Quarta-feira, 24 de Novembro de 1999

Número 274/99
SUPLEMENTO
II
SÉRIE



DIÁRIO DA REPÚBLICA

SUPLEMENTO

SUMÁRIO

Tribunal de Contas ..... 17 728-(2)

TRIBUNAL DE CONTAS

Parecer n.º 6-A/99:

Parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado do ano económico de 1997

ÍNDICE

VOLUME I

Pág.

Âmbito, conclusões e recomendações ..... 17 728-(14)

II — Processo orçamental ..... 17 728-(14)

A) Âmbito da verificação ..... 17 728-(14)
B) Conclusões e recomendações ..... 17 728-(14)

III — Execução do orçamento da receita ..... 17 728-(14)

A) Âmbito da verificação ..... 17 728-(14)
B) Conclusões e recomendações ..... 17 728-(15)

IV — Execução do orçamento da despesa ..... 17 728-(16)

A) Âmbito da verificação ..... 17 728-(16)
B) Conclusões e recomendações ..... 17 728-(17)

V — Investimentos do Plano ..... 17 728-(17)

A) Âmbito de verificação ..... 17 728-(17)
B) Conclusões e recomendações ..... 17 728-(18)

VI — Subsídios, créditos e outras formas de apoio concedidos directa ou indirectamente pelo Estado ..... 17 728-(21)

A) Âmbito da verificação ..... 17 728-(21)
B) Conclusões e recomendações ..... 17 728-(22)

VII — Dívida pública ..... 17 728-(26)

A) Âmbito da verificação ..... 17 728-(26)
B) Conclusões e recomendações ..... 17 728-(26)

VIII — Património financeiro ..... 17 728-(27)

A) Âmbito da verificação ..... 17 728-(27)
B) Conclusões e recomendações ..... 17 728-(27)

IX — Operações de tesouraria e transferência de fundos ..... 17 728-(29)

A) Âmbito da verificação ..... 17 728-(29)
B) Conclusões e recomendações ..... 17 728-(29)

X — Operações de encerramento da Conta e resultados da execução orçamental ..... 17 728-(29)

A) Âmbito da verificação ..... 17 728-(29)
B) Conclusões e recomendações: ..... 17 728-(29)

XI — Fluxos financeiros entre o OE e o sector público empresarial (SPE) ..... 17 728-(30)

A) Âmbito de verificação ..... 17 728-(30)
B) Conclusões e recomendações ..... 17 728-(30)

XII — Fluxos financeiros com a União Europeia (UE) ..... 17 728-(30)

A) Âmbito de verificação ..... 17 728-(30)
B) Conclusões e recomendações ..... 17 728-(30)

XIII — Segurança social ..... 17 728-(33)

A) Âmbito da verificação ..... 17 728-(33)
B) Conclusões e recomendações ..... 17 728-(33)

VOLUME II

I — Considerações preambulares ..... 17 728-(38)
II — Processo orçamental ..... 17 728-(40)

2.1 — Lei do Orçamento ..... 17 728-(40)
2.2 — Decreto de execução orçamental ..... 17 728-(40)
2.3 — Alterações orçamentais ..... 17 728-(41)

2.3.1 — Alterações que modificaram o montante global da despesa (e receita) orçamentada (mapas anexos n.os 1-A e 1-B) ..... 17 728-(41)
2.3.2 — Alterações que modificaram o total da despesa prevista para cada um dos ministérios sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada (mapa anexo n.º 2) ..... 17 728-(42)

2.3.2.1 — Dotação provisional ..... 17 728-(42)
2.3.2.2 — Alterações orçamentais ao abrigo do artigo 6.º da Lei do Orçamento ..... 17 728-(42)

2.3.3 — Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada ministério (mapa anexo n.º 3) .... 17 728-(42)
2.3.4 — Alterações de natureza funcional (mapa anexo n.º 4) .... 17 728-(42)

2.4 — Conta Geral do Estado (CGE) .... 17 728-(43)

III — Execução do orçamento da receita .... 17 728-(43)

3.1 — Considerações gerais .... 17 728-(43)
3.2 — Desenvolvimento por áreas .... 17 728-(43)

3.2.1 — Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) .... 17 728-(43)

3.2.1.1 — Análise das tabelas modelo 28 dos caixas e sua comparação com as contas de responsabilidade .... 17 728-(43)
3.2.1.2 — Análise da contabilidade do Tesouro e sua comparação com as contas de responsabilidade dos caixas da DGAIEC .... 17 728-(48)

3.2.2 — Direcção-Geral dos Impostos — Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado (DGCI/DSCIVA) .... 17 728-(55)

3.2.2.1 — Descrição sumária da área da DGCI relativa ao IVA .... 17 728-(55)
3.2.2.2 — Análise das tabelas modelo 28 da DSCIVA e sua comparação com o balancete da DGO .... 17 728-(55)
3.2.2.3 — Análise do balancete da Direcção-Geral do Orçamento .... 17 728-(57)
3.2.2.4 — Comparação dos valores inscritos na contabilidade da DSCIVA com os da contabilidade do Tesouro (CT) .... 17 728-(57)
3.2.2.5 — Processo de arrecadação de receitas públicas e a sua centralização no BP .... 17 728-(60)
3.2.2.6 — Fiabilidade dos valores contabilizados pela DGT/DGO e pela DSCIVA .... 17 728-(61)

3.2.3 — Direcção-Geral do Tesouro (DGT) .... 17 728-(62)

3.2.3.1 — Análise da tabela da DGT e sua comparação com o respectivo balancete da DGO .... 17 728-(62)
3.2.3.2 — Análise de elementos da contabilidade do Tesouro e sua comparação com a tabela da DGT .... 17 728-(63)
3.2.3.3 — Análise do circuito financeiro de arrecadação de receitas e centralização de fundos .... 17 728-(72)

3.2.4 — Direcção-Geral dos Impostos – Imposto sobre o rendimento (DGCI — IR) .... 17 728-(72)

3.2.4.1 — Descrição sumária da área da DGCI relativa ao IR .... 17 728-(72)
3.2.4.2 — Análise das tabelas modelo 28 da DGCI — IR .... 17 728-(73)
3.2.4.3 — Conciliação dos montantes constantes das tabelas da DGT e das DDFs com os correspondentes valores da tabela da DGCI — IR .... 17 728-(73)
3.2.4.4 — Comparação dos valores das tabelas com a CGE .... 17 728-(74)
3.2.4.5 — Contabilidade do Tesouro (CT)/receita do Estado da DGCI — IR .... 17 728-(76)

3.2.5 — Direcções distritais de finanças (DDF) .... 17 728-(81)

3.2.5.1 — Análise crítica do modelo de contabilização das receitas orçamentais nas tabelas e na CGE .... 17 728-(81)
3.2.5.2 — Comparação entre os valores das tabelas e os valores dos respectivos balancetes da DGO .... 17 728-(84)
3.2.5.3 — Análise da contabilidade do Tesouro e sua comparação com os valores das tabelas .... 17 728-(87)
3.2.5.4 — Análise do circuito financeiro de arrecadação de receitas e centralização de fundos .... 17 728-(88)
3.2.5.5 — Análise de unidades seleccionadas na área das DDF .... 17 728-(90)

3.2.6 — Execuções fiscais .... 17 728-(95)

3.2.6.1 — Enquadramento normativo .... 17 728-(95)
3.2.6.2 — Análise da actividade em 1997 baseada em elementos estatísticos .... 17 728-(95)
3.2.6.3 — Repartição de Finanças do 3.º Bairro Fiscal de Lisboa .... 17 728-(99)
3.2.6.4 — Repartição de Finanças do 8.º Bairro Fiscal de Lisboa .... 17 728-(104)

3.3 — Comparação entre receita prevista e receita cobrada .... 17 728-(109)
3.4 — Análise evolutiva da receita cobrada .... 17 728-(112)

IV — Execução do orçamento da despesa .... 17 728-(114)

4.1 — Análise global da execução do orçamento da despesa .... 17 728-(114)

4.1.1 — Conferência dos mapas de despesa .... 17 728-(114)
4.1.2 — Despesa autorizada e paga — Considerações gerais .... 17 728-(114)
4.1.3 — Correspondência entre os valores registados na Conta e os constantes das «tabelas» recebidas pelo Tribunal .... 17 728-(117)
4.1.4 — Comparação da despesa prevista com a despesa paga .... 17 728-(117)

4.2 — Evolução da despesa .... 17 728-(118)

V — Investimentos do Plano .... 17 728-(119)

5.1 — Âmbito de verificação .... 17 728-(119)
5.2 — Análise global .... 17 728-(119)

5.2.1 — Enquadramento .... 17 728-(119)

5.2.1.1 — Estrutura do planeamento nacional .... 17 728-(119)
5.2.1.2 — Opções estratégicas e objectivos da política de investimento .... 17 728-(119)
5.2.1.3 — Estrutura por sectores e por áreas de actuação .... 17 728-(120)

5.2.2 — Orçamento do PIDDAC .... 17 728-(120)

5.2.2.1 — Considerações gerais .... 17 728-(120)
5.2.2.2 — Fontes de financiamento .... 17 728-(120)
5.2.2.3 — Programas por ministério .... 17 728-(121)

5.2.3 — Análise global da execução do orçamento do PIDDAC ... 17 728-(122)
5.2.3.1 — Execução do capítulo 50 do Orçamento — Investimentos do Plano ... 17 728-(122)
5.2.3.2 — Execução do PIDDAC global ... 17 728-(128)
5.2.4 — Abordagem regional da execução do PIDDAC global ... 17 728-(128)
5.2.5 — Audição de responsáveis ... 17 728-(129)
5.3 — Programas auditados ... 17 728-(129)
5.3.1 — Programa Modernização da Rede Fundamental ... 17 728-(129)
5.3.1.1 — Enquadramento ... 17 728-(129)
5.3.1.2 — Observações de auditoria ... 17 728-(130)
5.3.1.3 — Audição dos responsáveis ... 17 728-(145)
5.3.2 — Programa Modernização da Rede Complementar ... 17 728-(145)
5.3.2.1 — Enquadramento ... 17 728-(145)
5.3.2.2 — Observações de auditoria ... 17 728-(147)
5.3.2.3 — Audição dos responsáveis ... 17 728-(149)
VI — Subsídios, créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado ... 17 728-(149)
6.1 — Concessão de apoios não reembolsáveis ... 17 728-(149)
6.1.1 — Enquadramento ... 17 728-(149)
6.1.2 — Âmbito da verificação ... 17 728-(155)
6.2 — Apoios concedidos pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura no âmbito do Programa «Apoio à Melhoria e Valorização dos Produtos da Pesca» ... 17 728-(155)
6.2.1 — Enquadramento ... 17 728-(155)
6.2.2 — Análise da execução ... 17 728-(155)
6.2.2.1 — Dotação orçamental e pagamentos efectuados ... 17 728 -(155)
6.2.3 — Resultados da verificação ... 17 728-(156)
6.2.3.1 — Relativamente às recomendações emitidas em sede do parecer sobre a CGE do ano de 1995 ... 17 728-(156)
6.2.3.2 — Relativamente às acções objecto de apoio ... 17 728-(156)
6.3 — Apoios concedidos pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, no âmbito do Programa «Melhoria do Impacte Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários» ... 17 728-(158)
6.3.1 — Enquadramento ... 17 728-(158)
6.3.2 — Análise da execução ... 17 728-(159)
6.3.2.1 — Dotação orçamental e pagamentos efectuados ... 17 728 -(159)
6.3.2.2 — Execução financeira do SIMIAT ... 17 728-(159)
6.3.2.3 — Resultados da verificação ... 17 728-(160)
6.4 — Apoios concedidos no âmbito das medidas de acompanhamento da reforma da PAC ... 17 728-(162)
6.4.1 — Enquadramento ... 17 728-(162)
6.4.2 — Execução financeira em 1997 ... 17 728-(162)
6.4.2.1 — Dotação orçamental e pagamentos efectuados ... 17 728 -(162)
6.4.2.2 — Verbas orçamentais e do FEOGA — Garantia ... 17 728-(164)
6.4.2.3 — Comissões do IFADAP suportadas pelo OE ... 17 728-(165)
6.4.2.4 — Execução financeira constante da «conta de gerência» do IFADAP ... 17 728-(165)
6.4.3 — Caracterização das ajudas concedidas ... 17 728-(166)
6.4.3.1 — Medidas agro-ambientais (excepto formação profissional) ... 17 728-(166)
6.4.3.2 — Medidas agro-ambientais — formação profissional ... 17 728-(167)
6.4.3.3 — Cessação da actividade agrícola ... 17 728-(167)
6.4.3.4 — Medidas florestais na agricultura ... 17 728-(168)
6.4.4 — Resultados da verificação quanto à concessão, controlo e pagamento das ajudas. Conclusões e recomendações ... 17 728-(169)
6.4.4.1 — Medidas agro-ambientais (excepto formação profissional) ... 17 728-(169)
6.4.4.2 — Medidas agro-ambientais — formação profissional ... 17 728-(170)
6.4.4.3 — Medidas de ajuda à cessação da actividade agrícola ... 17 728-(171)
6.4.4.4 — Medidas florestais na agricultura ... 17 728-(171)
6.5 — Apoios concedidos no âmbito do Programa «Apoio à Marinha de Comércio Nacional» ... 17 728-(172)
6.5.1 — Enquadramento ... 17 728-(172)
6.5.2 — Execução orçamental ... 17 728-(173)
6.5.2.1 — Dotações orçamentais e pagamentos efectuados ... 17 728- (173)
6.5.2.2 — Congelamento das dotações orçamentais ... 17 728-(174)
6.5.3 — Resultados da verificação quanto à concessão e pagamento dos apoios — por projectos ... 17 728-(174)
6.5.3.1 — Subsídios ao embarque de praticantes da marinha de comércio nacional ... 17 728-(174)
6.5.3.2 — Formação de quadros de terra — Bolsas de estudo ... 17 728-(175)
6.5.3.3 — Reapetrechamento da frota da marinha de comércio nacional ... 17 728-(176)
6.5.3.4 — Modernização da frota da marinha de comércio nacional ... 17 728-(177)
6.5.3.5 — Verificação junto dos beneficiários ... 17 728-(178)

