFT II, e à ENATUR – Empresa Nacional de Turismo, S.A., podendo ser considerado que, em diferentes graus, estas 6 participadas bem como as outras 8 participações em que o Instituto é minoritário mas cuja gestão é assegurada pelo IAPMEI ou por empresas do seu universo, servem objectivos de política sectorial e estão devidamente instrumentalizadas, devendo, no entanto, referir-se que, em relação às do sector da garantia mútua, os benefícios colhidos pelo sector do turismo não correspondem ainda à proporção do envolvimento financeiro do Instituto.

¹ Relatório de Auditoria n.º 46/07 – 2ª Secção.



Em relação às 5 participações restantes, quer por as razões do investimento estarem ultrapassadas, quer por a participação do Instituto de Turismo de Portugal ser pouco significativa, verifica-se um grau de instrumentalização praticamente nulo, não se justificando a sua manutenção em carteira, com a possível excepção do caso da TURISTRELA, concessionária da exploração do turismo e desportos na Serra da Estrela.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Inexistência de órgão de fiscalização

No decurso da auditoria verificou-se que, durante o ano de 2006, o Instituto de Turismo de Portugal não dispôs de qualquer órgão de fiscalização, uma vez que a Comissão de Fiscalização existente foi considerada extinta por força do disposto no artigo 50.º do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10 de Março (decreto-lei de execução orçamental para 2006), sem que tenha sido nomeado o Fiscal Único previsto na Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro (Lei-Quadro dos Institutos Públicos), e que também o Gabinete de Auditoria Interna previsto no regulamento de estrutura orgânica vigente em 2006, não funcionou durante este ano.

Recomendação 46 – PCGE/2006

Recomenda-se ao Governo, através do Ministro da Economia e Inovação, que promova urgentemente a nomeação do Fiscal Único do ITP determinando-lhe a produção de um relatório de avaliação da legalidade, regularidade e boa gestão financeira e patrimonial do Instituto durante o período em que este se encontrou sem órgão de fiscalização.

b.1.2) Alienação de acções

As alienações de acções realizadas pelo Instituto de Turismo de Portugal em 2006 devem considerar-se irregulares por inexistência de prévio parecer favorável do órgão de fiscalização, exigido pelo artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 328/88, de 27 de Setembro.

b.1.3) Rescisão de contratos

Verificou-se que é prática corrente que à rescisão de um contrato celebrado no âmbito do Sistema de Incentivos à Modernização Empresarial e do Sistema de Incentivos a Produtos Turísticos de Vocação Estratégica, por incumprimento das obrigações do promotor, suceda a celebração de um novo contrato, enquadrado no regime dito de “financiamentos directos”, que desde 2000 não tem acolhido novas operações, sem que tal enquadramento tenha suporte no Regulamento de Financiamentos do Instituto, aprovado pelo Despacho Normativo n.º 14/2001, publicado em 14 de Março de 2001.

Recomendação 47 – PCGE/2006

Recomenda-se ao Governo, através do Ministro da Economia e Inovação, que promova a clarificação do enquadramento normativo das operações de recuperação de créditos, particularmente das que decorram de rescisão de contratos de concessão de incentivos.

b.1.4) Empréstimos e garantias

Não existiam garantias pendentes, mas foi identificado um caso de concessão de apoio financeiro, sob a forma de suprimentos, ao Centro Português de Design, no montante de € 100.000, o que contrariou o disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos do Instituto de Turismo de Portugal então vigentes, que só permitiam a prestação de apoio financeiro directo ou indirecto a empresas de turismo, bem como o disposto no n.º 2 do artigo 6.º desses Estatutos, ao não ser exigida qualquer garantia (o crédito foi entretanto integralmente provisionado), e em que também não foi obtida a autorização do Ministro de Estado e das Finanças nem o cabimento no limite para operações activas fixado na Lei do Orçamento do Estado para 2006.

Recomendação 48 – PCGE/2006

Recomenda-se ao Governo, através do Ministros de Estado e das Finanças e da Economia e Inovação, que assegure a observância, na concessão de empréstimos por parte do ITP dos limites anualmente definidos na Lei do Orçamento do Estado e que também se aplicam aos fundos e serviços autónomos.

b.2) Correção dos valores apresentados

b.2.1) Provisão relativa à Spidouro

O Instituto de Turismo de Portugal vem-se opondo, correctamente, à reactivação da SPIDOURO, que se encontra sem actividade e desprovida quer de activos quer de pessoal, sendo de notar que, à luz, quer do estatuto da participada, quer da posição favorável à sua liquidação que tomou oportunamente, não faz qualquer sentido que conste do seu balanço uma provisão superior ao valor da sua participação.

b.2.2) Imóveis adquiridos para extinção de créditos

A expressão contabilística dos factos conexos com a gestão das situações em contencioso constitui especial motivo de preocupação uma vez que, conforme já foi apontado na anterior verificação externa do Tribunal de Contas, continuam a ser tratadas inadequadamente no Sistema de Execução de Processos as situações de aquisição de imóveis por dação em pagamento ou por utilização do crédito para adjudicação dos bens imóveis postos em venda, uma vez que se considera o processo de empréstimo em aberto até à venda pelo Instituto dos bens adquiridos, em vez de considerar extinta a relação de crédito.

b.2.3) Anulação de créditos

Nas situações de venda de créditos, é usual, embora não traduza a natureza da operação, lançar-se o preço de venda como pagamento da dívida originária, e anular-se o remanescente, como se o crédito tivesse sido extinto por pagamento em vez de ter sido transferida a sua titularidade. O tratamento destas situações como anulação de créditos ignora a tipificação de situações exigida pelas alíneas d) a h) do n.º 2 do artigo 76.º da Lei de enquadramento orçamental, cuja concretização se pode apoiar na classificação plasmada na Portaria n.º 1122/2000 (2.ª série), e traduz-se na prestação de informação errada ou omissa à Direcção-Geral do Orçamento, no âmbito da elaboração da Conta Geral do Estado, ao Tribunal de Contas, no âmbito do cumprimento das Instruções n.º 2/2000 - 2.ª Secção, podendo dificultar a detecção de infracções financeiras, e ao Banco de Portugal, no âmbito da centralização da informação por responsabilidades de crédito e garantias bancárias, para além de adulterar informação necessária à própria gestão do Instituto.



b.2.4) Concessão de empréstimos

Existindo dois créditos do Instituto de Turismo de Portugal resultantes de subrogação, respectivamente sobre o Touring Club de Portugal, S.A. e sobre a SOSUL - Sociedade Hoteleira do Sul, S. A., só o primeiro se encontra contabilizado como tal no balanço.

b.3) Economia, eficiência e eficácia da gestão

b.3.1) Anulação e perdão de dívidas

No âmbito dos créditos por empréstimos concedidos, o Instituto de Turismo de Portugal procede a anulações de capital ou de juros num conjunto muito diversificado de situações que incluem o perdão da dívida, de legalidade questionável, e o reconhecimento do crédito como incobrável, não se exigindo deliberação prévia do Conselho Directivo que suporte a anulação, e havendo casos em que se procede à anulação das importâncias em dívida sem que estejam esgotadas as possibilidades de accionamento de garantias, designadamente de terceiros, consubstanciando essa prática um perdão não assumido.

b.4) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

b.4.1) Concessão de empréstimos

No âmbito da concessão de empréstimos, os principais pontos fracos são a não utilização da informação sobre o cumprimento das entidades promotoras na análise e decisão de financiamento de novos projectos de investimento, a adopção, no âmbito dos sistemas de incentivos, de um processo de decisão assente na concessão de pontuações que não implica a exclusão obrigatória dos promotores sem suficiente solidez financeira, com potenciais prejuízos futuros para o Instituto, a inexistência de manuais de procedimentos no âmbito do Sistema de Execução de Processos e da contabilidade, e o recurso elevado a lançamentos manuais.

3. PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO

A) Visão Global

O artigo 75.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto – Lei de enquadramento orçamental – estabelece que a CGE compreende “mapas contabilísticos gerais referentes à situação patrimonial”, referindo porém que a apresentação do balanço e da demonstração de resultados do subsector 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.

Conforme foi assinalado, no parecer sobre a CGE do ano transacto, o facto de não se encontrar concluída a inventariação do património do Estado e a não inclusão dos referidos mapas contabilísticos na CGE continua a impedir que o Tribunal se pronuncie sobre a matéria relativa ao património imobiliário do Estado. Apesar de em sede de Parecer sobre a CGE de 2006 a análise financeira continuar condicionada, foi realizada uma acção de controlo sobre as operações efectuadas no âmbito do património imobiliário do Estado abrangendo serviços integrados e serviços e fundos autónomos.

Ao Inventário e Cadastro dos Bens do Estado continua a ser aplicável o disposto no Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de Outubro e na Portaria n.º 671/2000, II série, de 17 de Abril. Relativamente ao património dos organismos autónomos, estabelece 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.

a.1) Receita resultante da alienação de imóveis

De acordo com os dados reportados pela Direcção-Geral do Património em 2006, o valor global contabilizado em alienação de imóveis foi de € 216.211,3 milhares, respeitando a transacções realizadas em 2006 e em anos anteriores, conforme se ilustra no quadro seguinte:

Quadro II.29 – Alienação de imóveis

(em milhares de euros)

Entidade	Receita de 2006	Receita de anos anteriores	Total
Estado	184 433,4	1 507,8	185 941,3
Institutos Públicos	29 212,1	1 057,9	30 270,0
Total	213 645,6	2 565,7	216 211,3

O valor global contabilizado relativo a 2006, foi resultante das seguintes modalidades de alienação:

Quadro II.30 – Alienação de imóveis por modalidade

(em milhares de euros)

Modalidade	Valor	Percentagem
Ajuste directo	212 049,1	99,25
Cessão definitiva	802,6	0,38
Hasta pública	771,6	0,36
Venda extra judicial	22,3	0,01
Total	213 645,6	100,00

Com base na informação remetida pela Direcção-Geral do Tesouro verificou-se que o valor indicado pela Direcção-Geral do Património, como receita de 2006 (€ 213.645,6 milhares) incluía o montante de € 18.590,0 milhares referente a receitas obtidas no período complementar, tendo-se apurado uma diferença de € 250,7 milhares entre a totalidade dos valores recebidos (€ 213.896,3 milhares) e os contabilizados (€ 213.645,6 milhares), a qual corresponde aos montantes recebidos e depositados na Direcção-Geral do Tesouro, conta da Direcção-Geral do Património e que, em 31 de Dezembro de 2006, aguardavam despacho de afectação da receita, do Ministro de Estado e das Finanças.

Apurou-se ainda, que 92,5% do valor contabilizado pela Direcção-Geral do Património foi obtido através de assinatura de contratos promessa de compra e venda à SAGESTAMO – Sociedade Gestora de Participações Sociais Imobiliárias, S. A., cujos títulos de alienação à data da conclusão dos trabalhos preparatórios deste parecer ainda se encontravam por emitir.

Tendo em vista avaliar a fiabilidade da informação relativa à alienação dos imóveis do Estado contida na Conta Geral do Estado de 2006, procedeu-se ao confronto, por classificação económica e por entidade, dos valores reportados pela Direcção-Geral do Património, com os inscritos naquela Conta.