6.6 — Despesas excepcionais do Ministério das Finanças processadas por conta de «Saldos do capítulo 60 do OE/97» .... 17 728-(178)
6.6.1 — Introdução .... 17 728-(178)
6.6.2 — Princípio da anualidade do Orçamento do Estado e excepção constituída pelo artigo 61.º da Lei do Orçamento para 1998 .... 17 728-(178)
6.6.3 — Efeitos das transferências de saldos sobre a CGE/97 .... 17 728-(180)
6.6.4 — Transferência dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria .... 17 728-(180)
6.6.5 — Aplicação dos saldos transferidos para operações de tesouraria e verbas não utilizadas .... 17 728-(181)
6.6.6 — Utilização em 1998 das verbas transferidas para «Saldos do capítulo 60 do OE/97» — Resultados da verificação por rubrica .... 17 728-(182)
6.7 — Benefícios fiscais .... 17 728-(186)
6.7.1 — Considerações gerais .... 17 728-(186)
6.7.2 — Análise da receita cessante .... 17 728-(186)
6.7.2.1 — Previsões e estimativas orçamentais da despesa fiscal .... 17 728-(186)
6.7.2.2 — Evolução da despesa fiscal e sua importância relativa no âmbito dos impostos directos e indirectos .... 17 728-(189)
6.7.2.3 — Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal .... 17 728-(190)
VII — Dívida pública .... 17 728-(201)
7.1 — Dívida interna .... 17 728-(201)
7.1.1 — Empréstimos emitidos no ano .... 17 728-(201)
7.1.1.1 — De médio e de longo prazos .... 17 728-(201)
7.1.1.2 — Certificados de aforro .... 17 728-(202)
7.1.1.3 — Dívida de curto prazo .... 17 728-(202)
7.1.2 — Dívida de anos anteriores .... 17 728-(202)
7.1.3 — Movimento global da dívida interna .... 17 728-(202)
7.2 — Dívida externa .... 17 728-(204)
7.2.1 — Operações efectuadas no ano .... 17 728-(204)
7.2.1.1 — Empréstimos contraídos ao abrigo da Lei do Orçamento para 1997 .... 17 728-(204)
7.2.1.2 — Contraídos no «período complementar» para execução da Lei do Orçamento para 1996 .... 17 728-(206)
7.2.1.3 — Movimento da dívida de anos anteriores .... 17 728-(206)
7.2.1.4 — Operações financeiras .... 17 728-(206)
7.2.2 — Movimento global da dívida externa .... 17 728-(207)
7.2.3 — Acréscimo de endividamento externo face ao limite estabelecido na Lei do Orçamento .... 17 728-(208)
7.3 — Movimento global da dívida directa .... 17 728-(208)
7.4 — Aplicação do produto dos empréstimos .... 17 728-(209)
7.4.1 — Aplicação do produto dos empréstimos internos .... 17 728-(210)
7.4.1.1 — Empréstimos emitidos no ano .... 17 728-(211)
7.4.2 — Aplicação do produto dos empréstimos externos .... 17 728-(217)
7.4.2.1 — Sindicatos bancários .... 17 728-(217)
7.4.2.2 — Banco Europeu de Investimento (BEI) .... 17 728-(217)
7.4.2.3 — Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) .... 17 728-(218)
7.5 — Encargos com a dívida pública .... 17 728-(218)
7.6 — Dívida garantida .... 17 728-(221)
7.6.1 — Variação das responsabilidades directas e indirectas por avales prestados .... 17 728-(221)
7.6.1.1 — Responsabilidades directas .... 17 728-(221)
7.6.1.2 — Responsabilidades indirectas .... 17 728-(222)
7.6.2 — Movimento global das responsabilidades directas durante o ano de 1997 .... 17 728-(223)
7.6.2.1 — Concessão de avales em 1997 .... 17 728-(223)
7.6.3 — Análise de outras operações e factores .... 17 728-(227)
7.6.3.1 — Empréstimos internos .... 17 728-(227)
7.6.3.2 — Empréstimos externos .... 17 728-(228)
7.6.4 — Evolução e síntese das operações efectuadas .... 17 728-(229)
7.6.5 — Utilização em 1997 de empréstimos sem utilização, ou utilizados parcialmente, avalizados em 1996 .... 17 728-(230)
7.7 — Dívida efectiva .... 17 728-(230)
VIII — Património financeiro .... 17 728-(230)
8.1 — Evolução global em 1997 .... 17 728-(231)
8.1.1 — Activos financeiros geridos pela DGT, FRDP e FRV .... 17 728-(231)
8.1.2 — Activos financeiros geridos por outros departamentos, fundos e serviços autónomos .... 17 728-(231)
8.2 — Evolução por tipos de activos .... 17 728-(234)
8.2.1 — Créditos por empréstimos concedidos .... 17 728-(234)
8.2.1.1 — Geridos pela DGT .... 17 728-(234)
8.2.1.2 — Geridos por outros departamentos, fundos e serviços autónomos .... 17 728-(238)

8.2.2 — Obrigações e títulos da dívida pública ..... 17 728-(240)
8.2.2.1 — Geridos pela DGT, FRDP e FRV ..... 17 728-(240)
8.2.2.2 — Geridos por outros departamentos, fundos e serviços autónomos ..... 17 728-(240)
8.2.3 — Títulos de participação ..... 17 728-(241)
8.2.3.1 — Geridos pela DGT ..... 17 728-(241)
8.2.3.2 — Geridos por outros departamentos, fundos e serviços autónomos ..... 17 728-(242)
8.2.4 — Acções e quotas ..... 17 728-(242)
8.2.4.1 — Geridos pela DGT ..... 17 728-(242)
8.2.4.2 — Geridos por outros departamentos, fundos e serviços autónomos ..... 17 728-(250)
8.2.5 — Outros activos financeiros ..... 17 728-(250)
8.2.5.1 — Geridos pela DGT ..... 17 728-(250)
8.2.5.2 — Geridos por outros departamentos, fundos e serviços autónomos ..... 17 728-(251)
8.3 — Análise comparativa entre os valores apurados, os valores constantes da CGE/97 e os valores constantes dos mapas das contas de gerência ..... 17 728-(251)
8.3.1 — Entidades que constam da CGE ..... 17 728-(251)
8.3.2 — Entidades que não constam da CGE ..... 17 728-(254)
8.4 — Aplicação das receitas obtidas a alienação de partes sociais de empresas ..... 17 728-(255)
8.4.1 — Evolução global ..... 17 728-(255)
8.4.2 — Despesas ..... 17 728-(255)
8.4.2.1 — Restituição de receita ..... 17 728-(255)
8.4.2.2 — Despesas com privatizações ..... 17 728-(256)
8.4.2.3 — Custo dos títulos de dívida adquiridos para anulação ..... 17 728-(256)
8.4.2.4 — Amortização de dívida ..... 17 728-(256)
8.4.2.5 — Participações sociais ..... 17 728-(256)
8.4.2.6 — Empréstimos ..... 17 728-(257)
8.4.3 — Limites legais da aplicação de receitas ..... 17 728-(257)
IX — Operações de tesouraria ..... 17 728-(258)
9.1 — «Antecipação de receitas — alínea *a*) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro» ..... 17 728-(258)
9.1.1 — Contribuição financeira portuguesa para a União Europeia ..... 17 728-(258)
9.1.2 — LISNAVE — Pagamento em execução de aval do Estado ..... 17 728-(259)
9.1.3 — Comparticipação nos juros das Regiões Autónomas ..... 17 728-(259)
9.1.3.1 — Região Autónoma da Madeira — Juros da dívida interna ..... 17 728-(260)
9.1.3.2 — Região Autónoma dos Açores — Juros da dívida interna ..... 17 728-(260)
9.1.3.3 — Região Autónoma dos Açores — Juros da dívida externa ..... 17 728-(260)
9.2 — Tesouro Público – Conta aplicação — Recursos disponíveis ..... 17 728-(261)
9.3 — «Outros valores a regularizar» ..... 17 728-(261)
9.4 — Balanço de tesouraria ..... 17 728-(264)
X — Operações de encerramento da Conta e resultados da execução orçamental ..... 17 728-(272)
10.1 — Encerramento da Conta ..... 17 728-(272)
10.1.1 — Operações de encerramento ..... 17 728-(272)
10.1.2 — Apuramento dos saldos de encerramento ..... 17 728-(275)
10.2 — Resultados da execução orçamental ..... 17 728-(282)
10.2.1 — Operações orçamentais ..... 17 728-(282)
10.2.2 — Financiamento da execução orçamental ..... 17 728-(282)
XI — Fluxos financeiros entre o OE e o sector público empresarial (SPE) ..... 17 728-(282)
11.1 — Enquadramento ..... 17 728-(282)
11.2 — Fluxos financeiros do OE para o SPE ..... 17 728-(283)
11.2.1 — Fluxos evidenciados na CGE ..... 17 728-(283)
11.2.1.1 — Subsídios ..... 17 728-(283)
11.2.1.2 — Transferências de capital ..... 17 728-(284)
11.2.1.3 — Execução de avales ..... 17 728-(286)
11.2.2 — Fluxos não evidenciados na CGE ..... 17 728-(286)
11.3 — Fluxos financeiros do SPE para o OE ..... 17 728-(286)
XII — Fluxos financeiros com a União Europeia (UE) ..... 17 728-(287)
12.1 — Enquadramento ..... 17 728-(287)
12.2 — Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia ..... 17 728-(288)
12.2.1 — Recursos próprios não tradicionais ..... 17 728-(288)

12.3 — Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal ..... 17 728-(290)
12.3.1 — Âmbito de verificação ..... 17 728-(290)
12.3.2 — Análise global ..... 17 728-(290)
12.3.2.1 — Enquadramento ..... 17 728-(290)
12.3.2.2 — Fluxos financeiros oriundos da UE para Portugal (1994-1998) ..... 17 728-(291)
12.3.2.3 — Perspectiva por eixos prioritários de desenvolvimento ..... 17 728-(291)
12.3.2.4 — Perspectiva regionalizada da execução da despesa pública ..... 17 728-(292)
12.3.2.5 — Execução financeira comunitária acumulada ..... 17 728-(294)
12.3.2.6 — Execução financeira comunitária em 1997 ..... 17 728-(296)
12.3.2.7 — O controlo interno nacional no âmbito do QCA II ..... 17 728-(296)
12.3.2.8 — O controlo financeiro externo nacional no âmbito do QCA II ..... 17 728-(296)
12.3.2.9 — O controlo financeiro externo comunitário ..... 17 728-(297)
12.3.2.10 — Audição dos responsáveis ..... 17 728-(299)
12.3.3 — Auditoria ao sistema de gestão e avaliação do controlo interno do Fundo de Coesão ..... 17 728-(299)
12.3.3.1 — Enquadramento ..... 17 728-(299)
12.3.3.2 — Síntese das observações da auditoria ..... 17 728-(299)
12.3.3.3 — Audição dos responsáveis ..... 17 728-(304)
12.3.4 — Auditoria ao sistema de gestão e avaliação do controlo interno do FEDER ..... 17 728-(304)
12.3.4.1 — Enquadramento ..... 17 728-(304)
12.3.4.2 — Síntese das observações da auditoria ..... 17 728-(305)
12.3.4.3 — Audição dos responsáveis ..... 17 728-(309)
XIII — Segurança social ..... 17 728-(309)
13.1 — Sistema de segurança social ..... 17 728-(309)
13.1.1 — Regimes de segurança social e acção social ..... 17 728-(309)
13.1.2 — Instituições de segurança social ..... 17 728-(309)
13.1.3 — A reforma do sistema ..... 17 728-(310)
13.1.4 — Processo orçamental ..... 17 728-(310)
13.2 — O Orçamento e a Conta ..... 17 728-(311)
13.2.1 — Lei do Orçamento ..... 17 728-(311)
13.2.2 — Rubricas orçamentais ..... 17 728-(312)
13.2.3 — Decreto-lei de execução orçamental ..... 17 728-(312)
13.2.4 — Alterações orçamentais ..... 17 728-(312)
13.2.5 — Conta da segurança social ..... 17 728-(313)
13.2.5.1 — Composição da Conta ..... 17 728-(313)
13.2.5.2 — Consolidação da Conta ..... 17 728-(313)
13.3 — Execução orçamental ..... 17 728-(313)
13.3.1 — Receita ..... 17 728-(313)
13.3.1.1 — Receita orçamentada e cobrada ..... 17 728-(313)
13.3.1.2 — Evolução da receita cobrada ..... 17 728-(314)
13.3.2 — Despesa ..... 17 728-(314)
13.3.2.1 — Despesa orçamentada e processada ..... 17 728-(314)
13.3.2.2 — Evolução da despesa processada ..... 17 728-(314)
13.3.2.3 — Desenvolvimento analítico de algumas transferências e respectiva aplicação ..... 17 728-(315)
13.3.3 — Comparação entre a receita e a despesa ..... 17 728-(316)
13.3.4 — Financiamento do sistema de segurança social ..... 17 728-(316)
13.3.4.1 — Situação em 1997 e evolução no período de 1993 a 1997 ..... 17 728-(316)
13.3.4.2 — A CEO e os regimes de segurança social ..... 17 728-(320)
13.4 — Balanço e demonstração de resultados ..... 17 728-(328)
13.4.1 — Preparação da conta consolidada: ajustamentos extracontabilísticos ..... 17 728-(328)
13.4.2 — Activo, passivo e situação líquida ..... 17 728-(329)
13.4.2.1 — Composição do activo ..... 17 728-(330)
13.4.2.2 — Composição do passivo ..... 17 728-(331)
13.4.2.3 — Composição da situação líquida ..... 17 728-(332)
13.4.3 — Disponibilidades ..... 17 728-(332)
13.4.4 — Créditos a curto prazo ..... 17 728-(333)
13.4.5 — Créditos a médio e a longo prazos ..... 17 728-(333)
13.4.6 — Imobilizações financeiras ..... 17 728-(333)
13.4.7 — Outras imobilizações ..... 17 728-(333)
13.4.8 — Reservas ..... 17 728-(334)
13.4.8.1 — Reserva geral do sistema ..... 17 728-(334)
13.4.8.2 — Reservas especiais ..... 17 728-(335)
13.5 — Dívidas à segurança social ..... 17 728-(335)
13.5.1 — Dívida do Estado ..... 17 728-(335)
13.5.2 — Dívida relativa a contribuições ..... 17 728-(335)
13.5.2.1 — Auditoria do Tribunal de Contas ..... 17 728-(336)
13.5.2.2 — Evolução global dos saldos contabilísticos (1993-1997) ..... 17 728-(336)

13.5.2.3 — Peso dos contribuintes devedores no universo dos contribuintes ..... 17 728-(337)
13.5.2.4 — Valores em dívida e movimentos de contribuições declaradas e cobradas ..... 17 728-(337)
13.5.2.5 — Efeitos das medidas de combate à dívida ..... 17 728-(339)

13.5.3 — Outras dívidas ..... 17 728-(342)

13.5.3.1 — Devedores por financiamentos e comparticipações do OE ..... 17 728-(342)
13.5.3.2 — Devedores por prestações a repor ou a reembolsar ..... 17 728-(342)
13.5.3.3 — Outros devedores ..... 17 728-(342)
13.5.3.4 — Outros credores ..... 17 728-(342)

13.6 — Património financeiro e imobiliário da segurança social ..... 17 728-(352)

13.6.1 — Património financeiro ..... 17 728-(352)
13.6.2 — Património imobiliário ..... 17 728-(353)

13.6.5.1 — Distribuição geográfica das alienações de imóveis ..... 17 728-(353)
13.6.5.2 — O valor contabilístico e o valor de mercado ..... 17 728-(353)

VOLUME III

ANEXO I — Mapas ..... 17 728-(354)

Mapa n.º 1-A — Alterações que modificam o montante da receita inicialmente prevista ..... 17 728-(355)
Mapa n.º 1-B — Alterações que modificaram o montante da despesa inicialmente prevista ..... 17 728-(356)
Mapa n.º 2 — Alterações que modificaram a repartição inicial da despesa por ministérios ..... 17 728-(357)
Mapa n.º 3 — Transferências de verbas entre as dotações do mesmo ministério ..... 17 728-(358)
Mapa n.º 4 — Alterações de natureza funcional ..... 17 728-(359)
Mapa n.º 5 — Execução orçamental da receita — ano de 1997 ..... 17 728-(360)

ANEXO II — Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 9.º do CIRC (listagem de beneficiários) ..... 17 728-(372)
ANEXO III — Legislação sobre benefícios fiscais publicada em 1999 ..... 17 728-(374)
ANEXO IV — Respostas dos serviços e entidades nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 24.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro ..... 17 728-(377)

Principais abreviaturas utilizadas

APA	Associação Parque Atlântico.
ACNUR	Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.
ACP	Automóvel Clube de Portugal.
ADSE	Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública.
AE	Auto-estradas.
AGA	Álcool e Géneros Alimentares, S. A.
AL	Autarquias locais.
AMTRES	Associação dos Municípios de Cascais, Oeiras e Sintra para o Tratamento de Resíduos Sólidos.
ANAM	Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira.
APDL	Administração dos Portos do Douro e Leixões.
APL	Administração do Porto de Lisboa.
APS	Administração do Porto de Sines.
APSS	Administração dos Portos de Sesimbra e Setúbal.
AR	Assembleia da República.
ARs	Aplicações relevantes.
ARSN	Administração Regional de Saúde do Norte.
Arsol Plásticos	Arsol Plásticos, L.da
AS	Acção social.
ATP	Agricultor a título principal.
AUTO-EUROPA	AUTO-EUROPA, Automóveis, L.da
BAD	Banco Africano de Desenvolvimento.
BANIF	Banco Internacional do Funchal.
BBI	Banco Borges & Irmão.
BCP	Banco Comercial Português.
BEI	Banco Europeu de Investimentos.
BES	Banco Espírito Santo.
BESCL	Banco Espírito Santo & Comercial de Lisboa.
BF	Bairro Fiscal.
Bf	Benefícios Fiscais.
BFB	Banco Fonsecas & Burnay.
BFE	Banco de Fomento e Exterior.
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento.
BM	Banco Mundial.
BMC	Banco Mello Comercial, S. A.
BNU	Banco Nacional Ultramarino.
BP	Banco de Portugal.
BPA	Banco Português do Atlântico.
BPSM	Banco Pinto & Sotto Mayor.
BRISA	BRISA — Auto-Estradas de Portugal, S. A.
BTA	Banco Totta & Açores.
BTs	Bilhetes do Tesouro.
CA	Comissão de Apreciação.
CA	Contribuição autárquica.
CAP	Comissão de Análise de Propostas.
CCAM	Caixa de Crédito Agrícola Mútuo.