Os quadros seguintes reflectem as divergências apuradas:

Quadro II.31 – Distribuição da receita proveniente da alienação de imóveis

(em milhares de euros)

Classificação Económica	DGP	CGE (SI+SFA)	Divergências
09.01 - Terrenos	29 917,4	46 063,0	- 16 145,7
09.02 - Habitações	1 391,3	19 617,5	- 18 226,2
09.03 - Edifícios	184 902,6	265 028,6	- 80 125,9
Total	216 211,3	330 709,1	- 114 497,8

Quadro II.32 – Divergência apurada por tipo de entidade

(em milhares de euros)

Entidade	DGP	CGE	Divergências
Serviços Integrados	185 941,3	192 425,4	- 6 484,1
Serviços e Fundos Autónomos	30 270,0	138 283,7	- 108 013,7
Total	216 211,3	330 709,1	- 114 497,8

Considerando a desagregação da receita por tipo de entidades verifica-se que esta divergência assume maior expressão nos serviços e fundos autónomos (94,3%).

a.2) Despesa com a aquisição de imóveis

De acordo com a Conta Geral do Estado, o valor global das aquisições de imóveis, em 2006, ascendeu a € 318.246,0 milhares, incluindo serviços integrados e serviços e fundos autónomos, conforme é evidenciado no quadro seguinte:

Quadro II.33 – Despesa do Estado com investimentos na aquisição de bens de capital

(em milhares de euros)

Classificação económica	SI	SFA	SI + SFA
07.01.01 - Terrenos	1 254,3	4 151,6	5 405,9
07.01.02 - Habitações	208,8	2 360,0	2 568,9
07.01.03 - Edifícios	86 235,3	163 170,2	249 405,5
07.01.04 - Construções Diversas	21 483,5	39 382,2	60 865,8
Total	109 181,0	209 064,1	318 246,0

Com base na informação remetida ao Tribunal pela Direcção-Geral do Património, apurou-se que o valor da despesa com a aquisição de imóveis foi de € 115.442,9 milhares. Aquela informação, apesar da solicitação do Tribunal, não se encontra discriminada por classificação, pelo que a comparação de valores com a Conta Geral do Estado apenas foi possível ao nível de valores globais.

No quadro seguinte ilustram-se as divergências entre os valores apresentados pela Direcção-Geral do Património e os inscritos na Conta Geral do Estado:

Quadro II.34 – Divergências apuradas por tipo de entidade

(em milhares euros)

Entidade	DGP	CGE	Divergências
Serviços Integrados	112 690,1	109 182,0	3 508,1
Serviços e Fundos Autónomos	2 752,9	209 064,1	- 206 311,2
Total	115 442,9	318 246,0	- 202 803,1

a.3) Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública

Tendo em conta a informação da base de dados da Direcção-Geral do Património relativa ao Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública (RIAP), já validada para 4.137 imóveis, apurou-se que estes estão ocupados por entidades públicas e que a sua titularidade se distribui da seguinte forma:

Quadro II.35 – Titularidade das instalações

Titularidade	Tipo de Cedência	Número de Imóveis	%
Próprias	–	1 853	44,8
Arrendadas	–	1 169	28,3
Cedências	Gratuita	1 012	24,5
	Onerosa	103	2,5
Total		4 137	100,0

Conforme resulta do quadro supra, 44,8% dos imóveis ocupados são património do Estado e 55,2% respeitam a imóveis cedidos e arrendados cuja propriedade é pertença do Estado ou de privados.

No quadro seguinte pode observar-se que dos 1.853 imóveis pertencentes ao Estado, 47,6% encontram-se inscritos na Matriz Predial e registados nas respectivas Conservatórias do Registo Predial, 30,6% não têm inscrição nem registo e que 57,8% do valor atribuído aos imóveis que são propriedade do Estado respeita a prédios que não se encontram registados no Registo Predial nem foram objecto de inscrição matricial.

Quadro II.36 – Caracterização das instalações próprias

(em milhares de euros)

Registo Predial	Inscrição Matricial	Número de Imóveis	%	Valor
Com registo	Com inscrição	882	47,6%	869 309,0
	Sem inscrição	146	7,9%	64 789,3
Sem registo	Com inscrição	247	13,3%	193 968,7
	Sem inscrição	567	30,6%	1 575 989,4
Sem informação		11	0,6%	21 680,7
Total		1 853	100,0%	2 725 737,1



De referir ainda, que dos 1.853 imóveis inscritos na base de dados da Direcção-Geral do Património 326 têm afecto o valor de € 0,00.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

O Inventário e Cadastro dos Bens do Estado continua por concluir não tendo, por conseguinte, sido dado cumprimento ao artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental.

No que respeita ao Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública foi constituída uma base de dados com informação sobre o Património Imobiliário do Estado que se encontra em fase de validação pelos Ministérios.

Recomendação 49 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que após a validação da base de dados do Recenseamento dos Imóveis da Administração Pública pelos respectivos serviços se proceda à avaliação do património imobiliário do Estado, por forma a permitir que a curto prazo, seja concluído o Inventário e Cadastro dos bens do Estado e do património dos serviços e fundos autónomos, com vista a dar cumprimento ao disposto no artigo 75.º da Lei de enquadramento orçamental.

Nas alienações efectuadas à SAGESTAMO – Sociedade Gestora de Participações Sociais Imobiliárias, S.A., apurou-se que, com excepção de dois processos, foram concedidos descontos superiores aos 2% de pronto pagamento permitidos por lei, impedindo assim, a entrada de receita nos cofres do Estado no montante de € 32.155,4 milhares, o que, nos termos da Lei 98/97, de 26 de Agosto, poderá configurar uma infracção financeira por “não arrecadação de receita” passível de eventual apuramento de responsabilidade financeira.

b.2) Fiabilidade do sistema de controlo interno

O confronto entre os valores indicados pela Direcção-Geral do Património e os inscritos na Conta Geral do Estado, quer para as alienações, quer para as aquisições de património, só foi possível em termos de valores globais e relativamente à receita bruta, uma vez que aquela direcção-geral não procedeu, como deveria, à desagregação dos valores por classificação económica.

Aquele confronto permitiu apurar que a Direcção-Geral do Património inscreveu em receita de alienações (serviços e fundos autónomos) menos cerca de € 114.497,8 milhares do que é apresentado na Conta Geral do Estado, o que corresponde a 65,4% do valor total das alienações e, menos € 202.803,1 milhares em aquisições.

Recomendação 50 – PCGE/2006

Com vista a evitar a ocorrência de divergências deverá ser promovida a articulação entre a Direcção-Geral do Orçamento e a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças de modo a permitir que esta entidade, enquanto responsável pela gestão do património imobiliário do Estado, tenha conhecimento da informação relativa à totalidade da receita e da despesa proveniente das alienações e das aquisições daquele património, por classificação económica.

VIII – Operações de Tesouraria

O Parecer sobre a movimentação de fundos por operações de tesouraria registada na Conta Geral do Estado de 2006 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, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto. Este Parecer encontra-se suportado pelos resultados obtidos com as acções seguintes:

- ◆ Auditoria à Contabilidade do Tesouro de 2006, com o objectivo de avaliar o grau de execução do disposto no Capítulo V do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, quanto à conformidade legal dos processos de contabilização e controlo e quanto à fiabilidade tempestiva da informação contabilística.

Para concretizar este objectivo foi analisado o sistema de contabilização e controlo utilizado para registo das operações de tesouraria, incluindo a revisão analítica de observações e recomendações resultantes das auditorias previamente efectuadas no mesmo âmbito. Foram também analisados elementos contabilísticos seleccionados por critérios de incidência sobre a movimentação resultante de inovações, alterações, menor fiabilidade tempestiva ou potenciais irregularidades face ao respectivo regime legal e regulamentar.

O objecto desta acção correspondeu ao conjunto de serviços da Direcção-Geral do Tesouro com intervenção operativa nos processos de contabilização e controlo das operações de tesouraria.

- ◆ Análise sobre a implementação do princípio da unidade de tesouraria, com o objectivo de avaliar o grau de execução do disposto no artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado.

Para concretizar este objectivo foi analisada a informação global reportada neste âmbito pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral do Orçamento e a situação específica dos serviços e fundos autónomos com maiores disponibilidades ou maiores aplicações fora da Tesouraria do Estado, no final de 2006, recorrendo neste caso à informação das contas de gerência remetidas ao Tribunal de Contas pelos organismos seleccionados.

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 disponibilidades e aplicações do Tesouro, por contrapartida da movimentação relativa a terceiros, a resultados de operações financeiras e à execução do Orçamento do Estado relativa aos serviços integrados.

O quadro seguinte discrimina a movimentação (sem saldos iniciais) registada na Contabilidade do Tesouro de 2006 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.37 – Movimentação na Contabilidade do Tesouro de 2006

(em milhões de euros)

Classe de Contas	Débito	Evolução	Crédito	Evolução
Disponibilidades e Aplicações	328 496,0	0,1%	327 881,3	0,0%
Terceiros	327 064,5	5,2%	327 688,5	5,3%
Resultados de Operações Financeiras	106,7	62,8%	97,4	49,8%
Transferências do Orçamento do Estado	102 295,4	5,7%	102 295,4	5,7%
Contabilidade do Tesouro de 2006	757 962,6	3,0%	757 962,6	3,0%

Os dados do quadro mostram que o crescimento da movimentação (3%) foi consequência do crescimento (superior a 5%) do valor movimentado nas contas de terceiros e nas contas orçamentais ter sido atenuado pela manutenção do valor movimentado nas contas de disponibilidades e aplicações.

A prestação de informação fiável de forma tempestiva tem sido considerada pelo Tribunal de Contas 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 2006 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 24 de Maio de 2007, mais de três meses após o prazo legalmente determinado para o efeito (15 de Fevereiro do ano seguinte ao da incidência).

Para aferir da qualidade da informação contabilística 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, dos graus de tempestividade, de fiabilidade e de fiabilidade tempestiva, este último para conjugar de forma ponderada a informação sintetizada nos outros.

No quadro e no gráfico seguintes 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)¹ da informação original face à definitiva.

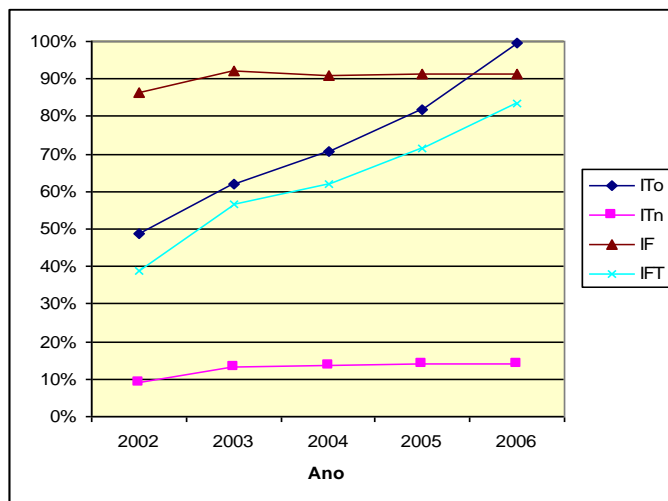
Quadro II.38 – Evolução dos indicadores globais

(em percentagem)

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
2006	99,5	14,0	91,2	83,4

¹ 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.

Gráfico II.24 – Evolução dos indicadores globais



No ano de 2006, a duração do período tempestivo correspondeu praticamente (99,5%) ao tempo necessário para registar a informação original mas apenas a 14% do tempo necessário para registar a informação definitiva, resultados que reforçam a evolução positiva da primeira e confirmam a estagnação da última já verificadas em anos anteriores.

O valor da informação original correspondeu a 91,2% da movimentação anual, resultado idêntico ao obtido para o ano anterior.

O valor da informação original prestada de forma tempestiva (no período legal) correspondeu a 83,4% do valor da movimentação anual, quando em 2005 apenas atingira 71,3%. Esta evolução positiva do indicador de fiabilidade tempestiva ficou a dever-se à eliminação dos atrasos no registo da informação original, uma vez que a conjugação entre atraso e dimensão das alterações teve um impacto mais penalizador neste indicador do que no ano anterior.

a.2) Unidade da Tesouraria do Estado

Em 2006, o conjunto de organismos públicos sujeitos à unidade de tesouraria estabelecida pelo artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado foi constituído pelos serviços integrados e pelos serviços e fundos autónomos da Administração Central do Estado e ainda pelas entidades públicas empresariais.

Neste âmbito, a execução do regime legal implica a manutenção das disponibilidades e excedentes de tesouraria daqueles organismos em contas que, nos termos daquela disposição, devem dispor na Direcção-Geral do Tesouro, cabendo à Direcção-Geral, em contrapartida, efectivar a cobrança das respectivas receitas e o pagamento das respectivas despesas e assegurar a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.

O quadro seguinte reflecte a evolução dos fundos na Tesouraria do Estado que foram movimentados em contas de terceiros e de resultados de operações financeiras entre 2004 e 2006. Esta evolução encontra-se expressa para o valor de entradas e saídas de fundos (movimentação), para o valor transitado para o ano seguinte (saldo final) e para o número de contas movimentadas. Note-se que o valor do saldo final das referidas contas é igual ao das contas de disponibilidades e aplicações.



Quadro II.39 – Evolução dos fundos na Tesouraria do Estado entre 2004 e 2006

(em milhões de euros)

Contabilidade do Tesouro	Movimentação		Saldo Final		Contas	
	Valor	Evolução	Valor	Evolução	N.º	Evolução
Ano de 2004	472 346,3	1,5%	2 279,7	-19,8%	2 608	6,6%
Ano de 2005	622 129,4	31,7%	2 607,5	14,4%	3 236	24,1%
Ano de 2006	654 957,1	5,3%	3 222,2	23,6%	3 710	14,7%
Evolução de 2004 a 2006	182 610,8	38,7%	942,5	41,3%	1 102	42,3%

Os dados deste quadro revelam que a evolução dos excedentes e disponibilidades na Tesouraria do Estado durante o triénio de 2004 a 2006 se traduziu por um crescimento próximo de 40%, uma vez que os indicadores relativos ao número de contas (cujo crescimento não garante um aumento proporcional dos organismos com contas no Tesouro) e ao valor global dos saldos finais (cujo crescimento é afectado pela evolução da dívida pública e das antecipações de fundos) são consistentes com o indicador relativo à movimentação de fundos.

No quadro seguinte encontra-se sintetizada a informação prestada ao Tribunal sobre a titularidade dos fundos depositados e aplicados na Tesouraria do Estado no final de 2006 através de depósitos à ordem, depósitos a prazo ou em certificados especiais de dívida pública de curto prazo (CEDIC).

Quadro II.40 – Titularidade dos fundos na Tesouraria do Estado em 31-12-2006

(em milhões de euros)

Titularidade	Depósitos à Ordem	Depósitos a Prazo	CEDIC	Total
Serviços Integrados	26,6	-132,0	0,00	-105,5
Serviços e Fundos Autónomos	2 476,6	75,0	2 226,8	4 778,5
Entidades Públicas Empresariais	182,8	57,0	638,1	877,9
Outros	547,0	0,0	19,1	566,0
Não Identificados	1 446,2	0,0	0,00	1 446,2
Empréstimos	-1 456,9	0,0	-2 884,0	-4 341,0
Total	3 222,2	0,0	0,0	3 222,2

Os organismos referidos como “*Não Identificados*” são os titulares das contas de depósitos à ordem sobre a titularidade das quais não foi prestada informação ao Tribunal. Destas contas foi autonomizada a relativa ao produto de “*Empréstimos*” cujo saldo negativo corresponde ao valor entrado na Tesouraria do Estado em 2007 mas registado como Receita do Estado de 2006 por ter sido obtida no respectivo período complementar.

A explicitação dos titulares dos depósitos a prazo e dos CEDIC implica, por contrapartida e respectivamente, a dedução dos respectivos totais aos serviços integrados, porque a conta que regista os depósitos a prazo está incluída nas contas de depósitos à ordem afectas à Direcção-Geral do Tesouro, e aos “*Empréstimos*”, porque os CEDIC são títulos representativos de empréstimos de curto prazo concedidos ao Estado por organismos públicos, para aplicação de excedentes e disponibilidades. Para o facto de os serviços integrados apresentarem um saldo global negativo contribui a falta de regularização de antecipações de fundos comunitários concedidas pela Direcção-Geral do Tesouro, no

valor de € 535,2 milhões. Note-se ainda que os titulares não identificados devem corresponder, na sua maioria, a serviços integrados.

No final de 2006 a quase totalidade dos fundos na Tesouraria do Estado (€ 3.222,2 milhões) e dos fundos aplicados em CEDIC (€ 2.884,0 milhões) era detida por serviços e fundos autónomos (com 78,3%) e entidades públicas empresariais (14,4%).

O quadro seguinte discrimina, por Ministério, o valor de disponibilidades e aplicações dos serviços e fundos autónomos depositados no Tesouro e em instituições financeiras, segundo os dados remetidos pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral do Orçamento.

Apesar das reservas sobre a fiabilidade da informação prestada, estes dados permitem estimar um Indicador da Unidade da Tesouraria do Estado (IUTE), neste caso, para aferir o grau de cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado no final de 2006.

Quadro II.41 – Disponibilidades e aplicações dos serviços e fundos autónomos em 31-12-2006

(em milhões de euros)

Ministério	Tesouro	Instituições Financeiras	Total	IUTE
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	(4) = (1) / (3)
Encargos Gerais do Estado	37,5	3,0	40,5	92,5%
Administração Interna	126,1	8,9	135,0	93,4%
Negócios Estrangeiros	14,1	3,1	17,2	82,0%
Finanças e Administração Pública	1 114,0	111,3	1 225,3	90,9%
Defesa Nacional	14,0	4,0	17,9	77,7%
Justiça	124,1	657,7	781,8	15,9%
Ambiente, Ord. do Território e Desenv. Regional	379,3	11,6	390,9	97,0%
Economia e Inovação	1 194,6	44,9	1 239,5	96,4%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	184,7	20,4	205,2	90,0%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	85,3		85,3	
Trabalho e Solidariedade Social	198,7	23,7	222,3	89,4%
Saúde	1 037,2	33,2	1 070,4	96,9%
Educação	9,1	0,0	9,2	99,7%
Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	251,0	225,1	476,0	52,7%
Cultura	8,8	9,9	18,7	46,9%
Total	4 778,5	1 156,8	5 935,3	80,5%

A Direcção-Geral do Orçamento voltou a não prestar informação sobre as disponibilidades e aplicações em instituições financeiras dos organismos afectos ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações nem a fornecer dados sobre todos os organismos afectos aos restantes Ministérios, relativamente aos fundos depositados no Tesouro.

A Direcção-Geral do Orçamento também voltou a não prestar informação sobre a Assembleia da República, apesar da conta de gerência deste órgão de soberania (integrada na Conta Geral do Estado) revelar que apenas € 786,34 do respectivo saldo final (no valor total de € 35,7 milhões) se encontravam depositados no Tesouro.



Salientando-se de novo as reservas sobre a fiabilidade da informação fornecida, especialmente no que se refere ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, apurou-se que o grau de cumprimento correspondente aos valores apresentados é de 80,5% sendo que o menor grau de cumprimento verifica-se para o conjunto dos organismos afectos ao Ministério da Justiça, uma vez que apenas 15,9% dos respectivos fundos se encontravam depositados no Tesouro.

Recorrendo à informação registada nas contas de gerência remetidas ao Tribunal analisou-se a situação dos catorze serviços e fundos autónomos que, segundo a informação prestada pela Direcção-Geral do Orçamento ou integrada na Conta Geral do Estado, no final de 2006 detinham 81% do valor de disponibilidades e aplicações fora da Tesouraria do Estado.

No quadro seguinte é expressa a situação desses organismos relativamente ao cumprimento da norma instituída pelo n.º 2 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, utilizando para o efeito o Indicador da Unidade da Tesouraria do Estado (IUTE)¹. A base de cálculo deste indicador foi a movimentação de fundos registada em 2006 (que permite avaliar o comportamento de cada organismo no período de incidência) ou, quando não se dispunham dos dados necessários para o efeito, o saldo apurado no final desse ano.

Quadro II.42 – Situação dos serviços e fundos autónomos seleccionados

(em percentagem)

Organismo	IUTE	Base
Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça	91,0	Movimentação de Fundos
Caixa Geral de Aposentações	0,0	Movimentação de Fundos
Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça	25,3	Movimentação de Fundos
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	98,7	Movimentação de Fundos
Assembleia da República	0,0	Saldo Final
Universidade de Coimbra	3,1	Movimentação de Fundos
Universidade Técnica de Lisboa – Instituto Superior Técnico	29,8	Movimentação de Fundos
INATEL – Instituto Nacional para o Aproveitamento dos Tempos Livres dos Trabalhadores		
Universidade do Minho	2,4	Saldo Final
Universidade de Aveiro	27,1	Movimentação de Fundos
Universidade de Coimbra – Faculdade de Ciências e Tecnologia	66,5	Movimentação de Fundos
Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto	17,2	Movimentação de Fundos
Universidade de Lisboa – Faculdade de Letras	0,0	Saldo Final
Serviços de Acção Social – Universidade de Aveiro	10,8	Movimentação de Fundos

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

A análise sobre a conformidade dos processos de contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado com as normas relativas à Contabilidade do Tesouro estabelecidas no Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, permite concluir que não foi ainda na Contabilidade de 2006 que se verificou o seu integral cumprimento.

¹ O Indicador da Unidade da Tesouraria do Estado (IUTE) representa o peso relativo dos fundos depositados em contas do Tesouro no total das disponibilidades e aplicações de cada organismo.

Relativamente às situações reportadas em anteriores Pareceres sobre a Conta Geral do Estado manteve-se, nomeadamente, o incumprimento das disposições constantes do n.º 1 do artigo 37.º que estabelece que 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 dispõe 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 determina os prazos para envio da informação à Direcção-Geral do Orçamento.

Apesar da entrada em vigor do actual Regime da Tesouraria do Estado já se ter verificado em 1 de Julho de 1999, de acordo com o seu artigo 52.º, as situações reportadas são suficientes para que continue a ser aplicado o regime transitório previsto no seu artigo 50.º que determina que enquanto não estiverem criados os dispositivos legais e administrativos necessários à sua aplicação, mantém-se, na medida do necessário, o regime anterior e respectiva regulamentação.

Com base na informação relativa ao ano de 2006 obtida da Direcção-Geral do Tesouro e da Direcção-Geral do Orçamento, só é possível ao Tribunal apresentar as observações seguintes sobre a avaliação do grau de execução da Unidade da Tesouraria do Estado, em função do cumprimento das normas constantes do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado.

A primeira das normas analisadas – alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado – determina que cabe à Direcção-Geral do Tesouro colaborar na execução do orçamento dos serviços integrados do Estado “efectivando a cobrança das receitas e o pagamento das despesas públicas”. O cumprimento desta norma implica que a execução orçamental destes organismos se processe pela Tesouraria do Estado através da Direcção-Geral do Tesouro.

Não é possível efectuar uma avaliação objectiva (quantificada) do cumprimento desta norma em 2006, uma vez que a informação prestada sobre a movimentação de fundos na Tesouraria do Estado não é integral, fiável nem tempestiva e não foi prestada informação sobre a movimentação de fundos efectuada fora da Tesouraria do Estado.

O cumprimento da segunda norma – alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º – implica que a Direcção-Geral do Tesouro deve assegurar aos serviços e fundos autónomos a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.

Pelas razões que se prendem essencialmente com o carácter subjectivo desta norma, não é possível efectuar uma avaliação objectiva (quantificada) do seu cumprimento sem que sejam definidos e periodicamente actualizados quais os serviços a prestar e qual o desempenho padrão a assegurar para cada serviço.

Sem prejuízo desta observação, continua a reconhecer-se uma evolução progressiva no desempenho da Direcção-Geral do Tesouro como consequência da implementação de novas funcionalidades e do aperfeiçoamento dos serviços disponibilizados aos organismos públicos titulares de contas no Tesouro.