CCRA	Comissão de Coordenação da Região do Alentejo.
CCRLVT	Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo.
CCT	Conta-corrente do Tesouro.
CE	Comissão Europeia.
CEC	Cadastro Especial de Contribuintes.
CEE	Comunidade Económica Europeia.
CEFA/SSFA	Caixa Económica das Forças Armadas/Serviços Sociais das Forças Armadas.
CE-IEFP	Comissão Europeia — Instituto do Emprego e Formação Profissional.
CEO	Conta de execução orçamental.
CEROT	Conta Especial de Regularização de Operações de Tesouraria.
CF	Cronograma financeiro.
CGA	Caixa Geral de Aposentações.
CGD	Caixa Geral de Depósitos.
CGE	Conta Geral do Estado.
CHCR	Centro Hospitalar das Caldas da Rainha.
CHS	Centro de Histocompatibilidade do Sul.
CIMSISSD	Código do Imposto Municipal da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações.
CIR	Caixa do Imposto sobre o Rendimento.
CIRC	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas.
CIRS	Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.
CLA	Comissões locais de acompanhamento.
CME	Caixa Recebedora em Moeda Estrangeira.
CMN	Caixa Recebedora em Moeda Nacional.
CMP	Cimentos, Maceira e Pataias, S. A.
CMRRC-RP	Centro de Medicina de Reabilitação da Região Centro — Rovisco Pais.
CN	Crédit National.
CNCAP	Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública.
CNN	Companhia Nacional de Navegação, S. A. R. L.
CNP	Centro Nacional de Pensões.
CNP	Companhia Nacional de Petroquímica.
CNRM	Comissão Nacional do Rendimento Mínimo.
COMTAPRE	Comissão Técnica de Acompanhamento do Projecto para Controlo das Receitas do Estado.
COV	Caixa de Outros Valores.
CP	Caminhos de Ferro Portugueses.
CPA	Código do Procedimento Administrativo.
CPC	Contas poupança condomínio.
CPFA	Cofre de Previdência das Forças Armadas.
CPH	Contas poupança habitação.
CPME	Caixa de Previdência do Ministério da Educação.
CPP	Crédito Predial Português, S. A.
CPPE	Companhia Portuguesa de Produção de Energia.
CPPSP	Cofre de Previdência da Polícia de Segurança Pública.
CPPTLP	Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto.
CRCB	Companhias Reunidas de Congelados e Bacalhau.
CRGE	Companhias Reunidas de Gás e Electricidade.
CRP	Constituição da República Portuguesa.
CRSS	Centro Regional da Segurança Social.
CSS	Conta da segurança social.
CT	Contabilidade do Tesouro.
CTs	Mapas modelos utilizados na contabilidade do Tesouro.
CTM	Companhia de Transportes Marítimos, S. A. R. L.
CTT	Correios de Portugal.
DAFSE	Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu.
DBFO	Design Building Financial Operation.
DBX	DB Export-Leasing, GmbH.
DCC	Divisão de Contabilidade e Controlo.
DCT	Direcção de Contas do Tesouro.
DDF	Direcção Distrital de Finanças.
DDFL	Direcção Distrital de Finanças de Lisboa.
DEEP	Departamento de Estatística, Estudos e Planeamento.
DEM	Marco alemão.
DGA	Direcção-Geral do Ambiente.
DGAERI	Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais.
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.
DGAS	Direcção-Geral de Acção Social.
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos.
DGCP	Direcção-Geral da Contabilidade Pública (actual DGO).
DGDR	Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.
DGDR	Direcção-Geral de Desenvolvimento Rural.
DGF	Direcção-Geral das Florestas.
DGI	Direcção-Geral da Indústria.
DGITA	Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros.
DGO	Direcção-Geral do Orçamento.
DGP	Direcção-Geral do Património.
DGPA	Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura.
DGPNTM	Direcção-Geral de Portos, Navegação e Transportes Marítimos.
DGRSS	Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social.
DGT	Direcção-Geral do Tesouro.
DGTC	Direcção-Geral do Tribunal de Contas.
DGTT	Direcção-Geral de Transportes Terrestres.
DGXVI	Direcção-Geral de Política Regional e Coesão da CE.

DGXX	Direcção-Geral de Controlo Financeiro da CE.
DL	Decreto-lei.
DPIRVA	Dívida potencial de IR e de IVA.
DPP	Departamento de Prospectiva e Planeamento.
DR	*Diário da República.*
DRAALEN	Direcção Regional de Agricultura do Alentejo.
DRAALG	Direcção Regional de Agricultura do Algarve.
DRABI	Direcção Regional de Agricultura da Beira Interior.
DRABL	Direcção Regional de Agricultura da Beira Litoral.
DRAEDM	Direcção Regional de Agricultura de Entre Douro e Minho.
DRARO	Direcção Regional de Agricultura do Ribatejo e Oeste.
DRAs	Direcções regionais de agricultura.
DRATM	Direcção Regional de Agricultura de Trás-os-Montes.
DREPA	Direcção Regional de Estudos e Planeamento dos Açores.
DRICSS	Departamento de Relações Internacionais e Convenções da Segurança Social.
DRL	Demonstração de resultados líquidos.
DSBF	Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais.
DSCIR	Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Rendimento.
DSCIVA	Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado.
DSPIT	Direcção de Serviços de Prevenção e Inspecção Tributária.
DSRIVA	Direcção de Serviços de Reembolsos do Imposto sobre o Valor Acrescentado.
DUC	Documento único de cobrança.
EAT	Estrutura de apoio técnico.
EBF	Estatuto dos Benefícios Fiscais.
ECU	European Currency Unit.
EDIA	Empresa de Desenvolvimento de Infra-Estruturas do Alqueva, S. A.
EDP	Electricidade de Portugal.
EF	Entrada de fundos.
EGN	Encargos Gerais da Nação.
EIA	Empréstimo interno amortizável.
EPAL	Empresa Pública das Águas de Lisboa.
EPAL	Empresa Portuguesa de Águas Livres.
ESP	Peseta espanhola.
ETAR	Estação de tratamento de águas residuais.
EU	União Europeia.
EUA	Estados Unidos da América.
EUROSTAT	Serviço de Estatística da Comunidade Europeia.
FA/UTL	Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa.
FBA/UL	Faculdade de Belas-Artes da Universidade de Lisboa.
FBCF	Formação bruta de capital fixo.
FC	Fundos comunitários.
FCM/UNL	Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Nova de Lisboa.
FCR	Fundos de capital de risco.
FCSH/UNL	Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
FCT/UNL	Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa.
FE/UNL	Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa.
FE/UP	Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.
FEA	Fundo de Estabilização Aduaneiro.
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.
FEFSS	Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.
FEIS	Fábrica Escola Irmãos Stephens, S. A.
FEOGA	Fundo Europeu de Garantia Agrícola.
FEOGA — O	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola — Secção Orientação.
FETT	Fundo Especial de Transportes Terrestres.
FFAP	Fundo de Fomento e Assistência Prisional.
FFC	Fundo de Fomento Cultural.
FFH	Fundo de Fomento de Habitação.
FGCAM	Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo.
FGD	Fundo de Garantia de Depósitos.
FGRC	Fundo de Garantia de Riscos Cambiais.
FIEP	Fundo para a Internacionalização das Empresas Portuguesas, SGPS, S. A.
FMV	Faculdade de Medicina Veterinária.
FRCE	Fundo de Regularização do Conselho da Europa.
FRDP	Fundo de Regularização da Dívida Pública.
FRESS	Fundação Ricardo do Espírito Santo Silva.
FRF	Francos franceses.
FRIE	Fundos de Reestruturação e Internacionalização Empresarial.
FRV	Fundo de Renda Vitalícia.
FSA	Fundos e serviços autónomos.
FSE	Fundo Social Europeu.
FSS	Fundo de Socorro Social.
FT	Fundo de Turismo.
Fund.CT	Fundação para a Ciência e Tecnologia.
GAERI	Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais.
GAS	Gabinete da Área de Sines.
GAT	Gabinete de Apoio Técnico.
GCI	Gabinete Coordenador dos Investimentos.
GETI	Grandes Estradas de Tráfego Internacional.
GGFD	Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego.
GOP	Grandes Opções do Plano.
HCB	Hidroeléctrica de Cahora Bassa.
HCFT	Hospital de Cândido de Figueiredo de Tondela.

HJM	Hospital de Júlio de Matos.
IA	Imposto automóvel.
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento.
IASFA	Instituto de Acção Social das Forças Armadas.
IC	Itinerário complementar.
IC	Instituto Camões.
ICs	Instituições de crédito.
ICEP	Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal.
ICP	Instituto de Cooperação Portuguesa.
ICs	Instituições de crédito.
ICS/UL	Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.
IDIT	Instituto de Desenvolvimento e Inovação Tecnológica.
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional.
IF	Instituto Florestal (actual DGF).
IFADAP	Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas.
IFOP	Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas.
IGAPHE	Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado.
IGAT	Inspecção-Geral da Administração do Território.
IGCP	Instituto de Gestão do Crédito Público.
IGF	Inspecção-Geral de Finanças.
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.
IGM	Instituto Geológico e Mineiro.
IGSS	Inspecção-Geral da Segurança Social.
IGSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.
IHMT/UNL	Instituto de Higiene e Medicina Tropical da Universidade Nova de Lisboa.
IMAIA	Instituto de Mercados Agrícolas e Indústria Agro-Alimentar.
IMP	Instituto Marítimo-Portuário.
INATEL	Instituto Nacional de Aproveitamento dos Tempos Livres.
INCM	Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
INE	Instituto Nacional de Estatística.
INETI	Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial.
INGA	Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola.
INH	Instituto Nacional de Habitação.
INIA	Instituto Nacional de Investigação Agrária.
INOFOR	Instituto de Inovação para a Formação.
INSDrJ	Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge.
INSM	Inspecção de Navios e Segurança Marítima.
IO	Intervenção operacional.
IOLVT	Intervenção Operacional de Lisboa e Vale do Tejo.
IOP	Instituto de Orientação Profissional/Universidade de Lisboa.
IOT	Intervenção Operacional de Transportes.
IP	Itinerário principal.
IP	Investimentos do Plano.
IPACA	Instituto Português da Arte Cinematográfica e Audiovisual.
IPCC	Instituto Português de Cartografia e Cadastro.
IPE	Investimento e Participações Empresariais, S. A.
IPOFG	Instituto Português de Oncologia de Francisco Gentil.
IPQ	Instituto Português da Qualidade.
IPS	Instituições de previdência social.
IPS. A.R	Instituto Português de Santo António em Roma.
IPSS	Instituições particulares de solidariedade social.
IR	Imposto sobre o rendimento.
IRC	Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas.
IRS	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares.
IRSocial	Instituto de Reinserção Social.
IS	Interlocutor sectorial.
ISA	Imposto especial sobre o álcool.
ISC	Instituições superiores de controlo.
ISEG/UTL	Instituto Superior de Economia e Gestão/Universidade Técnica de Lisboa.
ISEGI/UNL	Instituto Superior de Estatística e Gestão de Informação/Universidade Nova de Lisboa.
ISP	Imposto sobre os produtos petrolíferos.
ISP/FGA	Instituto de Seguros de Portugal/Fundo de Garantia Automóvel.
ISP/FUNDAP	Instituto de Seguros de Portugal/FUNDAP.
IST	Instituto Superior Técnico.
ITL	Lira italiana.
ITQB/UNL	Instituto de Tecnologia Química e Biológica/Universidade Nova de Lisboa.
IVA	Imposto sobre o valor acrescentado.
IVP	Instituto do Vinho do Porto.
IVV	Instituto da Vinha e do Vinho.
JAE	Junta Autónoma de Estradas.
JAPN	Junta Autónoma dos Portos do Norte.
JCP	Junta de Crédito Público.
JML	Junta Metropolitana de Lisboa.
JNICT	Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica.
JPY	Iene japonês.
KfW	Kreditansalt für Wiederaufbau.
LBSS	Lei de Bases da Segurança Social.
LEOE	Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.
LIPOR	Serviço Intermunicipalizado de Tratamento de Lixo da Região do Porto.
LNEC	Laboratório Nacional de Engenharia Civil.
LOE	Lei do Orçamento do Estado.

LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.
LVT	Lisboa e Vale do Tejo.
MA	Ministério do Ambiente.
Maconde	Maconde — Confecções, L.da
MADRP	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.
MAI	Ministério da Administração Interna.
MC	Milhões de contos.
MC	Ministério da Cultura.
MCT	Ministério da Ciência e da Tecnologia.
MDN	Ministério da Defesa Nacional.
ME	Ministério da Educação.
MEc	Ministério da Economia.
MEPAT	Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.
MÊS	Ministério do Equipamento Social.
MESOT	Mapa das entradas e saídas de fundos por operações de tesouraria.
MESS	Ministério do Emprego e da Solidariedade Social.
MET	Meticais.
MF	Ministério das Finanças.
MJ	Ministério da Justiça.
ML	Metropolitano de Lisboa.
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros.
MOE	Movimento de operações escriturais.
MPI	Meios de pagamento inválidos.
MQE	Ministério da Qualificação e Emprego.
MRF	Modernização da rede fundamental.
MS	Ministério da Saúde.
MSSS	Ministério da Solidariedade e da Segurança Social.
MTMM	Mapa de trabalhos a mais e a menos.
MTN	Medium Term Notes.
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte.
NIDE	Novo Instrumento de Desenvolvimento da Exportação.
NLG	Florim holandês.
NLP	Agência de Notícias de Portugal, S. A.
OCAs	Obrigações de capitalização automática.
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.
OE	Orçamento do Estado.
OEs	Outras estradas.
OGFE	Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento.
OGMA	Oficinas Gerais de Material Aeronáutico, S. A.
OGME	Oficinas Gerais de Material de Engenharia.
OP	Ordem de pagamento.
OPT	Oferta pública de troca.
OPV	Oferta pública de venda.
OREO	Operações de regularização de escrita orçamental.
OSS	Orçamento da segurança social.
OT	Obrigação do Tesouro.
OT-FIP	Obrigações do Tesouro — Fomento de Investimento Público.
OTRV	Obrigação do Tesouro de Rendimento Variável.
OVR	Outros valores a regularizar.
PAC	Pauta Aduaneira Comum.
PAC	Política Agrícola Comum.
PAF	Programa de Acção Florestal.
PAIEP	Programa de Apoio à Internacionalização das Empresas Portuguesas.
PAMAF	Programa de Apoio à Modernização Agrícola e Florestal.
PAR	Programa de Financiamento aos Arrendatários Rurais.
PCISS	Plano de Contabilidade das Instituições da Segurança Social.
PCM	Presidência do Conselho de Ministros .
PDI	Pauta de Direitos Interna.
PDR	Plano de Desenvolvimento Regional.
PDRITM	Programa de Desenvolvimento Regional Integrado de Trás-os-Montes.
PEDIP	Programa Específico para o Desenvolvimento da Indústria Portuguesa.
PEDIP II	Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa.
PEDRAA	Programa Específico de Desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores.
PERE	Plano Especial de Recuperação de Empresas.
PESEF	Plano Estratégico e Saneamento Económico ou Financeiro.
PIB	Produto interno bruto.
PIDDAC	Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central.
PLP	Plano de longo prazo.
PMLP	Plano de médio e de longo prazos.
PMP	Plano de médio prazo.
PNB	Produto nacional bruto.
PO	Programa operacional.
POC	Plano Oficial de Contabilidade.
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública.
PORLVT	Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo.
PPA	Planos poupança acções.
PPR	Planos Poupança Reforma.
PR	Presidente da República.
PRN	Plano Rodoviário Nacional.
PRODAC	Programa Operacional de Desenvolvimento das Acessibilidades.
PRP	Prevenção Rodoviária Portuguesa.
PT	Plano de trabalhos.