Mas deve também assinalar-se que os organismos sujeitos à Unidade da Tesouraria do Estado continuam a invocar o facto da Direcção-Geral do Tesouro nem sempre assegurar a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas condições de eficiência com que esses serviços são prestados pelas instituições financeiras, para justificar o incumprimento do Regime da Tesouraria do Estado.



O cumprimento da terceira norma – n.º 2 do artigo 2.º – implica que a movimentação de fundos dos serviços e fundos autónomos, de carácter administrativo ou empresarial, se processe pela Tesouraria do Estado através de contas do Tesouro.

Também não é possível efectuar uma avaliação objectiva (quantificada) do cumprimento desta norma em 2006, uma vez que a informação prestada sobre a movimentação de fundos na Tesouraria do Estado e fora da Tesouraria do Estado não é integral, fiável nem tempestiva.

A Lei do Orçamento do Estado para 2006 volta a determinar que toda a movimentação de fundos dos serviços e fundos autónomos deve ser efectuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pela Direcção-Geral do Tesouro (n.º 1 do artigo 74.º) e que os serviços integrados do Estado e os serviços e fundos autónomos devem promover a sua integração na rede de cobranças do Estado, prevista no Regime da Tesouraria do Estado, mediante a abertura de contas bancárias junto da Direcção-Geral do Tesouro para recebimento, contabilização e controlo das receitas próprias (n.º 2 do artigo 74.º).

Na opinião do Tribunal a manutenção destas normas que foram introduzidas nas Leis do Orçamento de Estado para 2003 e para 2004, respectivamente, só se pode compreender pelo reiterado incumprimento da unidade de tesouraria determinada pelo Regime da Tesouraria do Estado.

De facto, algumas entidades continuam a invocar que este regime não lhes é aplicável, dada a sua natureza jurídica, para justificar tal incumprimento.

Porém, as normas respeitantes 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.

O cumprimento da quarta norma – n.º 3 do artigo 74.º da Lei do Orçamento de Estado para 2006 – implica que a movimentação de fundos das entidades públicas empresariais se processe pela Tesouraria do Estado através de contas do Tesouro.

Também não é possível efectuar uma avaliação objectiva (quantificada) do cumprimento desta norma em 2006, uma vez que a informação prestada sobre a movimentação de fundos na Tesouraria do Estado não é integral, fiável nem tempestiva (e a identificação destas entidades teve de ser efectuada pelos serviços do Tribunal) e também não foi obtida informação sobre a movimentação de fundos efectuada fora da Tesouraria do Estado.

O cumprimento da quinta norma – n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2006 – implica a entrega dos rendimentos obtidos por serviços e fundos autónomos com fundos depositados e aplicados fora da Tesouraria do Estado para afectação desses proveitos a receita geral do Estado. Note-se que esta norma de carácter sancionatório não é extensiva aos restantes organismos sujeitos à unidade de tesouraria.

Também não é possível efectuar uma avaliação objectiva (quantificada) do cumprimento desta norma em 2006, uma vez que a informação prestada não é integral, fiável nem tempestiva.

b.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Ainda não é possível considerar que a Contabilidade do Tesouro presta informação fiável de forma tempestiva devido ao incumprimento generalizado dos prazos determinados pelo artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado, à dimensão dos atrasos no fecho dos períodos de incidência mensais e anual, às alterações aos registos originais que continuam a verificar-se até ao encerramento da contabilidade, aos saldos contrários à regular movimentação das contas, às alterações de registos transitados de anos anteriores e às alterações ainda por efectuar ou só efectuadas no ano seguinte.

Sem prejuízo da observação anterior, deve realçar-se que a evolução do indicador global utilizado pelo Tribunal para o efeito (de 39% em 2002 para 83,4% em 2006) revela uma progressiva aproximação da informação sobre a actividade financeira na Tesouraria do Estado à situação de fiabilidade tempestiva.

O facto de em 2006 ter sido iniciada a transmissão automática da informação sobre a cobrança obtida pelos serviços com função de caixa, para a Contabilidade do Tesouro, eliminou uma das principais restrições operativas à fiabilidade e à tempestividade da contabilização dos fundos movimentados e do controlo a exercer sobre a mesma. Esta transmissão traduziu-se na expansão da contabilização automática o que se reflectiu no resultado atingido pelo respectivo indicador para a Contabilidade de 2006 (92,1%), que supera o resultado mais elevado que tinha sido previamente apurado (81% para 2005) e volta a superar o resultado que, de acordo com a recomendação do Tribunal anterior a essa expansão, deveria ser assegurado de forma estável e sustentada (75%).

Recomendação 51 – PCGE/2006

Nas actuais circunstâncias, o Tribunal recomenda que a contabilização automática assegure, de forma estável e sustentada, pelo menos 95% da movimentação, considerando ser este o nível adequado à satisfação de uma das condições essenciais para a informação prestada pela Contabilidade do Tesouro atingir 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.

Continuaram a subsistir contas com saldo contrário à sua regular movimentação, por regularizar ou só regularizadas no ano seguinte ao de incidência, contrariando o disposto no artigo 38.º do regime legal, relativamente aos prazos de regularização 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 ainda sido dado cumprimento integral à recomendação do Tribunal para que os saldos das contas de valores a regularizar fossem discriminados por operação.

Recomendação 52 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que deve ser exercido efectivo controlo para eliminar os saldos contrários à regular movimentação das respectivas contas através de conciliações efectuadas de forma tempestiva. Deve ser igualmente obtida e conservada evidência documental da realização das conciliações, bem como a data-valor dos movimentos registados na Contabilidade do Tesouro deve sempre corresponder à data efectiva de execução das operações a registar.

Em 2006 verificou-se a transferência, para a conta de resultados de operações financeiras relativa a encargos bancários imputados à Direcção-Geral do Tesouro, de saldos devedores de contas de valores a regularizar, o que corresponde à assunção de valores em falta pelo Estado se não for efectuado o



apuramento da inerente responsabilidade financeira e o accionamento dos procedimentos legais para ressarcimento desses valores.

Após o encerramento da Contabilidade de 2006 subsistem contas de valores a regularizar com saldos devedores por períodos superiores a seis meses, nomeadamente, transitados do ano anterior. A distinção entre valores a regularizar e valores em falta tem de ser substantiva e não apenas formal. O facto de existirem contas de valores a regularizar e contas de alcances, só por si, não assegura tal distinção se nas contas de valores a regularizar continuarem registados valores em falta.

A relevação de valores em falta como valores a regularizar tem merecido reiterada crítica do Tribunal de Contas 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 53 – PCGE/2006

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 continua a recomendar o registo integral dos valores em falta em contas de alcances. No final da Contabilidade de 2007 já devem ter sido transferidos para contas de alcances todos os valores em dívida que subsistam por regularizar durante seis meses, no máximo. A existência de valores em falta implica também o apuramento da inerente responsabilidade financeira e o accionamento dos procedimentos legais para ressarcimento desses valores.

Tendo em conta a avaliação sobre a conformidade legal dos processos de contabilização e de controlo e sobre a prestação de informação fiável de forma tempestiva, o Tribunal considera que o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2006, não pode ser considerado suficiente e que a plena execução não será atingida enquanto subsistir o regime transitório previsto no seu artigo 50.º.

No entanto, apesar de ainda não terem sido obtidos resultados compatíveis com o disposto no regime legal, a Direcção-Geral do Tesouro voltou a ter um desempenho positivo relativamente à expansão da contabilização automática e à redução dos atrasos na contabilização e no controlo exercido sobre a mesma.

Recomendação 54 – PCGE/2006

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.

A aplicação do disposto no regime legal da Tesouraria do Estado no âmbito da Unidade de Tesouraria é considerada pelo Tribunal de Contas como um factor essencial para otimizar a gestão dos fundos públicos, contribuindo para a redução do endividamento do Estado.

A avaliação objectiva da conformidade com o regime legal e o correcto apuramento do respectivo grau de execução requerem, nesta como noutras áreas, um sistema de registo e controlo da informação necessária que garanta que esta seja integral, fiável e tempestiva.

Segundo a informação prestada ao Tribunal, no final de 2006 encontravam-se € 1.156,8 milhões depositados (95,8%) ou aplicados (4,2%) em instituições financeiras por serviços e fundos autónomos. O grau de cumprimento da unidade de tesouraria por estes organismos (80,5%) não pode deixar de ser posto em causa devido à falta de integralidade e fiabilidade desta informação.

De facto, para além de provisórios e incompletos, estes dados apresentam significativas divergências face à informação constante das contas de gerência remetidas ao Tribunal pelos serviços e fundos autónomos que foram seleccionados para serem objecto de análise específica por deterem as maiores disponibilidades ou aplicações fora da Tesouraria do Estado no final de 2006.

A análise sobre a coerência do conjunto de serviços e fundos autónomos identificados como titulares de contas no Tesouro face ao universo definido na Conta Geral do Estado revelou que a designação atribuída à maior parte dos organismos pelo Tesouro continuava incompleta e sem ser homogénea com a inscrita na Conta, inviabilizando uma ordenação automática comum.

Desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003 que o Tribunal tem vindo a criticar esta situação e a recomendar a normalização das nomenclaturas por esta ser uma condição necessária para controlar a qualidade da informação de forma eficaz.

Sete anos e meio após a entrada em vigor do Regime da Tesouraria do Estado continua a não ser disponibilizada informação com qualidade suficiente para avaliar o grau de execução da Unidade de Tesouraria impedindo assim o cabal exercício das competências do Tribunal de Contas nesta matéria.

Recomendação 55 – PCGE/2006

Nestas circunstâncias, o Tribunal recomenda ao Ministério das Finanças e da Administração Pública que o sistema de informação, a designar por “Sistema de Informação sobre a Unidade da Tesouraria do Estado” (SIUTE) e gerado pela aplicação do conjunto de procedimentos descrito no ponto 8.3.2 do Capítulo VIII do Volume II do presente Parecer, seja implementado de modo a assegurar informação integral, fiável e tempestiva para avaliar de forma objectiva o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da Unidade de Tesouraria, a partir do ano de 2007.



IX – Operações de Encerramento da Conta

A) Visão Global

As operações de encerramento da Conta Geral do Estado, no que se refere aos 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 de receita e de despesa orçamental.

As operações de encerramento da CGE de 2006 compreenderam:

- ◆ A antecipação de reposições efectuadas em 2007, diminuindo a despesa de 2006 (a);
- ◆ 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).

O quadro seguinte discrimina, por classificação económica, o impacto das operações de encerramento da Conta de 2006 nas receitas do Estado e em operações extra-orçamentais:

Quadro II.43 – Impacto das operações de encerramento

(em euros)

Classificação Económica	Impacto com data-valor de 31-12-2006	Operação
Receitas Correntes		
Transferências Correntes	5 004 418,24	b
Venda de Bens e Serviços Correntes	8 183,99	b
Receitas de Capital		
Activos Financeiros	-1,51	c
Passivos Financeiros	57 245 815 279,18	e
Operações Extra-Orçamentais		
Receita de “Multi-Imposto”	-3 457 205,44	d
Reposições Abatidas nos Pagamentos	3 921,57	a
Total	57 247 374 596,03	a+b+c+d+e

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 esta entidade as registar no Sistema de Gestão de Receitas e na Contabilidade do Tesouro.

O Tribunal de Contas tem reiteradamente recomendado, desde o Parecer sobre a Conta de 2002, que a assumpção das operações de encerramento da Conta Geral do Estado pela Direcção-Geral do Orçamento seja objecto de relevação contabilística.

A análise efectuada às operações de encerramento da Conta de 2006 revela que esta recomendação foi finalmente cumprida no âmbito da Contabilidade do Tesouro mas voltou a não ser cumprida relativamente à contabilização no Sistema de Gestão de Receitas.

O cumprimento traduziu-se na criação e movimentação da conta n.º 04141 designada por “DGO – Movimentos de encerramento da CGE”, integrada no Plano de Contas do Tesouro como conta elementar da conta de Receita do Estado relativa à Direcção-Geral do Orçamento criada concomitantemente com o mesmo objectivo.

O incumprimento ficou a dever-se ao facto da contabilização destas operações no Sistema de Gestão de Receitas ter sido efectuada não pela Direcção-Geral do Orçamento, como recomenda o Tribunal, mas pela Direcção-Geral do Tesouro.

Recomendação 56 – PCGE/2006

O Tribunal reitera a necessidade de ser dado integral cumprimento às recomendações que sobre esta matéria tem formulado desde o Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002.

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 2006, foi de € 5.395,2 milhões, menos € 571,1 milhões (9,6%) do que no final do ano anterior.

O registo de receitas apenas 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 continuam sem assegurar de forma integral, fiável, tempestiva e consistente, a recolha, validação, apuramento e conciliação da informação a contabilizar.

As dívidas relativas às receitas encontram-se distorcidas por registos destinados a eliminar os desvios verificados entre a informação de cobrança proveniente dos sistemas próprios de administração dessas receitas e a registada na contabilidade do Tesouro, quando se constata que esta última não distingue a cobrança de liquidações prévias (com impacto no saldo final) da de autoliquidações (sem impacto no saldo final), inclui valores recebidos que não foram sujeitos a validação e não inclui valores recebidos que já deveriam ter sido sujeitos a 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 2006 é analisada no Capítulo II do presente Parecer.

X – Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

A análise a que se procede no presente 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 valores dos fluxos financeiros entre os subsectores dos serviços integrados e dos serviços e fundos autónomos e o sector empresarial do Estado no período 2002–2006, que se apresentam no quadro seguinte, foram, na sua maioria, obtidos junto dos diversos organismos processadores, que indicaram as entidades beneficiárias das transferências de verbas que, segundo a Conta Geral do Estado, se terão destinado ao sector público empresarial. No entanto, dada a falta de rigor na classificação das transferências demonstrada por alguns organismos, e à eventualidade de terem ocorrido outros fluxos incorrectamente classificados, tais valores são apresentados com reservas.

Quadro II.44 – Evolução dos fluxos financeiros

(em milhões de euros)

Designação	2002	2003	2004	2005	2006	Variação média anual (2002 – 2006)	Variação anual (2005/2006)
Serviços integrados							
Fluxos para o SPE	1 005,1	1 715,3	905,7	1 475,8	1 433,0	+ 9,3	- 2,9
Fluxos do SPE	447,6	368,2	1 496,5	487,2	1 885,2	+ 43,3	+ 286,9
Serviços e Fundos Autónomos							
Fluxos para o SPE	43,7	1 372,0	348,4	280,6	263,8	+ 56,7	- 6,0
Fluxos do SPE	n.d	n.d	1 841,4	1 169,3	37,3	n.d.	- 96,8

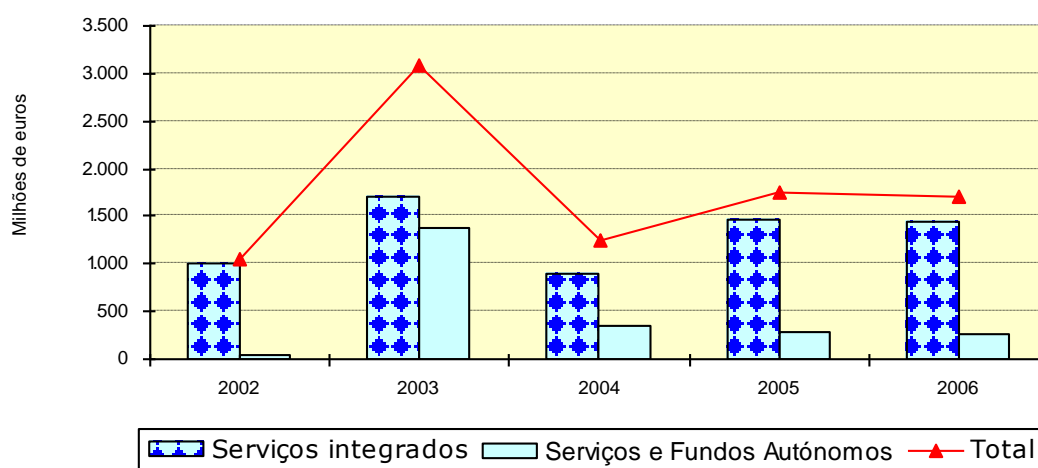
Como se pode constatar, relativamente aos serviços integrados, verifica-se ao longo de todo o período uma evolução irregular dos fluxos para e do sector público empresarial, a que corresponderam variações médias anuais de + 9,3% e + 43,3%, respectivamente. A variação de -2,9% em relação ao ano anterior deve-se, por um lado, à variação dos fluxos destinados a transferências correntes e subsídios (-2,5%), à concessão de empréstimos (-36,8%) e ao aumento e realização do capital social (-86,7%) e, por outro, à variação das transferências de capital, assunção de passivos e regularização de responsabilidades, que registaram um acréscimo, no seu conjunto, de 74,2%.

Relativamente aos fluxos provenientes do sector público empresarial, a maior variação, + 286,9%, é devida ao aumento das transferências relativas a dividendos e participação nos lucros, com um acréscimo de 352,1%, em contraste com a importante quebra registada em 2005, - 79,8%, bem como ao comportamento das receitas das privatizações, que, em 2006, registaram um acréscimo de 73,2% face ao ano anterior.

O referido aumento das transferências relativas a dividendos e participação nos lucros deve-se, essencialmente, a um pagamento extraordinário relativo ao ano de 2005 efectuado pela

PARPÚBLICA, a adiantamentos da PARPÚBLICA e da REN sobre lucros do exercício de 2006, bem como, relativamente à Caixa Geral de Depósitos, à não distribuição de dividendos no ano anterior. Por sua vez, o Banco de Portugal registou um aumento relevante na remuneração do capital accionista (71,8%).

Gráfico II.25 – Evolução dos fluxos financeiros do Orçamento do Estado para o Sector Público Empresarial (2002–2006)



Relativamente aos serviços e fundos autónomos, verifica-se uma variação média anual de 56,7%, sendo o decréscimo de 2005 para 2006 de 6,0%. Estas variações de sinal contrário devem-se, essencialmente, ao significativo aumento registado em 2003, em virtude da entrada em vigor do novo classificador das despesas públicas, que introduziu uma rubrica relativa às transferências correntes para sociedades não financeiras, públicas e privadas, onde passaram a ser incluídas numerosas transferências e, sobretudo, ao facto de 31 estabelecimentos hospitalares que integravam o sector público administrativo (subsector dos serviços e fundos autónomos), terem sido transformados, no final de 2002, em sociedades anónimas, pelo que passaram a integrar o sector público empresarial. Por seu turno, a partir de 2004, as transferências do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde para aqueles hospitais passaram a ser classificadas como aquisição de bens e serviços, não estando, por isso, retratadas no quadro e gráfico anteriores.

Relativamente às transferências do sector público empresarial para os serviços e fundos autónomos, a informação de que se dispõe é escassa, face às lacunas do actual classificador.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

b.1.1) Transferências orçamentais para as empresas públicas

O Governo, mais uma vez, não incluiu na Proposta de Lei n.º 40/X (Orçamento do Estado para 2006), elementos informativos sobre as “transferências orçamentais para as empresas públicas ...”, em



incumprimento do disposto 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.

Recomendação 57 – PCGE/2006

Face a esta omissão reiterada, o Tribunal recomenda à Assembleia da República que zele para que o Governo preste informação sobre as transferências orçamentais para as empresas públicas, conforme dispõe a Lei de enquadramento orçamental.

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 alguns organismos¹ embora em menor número do que o observado em anos anteriores;
- ◆ Omissão dos fluxos ocorridos à margem do Orçamento, por operações específicas do Tesouro².

b.4) Outras recomendações

b.4.1) Lacunas dos classificadores económicos das receitas e das despesas públicas

Tal como foi referido nos Pareceres anteriores, no actual classificador económico das despesas públicas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, as despesas das sociedades financeiras são apresentadas de forma agregada, não distinguindo, ao contrário do anterior, as despesas realizadas por sociedades financeiras públicas e por sociedades financeiras privadas, embora essa distinção continue a existir em relação às sociedades não financeiras.

No que concerne à receita, o novo classificador, para além de agregar as receitas orçamentais 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 58 – PCGE/2006

Face às lacunas dos classificadores das receitas e despesas públicas, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, 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 referido diploma seja objecto de intervenção legislativa, no sentido de que as mesmas sejam colmatadas.

¹ Cfr. pontos 10.2.1.2, 10.4 e 10.5 do Volume II.

² Cfr. ponto 10.2.2 do Volume II.

XI – Fluxos Financeiros com a União Europeia

Por força do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, procedeu-se 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 aos Programas Operacionais da Cultura e da Agricultura e Desenvolvimento Rural”¹.

1. FLUXOS FINANCEIROS

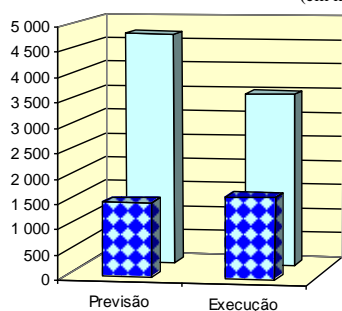
A) Visão Global

a.1) Saldo global dos fluxos financeiros com a União Europeia

O gráfico e o quadro seguintes espelham os fluxos financeiros globais com a União Europeia, em termos de previsão e de execução.

Gráfico II.26 – Fluxos financeiros com a União Europeia em 2006

(em milhões de euros)



(em milhões de euros)

	Previsão	Execução	Diferença
1. Transferências de Portugal para a UE	1 488,0	1 628,8	140,8
2. Transferências da UE para Portugal	4 697,0	3 489,3	-1 207,7
Saldo Global (2-1)	3 209,0	1 860,5	-1 348,5

Fonte: CGE 2006 - Volume I.

■ Transferências de Portugal para a UE □ Transferências da UE para Portugal

Em 2006, o “Saldo Global”, conforme se observa no gráfico e quadro anteriores, foi positivo, tendo ascendido a € 1.860,5 milhões, mas ficou aquém do valor previsto em € 1.348,5 milhões, o que significou um desvio ainda maior face ao registado no ano transacto². Para além da divergência entre a previsão orçamental e o volume registado nas transferências para a UE, onde ocorreu uma diferença, para mais, no montante de € 140,8 milhões (9,5%), verificou-se, fundamentalmente, uma diminuição dos fluxos provenientes da UE, face ao previsto, de cerca de € 1.207,7 milhões (-25,7%).

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 pelos recursos próprios comunitários, dos quais fazem parte os recursos próprios tradicionais e os recursos próprios não tradicionais. Os primeiros são essencialmente constituídos pelas contribuições financeiras provenientes dos direitos aduaneiros, agrícolas e das quotizações sobre o açúcar e a isoglucose, enquanto que os segundos incluem as contribuições financeiras provenientes do IVA, as calculadas com base no PNB, a Compensação ao Reino Unido e Outras Reservas.