PT	Portugal Telecom, S. A.
PTE	Escudos.
QCA	Quadro Comunitário de Apoio.
RA	Relatório de actividades.
RAs	Regiões Autónomas.
RAA	Região Autónoma dos Açores.
RAM	Região Autónoma da Madeira.
RAN	Reserva Agrícola Nacional.
RAP	Reposições abatidas nos pagamentos.
RASL	Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação.
RC	Rede complementar.
RCM	Resolução do Conselho de Ministros.
RE	Receita escritural.
RE	Relatório de execução.
REFER	Rede Ferroviária Nacional, E. P.
REPER	Representação Permanente de Portugal.
RESSAA	Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas.
RF	Repartição de finanças.
RF	Rede fundamental.
RG	Regime Geral.
RGS	Reserva Geral do Sistema.
RICA	Rede de Informação de Contabilidades Agrícolas.
RMG	Rendimento mínimo garantido.
RNC	Rede Nacional Complementar.
RNCE	Regimes não Contributos ou Equiparados.
RNF	Rede Nacional Fundamental.
RNIP	Rodoviária Nacional, Investimentos e Participações, S. A.
RO	Receita orçamental.
RPC	Recursos próprios comunitários.
RRN	Rede Rodoviária Nacional.
RT	Redes transeuropeias.
RTA	Região de Turismo do Algarve.
RTP	Radiotelevisão Portuguesa, S. A.
SASUAçores	Serviços de Acção Social da Universidade dos Açores.
SASUAveiro	Serviços de Acção Social da Universidade de Aveiro.
SASUL	Serviços de Acção Social da Universidade de Lisboa.
SASUNL	Serviços de Acção Social da Universidade Nova de Lisboa.
SASUTL	Serviços de Acção Social da Universidade Técnica de Lisboa.
SAT	Serviços de Apoio ao Tribunal.
SAU	Superfície agrícola útil.
SCML	Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.
SCUT	Portagem sem cobrança ao utilizador.
SEAF	Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.
SEAMEPAT	Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.
SEC	Secretário de Estado do Comércio.
SEI	Secretário de Estado da Indústria.
SEMNE	Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.
SEO	Secretário de Estado do Orçamento.
SEOP	Secretaria de Estado das Obras Públicas.
SESS	Secretaria de Estado da Segurança Social.
SETF	Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.
SF	Saída de fundos.
SGMC	Secretaria-Geral do Ministério da Cultura.
SGMSS	Secretaria-Geral do Ministério da Segurança Social.
SIA	Serviço de Inspecções às Autarquias.
SIBR	Sistema de Incentivos de Base Regional.
SIBS	Sociedade Interbancária de Serviços.
SIC	Sistema de Informação Contabilística.
SIDReg	Sistema de Informação de Desenvolvimento Regional.
Siemens	Siemens Semicondutores, S. A.
Siemens/Matsushita	Siemens/Matsushita, Componentes, S. A.
SIFIT	Sistema de Incentivos Financeiros ao Investimento no Turismo.
SIGC	Sistema Integrado de Gestão e Controlo.
SIM	Serviço de Inspecções ao Ministério e Fundos Comunitários.
SIMIAT	Sistema de Incentivos à Melhoria do Impacte Ambiental dos Transportes Públicos Rodoviários de Mercadorias.
SIP	Sistema de identificação parcelar («parcelário»).
SIR	Sistema de Investimentos Regionais.
SN	Siderurgia Nacional.
SNAB	Sociedade de Armadores de Bacalhau, S. A.
SOFE	Serviços Sociais do Ministério das Finanças.
SPA	Sector Público Administrativo.
SSGNR	Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana.
SSPCM	Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros.
SSPSP	Serviços Sociais da Polícia de Segurança Pública.
SSR	Serviço sub-regional.
STA	Supremo Tribunal Administrativo.
SUC	Sistema Unificado de Controlo.
TAGUSPARQUE	Sociedade de Promoção e Desenvolvimento do Parque de Ciência e Tecnologia da Área de Lisboa, S. A.
TAP	Transportes Aéreos Portugueses.

TC	Tribunal de Contas.
TCE	Tribunal de Contas Europeu.
TCO	Trabalhadores por conta de outrem.
TDP	Teledifusora de Portugal, S. A.
TEIS	Transferências electrónicas interbancárias.
TFPs	Tesourarias da Fazenda Pública.
TLP	Telefones de Lisboa e Porto, S. A.
TRE	Tabela de receita do Estado.
UAL	Universidade Autónoma de Lisboa.
UAlg.	Universidade do Algarve.
UAve.	Universidade de Aveiro.
UBP	União de Bancos Portugueses, S. A.
UC/SC	Universidade de Coimbra/Reitoria
UE	União Europeia.
UG	Unidade de Gestão.
UGN	Unidade de Gestão Nacional.
UGR	Unidade de Gestão Regional.
UGT	União Geral de Trabalhadores.
UM	Universidade da Madeira.
UNL/REITORIA	Universidade Nova de Lisboa/Reitoria.
USD	Dólar dos Estados Unidos da América.
UT	Unidades triplas.
UTL/REITORIA	Universidade Técnica de Lisboa/Reitoria.
Valor Sul	Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos da Área Metropolitana de Lisboa Norte.
VER	Velocidade equivalente recta.
ZAR	Rands sul-africanos.

Parecer sobre a Conta Geral do Estado para 1997

VOLUME I

Âmbito, conclusões e recomendações

Da análise empreendida sobre a Conta Geral do Estado de 1997 salientam-se os principais aspectos do âmbito das verificações realizadas, bem como as correspondentes conclusões alcançadas e ainda as recomendações que o Tribunal entende oportuno explicitar, as quais decorrem directamente das suas apreciações.

A síntese apresentada segue uma numeração idêntica à dos capítulos do relatório, analisando-se, separadamente, os subsectores Estado e segurança social, sendo as referências feitas neste volume reportadas ao relatório (volume II).

Não se integra aqui o capítulo I — «Considerações preambulares» por constituir um capítulo introdutório do relatório.

Subsector Estado

II — Processo orçamental

A) Âmbito da verificação

Neste capítulo analisa-se o cumprimento de diversos aspectos da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro), bem como de determinadas disposições do decreto de execução orçamental.

Com base no registo das alterações orçamentais ocorridas ao longo do ano, efectuado pelos Serviços de Apoio do Tribunal, procedeu-se ao seu confronto com os valores apresentados na Conta.

Por outro lado, é feita uma apreciação dessas alterações, tendo em conta as disposições legais aplicáveis (artigo 20.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, e artigo 6.º da Lei do Orçamento do Estado para 1997).

Essa apreciação está sistematizada da seguinte forma:

1) Alterações que modificaram o montante global da despesa (e receita) orçamentada, em resultado da abertura de créditos especiais pelo Governo, as quais aumentaram a previsão das receitas e despesas efectivas em 513,5 milhões de contos, não tendo sido alterado o défice orçamental estimado inicialmente;
2) Alterações que não modificaram o montante global da despesa orçamentada, mas apenas a despesa prevista para cada ministério (dotação provisional prevista no n.º 4 do artigo 20.º da LEOE e transferências previstas no n.º 1 do artigo 6.º da Lei do Orçamento); em 1997, a dotação provisional cifrou-se em 167 milhões de contos e teve um grau de utilização de 99,99%;
3) Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada ministério; em 1997, o Governo procedeu a transferências entre dotações do mesmo ministério que, no total, ascenderam a 5795,9 milhões de contos, valor consideravelmente superior ao registado no ano anterior (934,2 milhões de contos);
4) Alterações de natureza funcional.

B) Conclusões e recomendações

Nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, as relações referentes às alterações orçamentais são remetidas ao Tribunal até ao último dia do mês seguinte ao final do trimestre a que respeitam, com excepção das referentes ao último trimestre de cada ano, as quais são remetidas conjuntamente com a Conta Geral do Estado. Esta dilação de tempo concedida pela lei conduz a que os Serviços de Apoio do Tribunal não disponham, de forma atempada, de elementos que possibilitem a harmonização e comparação com os valores da execução orçamental inscritos na Conta, sendo assim desejável, como vem sendo referido nos sucessivos pareceres desde 1995, que as relações de alterações orçamentais referentes ao 4.º trimestre sejam disponibilizadas no 1.º semestre do ano seguinte (cf. o ponto 2.3).

III — Execução do orçamento da receita

A) Âmbito da verificação

No que respeita à receita procedeu-se à conferência da execução orçamental através de análises efectuadas em cada uma das principais áreas intervenientes no processo de liquidação e cobrança, nomeadamente:

Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC);
Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado (DSCIVA) da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI);
Direcção-Geral do Tesouro (DGT);
Direcção-Geral dos Impostos – Imposto sobre o rendimento (DGCI-IR);
Direcções distritais de finanças da DGCI;

Relativamente a esta última área inclui-se neste capítulo uma análise da actividade desenvolvida em matéria de execuções fiscais resultante de uma auditoria realizada em serviços locais da DGCI (Repartições de Finanças dos 3.º e 8.º Bairros Fiscais de Lisboa).

As restantes verificações compreendem a análise comparativa entre a informação constante das tabelas elaboradas pelos serviços previamente referidos e os registos efectuados nos correspondentes balancetes da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), de cuja agregação resultam os valores relativos à execução orçamental da receita evidenciados na Conta Geral do Estado (CGE).

As receitas orçamentais registadas na CGE foram ainda objecto de comparação face aos elementos escriturados nas contas de responsabilidade dos caixas da DGAIEC e da DSCIVA, bem como aos correspondentes registos efectuados na contabilidade do Tesouro (CT).

Na sequência da autonomização da área relativa à DGCI-IR, decorrente das alterações introduzidas com a aprovação das instruções do Ministro das Finanças, as respectivas tabelas foram, pela primeira vez, elaboradas, remetidas e objecto de tratamento, por parte dos serviços do Tribunal, em moldes similares aos previamente descritos para as restantes áreas e embora, neste caso, a acção tenha sido prejudicada pela falta de fiabilidade dos valores registados nas mesmas.

Na conjuntura actual, o objectivo do Tribunal de Contas é cada vez mais obter a informação sobre o apuramento das receitas orçamentais inscritas na CGE, por via electrónica, para poder sujeitar essa informação a tratamento informático.

Na prossecução deste objectivo foi possível, pela primeira vez, receber por aquela via, a informação constante dos diários da CT e a subsequente sujeição desse conjunto de dados a tratamento informático, graças aos progressos conseguidos na ultrapassagem das dificuldades verificadas na transmissão dos dados ou na assimilação destes a sistemas compatíveis com os que se encontram à disposição dos Serviços de Apoio do Tribunal.

Sobre esta matéria é também de referir que a informação relativa aos balancetes da DGO vem sendo prestada por meios informáticos desde a CGE de 1996, esperando o Tribunal de Contas que aquela informação possa de futuro ser remetida por via electrónica.

Em relação às tabelas, para a maior parte das entidades, ainda se verificou a necessidade de recurso a informação remetida em suporte papel devido às dificuldades verificadas na identificação dos respectivos meios informáticos.

As análises desenvolvidas no presente capítulo resultaram do desenvolvimento de acções de auditoria junto de serviços da DGCI envolvidos, quer na liquidação, quer na cobrança de receitas, seja esta voluntária ou coerciva, bem como do tratamento dos seguintes elementos:

Tabelas dos caixas e dos serviços administradores das diferentes receitas;
Contas de responsabilidade dos caixas da DGAIEC e da DSCIVA;
Balancetes da DGO respeitantes às várias áreas analisadas;
Diários da contabilidade do Tesouro relacionados com cada uma das áreas.

B) Conclusões e recomendações

1 — Uma das maiores deficiências do modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE resulta da incapacidade em registar a emissão e a anulação de receitas orçamentais efectuada pelos serviços administradores, reduzindo o movimento contabilístico ao mero registo das cobranças, efectuado pelos serviços de caixa o qual, por sua vez, é inconciliável, de forma sistemática e integral, com os dados constantes nos documentos cobrados (cf. os pontos 3.2.1 a 3.2.5).

2 — Dado que os valores de cobrança apurados pelas entidades administradoras das receitas, em tabelas elaboradas com base nos documentos cobrados, divergem, em termos globais, dos valores efectivamente arrecadados, o Tribunal de Contas **considera** tal contabilização desnecessária, por ineficiente, tanto mais que as entidades que efectuam a respectiva cobrança já dispõem de tabelas onde escrituram a cobrança de tais receitas; esta posição será obviamente revista se passar a ser possível efectuar e apresentar uma conciliação eficaz entre ambos os registos (cf. os pontos 3.2.3 a 3.2.5).

3 — O Tribunal **recomenda** que o modelo de contabilização das receitas passe a ser 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 (cf. os pontos 3.2.1 a 3.2.5).

4 — Através daquele sistema deverá ser obtido (em tempo útil) o apuramento da situação fiscal de cada contribuinte face a cada um dos impostos considerados (devendo, no mínimo, abranger IRS, IRC e IVA) e o registo dessa informação na CGE, devidamente conciliada e agregada, de modo a poderem ser conhecidos, analisados e criticados elementos fundamentais do comportamento dos contribuintes e da administração fiscal, como sejam, entre outros, os valores relativos às efectivas liquidações desses impostos, à evolução das receitas por cobrar (dívidas fiscais) e à caracterização dos principais devedores das mesmas; deverá ainda assegurar a imputação das receitas às áreas fiscais que as geram, em função do cadastro actualizado dos contribuintes domiciliados e bens tributáveis localizados nessas áreas, e a distinção entre receitas sujeitas a liquidação prévia dos serviços da administração tributária e recebimentos por conta de liquidações a efectuar posteriormente (cf. os pontos 3.2.1 a 3.2.5).

5 — O Tribunal **recomenda** que a contabilidade do Tesouro deve ser organizada de forma a autonomizar a movimentação efectuada em cada uma das áreas definidas por estrutura e fluxo de fundos específicos, para as quais deve ser identificado um responsável financeiro próprio, de forma a ser possível exercer efectivo controlo sobre essa movimentação e avaliar da fiabilidade e consistência dos respectivos registos com os das restantes áreas e com os escriturados na contabilidade de outras entidades (cf. os pontos 3.2.1 a 3.2.5).

6 — As importâncias correspondentes aos reembolsos e restituições pagos, as quantias destinadas às Regiões Autónomas e às autarquias e as relativas às receitas consignadas não utilizadas continuaram a ser deduzidas às receitas orçamentais lançadas na CGE, deduções que, mesmo se legalmente previstas, têm sido objecto de crítica por parte do Tribunal de Contas, na medida em que contrariam o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado — LEOE), a qual tem sido considerada uma lei reforçada (cf. os pontos 3.2.1 a 3.2.5).

7 — O registo do pagamento dos reembolsos na CGE, continua a ser considerado insuficiente pelo Tribunal de Contas que tem defendido o seu registo pela emissão por parte dos serviços competentes para esse efeito, até porque o procedimento utilizado nada permite aferir da validade dos pagamentos nem apurar quanto aos reembolsos emitidos que se encontrem por pagar (cf. os pontos 3.2.1 a 3.2.5).

8 — Continua a verificar-se divergência entre o valor dos reembolsos emitidos indicado pela DSCIVA e o da DGO, dada a diferença de critérios em que o mesmo se baseia. Porém, no caso do valor dos reembolsos pagos verifica-se mesmo assim, uma divergência de 2 162 782 926$, entre o montante inscrito na tabela da DSCIVA e o da CGE, ocorrência igualmente verificada no que respeita ao IR, no valor de 777 487 178$, apesar da informação de pagamento ter a mesma origem, ou seja, a DGT (cf. os pontos 3.2.2.2 e 3.2.4.4).

9 — As instruções para contabilização das receitas na tabela da DGT tiveram como consequência a transferência de parte importante da cobrança de IR para a tabela específica do respectivo serviço administrador (DGCI-IR); este serviço, apesar de não deter qualquer função de caixa, passou a contabilizar receitas obtidas pelo exercício da função de caixa de outra entidade que continuou a contabilizar, na própria tabela, as restantes receitas obtidas por essa função (cf. os pontos 3.2.3.1 e 3.2.4.1).

10 — O atraso no apuramento dos valores da cobrança em função dos documentos cobrados e um conjunto de deficiências que torna necessária a regularização de parte dos valores cobrados, tem provocado sistemáticas divergências entre a receita de IR classificada no momento da cobrança) e a determinada pelo tratamento dos documentos afectos a essa cobrança (cf. os pontos 3.2.3.1 e 3.2.4.4).

11 — Verifica-se a existência de contas bancárias que não estão integradas na tesouraria do Estado e que são utilizadas por serviços administradores de receitas para depositar reembolsos cativados às entidades a reembolsar, para pagamento de receitas devidas por estas (cf. o ponto 3.2.5.1).

12 — Manutenção de desvios nos saldos de receitas virtuais entre as tabelas das DDF e a CGE (cf. o ponto 3.2.5.2).