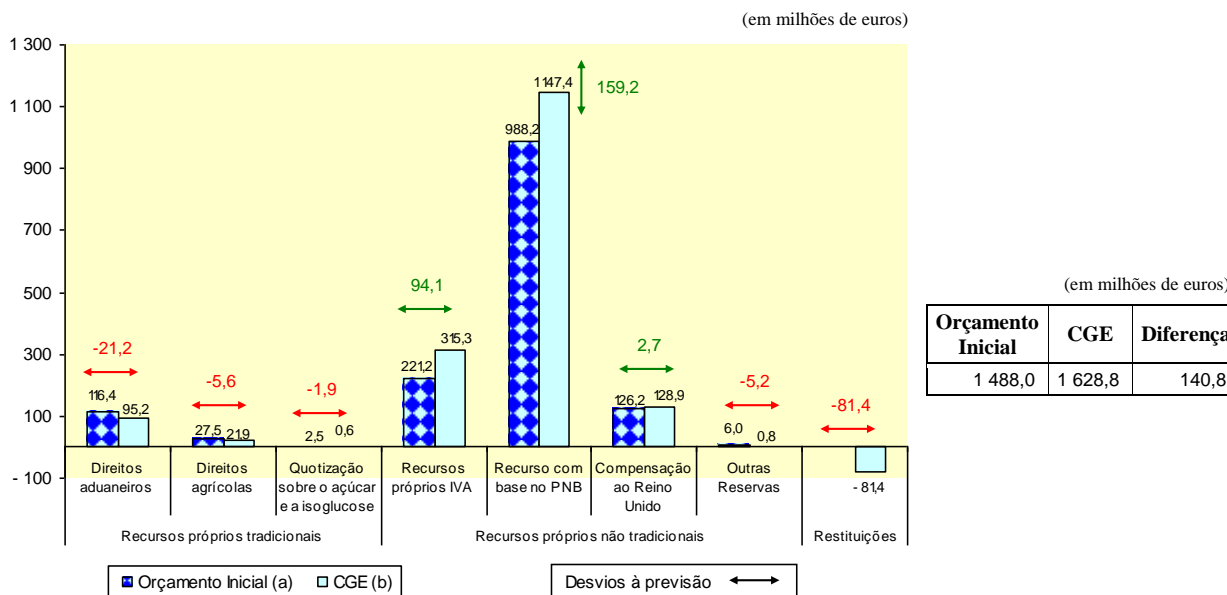
¹ Relatórios de Auditoria n.ºs 29/2007-2.ª Secção e 38/2007-2.ª Secção, disponíveis em www.tcontas.pt.

² € 822,5 milhões (cfr. Parecer sobre a CGE de 2005).



O gráfico seguinte ilustra os desvios verificados nas transferências para a UE, face às previsões:

Gráfico II.27 – Transferências efectivas de Portugal para a União Europeia em 2006



Fonte: (a) Lei n.º 60-A/2005 (OE/2006), Diário da República n.º 250, I Série A, de 30 de Dezembro. (b) CGE 2006 – Volume I.

As transferências para a União Europeia evidenciadas na Conta Geral do Estado de 2006 atingiram o montante de € 1.628,8 milhões, ou seja, mais € 140,8 milhões do que o valor inicialmente inscrito no Orçamento, como já se referiu. São de destacar diferenças, para mais, nos “Recursos Próprios IVA” (€ 94,1 milhões), no “Recurso Complementar PNB” (€ 159,2 milhões) e na “Compensação ao Reino Unido” (€ 2,7 milhões), e, para menos, nos “Direitos Aduaneiros” (€ 21,2 milhões), nos “Direitos Niveladores Agrícolas” (€ 5,6 milhões) e na “Quotização sobre o Açúcar e a Isoglucose” (€ 1,9 milhões)¹.

Os recursos próprios tradicionais, no valor de € 157,0 milhões, registaram, em relação a 2005, um aumento de cerca de € 12,9 milhões, contribuindo para isso os acréscimos verificados nos “Direitos Aduaneiros” e nos “Direitos Niveladores Agrícolas”, em cerca de 10,4% e 13,2%, respectivamente².

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 – 2006, e, relativamente a este último ano, a sua relação com o Orçamento do Estado, na parte respeitante ao PIDDAC, e com a Conta Geral do Estado.

¹ Cfr. ponto 11.2.1 do Volume II.

² Cfr. ponto 11.2.2 do Volume II.

a.3.1) Portugal no contexto do financiamento comunitário

O orçamento da União Europeia previa, para 2006, uma despesa comunitária (dotações finais) de € 111.218,7 milhões.

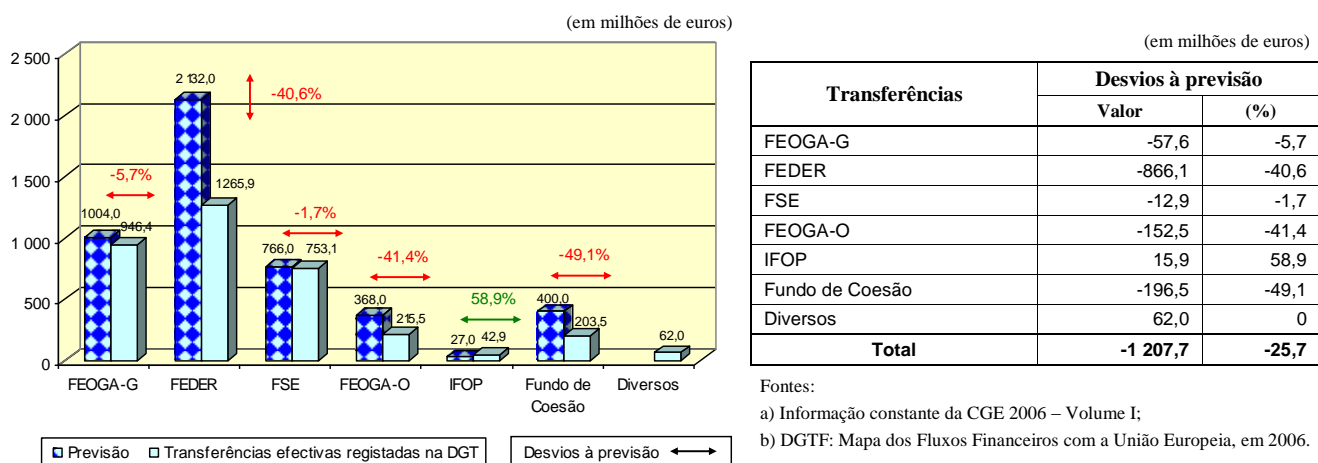
Destas dotações foram utilizados € 106.575,5 milhões, o que correspondeu a uma execução orçamental de 95,8%, sendo € 49.798,8 milhões (46,7% do total) referentes a pagamentos no âmbito da Agricultura e € 32.399,9 milhões (30,4% do total) respeitantes às Acções Estruturais.

Destes montantes foram transferidos para Portugal cerca de € 3.634,8 milhões¹, dos quais € 2.533,9 milhões se destinaram às Acções Estruturais e € 951,3 milhões à Agricultura, o que, para a União Europeia, representou 7,8%² do valor total aplicado em Acções Estruturais e 1,9%³ dos pagamentos totais efectuados no âmbito da Agricultura⁴.

a.3.2) Transferências de fundos da União Europeia em 2006

O gráfico e quadro seguintes evidenciam as transferências efectuadas, bem como os desvios apurados relativamente ao orçamentado, por fundo comunitário.

Gráfico II.28 – Transferências da União Europeia para Portugal em 2006



Em termos absolutos, registou-se uma diferença nas transferências efectivas de € 1.207,7 milhões⁵, dos quais € 866,1 milhões (-40,6%) provieram do FEDER, € 196,5 milhões (-49,1%) do Fundo de Coesão e € 152,5 milhões (-41,4%) do FEOGA-Orientação⁶.

¹ O que significou 3,4% dos pagamentos totais da União Europeia, em 2006.

² 8,8%, em 2005.

³ 1,8%, em 2005.

⁴ Cfr. ponto 11.3.2 do Volume II.

⁵ O que representou um desvio de -25,7% face aos valores previstos.

⁶ Cfr. ponto 11.3.3 do Volume II.



a.3.3) Financiamento comunitário do PIDDAC em 2006

A execução financeira comunitária do PIDDAC revelou, em 2006, uma evolução positiva face ao ano de 2005¹, alcançando taxas de execução de 64,5% face ao Orçamento do Estado inicial e de 58,6% face à dotação disponível, o que representou um acréscimo de 5,5% e 1,8%, respectivamente.

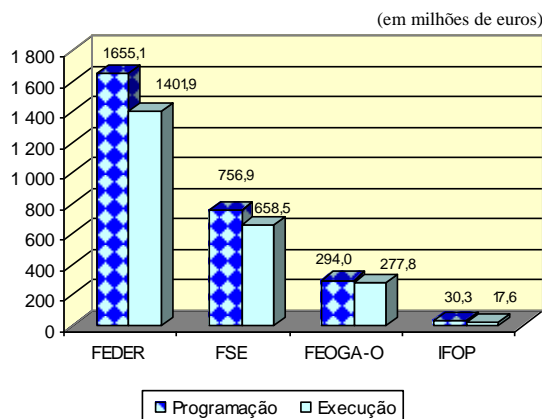
a.3.4) Execução financeira do QCA III em 2006

No âmbito do QCA III previa-se, para o ano de 2006, a realização de uma despesa pública de € 4.182,4 milhões, em que € 2.736,3 milhões se traduziriam na contribuição comunitária.

Pela análise da execução dos fundos que constituem o QCA III apuraram-se taxas de execução² globais na ordem dos 92,5%, no que se refere à despesa pública total, e de 86,1%, no que respeita à despesa comunitária, o que significou um ligeiro decréscimo da execução relativamente ao ano anterior³.

No ano de 2006, contrariamente ao ocorrido no ano anterior, nenhum dos fundos estruturais ultrapassou os valores programados. O FEOGA-Orientação foi o que, percentualmente, conseguiu mais elevada execução comunitária (94,5%), seguindo-se o FSE (87,0%), o FEDER (84,7%) e, por último, o IFOP, que atingiu somente uma taxa de 58,1%⁴, conforme se visualiza no gráfico e quadro seguintes⁵.

Gráfico II.29 – Programação e execução dos fundos do QCA III em 2006



(em milhões de euros)

Fundos	Taxa de Execução (%)	
	Despesa Pública Total	Despesa Comunitária
FEDER	95,1	84,7
FSE	85,8	87,0
FEOGA-O	98,3	94,5
IFOP	62,3	58,1
Total	92,5	86,1

Fonte: DGDR – Ponto de situação a 31 de Dezembro de 2006.

¹ 59,0% e 56,8% face ao Orçamento do Estado inicial e à dotação disponível, respectivamente, em 2005.

² Taxa de execução = % da despesa validada/despesa programada.

³ Em 2005, as taxas de execução da despesa pública total e da despesa comunitária foram de 95,7% e 89,6%, respectivamente.

⁴ 124,1%, em 2005.

⁵ Cfr. ponto 11.3.3.1 do Volume II.