13 — Divergência entre os valores da receita liquidada e anulada constantes da tabela da DGAIEC e os da CGE, devido ao facto da inscrição do valor das anulações negativas inscritas na tabela da DGAIEC serem escrituradas pela DGO em liquidações (cf. o ponto 3.2.1.1.3).

14 — Divergência de 1 150 465 420$29 entre o valor do saldo inicial na conta de «Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação» na contabilidade do Tesouro e o que resulta da agregação dos saldos iniciais inscritos nas contas dos caixas da DGAIEC (cf. o ponto 3.2.1.2.1).

15 — O Tribunal de Contas reitera o que sobre esta matéria tem vindo a dizer em anteriores pareceres, **recomendando** à DGAIEC que proceda às diligências necessárias a fim de que o valor resultante da agregação dos saldos seja coincidente com o da contabilidade do Tesouro (cf. o ponto 3.2.1.2.1).

16 — Divergência de 145 773 129$ entre o valor dos reembolsos da conta «Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação (RASL)» registados nas contas dos caixas da DGAIEC e os constantes da contabilidade do Tesouro (cf. o ponto 3.2.1.2.1).

17 — Lançamento pela DGT a crédito da conta «RASL» de duas importâncias no valor global de 5 197 852$, relativas a pedidos de movimentos escriturais por parte das caixas da Alfândega de Alcântara-Norte (4 707 039$) e do Funchal (490 813$), quando de facto estas verbas deveriam ter sido creditadas na conta de «Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA)» (cf. o ponto 3.2.1.2.2).

18 — Lançamento pela DGT a crédito da conta «Receitas da Região Autónoma da Madeira (RAM)» da importância de 3 290 543$, relativa a pedidos de movimentos escriturais por parte da Delegação Aduaneira de Angra do Heroísmo, quando de facto esta verba deveria ter sido creditada na conta de «Receitas da Região Autónoma dos Açores (RAA) (cf. o ponto 3.2.1.2.2).

19 — A tabela da DSCIVA continua, apesar das **recomendações** feitas pelo Tribunal de Contas em sede de pareceres anteriores, a apresentar estrutura distinta da dos demais serviços cobradores/administradores da receita, para além de não registar o ciclo de processamento do imposto (liquidações e respectivas anulações e imposto por cobrar no início e final do ano) (cf. o ponto 3.2.2.2).

20 — O Tribunal **recomenda** que, dada a utilização de terminologias e critérios contabilísticos diferenciados quer por parte daquele serviço quer

da DGT, dificultando assim a conciliação de valores entre aqueles serviços, se proceda com a maior celeridade possível à respectiva uniformização (cf. o ponto 3.2.2.6).

21 — Divergência de:

84 931 126$ entre o valor líquido dos depósitos escriturados pela DSCIVA e o certificado pela DGT (cf. o ponto 3.2.2.4);

80 751 234$ entre o valor da receita cobrada na DSCIVA e o constante da contabilidade do Tesouro (cf. o ponto 3.2.2.4).

22 — Diferenciação de critérios na contabilização do IR por parte da DGCI-IR, DDF, DGT e DGAIEC, nas respectivas tabelas, inviabilizando a conciliação e o confronto dos valores neles inscritos (cf. o ponto 3.2.4.3).

23 — Existência de divergências entre os valores do IR inscritos na CGE e os que resultam da agregação dos valores constantes da tabelas da DGCI-IR, DGT, DDFs e DGAIEC, em todas as componentes da receita — liquidações, cobranças, anulações e reembolsos (cf. o ponto 3.2.4.4.).

24 — O Tribunal de Contas **recomenda** que:

Sejam rapidamente estabelecidos com rigor procedimentos a seguir por aquelas entidades tendo em vista uma correcta actuação no domínio do apuramento da receita do IR;

Todas as divergências e disfunções até agora apuradas no funcionamento da AF venham a ser tidas em conta na reforma fiscal já anunciada.

25 — Os valores registados na tabela da DGCI-IR não são definitivos, encontrando-se em fase de recolha informática *duplicados de recibos* que, por diversos motivos não entraram no sistema informático e como tal não foram os correspondentes valores devidamente contabilizados, originando assim uma diferença de cerca de 91 milhões de contos entre o valor da receita inscrita na tabela deste serviço e os da CGE (cf. o ponto 3.2.4.4).

26 — Divergência de 23 874 817 283$ entre o valor da receita cobrada bruta de IR escriturada na contabilidade do Tesouro e o constante da CGE (cf. o ponto 3.2.4.5.2).

27 — Existência de lacunas graves na troca de informação e documentação entre a DGCI, DGT e DGO, com prejuízo para a fiabilidade dos valores escriturados (cf. o ponto 3.2.4.5.4).

28 — Divergências de 463 914$ e 225 268$ entre os documentos remetidos à DGT pelas caixas das alfândegas, respectivamente, do Aeroporto do Porto, relativamente às rubricas «INGA» e «FEA» e do Aeroporto de Lisboa, relativamente a «RASL», e os escriturados nas mesmas rubricas na contabilidade do Tesouro (cf. o ponto 3.2.1.2.2);

29 — Através de análise efectuada aos dados estatísticos da Direcção-Geral dos Impostos sobre a actividade da área das execuções fiscais durante o ano de 1997, verificou-se um claro agravamento das dívidas de contribuições e impostos, traduzida pelo crescimento do número de processos executivos (14%) e da quantia devida (24%), que teve como resultado a acumulação de mais 211 milhares de processos e de mais 200 milhões de contos; esta evolução ficou, essencialmente, a dever-se ao crescimento atingido pelas dívidas de IR (61%) e de IVA (17%) que no final do ano concentravam 83% das dívidas fiscais. Apenas 15% dos 1205 milhões de contos de dívidas fiscais transitadas do ano anterior (70%) e instauradas no próprio ano (30%) foram regularizados durante 1997 e destes, só 96 milhões de contos (8% da dívida potencial) foram cobrados (cf. o ponto 3.2.6).

30 — A principal função dos sectores de execuções fiscais consiste na instauração dos processos de execução fiscal que são da competência da respectiva repartição de finanças, bem como na realização de todos os actos respeitantes a esses processos, na citação dos executados e no controlo dos prazos, tendo em vista a extinção dos processos por pagamento da quantia exequenda e do acrescido ou por anulação da dívida ou do processo (cf. o ponto 3.2.6).

31 — Encontrava-se também cometida aos sectores de execuções fiscais e com carácter prioritário na afectação dos meios, a constituição e acompanhamento dos processos decorrentes da adesão aos regimes especiais de regularização de dívidas previstos nos Decretos-Leis nº 225/94 e 124/96, com quase total incidência neste último e com clara predominância da modalidade de pagamento em prestações (cf. o ponto 3.2.6).

32 — As deficiências dos sectores auditados, mormente, no que respeita à carência de recursos humanos e materiaias, à inadequação da generalidade do equipamento informático, e à necessidade de formação, atrasaram e reduziram a tramitação processual das execuções fiscais com particular incidência nas fases de citação, da penhora e seguintes, daí resultando prejuízos na cobrança das dívidas e na extinção dos processos; esta situação traduziu-se no incumprimento de prazos legalmente previstos para o processo de execução fiscal e pela insuficiência ou omissão de peças processuais que demonstram a efectiva situação do processo (cf. o ponto 3.2.6).

33 — O desempenho dos sectores de execuções fiscais encontra-se ainda fortemente restringido por factores externos, mas intrínsecos à administração fiscal, e que se traduzem:

Pelo objectivo de maximizar o nível de resultados em termos de liquidação e de apuramento de dívidas para execução fiscal, sem adequar o fluxo dessas dívidas à capacidade de resposta dos serviços responsáveis pela execução das mesmas, considerando os insuficientes meios postos à disposição destes e que o processo executivo requer uma tramitação exigente e morosa, na maior parte dos casos (cf. o ponto 3.2.6);

Pela aparente incapacidade em eliminar a instauração de processos executivos por dívidas inexistentes (por já terem sido cobradas ou resultarem de lapsos da administração tributária), através de controlo prévio para detecção e anulação de dívidas não efectivas antes da remessa das respectivas certidões de relaxe para os sectores de execuções fiscais, sobrecarregando estes com tramitação processual totalmente desnecessária e reduzindo ainda mais a sua operacionalidade, já limitada pela falta de recursos (cf. o ponto 3.2.6).

34 — Para evitar que as dívidas em execução fiscal continuem a crescer e a acumular-se, o Tribunal **recomenda** o reforço e a renovação dos serviços afectos à área das execuções fiscais em recursos humanos e informáticos, complementados pelo desenvolvimento de sistemas de apoio à actividade desenvolvida por esta área, como sejam:

Um controlo prévio e rigoroso das dívidas por parte dos serviços que liquidaram as receitas em falta e dos que emitiram as certidões dessas dívidas (para assegurar que as dívidas são efectivas e ainda não estão cobradas nem foram anuladas) (cf. o ponto 3.2.6);

Um sistema de informação global (e não apenas parcelar) a disponibilizar na rede informática da DGCI, que apresente dados actualizados sobre os devedores quanto à respectiva localização, natureza (pontual ou sistemática) e grau de (in)cobrabilidade das dívidas pela (in)existência de património para as satisfazer, permitindo opções rápidas e eficazes sobre os procedimentos a desenvolver e rentabilizando recursos (cf. o ponto 3.2.6).

35 — O Tribunal **recomenda** ainda que os serviços intervenientes no processo de regularização das dívidas em execução fiscal tenham em conta o seguinte:

Como o sucesso na regularização das dívidas em execução fiscal é inversamente proporcional à dimensão do intervalo entre o final do prazo para cobrança voluntária dessas dívidas e a citação dos executados, devem ser observados os prazos legalmente determinados, mesmo os que forem apenas disciplinadores;

Para comprovar a citação pessoal do executado e a data em que esse acto se verificou não basta incluir no respectivo processo a cópia do aviso a enviar com a respectiva data de emissão;

Qualquer acto suspensivo do processo deve ser demonstrado e não apenas mencionado no mesmo;

A anulação de uma dívida fiscal em execução fiscal deve ser demonstrada por nota de crédito ou título de anulação e não apenas comunicada pelo serviço administrador da receita devida;

A inexistência de procedimento subsequente à citação, ao insucesso da tentativa de citação ou à falta de resposta à citação (inércia detectada com frequência nos processos para execução de dívidas de IVA e de CA que foram analisados) é uma falta grave pelo sentimento de impunidade que gera nos devedores e deve ser combatida pela detecção e revisão sistemática dos processos nessas condições.

IV — Execução do orçamento da despesa

A) Âmbito da verificação

Relativamente à despesa, a verificação efectuada consistiu no confronto entre os valores da despesa indicados pelos respectivos serviços processadores e os registos efectuados pelas delegações da Direcção-Geral do Orçamento, que têm expressão nos desenvolvimentos das despesas apresentados na Conta (volume II).

A despesa líquida em 1997 atingiu o valor total de 9955,8 milhões de contos, a qual resulta da diferença entre a despesa autorizada ilíquida no valor total de 10 780,4 milhões de contos deduzida de 824,6 milhões de contos de reposições abatidas nos pagamentos, sendo 0,1% decorrentes de reposições retrotraídas nos termos do n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, e 99,9% de reposições abatidas nos pagamentos realizados em 1997.

A despesa autorizada ilíquida e líquida, bem como as reposições abatidas nos pagamentos acima referidas, foram conferidas através dos mapas de despesa remetidos pelos serviços processadores de cada um dos ministérios, e mediante os balancetes das autorizações remetidos pela Direcção-Geral do Orçamento, e outra informação enviada relativa às reposições retrotraídas.

A propósito das verbas registadas na Conta Geral do Estado como pagamentos efectuados (despesa «paga»), analisa-se um conjunto de aspec-

tos que se prendem com a transparência das contas públicas, designadamente:

A sobrevalorização da despesa «paga» na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia;
A sobrevalorização da despesa «paga» resultante das verbas transferidas para organismos com autonomia e destinadas à sua integração nas dotações do ano seguinte (integração de saldos através da abertura de créditos especiais);
A subvalorização (ou sobrevalorização) da despesa «paga» resultante da transferência de saldos do capítulo 60 do Ministério das Finanças para operações de tesouraria;
A não inclusão em «Contas de ordem» do Orçamento do Estado de parte das despesas financiadas por receitas próprias.

Neste capítulo procede-se ainda à comparação entre a despesa prevista e a despesa «paga» e analisa-se a evolução da despesa em relação ao ano anterior.

B) Conclusões e recomendações

1 — A conferência dos mapas de despesa obrigou, tal como em anos anteriores, à solicitação de um significativo número de esclarecimentos complementares aos serviços processadores, em virtude de muitos deles não escriturarem correctamente os respectivos mapas, dando lugar a inúmeras rectificações. Assim, em 1997, dos 2193 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, 1585 (72,3%) não os remeteram no prazo estipulado na lei [1] Dos 1292 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos, 272 (21,1%) apresentaram divergências de escrituração.

Assim, o Tribunal **continua a recomendar** aos serviços processadores de despesa:

O cumprimento do prazo estabelecido para a remessa dos mapas de despesa;
O cumprimento das normas aplicáveis ao registo contabilístico das operações relativas à despesa, e ao preenchimento dos mapas de despesa (cf. o ponto 4.1.1).

2 — *Sobrevalorização da despesa «paga» na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia.*

Dado que a CGE regista como «pagamentos efectuados» o valor saído dos cofres públicos, correspondente às verbas transferidas para os serviços com autonomia não integrados no SIC [2] e, acrescente-se, pelo valor das verbas transferidas respeitantes ao capítulo 50 — «Investimentos do Plano» de todos os serviços, visto que este capítulo não está integrado no SIC), verbas em regra superiores aos pagamentos que os serviços efectuam, a despesa orçamental de cada ano encontra-se sobreavaliada, no valor da diferença entre essas verbas transferidas e os pagamentos que os serviços efectivamente realizaram. Os saldos, na posse dos referidos serviços, relativos às verbas orçamentais não utilizadas, só são repostos no ano seguinte, constituindo receita orçamental desse ano.

As verbas não utilizadas constituem sobrevalorização da despesa orçamental do ano, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte (através de reposições não abatidas nos pagamentos). Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso, o Tribunal **recomenda** o estrito cumprimento da disposição constante dos sucessivos decretos que estabelecem as normas de execução orçamental, determinando que os serviços *«[...] só podem requisitar mensalmente as importâncias que, embora dentro dos respectivos duodécimos, forem estritamente indispensáveis às suas actividades»* [cf. o ponto 4.1.2, alínea *a*)].

3 — *Sobrevalorização da despesa «paga» na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia, para integração nas dotações do ano seguinte.*

Nos Programas do PIDDAC com co-financimento comunitário, cujas dotações estão inscritas no capítulo 50 — «Investimentos do Plano», a requisição de verbas em excesso ou da totalidade das respectivas dotações — e não apenas a requisição das dotações necessárias para a cobertura das correspondentes despesas durante o ano económico —, tem sido autorizada em sucessivas leis orçamentais, através do processo de integração de saldos por abertura de créditos especiais (cf. o n.º 10 do artigo 6.º da Lei do Orçamento para 1998). Em 1997, as verbas repostas para integração nas dotações do capítulo 50 do OE/97, representando uma sobrevalorização da despesa orçamental do ano anterior (1996), totalizaram 32,3 milhões de contos.

Nas requisições de verbas em excesso, em 1996, para reforço das correspondentes dotações do ano seguinte, têm também especial importância as dotações afectas à lei de programação militar, totalizando as verbas repostas em 1997 o valor de 25,7 milhões de contos.

Assim, incluindo também outras situações que representam 1,3 milhões de contos, as verbas repostas em 1997, totalizaram 59,3 milhões de contos, constituindo uma sobrevalorização da despesa orçamental do ano anterior (1996).

Dados os efeitos descritos em termos da transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, a que corresponde o acréscimo da receita orçamental do ano seguinte, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também o efeito sobre a tesouraria do Estado, o mecanismo da requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte, através da reposição desses saldos, deverá ser utilizado apenas quando indispensável, conforme o Tribunal já **recomendou** em anteriores pareceres [cf. o ponto 4.1.2, alínea *b*)].

4 — *Subvalorização (ou sobrevalorização) da despesa «paga» resultante da transferência de saldos do capítulo 60 do Ministério das Finanças para operações de tesouraria.*

Constituindo também um processo continuado, ao abrigo de disposições contidas em sucessivas leis orçamentais, a transferência de dotações orçamentais do capítulo 60 — «Despesas excepcionais» para operações de tesouraria e a utilização dessas verbas no ano seguinte pode, também, alterar com significado o rigor e a transparência das contas públicas.

Em resultado desse processo, a despesa orçamental de 1997 está subavaliada em 9,2 milhões de contos [cf. os pontos 4.1.2, alínea *c*), e 6.6, relativo à auditoria realizada a estas despesas].

5 — *Não inclusão em «Contas de ordem» do Orçamento do Estado de parte das despesas financiadas por receitas próprias.*

Tal como referido em anteriores pareceres, o regime de «Contas de ordem» não abrange um número significativo de fundos e serviços autónomos, pelo que não transitam pelos cofres do Tesouro as respectivas receitas próprias. Em consequência, as delegações da DGO autorizam apenas parcialmente a utilização das receitas próprias dos fundos e serviços autónomos, ao contrário do previsto no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro.

Atendendo a que os serviços e fundos autónomos não estão actualmente integrados no regime previsto no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (novo regime de administração financeira do Estado) e atendendo à dupla vertente do regime de «Contas de ordem» — a entrega nos cofres do Tesouro das receitas próprias e a cobertura das suas despesas prioritariamente por essas verbas, com conhecimento e autorização pelas delegações da Direcção-Geral do Orçamento —, mais uma vez se **recomenda** que seja dado cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, relativamente a «Contas de ordem», também pelos serviços e fundos autónomos ainda não integrados neste regime e em relação aos quais o mesmo seja aplicável [cf. o ponto 4.1.2, alínea *d*)].

V — Investimentos do Plano

A) Âmbito de verificação

A análise da execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), em especial da sua expressão financeira anual, visou dar cumprimento ao artigo 41.º, n.º 1, alínea *e*), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A análise global incidiu sobre vários aspectos do PIDDAC, nomeadamente o enquadramento constitucional e legal do orçamento, a execução financeira global e a expressão sectorial e regional da execução.

Este capítulo integra ainda as sínteses dos relatórios das auditorias de gestão aos programas seleccionados no âmbito do controlo financeiro do Tribunal, aprovados pela 2.ª Secção

Foram realizadas auditorias de gestão aos sistemas de planeamento, execução e controlo dos Programas designados no PIDDAC/97 por «*Modernização da Rede Fundamental*» e «*Modernização da Rede Complementar*», com a finalidade essencial de apurar o grau de concretização dos objectivos físicos, financeiros, temporais e outros, definidos no PRN/85 e nos PMLP que lhe deram corpo, no horizonte de 1986 a 1997.

O Plano Rodoviário Nacional (PRN), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/85, de 26 de Setembro, definiu a classificação e as características técnicas das comunicações públicas rodoviárias, agrupou as estradas em duas redes distintas — Rede Nacional Fundamental e Rede Nacional Complementar — e teve como executor a JAE/Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território/Sector Transportes e Comunicações.

A estimativa global de investimentos do PRN/85, de acordo com os planos de médio e de longo prazos (PMLP) para o período de execução 1987-1995, projectava um montante global de 500 milhões de contos, a preços de 1987.

1 — *Programa «Modernização da Rede Fundamental».* — Este Programa engloba nove projectos de investimento correspondentes aos itinerários principais que compõem a rede fundamental. Esta é constituída pelas

---

[1] Nos termos do § único do artigo 3.º do Decreto n.º 27 327, de 15 de Dezembro de 1996, os serviços deverão reverter os mapas das despesas **até 1 de Março do ano seguinte.**

[2] SIC — Sistemas de Informação Contabilístico, previsto nos artigos 17.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

estradas que asseguram a ligação entre os principais centros urbanos, de influência supradistrital, e os principais portos, numa extensão aproximada de 2600 km.

O Programa consubstancia um dos vectores fundamentais do PRN/85 enquanto corporiza o objectivo estratégico de ligação dos principais centros urbanos e assegurara as ligações responsáveis por cerca de 60 % dos veículos-quilómetro da RRN. Cerca de 80% da sua extensão está integrada na GETI (Grandes Estradas de Tráfego Internacional),definida pela Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (cf. o ponto 5.3.1).

2 — *Programa «Modernização da Rede Complementar».* — Este Programa engloba 24 projectos de investimento, correspondentes aos itinerários complementares, e outras estradas, que constituem a rede complementar. Esta é formada pelas vias que estabelecem as ligações de maior interesse regional, bem como pelas vias envolventes e de acesso às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, numa extensão total aproximada de 7500 km.

B) Conclusões e recomendações

1 — *Análise global:*
Conclusões:

1) O PIDDAC não inclui a totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes nem aqueles que foram finalizados, o que de algum modo não se adequa à sua natureza de instrumento de planeamento global e plurianual dos investimentos da Administração Pública (cf. o ponto 5.2.1.2);
2) Da análise comparativa do mapa XI do OE com o mapa n.º 5 — «Mapa de pagamentos efectivos» anexo à CGE — verifica-se que este último não respeita a estrutura e o conteúdo previstos no artigo 12.º, n.º 4, da LEOE, aplicável por força dos artigos 26.º a 29.º do mesmo diploma, designadamente nos aspectos seguintes (cf. o ponto 5.2.2.1):

   Fontes de financiamento;
   Pagamentos efectivos ao nível de projecto;
   Localização geográfica dos programas/projectos.

3) A CGE apenas reflecte pagamentos efectivos no caso dos serviços simples, pois, no caso dos serviços com autonomia, os valores registados são os requisitados e autorizados (cf. o ponto 5.2.3.1);
4) Uma análise comparativa entre os valores da despesa «realizada» (DGO) constantes da CGE, no montante de 460,716 milhões de contos, e os valores obtidos pelo DPP e relativos à despesa efectivamente realizada pelos executores, no montante de 430,789 milhões de contos, permite-nos concluir que não foi utilizado um total de 29 927 contos, ou seja, 6% do total «autorizado» e transferido pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO) (cf. o ponto 5.2.3.1);
5) Este valor deveria constituir, em princípio, o saldo a repor pelos serviços executores nos cofres do Estado. Porém, a relação de saldos de 1997 repostos, fornecida pela DGO, apresenta um total de 32,536 milhões de contos, não tendo sido apresentada justificação para esta divergência de 2,609 milhões de contos (cf. o ponto 5.2.3.1);
6) Não estão instituídos fluxos de informação entre o Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) e a DGO que permitam uma complementaridade necessária no controlo dos saldos a repor pelos serviços. O funcionamento destes dois serviços em interligação permitiria um controlo efectivo entre a execução orçamental designada na CGE por «pagamentos efectivos», «pagamentos efectuados» ou ainda «despesa» e a «despesa efectivamente realizada» na óptica do DPP, reflectindo esta a execução real do OE e que não é espelhada na CGE (cf. o ponto 5.2.3.1);
7) Não existe uniformidade na designação dos sectores do PIDDAC entre as Grandes Opções do Plano (GOP) para 1997 e a informação relativa à execução elaborada pelo DPP (cf. o ponto5.2.3.1).

Recomendações:

1) O PIDDAC deverá evidenciar a compatibilização deste instrumento com as grandes opções estratégicas, dada a inexistência de informação agregada que abranja o conjunto de despesas de investimento do sector público de natureza plurianual;
2) Na elaboração da Conta Geral do Estado deverão ser respeitados os princípios constantes da LEOE (cf. os artigos 12.º, n.º 4, e 26.º a 29.º) relativamente à estrutura e ao conteúdo dos mapas que evidenciam a execução do PIDDAC;
3) A DGO e o DPP deverão providenciar pela implementação, de forma articulada, de procedimentos que garantam o cumprimento do disposto nos artigos 12.º e 26.º a 29.º da LEOE, no que respeita à estrutura e conteúdo dos mapas anexos à CGE;
4) A DGO deverá implementar um sistema de controlo da execução orçamental que permita apurar a despesa efectivamente realizada e, consequentemente, o apuramento correcto dos saldos a repor pelos serviços.

2 — *Conclusões gerais sobre os programas auditados.* — Tendo por base os factos apurados e as deficiências observadas nas auditorias realizadas no âmbito do PIDDAC relativamente ao planeamento, execução e controlo dos programas e considerando os comentários das entidades auditadas, pormenorizadamente transcritos e analisados nos respectivos relatórios de auditoria, as principais conclusões extraídas foram as seguintes:

1) O Decreto-Lei n.º 380/85, de 26 de Setembro, que aprovou o PRN/85 com a natureza de plano estratégico, reconheceu que um dos factores estruturais mais importante para uma harmoniosa política do ordenamento do território é o modo de organização da rede de estradas;
2) O PMLP 1987-1995, apresentado pela JAE, deu ao PRN/ 85 vigência temporal, mas não propôs, em simultâneo, um plano de financiamento que suportasse a programação aprovada;
3) Pela análise do PMLP 1987-1995 conclui-se que as preocupações, objectivos estratégicos e metas definidas nos documentos governamentais (GOPs e Programas de Governo) foram nele correctamente traduzidos e ainda que se avançou com a programação das acções necessárias à concretização dos objectivos definidos no quadro da execução do PRN/85;
4) No entanto, essa programação não foi traduzida em planos anuais de actividades e não possuiu a tradução necessária em acções de organização interna, monitorização, acompanhamento e autocontrolo, essenciais para a reflexibilidade entre o planeamento, a execução e o controlo;
5) Pese embora a existência e a consagração de princípios norteadores da gestão dos programas e o respeito pelos limites da classificação orçamental, permite-se demasiada flexibilidade às entidades executoras na concretização e gestão em cada programa. Esta flexibilidade pode conduzir, no limite, à desvirtualização da programação aprovada;
6) Embora os projectos dos programas possuíssem uma determinada programação (dotação inicial), verificaram-se durante a execução transferências inter e intraprojectos significativas, de algum modo descaracterizadoras das programações apresentadas pelos Governos à AR e por esta aprovados em sede do Orçamento do Estado;
7) A plurianualidade dos programas e dos projectos tem sido encarada mais como o registo de compromissos assumidos do que de uma previsão de despesas a realizar:

   O Estado não se vincula a proceder/executar aquela previsão/programação e não se responsabiliza pelo cumprimento da calendarização;
   Esta situação, em que a distribuição plurianual da despesa aparece apenas para efeito de inscrição no PIDDAC, desvirtua o verdadeiro carácter de uma programação financeira;

8) O PIDDAC na vertente da execução é uma programação quase exclusivamente anual (i. e. orçamental) agravada pelas «retenções orçamentais» verificadas, em anos recentes, no âmbito do capítulo 50 do OE, as quais têm vindo a relegar para um plano menor a importância da programação dos projectos;
9) A selecção dos programas e projectos a incluir em cada PIDDAC é executada essencialmente com base na aprovação de *plafonds* anuais, com uma quase completa autonomia das tutelas dentro desses limites. As alterações frequentes na estrutura de programas e projectos ao longo da execução desvirtuam a lógica do planeamento, considerando que a apresentação de valores para os anos futuros assume apenas um carácter formal;
10) Em alguns Programas de Governo, bem como nalgumas GOP, apesar da constância e clareza das prioridades e dos grandes objectivos, observou-se descontinuidade na fixação de objectivos e metas quantificados;
11) Os QCA e os PDR expressaram de forma clara os objectivos estratégicos a prosseguir na vigência de cada um deles e particularizaram devidamente esses objectivos no tocante ao sistema de transportes e acessibilidades, quantificando as principais metas a atingir. Observou-se mesmo uma preocupação em monitorizar a sua concretização através de indicadores que permitem avaliar o grau de execução dessas metas;

12) A JAE soube traduzir de forma correcta essas preocupações, objectivos e metas para os seus próprios instrumentos de planeamento, os quais se consubstanciam nos PMLP;
13) Do processo de planeamento ressalta a insuficiência do sistema de informação no autocontrolo e no auto-reporte da execução das actividades, nomeadamente no que se refere à monitorização e o controlo da execução física, temporal e financeira das mesmas, revestindo-se a fiabilidade do planeamento de valor diminuto do ponto de vista das programações temporais e financeiras efectivas;
14) Não foram legalmente aprovadas a criação e a regulamentação da rede municipal nem foram regulados os domínios do financiamento, da beneficiação e da conservação das vias a transferir para as AL. Também não foram estudados nem documentados os critérios e as prioridades da mudança de tutela da rede a transferir para as AL;
15) Entre 1985 e 1997, a JAE não elaborou planos de actividade anuais que evidenciassem a ligação destas aos PMP. Esta omissão contraria uma boa prática de gestão e revela, em simultâneo, a inexistência de metas anuais estratégicas e de actividade, devidamente validadas pela tutela. Por outro lado, ao não elaborar PA, actuou em desconformidade com o legalmente estabelecido (Resolução do Conselho de Ministros n.os 101/78, de 23 de Junho, e 34/87, de 8 de Julho, e Decreto-Lei n.º 183/96, de 27 de Setembro);
16) Os indicadores do grau de concretização dos PMLP variaram em função da fonte de informação, existindo diferenças entre o número de quilómetros que são concluídos e aqueles que são abertos ao tráfego em cada ano, ressaltando ainda que a evolução das aberturas ao tráfego não regista constância ou estabilidade;
17) No que respeita à construção ou conservação de estradas e à construção de pontes, surgem alguns denominadores comuns que indiciam ineficiências:

Abertura de concursos sem projecto de execução aprovado;
Concursos lançados em fase de anteprojecto;
Inclusão no caderno de encargos de uma cláusula que dispensa o contrato escrito nos adicionais respeitantes a trabalhos a mais cujo valor não exceda a importância de 10% do valor total do contrato;
Deficiência de estudos preliminares;
Insuficiência generalizada da componente geotécnica e de impacto ambiental dos projectos;
Ausência de rigor:

Nos projectos, por não considerarem as condições reais no terreno;
Na qualidade técnica de projectos ao nível da concepção e dimensionamento;
Na apreciação de âmbito técnico, essencial para a apreciação dos projectos;
Nas alterações de vulto a projectos aprovados;

Atrasos na conclusão dos processos de expropriação;
Consignações, em regra parciais, em consequência dos atrasos nas expropriações;

Recurso sistemático a trabalhos a mais por razões que se prendem em grande parte com a ausência ou deficiência de estudos preliminares (geotécnicos, drenagem ou impacto ambiental), o lançamento da obra em fase de ante-projecto, deficiências no projecto posto a concurso ou alterações profundas do projecto na fase da sua execução;
Compensações entre trabalhos a mais e a menos de que resulta um saldo de valor nulo, o que indicia uma eventual «*bolsa de oportunidades*» de uma gestão de conveniência;
Prorrogações sucessivas do prazo de execução das empreitadas, resultantes das consignações parciais e da execução de trabalhos a mais;
Elaboração de MTMM e de autos de medição depois de recepcionada a obra;
Inclusão de trabalhos a mais que na realidade constituem obra nova;
Abertura, num caso, de um novo concurso para conclusão de obra só depois dos trabalhos a mais atingirem um montante superior a 100 % do valor inicial.
Uma média de desvios entre o valor da adjudicação e o custo final das obras analisadas de 77%, tendo 32% das 124 obras analisadas desvios superiores à média. Da comparação entre o valor da adjudicação e o custo final das obras incluídas na amostra concluiu-se que em apenas 3 casos este custo total final foi igual ao valor de adjudicação.

18) O acréscimo global da acessibilidade do território continental evoluiu de uma forma geral, entre 1985 e 1997, registando-se uma subida média global da *velocidade equivalente recta* de 5,6 km/h, enquanto que a média distrital subiu 6,5 km/h.