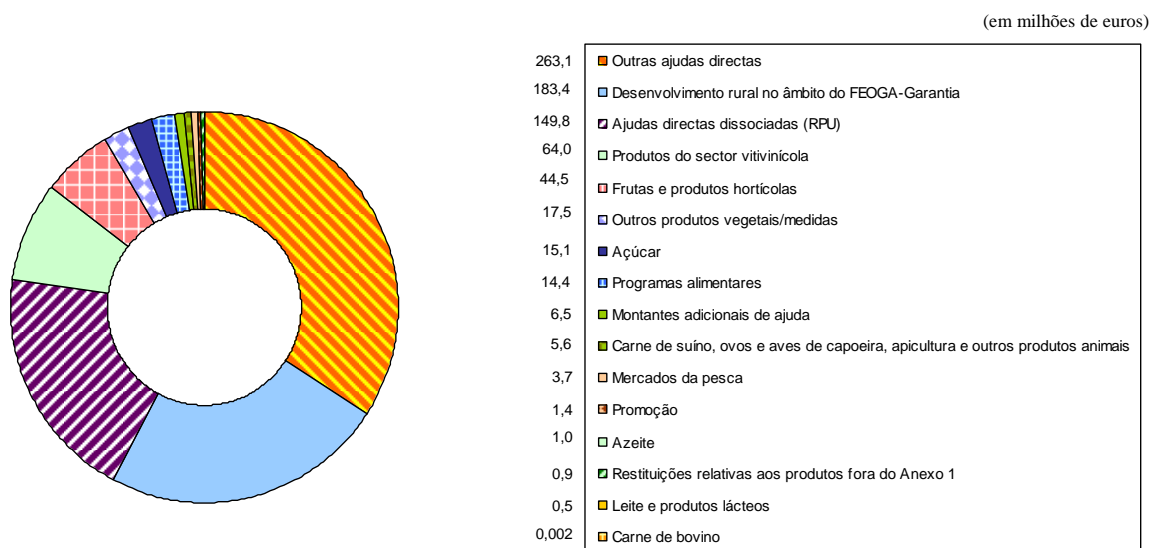
a.3.5) Execução do Fundo de Coesão em 2006

No âmbito do Fundo de Coesão II¹, em 2006, o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P. (IFDR) registou uma execução da despesa total no valor de € 409,6 milhões, repartida pelos sectores dos *transportes* (€ 204,1 milhões) e do *ambiente* (€ 204,9 milhões) e pela *assistência técnica* (€ 0,7 milhões), com pagamentos da Comissão Europeia (CE)² no montante € 187,5 milhões³.

a.3.6) Execução do FEOGA-Garantia em 2006

Os pagamentos do FEOGA-Garantia, que, a partir de 1 de Outubro de 2006, passaram a ser feitos a título de pagamentos do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), distribuíram-se por um conjunto de ajudas que ascenderam a € 771,4 milhões. A sua repartição por artigo do orçamento comunitário, em 2006, é representada no gráfico seguinte:

Gráfico II.30 – Pagamentos no âmbito do FEOGA-Garantia/FEAGA em 2006



Fonte: IFAP – Ponto de situação apresentado a 21 de Setembro de 2007.

A acrescentar ao total de ajudas acima descritas, registaram-se ainda pagamentos, no montante de € 0,4 milhões, a título de apuramento de contas de exercícios anteriores. O montante global de € 771,8 milhões representa uma acentuada redução face a 2005, ano em que os pagamentos, no âmbito do FEOGA-Garantia, ascenderam a € 986,6 milhões⁴.

Por outro lado, no ano de 2006, registaram-se, no âmbito do mesmo Fundo, recebimentos, no total de € 16,3 milhões, oriundos, sobretudo, de recuperações e de intervenções de venda nos mercados agrícolas, mas, também, de acertos contabilísticos relativos a exercícios anteriores.

¹ Apesar do Fundo de Coesão I, associado ao período de programação 1993-1999, ter chegado ao seu termo, do ponto de vista da execução financeira, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças registou, ainda em 2006, a entrada de fluxos financeiros provenientes da União Europeia, no âmbito deste fundo, de cerca de € 16,0 milhões.

² De acordo com o apurado na Direcção-Geral do Tesouro.

³ Cfr. ponto 11.3.3.2 do Volume II.

⁴ A queda situou-se nos 21,8% face ao ano anterior. No entanto, o ano de 2005 não foi um ano padrão pois em relação ao valor médio de pagamentos 2001/2005 a divergência é de apenas 1,8%.



Em termos gerais, tendo em conta o orçamento comunitário, verificou-se que, para Portugal, os três capítulos com maior relevância financeira foram os da “Intervenção nos mercados agrícolas”, das “Ajudas directas” e do “Desenvolvimento rural”¹.

a.3.7) Execução de outros instrumentos financeiros em 2006

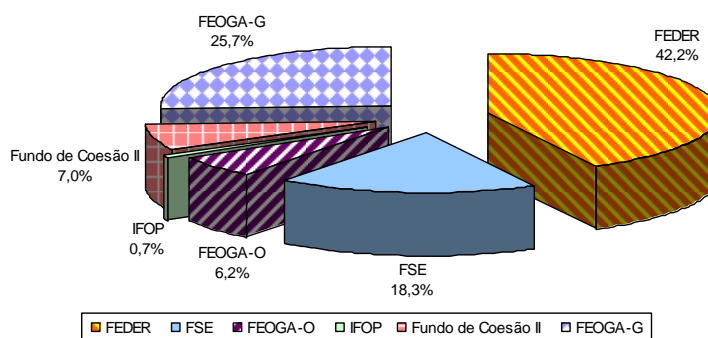
No âmbito do QCA II, em 2006, registaram-se ainda entradas de fundos, tendo sido recebidos cerca de € 15,5 milhões, relativos ao Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP)².

Neste ano, a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças registou, ainda, na rubrica residual “Diversos” e na rubrica “Leader”, o recebimento do valor total de € 61,9 milhões³.

a.3.8) Fluxos financeiros da União Europeia no período de programação de 2000 a 2006

As transferências da União Europeia, ocorridas no período de 2000 a 2006 atingiram € 22.562,8 milhões, cabendo as maiores fatias ao FEDER (€ 9.513,9 milhões, 42,2%), ao FEOGA-Garantia (€ 5.790,4 milhões, 25,7%) e ao FSE (€ 4.124,1 milhões, 18,3%)⁴. O gráfico seguinte ilustra a distribuição (em percentagem) dos fundos provenientes da União Europeia naquele período.

Gráfico II.31 – Transferências da União Europeia (2000–2006)



Fonte: DGT.

a.3.9) Execução financeira acumulada do QCA III

Em termos absolutos, a despesa pública total executada, no âmbito do QCA III, ascendeu, em 31 de Dezembro de 2006, a € 25.345,7 milhões, com uma despesa pública comunitária associada de € 15.516,9 milhões, o que perfaz taxas de execução de 78,2% e 75,7%, respectivamente.

De entre os fundos estruturais, o FSE continuou a ser aquele cuja taxa de execução da despesa comunitária foi mais elevada (84,9%), destacando-se, também, o FEDER (73,9%) e o IFOP (70,4%).

¹ Cfr. ponto 11.3.3.3 do Volume II.

² Estes fluxos financeiros estão associados ao pagamento dos saldos finais (últimos 5%) dos vários programas operacionais que constituíram o QCA II, visto que a execução financeira, na perspectiva da realização da despesa e respectivos pagamentos aos beneficiários, já se encontra terminada desde 2002.

³ Cfr. ponto 11.3.3.4 do Volume II.

⁴ Cfr. ponto 11.3.4.1 do Volume II.

O FEOGA-Orientação voltou a apresentar a execução mais baixa, alcançando uma taxa de apenas 66,9%¹.

a.3.10) Execução financeira acumulada do Fundo de Coesão II

No âmbito do Fundo de Coesão II, até ao final do ano de 2006, a despesa total executada atingiu € 2.146,1 milhões, o que correspondeu a cerca de 54,5% da despesa total prevista para 2000-2006 e a 46,3% da despesa total prevista para este Fundo².

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 2006 não evidencia a informação relativa aos fundos estruturais, ao Fundo de Coesão e ao FEOGA-Garantia/FEAGA, sistematizada por fundo, encontrando-se os respectivos valores disseminados nas várias rubricas de classificação económica relativas à execução dos vários serviços e organismos que a integram. Esta lacuna viola o disposto no artigo 75.º, n.º 7, “*in fine*”, da Lei de enquadramento orçamental^{3 4}.

Recomendação 59 – PCGE/2006

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/FEAGA.

b.1.2) Informação disponibilizada sobre o financiamento comunitário do PIDDAC

O Mapa XV da Conta Geral do Estado de 2006, 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, impossibilitando uma análise detalhada por fontes de financiamento, 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 orçamental⁵.

Recomendação 60 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda, mais uma vez, que, de futuro, o Mapa XV, relativo ao PIDDAC, explicita não só os programas cujos investimentos são passíveis de co-financiamento mas também quais os fundos comunitários envolvidos na execução de cada programa.

¹ Cfr. ponto 11.3.4.2 do Volume II.

² Cfr. ponto 11.3.4.4 do Volume II.

³ 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.

⁴ Cfr. ponto 1.1.1. do Volume II.

⁵ Cfr. ponto 11.3.3 do Volume II.



b.1.3) Pagamentos à Comissão Europeia

Em 2006, os pagamentos destinados ao orçamento da União Europeia, relativos aos recursos próprios não tradicionais, atingiram o montante de € 1.390,0 milhões.

Para além desta importância, foram ainda pagos € 201,6 milhões e respectivos juros (€ 743,3 milhares), com contrapartida em fluxos contabilizados em Operações Específicas do Tesouro (OET) e provenientes do produto de emissão de empréstimos, em 2 de Janeiro e 15 de Março, de 2006, respectivamente.

Verifica-se, assim, que, à semelhança do que se tem apontado nos últimos Pareceres, também, neste ano, o não pagamento atempado das importâncias devidas à União Europeia originou o pagamento de juros.

Por outro lado, o pagamento destes encargos por OET, sem reflexo na dotação adequada do OE, significa, em termos de contabilidade pública, a sua desorçamentação, contrariando o disposto no artigo 105.º da Lei Fundamental e no n.º 1 do artigo 5.º, na alínea a) do n.º 1 do artigo 16.º, nos n.ºs 5 e 6 do artigo 42.º e no n.º1 do artigo 45.º da Lei de enquadramento orçamental¹.

Recomendação 61 – PCGE/2005

Assim, o Tribunal recomenda que todos os pagamentos das contribuições financeiras devidas à União Europeia sejam objecto de orçamentação e efectuados nas datas fixadas pelos Regulamentos Comunitários, de forma a não onerar o Estado com o pagamento de juros.

b.1.4) Programação das transferências da União Europeia em 2006

Em 2006, as verbas efectivamente transferidas da União Europeia foram inferiores, em 25,7%, às previsões governamentais. Assim, não obstante as regras relativas aos fundos estruturais estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1260/1999, do Conselho, de 21 de Junho, particularmente a chamada “regra n+2”², prevista no n.º 2 do seu artigo 31.º, que estabelece a possibilidade de perda de verbas, as previsões governamentais continuam a revelar pouca consistência³.

Recomendação 62 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda, mais uma vez, que as previsões respeitantes aos fluxos financeiros provenientes da União Europeia sejam realizadas com maior rigor e precisão.

b.1.5) Fundo de Coesão II

Nos termos do disposto no artigo 10.º, n.º 2, 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 termos de peso relativo, em 31 de Dezembro de 2006, o sector dos *transportes* representava 57,7% (€ 1.237,5 milhões) da despesa total executada (€ 2.146,1 milhões), enquanto que o do *ambiente*

¹ Cfr. ponto 11.2.3 do Volume II.

² Segundo a qual cada Programa Operacional teria que executar, até final de 2006 e relativamente a cada Fundo, o total programado para o período 2000-2004, sob pena de se perderem as verbas não executadas.

³ Cfr. ponto 11.3.3 do Volume II.

representava apenas 42,2% (€ 906,3 milhões), verificando-se entre ambos uma diferença de 15,5 pontos percentuais¹.

Recomendação 63 – PCGE/2006

Atendendo à regulamentação estabelecida 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) Pedidos de pagamento até 31 de Dezembro de 2006 – QCA III – Aplicação da “regra n+2”

Todos os Programas Operacionais ultrapassaram a meta relativa à “regra n+2”, com excepção dos PO Regionais do Centro e do Algarve, em termos do FEOGA-Orientação, em que ficaram por executar cerca de € 9,1 milhões (dos quais € 8.948 mil no PO Regional do Centro e € 189 mil no do Algarve).

Recomendação 64 – PCGE/2006

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 se ter em conta, naturalmente, o rigor na aplicação dos critérios de selecção utilizados na avaliação dos projectos.

2. PROGRAMA OPERACIONAL DA CULTURA

O “Programa Operacional da Cultura” foi objecto de uma auditoria que, para além da verificação externa da conta de gerência de 2005, visou a apreciação da gestão global do programa, no período 2000-2006, incluindo a avaliação dos resultados alcançados, aos níveis financeiro e físico².