No período 1985-1988, a velocidade equivalente recta foi inferior a 1,5 km/h; no período 1989-1993, coincidente com QCA I, subiu de 50,6 para 51,2 km/h, o que representa um acréscimo global de apenas 0,8%; na vigência do QCA II, no período compreendido entre 1994 e 1997 (inclusive), registou-se um acréscimo de 7,4% em relação à média global de 1994, uma subida muito significativa na acessibilidade geral do País;
Não obstante o objectivo expresso nos documentos governamentais de diminuir as assimetrias entre o interior e o litoral, a prioridade de intervenção em termos territoriais foi exercida no litoral, coincidindo com as áreas mais densamente povoadas e com maior tráfego rodoviário;
Não obstante, as AMLP e a faixa litoral em geral são as áreas do País onde a acessibilidade ainda é superior e foram agravadas as assimetrias regionais entre o litoral e as regiões de maior interioridade;

19) O custo unitário dos acréscimos de velocidade equivalente recta observou em termos dos valores médios nacionais, entre 1985 e 1988, 6,5 milhões de contos por quilómetro/hora (velocidade equivalente recta); entre 1989 e 1993, o custo unitário praticamente triplicou para 17,8 milhões de contos por quilómetro/hora e, no período de 1994 a 1997, registou o seu valor mais baixo: 6 milhões de contos por quilómetro/hora;
20) Nenhum Governo ou órgão dirigente da JAE, no período de 1985 a 1996, determinou a elaboração de estudos que permitissem de uma forma objectiva avaliar quais os troços críticos em termos de sinistralidade rodoviária, bem como a identificação de prioridades de intervenção;
21) Da agregação dos indicadores relativos ao estado das estradas resulta que a evolução da qualidade global das rodovias, apesar do esforço financeiro efectuado ao longo do período, não foi significativa, designadamente, quando se observa o índice relativo ao bom estado das estradas que, em 1987, se situava nos 42% e, em 1997, em 47%;
22) A JAE possui um importante volume de informação sobre a sua actividade de construção e melhoria da rede rodoviária nacional. No entanto, a informação encontra-se dispersa por vários departamentos, não é utilizada de forma coordenada para apoio ao planeamento e monitorização das actividades e ocasiona valores e indicadores díspares, consoante a fonte de informação utilizada, quer quanto à realização física e financeira dos programas quer no que se refere aos dados que permitem caracterizar o curso das obras;
23) A análise dos relatórios de actividade e dos relatórios de execução/PIDDAC confirmou disfunções ao nível do sistema de informação e de reporte, dada a não harmonização dos indicadores utilizados para a programação (PIDDAC) com as notações utilizadas nos referidos relatórios, notando-se em simultâneo alguma falta de correspondência entre as estruturas e os critérios adoptados no tratamento da informação publicada;
24) Por outro lado, a organização e o tipo da informação que é apresentada nos relatórios de execução do PIDDAC não são constantes ao longo do tempo, não são exaustivos e são omissos em relação a informações relevantes para o correcto acompanhamento e controlo da realização física das obras;
25) Não foram identificados trabalhos direccionados ao autocontrolo de aspectos da gestão dos programas ou da gestão global da JAE;
26) A análise das actas do Conselho Directivo e dos despachos da Presidência da JAE evidenciou a necessidade de um trabalho de sistematização interna de procedimentos que conduza ao estabelecimento de rotinas, regras e procedimentos, bem como a inexistência de um órgão ou departamento de autocontrolo que garanta o acompanhamento e o cumprimento dessas regras;
27) A não elaboração de planos de actividades possibilitou que cada relatório anual contivesse diversas estruturas de apresentação e adoptasse conteúdos e critérios diferenciados ao longo dos anos, não existindo uma bateria de indicadores comum ao longo do período em análise;
28) Da análise da execução do PIDDAC resultam indicadores de elevada variabilidade e amplitude temporal e financeira, os quais caracterizam uma programação/quantificação desajustada das

unidades de obras e ou dos custos correntes do mercado, em desvios de quantidade, de preço e ou de volume;

29) O DPP não procedeu de forma sistemática à monitorização e acompanhamento da execução do PIDDAC, considerando todas as fontes de financiamento, com particular incidência no que se refere aos programas e projectos que envolvem maior dispêndio de recursos públicos, nem reportou, em fase de execução, os resultados alcançados.

3 — *Conclusões específicas:*

Programa «Modernização da Rede Fundamental»:

1) Em termos globais, embora o PMLP tivesse o ano de 1995 como alvo da concretização do PRN/85, a taxa de execução atingiu nesse ano cerca de 50% da RF. Em 1997, essa mesma taxa alcançou 58%;
2) A cadência temporal e física de realização do PMLP foi de cerca de metade do projectado:

   De 1987 a 1990, inclusive, foram construídos/reabilitados cerca de 10 % da rede;
   No ano de 1991, aquela taxa atingiu os 35%;
   Em 1995 a mesma taxa atingiu 50,9%;
   Após o termo do PMLP, os anos de 1996 e 1997, em conjunto, representaram 7,9 % da execução da rede total projectada;

3) Por itinerário, o IP 5 destacou-se por ter atingido uma execução de 100 %. Ao invés, no IP 8 e no IP 9 nenhuma das obras programadas pelo PMLP foi concluída até 1995. O IP 1 e o IP 4 apresentam um grau de execução superior a 50%. No IP 2, IP 3, IP 6 e IP 7 foram executados menos de metade dos quilómetros programados no PMLP;
4) Em extensão, a contribuição de 1997 para o objectivo da conclusão do PRN, na vertente MRF, cifrou-se em apenas 3,1 %, tendo sido abertos ao tráfego 83 km da RF de um total de 2613 km, representando 6 troços e sendo 58 km (69,9%) relativos a obra executada pela BRISA. No mesmo ano foi consignada uma obra (9,8 km), tendo sido adjudicadas 8 concursadas e 11 empreitadas, numa extensão global, em termos de intervenções, de cerca de 108 km;
5) A concessionária (BRISA) apenas interveio no IP 1, IP 4 e IP 7, sendo responsável pela totalidade da extensão aberta ao tráfego no IP 7 entre 1987 e 1995;
6) Relativamente ao papel das concessionárias na concretização do PRN/85, no final do processo de concurso de troços ou áreas a concessionar, a rede outorgada atingirá 2231 km, ou seja, uma gestão por privados de cerca de 60 % da Rede Fundamental;
7) À JAE, ou a outra estrutura que a substitua, competirá a gestão directa de cerca de 1000 km de IP;
8) A execução financeira, no que concerne ao *ratio* entre a despesa total e a dotação ajustada, atingiu em quase todos os anos índices de 100 %. O *ratio* entre a despesa efectiva e a dotação inicial, considerados os reforços do programa (1988, 1991, 1992 e 1996), teve variações superiores a 10 %;
9) A execução prevista por IP registou diferenciais significativos entre o inicialmente orçado e o efectivamente executado;
10) A execução financeira de 1997 traduziu-se numa quebra de investimento não só em relação ao montante global de investimento previsto mas também ao volume de investimento efectuado no ano anterior (cerca de – 10 milhões de contos). As subvenções comunitárias destinadas ao programa MRF atingiram apenas cerca de 49 % do total orçamentado.

Programa «Modernização da Rede Complementar»:

1) Verificou-se total ausência de realização física até ao final do ano de 1997 nos IC 6, IC 12 e IC 14;
2) O grau de execução física da Rede Complementar, no final de 1997, era de 40 % (994 km dos 2510 km);
3) Os desvios da execução física dos IC atingem relativamente ao programado valores superiores a 75 %, nos períodos 1986-1990 e 1991-1994, e de 50 %, no período 1994-1997;
4) Observaram-se desvios múltiplos na comparação global, qualitativa e quantitativa do executado com os objectivos previstos no PMLP 1987-1995:

   Um desvio temporal resultante da definição de novo período para a execução da Rede (1994-1997);
   Um desvio redutor da previsão de execução de 52 % (1302 km) da Rede (2504 km), no PMP 1994-1997;
   E um triplo desvio de execução; de mais de 80 % relativamente aos objectivos traçados no PMLP 1987-1995; de cerca de 50 % relativamente aos novos e reduzidos objectivos do PMP 1994-1997, e de execução global, no período 1987--1997, de cerca de 70 % relativamente aos objectivos traçados no PMLP 1987-1995;

5) A partir de 1991 e até 1995, foram abertas ao tráfego 36 obras, das quais 15 em 1995. Destaca-se negativamente a significativa quebra no ritmo de obras abertas ao tráfego, nos anos de 1996 e 1997, em que foram abertas 8 obras;
6) Relativamente à data de lançamento (consignação) das obras inscritas no PIDDAC, verificaram-se atrasos significativos, com um máximo verificado de 76 meses no IC 7 — EENN 2-3 e 17-2, reconstrução de Raiva-Catraia dos Poços;
7) Os principais atrasos na conclusão das obras situam-se entre os 34 meses, no caso do IC 24 — construção da Ponte de Valença e acessos, e 69 meses, na obra do IC 7 — EENN 2-3 e 17-2, reconstrução de Raiva-Catraia dos Poços;
8) Foram identificadas 7 obras cujos desvios nos custos, relativamente ao valor de adjudicação, foram superiores ao desvio padrão em relação à média, situando-se entre 175 %, no caso da variante de Oliveira de Azeméis (IC 2), e 351 %, no caso da EN 107 variante EN 105-EN13 (IC 24);
9) Por projecto, verifica-se que, em média, os IC 4, IC 2 e IC 17 foram os IC onde o custo total das obras mais se afastou do valor de adjudicação, com valores superiores a 160 %, 115 % e 80 %, respectivamente.

4 — *Recomendações:*

1) No contexto da matéria exposta nos relatórios de auditoria, sintetizada neste parecer e sumariada nas conclusões que antecedem, tendo em vista contribuir para a melhoria das condições objectivas da gestão dos sistemas analisados e, por indução, fornecer pistas para o futuro baseadas na análise atenta dos factos do passado e nas disfunções observadas, foram as seguintes as principais recomendações feitas;
2) Atentas as importantes implicações da execução do PRN, seria frutuosa a existência, na JAE, de uma unidade funcional interna de monitorização e acompanhamento que procedesse de forma contínua à avaliação das medidas e das decisões tomadas e que efectuasse recomendações, alertas ou ainda auxiliasse as tomadas de decisão;
3) A natureza dinâmica e evolutiva do PRN obriga a que a sua base de dados (sócio-económicos, de tráfego, técnico-operacionais, de custos, da evolução tecnológica, etc.) e o acompanhamento da evolução dos indicadores e da própria definição dos critérios de recolha e tratamento da informação sejam permanentemente actualizados;
4) Os documentos plurianuais de planeamento a médio prazo deverão ser aprovados pelo Governo. Está a ser utilizado como principal documento de planeamento o PMP 1996-2000, que ainda não foi aprovado pelo mesmo. A definição de metas e objectivos deverá ser quantificada, temporal e financeiramente, pelo que deverá ser implementada a prática de elaborar planos de actividades superiormente aprovados;
5) Deverá ser estudado e implementado um sistema integrado e reflexivo de planeamento, programação, orçamentação, execução e controlo, coordenado com planos de pagamento e de tesouraria e construído a partir dos instrumentos financeiros e de programação, do qual resulte um sistema integrado de informação para a gestão;
6) Planeamento e controlo da execução física e financeira das obras deverá ser desenvolvido de uma forma integrada e devidamente suportado por um sistema de informação munido de um conjunto de «indicadores de alarme» que permita uma actuação atempada sobre eventuais desvios;
7) Deverá ser construído um conjunto de indicadores e respectiva forma de actualização, que permita efectuar uma monitorização dos progressos registados na rede rodoviária nacional em termos de acessibilidade, sinistralidade, equidade e eficiência dos investimentos realizados;
8) A JAE deverá promover o estudo e a monitorização dos custos unitários da construção de estradas e recolher e tratar a informação respeitante à relação actividade/custo;
9) Os concursos não deverão ser lançados em fase de anteprojecto, dado que essa situação origina correcções de medições geradoras, nomeadamente, de trabalhos a mais e de ineficiências;
10) Deverão ser realizados os trabalhos de reconhecimento e prospecção geotécnica, e bem assim os estudos de impacto ambiental sempre que se justifique, indispensáveis para a caracterização dos terrenos e dos materiais de empréstimo, bem como para a detecção de zonas singulares que exijam soluções particulares;

11) Na medida em que é cometida ao projectista a responsabilidade de elaborar o projecto, deverá o mesmo ser responsabilizado pela sua qualidade;
12) É desejável que os projectos de infra-estruturas que se situem na vizinhança de zonas urbanas estejam disponíveis na fase de concurso e neles estejam devidamente identificados os serviços afectados no processo de obra, os tipos de trabalho a que estão sujeitos e os respectivos custos;
13) Na fase de estudo prévio, deverá existir maior rigor na elaboração das estimativas e prazos de execução das empreitadas, a fim de não se verificarem, posteriormente, discrepâncias acentuadas entre o planeado, o lançado a concurso e o efectivamente realizado;
14) Deverá ser exigida maior qualidade nos aspectos geotécnicos e de drenagem, de forma a que todos os potenciais concorrentes conheçam os limites dentro dos quais podem desenvolver as suas capacidades técnicas de execução de obra;
15) Na fase preliminar dos processos (bem como na sua instrução), deverão constar os estudos obrigatórios para o tipo de concurso que se pretende lançar, entre outros, os estudos geotécnicos, o estudo de impacto ambiental, o parecer do Instituto da Água, estudos de tráfego, estudos topográficos e estudos de controlo de tráfego quanto a cargas por eixo. Para tanto, deverá recorrer-se, se necessário, a consultoria externa à JAE, assim como efectivar a garantia de financiamento, designadamente no Orçamento do Estado, nos anos económicos nos quais se prevê execução financeira;
16) Importa imprimir maior celeridade nos procedimentos e uma programação atempada na área das expropriações dos terrenos necessários à construção de estradas e obras de arte, recorrendo-se, se necessário, à posse administrativa;
17) Deve ser incrementada a coordenação entre as diversas entidades intervenientes no processo de obra, a fim de se tornarem disponíveis todos os elementos;
18) Não deverá o dono da obra recorrer abusivamente à figura de «trabalhos a mais» para legitimar melhorias ao projecto ou qualidade de materiais a colocar na obra. O objecto da obra, e bem assim o dos trabalhos a mais, deverão respeitar a solução constante do respectivo Programa e caderno de encargos;
19) Os autos de suspensão de trabalhos só deverão ocorrer nos casos previstos na lei, não devendo a JAE utilizar retroactivamente o prazo de suspensão para efeitos de contagem do prazo de execução da empreitada;
20) A JAE deverá fazer coincidir a abertura ao tráfego com o auto de recepção provisória parcial ou total;
21) Deverão ser instituídos mecanismos de controlo, de modo a garantir que são seguidas as directrizes fundamentais que foram definidas na fase de projecto, o prazo estabelecido pelo dono da obra e os custos da mesma;
22) Sendo o DPP a entidade responsável pelo acompanhamento da execução do PIDDAC, deverá ser reforçado o seu papel de assistência e monitorização da execução dos programas e projectos, não na perspectiva de mero receptor de informação periódica, eminentemente financeira, papel que, em parte, a DGO já desenvolve, mas na de executor de análises a elementos reais e actualizados do desenvolvimento processual de cada um dos programas e respectivos projectos, de modo a incrementar-se, por essa via, a qualidade do PIDDAC e do sistema de informação para o planeamento estratégico;
23) Deverão ser clarificadas as funções do GCI no que concerne à elaboração de estudos e pareceres de âmbito sectorial, funções que na prática deixaram de ser exercidas;
24) Deverá ser definido com urgência o quadro legal relativo à desclassificação da rede prevista no PRN, nomeadamente na partilha das funções de gestão das redes municipais e regionais.

Se as recomendações expressas forem implementadas em toda a sua extensão e rigor, o Tribunal calcula que os ganhos globais, em termos de eficácia, representarão uma antecipação média de 16 meses na globalidade das obras.

Além disso, em matéria de eficiência, poder-se-iam atingir, em termos ideais, ganhos de 44 % sobre os custos apurados na auditoria, ou dito de outro modo, em 102 milhões de contos (valor equivalente à execução financeira da Rede Fundamental e Complementar em 1997), seria possível obter um ganho de 44,4 milhões de contos.

VI — Subsídios, créditos e outras formas de apoio concedidos directa ou indirectamente pelo Estado

A) Âmbito da verificação

A análise efectuada aos apoios, concedidos directa ou indirectamente pelo Estado, visa dar cumprimento ao disposto na alínea *h*) do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Este capítulo abrange uma análise global dos apoios não reembolsáveis, evidenciados na Conta, concedidos directa e indirectamente pelo Estado, isto é, pagos pelos serviços integrados na administração directa do Estado, e também pelos fundos e serviços autónomos.

No âmbito da análise dos sistemas de apoios, este capítulo inclui as sínteses dos relatórios das seguintes auditorias efectuadas:

1 — *Apoios concedidos no âmbito do Programa «Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca», pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura.* — O Programa «Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca», objecto de verificação no âmbito do parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995, continua a ser executado sem que tenha sido definido um quadro regulamentar a estabelecer os objectivos, condições de acesso, critérios de selecção das candidaturas e natureza das despesas elegíveis, não tendo sido observada a **recomendação** formulada pelo Tribunal no referido parecer.