A apreciação da gestão global fundamentou-se num conjunto de elementos recolhidos na fase de avaliação do controlo interno e em análises específicas dirigidas à macro-gestão do programa, tendo também contribuído para a mesma a verificação externa da conta relativa à gerência de 2005. A análise da estruturação dos indicadores de resultado pretendeu contribuir para uma maior eficácia da futura avaliação do programa.

A) Visão Global

a.1) Caracterização do Programa

O “Programa Operacional da Cultura” enquadra-se, no âmbito do QCA III, no objectivo estratégico “Elevar o Nível de Qualificação dos Portugueses, Promover o Emprego e a Coesão Social”. A sua criação, no período 2000-2006, constituiu uma inovação, uma vez que se tratou do primeiro PO consagrado, na União Europeia, ao sector da Cultura.

Com este PO pretendia-se incrementar um dos instrumentos fundamentais de desenvolvimento do potencial humano, no período 2000-2006, considerando que a cultura, pelo impacto que tem em várias

¹ Cfr. ponto 11.3.4.4 do Volume II.

² Relatório de Auditoria n.º 29/2007-2.ª Secção.



actividades económicas, contribui para a qualificação dos recursos humanos, quer numa perspectiva de valorização do individuo quer como factor de criação de riqueza e de emprego.

a.2) Apreciação da gestão global

Pela análise dos níveis de execução alcançados pelo PO, observou-se que o volume de homologações face à programação acordada com a União Europeia, no período 2000-2006, atingia taxas médias muito próximas dos 95% (€ 380,2 milhões). Relativamente ao volume de despesa validada, face aos valores da programação, as taxas eram mais reduzidas e situavam-se nos 65,2%, quanto à despesa pública, e nos 68,4%, quanto ao FEDER. Em termos absolutos, encontrava-se executada e validada, em 31 de Dezembro de 2006, uma despesa pública de € 262,2 milhões, a que correspondia um co-financiamento de € 170,3 milhões.

Atendendo apenas à execução financeira (despesa validada), face aos montantes homologados, as taxas eram ligeiramente superiores, situando-se nos 69%, em termos da despesa pública, e nos 72%, em termos de FEDER. Nesta perspectiva, a Medida 2.1 – “Criação de uma Rede Fundamental de Recintos Culturais” sobressaía com taxas de execução superiores aos 83%, quanto à despesa pública, e aos 85%, relativamente ao FEDER.

Tendo em conta a generalidade das taxas alcançadas no final de 2006, perspectiva-se um ritmo de execução elevado até 31 de Dezembro de 2008, “terminus” da execução financeira do POC.

a.3) Avaliação do POC

A monitorização dos indicadores de resultado não estava a ser realizada através de um módulo próprio do Sistema de Informação para os Fundos Estruturais e de Coesão (SIFEC), mas, sim, através da actualização de uma folha de cálculo pré-configurada, onde se encontravam elencados os indicadores de resultado do POC, as situações de partida e as metas finais. Estes dados eram actualizados com base na informação fornecida pelas entidades executoras dos investimentos, através da entrega dos relatórios semestrais.

A última reprogramação do POC – Decisão C (2006) 7052, da Comissão, de 19 de Dezembro – definiu o conjunto das metas a atingir no final do período, nomeadamente, no âmbito dos indicadores de resultado. Para além destas, foi acrescentado, em complemento de programação, mais um conjunto de indicadores, para os quais, nalguns casos, não foram quantificadas metas a atingir.

A gestão de candidaturas – registo, aprovação/homologação e reprogramação física e financeira –, o acompanhamento da execução financeira, a validação de pedidos de pagamento e os pagamentos aos executores foram assegurados numa base de dados interna.

No âmbito do controlo, o Sistema de Informação de Gestão dos Instrumentos e Fundos Estruturais (SIGIFE) mantinha-se actualizado, quer no âmbito das acções desenvolvidas quer no que respeita à elaboração do plano anual de controlo.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

O princípio do reembolso, instituído no QCA III, implica a disponibilidade de meios financeiros pelos beneficiários, pois apenas podem ser apresentadas a co-financiamento despesas quitadas. Este constrangimento revelou-se insolúvel para os beneficiários públicos, devido à falta de recursos financeiros disponíveis, conduzindo-os à utilização exclusiva das dotações da componente pública nacional para iniciar, em cada ano, o processo de realização de despesas a co-financiar. A posterior compensação, com a utilização das verbas comunitárias entretanto disponibilizadas, revela-se um expediente inadequado porque distorce contabilisticamente os investimentos públicos realizados. Este procedimento contraria os requisitos de regularidade financeira das despesas públicas, nomeadamente a adequada classificação da despesa, previstos no n.º 2 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho – Regime de Administração Financeira do Estado.

Recomendação 65 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que sejam implementadas as medidas adequadas a garantir que os registos contabilísticos evidenciados no âmbito das Autoridades de Gestão dos fundos comunitários sejam coincidentes com os da Conta Geral do Estado, devendo ser correctamente evidenciadas as operações subjacentes relativas à contabilização do fluxo financeiro comunitário e da respectiva contrapartida nacional.

b.2) Economia, eficiência e eficácia na gestão

A maior parte dos indicadores de resultados do PO encontravam-se, a 31 de Dezembro de 2006, com taxas muito superiores aos 100% e mesmo aqueles em que esta situação não se verificava já reflectiam taxas de realização na ordem dos 80%, o que denota a fixação de metas excessivamente conservadoras, sem aderência ajustada à realidade.

Recomendação 66 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda que se proceda à actualização, sempre que necessário, das metas inicialmente previstas para os indicadores de resultado dos PO, em função das modificações neles introduzidas ao longo do seu desenvolvimento, sob pena de os índices atingidos se tornarem num factor de desvalor dos parâmetros de avaliação, em vez de um factor positivo na avaliação dos PO.

b.3) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Relativamente à utilização dos sistemas de informação implantados no âmbito do QCA III, o POC recorreu intensamente ao SIFEC, apesar de reportar dificuldades, tendo-se observado, porém, alguma falta de actualização dos registos no sistema, sendo de realçar os atrasos na validação dos pagamentos e no encerramento dos projectos.

O recurso complementar a uma base de dados interna, para a gestão corrente do PO, implicou a frequente reconciliação com os dados constantes no SIFEC, o que se traduziu num esforço adicional por parte da Estrutura de Apoio Técnico, dada a duplicação de procedimentos.

Recomendação 67 – PCGE/2006

De forma a garantir uma gestão eficaz e eficiente dos PO, o Tribunal recomenda que seja atempadamente garantida a existência de um sistema de informação (física e financeira) que prescindida de sistemas paralelos, como os utilizados no âmbito do QCA III, com prejuízo da optimização dos



recursos e da celeridade no acesso à informação, bem como da fiabilidade dos dados, em virtude das duplicações de informação geradas.

3. PROGRAMA OPERACIONAL DA AGRICULTURA E DESENVOLVIMENTO RURAL

O “Programa Operacional da Agricultura e Desenvolvimento Rural” foi objecto de uma auditoria de resultados, com vista a comparar os resultados alcançados com os objectivos iniciais definidos para a Medida 1 – “Modernização, Reconversão e Diversificação das Explorações Agrícolas”, do Eixo 1, tendo por base a informação recolhida em relação ao período de programação 2000 a 2006 e visando identificar as medidas mais adequadas a adoptar pelo programa, por forma a melhorar a sua eficiência futura¹.

A) Visão Global

a.1) Caracterização do Programa

O POAGRO incentiva uma aliança sólida entre a agricultura, enquanto actividade produtiva moderna e competitiva, e o desenvolvimento sustentável dos territórios rurais nas suas vertentes ambiental, económica e social.

A estratégia do POAGRO² aspira, através da renovação do tecido empresarial agrícola, a melhorar os rendimentos e as condições de vida e de trabalho nas zonas rurais, bem como a promover o desenvolvimento das práticas culturais potenciadoras do aproveitamento das condições edafo-climáticas regionais, assim como a melhorar a competitividade dos sectores estratégicos nacionais e regionais.

a.2) Gestão da Medida 1

A taxa de compromissos do POAGRO, em 31 de Dezembro de 2006, cifrava-se em 107,4%, correspondendo-lhe uma execução financeira de 68,5%. Por seu lado, a Medida 1 apresentava uma taxa de compromissos de 106,5%, com especial relevo para a Acção 1.2, “Apoio ao Investimento nas Explorações Agrícolas”, que atingia 125,7%, e quedando-se a Acção 1.1, “Apoio à Instalação de Jovens Agricultores” em 52,5%.

A taxa de execução da Medida 1, em 31 de Dezembro de 2006, era de 78,7%, a que correspondia um custo total de € 1.223,8 milhões. Este montante incluía uma despesa pública de € 568,4 milhões, sendo a contribuição comunitária (FEOGA-Orientação) de € 415,5 milhões (73,1% da despesa pública).

No que respeita à Acção 1.1 (que atingiu apenas a taxa de execução 47,2%), não foi atingida a meta prevista de 5.500 a 6.000 instalações, já que foram registadas apenas 4.328. A adesão, inferior à esperada, para a instalação de jovens e, conseqüentemente, a insuficiência da resposta dada para cumprimento do objectivo desta acção, revela dificuldades na capacidade de rejuvenescer o sector nas condições previstas no início do programa.

A programação financeira incluía ainda uma verba de € 5 milhões destinada à Acção 1.3., “Acções Inovadoras de Desenvolvimento e Melhoria de Infra-estruturas de Suporte ao Desenvolvimento da Agricultura”.

¹ Relatório de Auditoria n.º 38/2007-2.ª Secção.

² O Decreto-Lei n.º 163-A/2000, de 27 de Julho, estabelece as regras gerais de aplicação do Programa AGRO.

No entanto, não foi apresentada qualquer candidatura a esta acção nem a verba correspondente foi alocada a outras acções.

No que se refere à Acção 1.2, constatou-se que o número de projectos aprovados (16.297) se situava dentro do intervalo correspondente à meta a atingir (16.000-18.000 explorações) e com um investimento inferior ao previsto, o que traduz um bom nível de eficiência da acção.

B) Observações e Recomendações

b.1) Legalidade e regularidade

Em matéria de “Gestão de Devedores”, o total do montante a recuperar na Acção 1.1 era de € 2.619.549,32 e o total do montante recuperado era de € 552.320,29. Para a Acção 1.2, o total do montante a recuperar era de € 2.866.566, 47, sendo o total do montante recuperado de € 865.932,84.

Existe, no que respeita à Acção 1.1, um universo de jovens agricultores que se encontram na situação de potenciais devedores. Face às especificidades desta acção, deveriam ser aperfeiçoados os métodos de cobrança dos créditos em dívida, principalmente quando não exista pagamento voluntário por parte do devedor, de modo a conferir-lhe maior eficácia.

Os fundos a recuperar de devedores e potenciais devedores, na sequência de irregularidades, ascendiam, no âmbito da Medida 1, a € 5.486.115,79. O total recuperado elevou-se a € 1.418.253,13, faltando ainda recuperar € 4.067.862,66, ou seja, 74,2% do montante total em dívida.

Recomendação 68 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda o aperfeiçoamento do processo de recuperação de verbas e do método de cobranças dos créditos em dívida, no âmbito do QREN.

b.2) Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Os sistemas de informação não evidenciavam a situação real dos projectos, verificando-se que projectos já concluídos estavam identificados como estando ainda activos no Sistema de Informação para a Agricultura e Desenvolvimento Rural (SIADRU). O não funcionamento pleno e integrado do SIADRU dificultou o processo de tomada de decisão e implicou um esforço acrescido de tarefas relacionadas com a migração de dados provenientes dos vários subsistemas do programa.

Recomendação 69 – PCGE/2006

O Tribunal recomenda a plena implementação do SIADRU, com vista a dar resposta às necessidades dos utilizadores e a registar atempadamente o encerramento dos projectos.