Os apoios destinam-se a acções que possibilitam a redução dos efeitos da sazonalidade e da irregularidade da produção e comercialização das principais espécies, a regulação do mercado para a defesa do valor comercial do pescado, bem como contribuem para estimular a aquisição de espécies com dificuldades de colocação no mercado. Estas acções têm consistido, genericamente, na aquisição de equipamentos destinados à melhoria dos serviços de apoio das organizações de produtores (OPs), à utilização comum por parte dos produtores de um dado porto/comunidade piscatória, à melhoria das condições de acondicionamento do pescado, ou na realização de investimentos que possibilitem o desenvolvimento de circuitos de comercialização e ou a implantação de estratégias de verticalização da actividade por parte das OPs.

Os apoios pagos no âmbito deste programa totalizaram 604 026 contos.

2 — *Apoios concedidos no âmbito do Programa «Melhoria do Impacto Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários», pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres.* — Este sistema de incentivos, criado pelo Decreto-Lei n.º 181/95, de 26 de Julho, e regulamentado pela RCM n.º 73/95, de 1 de Agosto, tem como finalidade apoiar projectos de investimento destinados a reduzir o impacto ambiental provocado pela actividade transportadora, nomeadamente reduzindo o número de veículos em circulação pelo aumento da sua eficiência e consequente diminuição dos percursos em vazio e limitando os níveis de poluição sonora e de emissão de gases e partículas.

Em 1997, os apoios revestiram a forma de *«Transferências de capital»,* com dotação final de 3 867 300 contos, não tendo sido disponibilizada a importância de 1 500 000 contos correspondente à compensação em receita oriunda da UE, pelo que a taxa de execução orçamental correspondeu a 61,2 %.

As verbas do OE/97 transferidas e registadas na Conta Geral do Estado como *«pagamentos efectuados»* foram de montante igual aos pagamentos realizados pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, no valor de 2 367 300 contos, tendo beneficiado destes apoios 409 beneficiários a quem foram efectuados pagamentos no valor de 2 371 173 contos. A diferença, de 3873 contos, decorre do saldo acumulado existente nas instituições de crédito devido a subsídios atribuídos e, ainda, não pagos aos beneficiários.

3 — *Apoios concedidos no âmbito das «Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC», co-financiados pelo FEOGA — Garantia e pagos pelo IFADAP.* — As «medidas de acompanhamento (ou medidas complementares) da reforma da PAC» foram criadas pelos seguintes Regulamentos do Conselho, de 30 de Junho de 1992:

Regulamento (CEE) n.º 2078/92 — relativo a métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da protecção do ambiente e a preservação do espaço natural («medidas agro-ambientais»);
Regulamento (CEE) n.º 2079/92 — institui um regime de «ajudas à reforma antecipada na agricultura (cessação da actividade agrícola)»;
Regulamento (CEE) n.º 2080/92 — institui um regime comunitário de «medidas florestais na agricultura».

A sua aplicação a Portugal foi aprovada por Decisões da Comissão Europeia, em Abril e Junho de 1994, com base em programas apresentados pelo Governo. A sua implementação foi progressiva a partir dessas datas, de acordo com a sucessiva legislação regulamentadora das referidas medidas e as circulares normativas dos órgãos gestores.

As ajudas são co-financiadas pelo FEOGA — Secção Garantia em 75 % das despesas elegíveis, e pelo OE, em 25 %, através do Programa do capítulo 50 — «Medidas Complementares da Reforma da PAC». O co-financiamento do FEOGA — Garantia assume a forma de reembolso da despesa pública paga.

Em 1997, o total das ajudas pagas, no continente, ascendeu a 19 740 milhares de contos, co-financiadas pelo FEOGA — Garantia (14 805 milhares de contos) e pelo Orçamento do Estado (4935 milhares de contos), que também suportou as despesas com a gestão dessas medidas (202 milhares de contos) e as comissões do IFADAP (192 milhares de contos), pelo que o total da despesa orçamental se elevou a 5329 milhares de contos.

Relativamente a estas ajudas e ao correspondente programa do PIDDAC, foram analisadas a execução orçamental e o financiamento pelo FEOGA — Garantia, bem como os sistemas de concessão e pagamento dessas ajudas e o controlo instituído.

4 — *Apoios concedidos no âmbito do Programa «Apoios à Marinha de Comércio Nacional», pela ex-Direcção-Geral de Portos Navegação e Transportes Marítimos.* — O Programa «Apoio à Marinha de Comércio Nacional» integra cinco projectos. Embora sejam plurianuais, conforme consta no mapa XI (PIDDAC), as normas de execução dos projectos são definidas anualmente por despachos do Ministro ou do Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Equipamento, Planeamento e da Administração do Território. Estes despachos definem o âmbito, natureza e objectivos dos apoios, as condições de acesso e o valor de referência do incentivo.

Esses projectos têm, respectivamente, os seguintes objectivos:

«Subsídios ao embarque de praticantes da Marinha de Comércio Nacional» — apoiar os armadores e os afretadores que embarquem praticantes (estagiários) de nacionalidade portuguesa, legalmente contratados, em navios de bandeira portuguesa, com o objectivo de os compensar pelos respectivos custos de embarque;

«Formação de Quadros de Terra — Bolsas de Estudo» — promover a formação especializada no domínio das actividades marítimas e portuárias através da frequência de cursos de reconhecido mérito científico em instituições nacionais ou estrangeiras, por cidadãos nacionais que desenvolvam a sua actividade profissional no sector da marinha mercante ou em actividades afins, ou que possuam habilitações académicas adequadas;

«Reapetrechamento da Frota da Marinha de Comércio Nacional» — apoiar a aquisição por armadores nacionais de navios, com idade inferior a 9 anos, a registar sob bandeira portuguesa no quadro do registo convencional;

«Modernização da Frota da Marinha de Comércio Nacional» — subsidiar a aquisição, por armadores nacionais, de equipamentos, de instalação obrigatória ou facultativa, e a remodelação de navios;

«Incentivos à Permanência em Registos Convencionais» — para o qual estava prevista uma verba de 30 000 contos, destinada a compensar e incentivar os armadores a manterem ou a inscreverem os navios em registo convencional, em bandeira portuguesa. No entanto, a respectiva regulamentação não foi aprovada, pelo que essa verba não foi utilizada.

Os apoios pagos no âmbito deste Programa totalizaram 497 393 contos.

5 — *«Despesas Excepcionais do Ministério das Finanças» processadas por conta de «Saldos do capítulo 60 do OE/97», pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT) e pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI).* — À semelhança de anos anteriores, o artigo 61.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1998), autorizou que os saldos de diversas dotações do OE/97, do capítulo 60 do Ministério das Finanças *«[...] poderão ser excepcionalmente depositados em conta especial utilizável na liquidação das respectivas despesas, devendo, todavia, tal conta ser encerrada até 30 de Junho de 1998».*

A verificação realizada foi especificamente orientada para a análise da transferência desses saldos para a conta de operações de tesouraria denominada «Saldos do capítulo 60 do OE/97» e da utilização dessas verbas em 1998, pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais.

Assim, no plano da análise da execução orçamental da despesa, as questões abordadas foram as seguintes:

Transferência do saldo de várias dotações do OE/97 para essa conta de operações de tesouraria; existência de razões de carácter excepcional justificativas dessa transferência; correspondência entre as verbas transferidas e os encargos (compromissos) transitados de 1997 a liquidar com essas verbas;

Utilização, em 1998, das verbas dessa conta de operações de tesouraria, nomeadamente se foram aplicadas na liquidação (pagamento) de encargos do ano anterior;

Efeitos dos procedimentos anteriores sobre a despesa, receita e défice da CGE/97.

6 — *Benefícios fiscais.* — No que concerne aos benefícios fiscais, foram objecto de análise as previsões constantes do relatório do Ministro das Finanças aquando da apresentação do OE para 1997, à Assembleia da República, bem como as estimativas e valores corrigidos apresentados na mesma sede em 1998 e 1999.

Avaliou-se do cumprimento do artigo 17.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, quanto à publicitação e fundamentação dos actos administrativos que impliquem perda de receita fiscal.

Ainda na área da despesa fiscal realizou-se uma auditoria à DGCI no âmbito da concessão de benefícios fiscais ao abrigo dos n.os 1 e 4 do artigo 49.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), tendo-se procedido ao acompanhamento de processos analisados em anos anteriores e à análise de novos processos no âmbito dos referidos artigos.

B) Conclusões e recomendações

1 — *Apoios concedidos no âmbito do Programa «Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca», pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura.* — A nível de execução financeira do Programa, foi dado, de modo geral, cumprimento às recomendações emitidas em sede do parecer sobre a Conta Geral do Estado do ano de 1995, nomeadamente, a nível da segregação de funções relativas à recepção, análise e emissão de parecer sobre a concessão dos apoios e da organização dos processos relativos à atribuição e pagamento dos subsídios, sendo os documentos comprovativos da execução financeira constituídos por factura e recibo (cf. o ponto 6.2.3.1).

No entanto, não foi ainda definido um quadro regulamentar relativo aos objectivos do programa, critérios de atribuição dos apoios, natureza das despesas elegíveis e montantes dos subsídios a conceder, apesar de se ter verificado uma sistematização de procedimentos no tratamento e na apreciação das candidaturas, no apuramento do valor dos subsídios a conceder e, na verificação da execução dos projectos (cf. ponto 6.2.3.1).

Da auditoria efectuada para o efeito extraem-se as seguintes conclusões e recomendações (cf. o ponto 6.2.3.2):

1) Na falta de um enquadramento legal específico, não parece justificar-se a atribuição de apoios à «depuração e embalagem de moluscos bivalves vivos», com o objectivo de incentivar os produtores a observar as normas sanitárias em vigor, não obstante a finalidade pedagógica pretendida e de estar previsto que esta medida tenha aplicação limitada no tempo, uma vez que o cumprimento das normas reguladoras das condições do exercício de uma actividade deve ser assegurado por mecanismos próprios de controlo e fiscalização, pelo que **se recomenda** que, de futuro, não sejam atribuídos estes incentivos;
2) Relativamente aos apoios concedidos à renovação das aquisições de equipamento para acondicionamento e manuseamento de pescado a bordo, não foi, por vezes, observado o termo do respectivo período de vida útil para efeitos fiscais. Assim, o Tribunal **recomenda** particular atenção a este aspecto nas situações em que os apoios se destinem à renovação de equipamentos cuja aquisição tenha também sido subsidiada numa fase anterior;
3) Em alguns documentos comprovativos das despesas (facturas e recibos), ao contrário do regulamentado, não foi aposto o carimbo relativo ao co-financiamento desses investimentos por verbas do programa em apreço, pelo que **se recomenda** aos serviços a adopção do procedimento previsto;
4) A Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura não dispunha, em relação às acções desenvolvidas por intermédio da Docapesca, de uma base de dados referente aos valores pagos, a título de apoio, por beneficiário, o que dificultou o seu apuramento, pelo que o Tribunal **recomenda** a sua elaboração para o efeito de acompanhamento e controlo.

2 — *Apoios concedidos no âmbito do Programa «Melhoria do Impacto Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários», pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres.* — Da auditoria efectuada constatou-se que, de um modo geral, foi dado cumprimento ao estabelecido nos regulamentos, havendo, no entanto, a referir:

1) Dos 42 processos seleccionados, apenas 30,7 % da amostra, apresentavam relatórios de vistoria final, o que evidencia insuficiência do controlo interno do sistema de concessão dos incentivos, pelo que o Tribunal **recomenda** que seja dado cumprimento ao estipulado nos n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 181/95, e a alínea *f*) da cláusula 2.ª do protocolo celebrado entre a Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (DGTT) e as instituições de crédito (ICs), efectuando acções de verificação e con-

trolo físico, financeiro e contabilístico dos investimentos realizados e elaborando relatórios semestrais da actividade desenvolvida (cf. o ponto 6.3.2.3.1);

2) Sendo o prazo máximo para comprovação da realização do investimento de 90 dias, em conformidade com o disposto nos contratos celebrados entre as ICs e os beneficiários, verificou-se que 14 beneficiários ultrapassaram o prazo, em média 5 meses. Assim, o Tribunal **recomenda** à DGTT que promova, junto das instituições de crédito, as diligências adequadas para que seja cumprido o prazo estabelecido para a apresentação dos documentos justificativos do investimento (cf. o ponto 6.3.2.3.1);

3) Da amostra seleccionada, constatou-se que um beneficiário não procedeu à contabilização do subsídio recebido, no montante de 1331 contos, violando o disposto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 181/95, de 26 de Julho, e na cláusula 6.ª do Contrato de Concessão do Incentivo, que determinam a obrigação de o beneficiário contabilizar o incentivo recebido.

O Tribunal **recomenda**, quer à DGTT, quer às ICs, que junto dos beneficiários, procedam à verificação dos registos contabilísticos dos incentivos atribuídos (cf. o ponto 6.3.2.3.2);

4) Um beneficiário não tinha ainda apresentado até 31 de Maio de 1999 os justificativos da totalidade do investimento previsto, situação que a persistir constitui eventual infracção financeira e consequente obrigatoriedade de reposição do incentivo indevidamente recebido, **recomendando-se** que, futuramente em situações semelhantes, a DGTT providencie no sentido da sua imediata regularização (cf. o ponto 6.3.2.3.1).

3 — *Apoios concedidos no âmbito das «Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC», co-financiados pelo FEOGA — Garantia e pagos pelo IFADAP:*

1) Execução orçamental em 1997:

a) No OE e no orçamento privativo do IFADAP as verbas orçamentais para pagamento das ajudas têm a classificação económica 08 — «Transferências de capital». Em rigor, apenas as verbas orçamentais relativas a despesas de investimento das medidas florestais na agricultura poderão ser consideradas como destinando-se a financiar despesas de capital, pelo que a classificação adequada para as restantes verbas seria 04 — «Transferências correntes» ou 05 — «Subsídios», **recomendando-se** que de futuro, se corrija essa classificação (cf. o ponto 6.4.2.1);

b) A CGE/97 regista como «pagamentos efectuados» a verba orçamental transferida para o IFADAP (6238 milhares de contos), tendo o Instituto utilizado 5329 milhares de contos, vindo a repor, em 1998, a verba não utilizada, para integração nas dotações orçamentais deste ano. Assim, neste programa, a despesa do OE/97 encontra-se sobreavaliada em 909 milhares de contos, verba que financiou o acréscimo da receita do OE/98. Dados os efeitos nas contas públicas, o mecanismo da integração de saldos deverá ser utilizado apenas quando indispensável, conforme o Tribunal **tem recomendado** em anteriores pareceres (cf. o ponto 6.4.2.1);

c) A verba efectivamente utilizada pelo IFADAP corresponde a 25 % das ajudas pagas no continente (4935 milhares de contos), a despesas de gestão das medidas (202 milhares de contos) e as comissões do IFADAP suportadas pelo OE (192 milhares de contos). Quer este montante das comissões do IFADAP, quer uma parte das despesas de gestão das «Medidas» (119 milhares de contos), estão registadas na «Conta de gerência» do IFADAP como transferências para empresas privadas, serviços autónomos, administração local, instituições particulares ou famílias, o que não corresponde à realidade.

Assim, as despesas de gestão correspondem a despesas realizadas maioritariamente pela direcções regionais de agricultura e outras entidades públicas sem autonomia financeira. Quanto às comissões do IFADAP suportadas pelo OE, classificadas também como «transferências para empresas privadas/serviços autónomos/[…]/famílias», essa verba não foi transferida para essas entidades. As comissões constituem receita própria do Instituto, para financiamento das suas próprias despesas. Assim, o Tribunal **recomenda** que seja revisto o procedimento até agora seguido — ao nível do Orçamento do Estado e do orçamento privativo do IFADAP —, de integrar as comissões do IFADAP nas rubricas de «transferências» para outras entidades, referentes ao pagamento das ajudas, passando a figurar como valor dessas transferências apenas o efectivamente realizado, claramente separado das comissões suportadas pelo OE destinadas às despesas de funcionamento e de investimento do próprio Instituto (cf. o ponto 6.4.2.4);

d) Relativamente a estas comissões cobradas pelo IFADAP, com base no despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Agricultura n.º A-8/95-XII, de 5 de Abril de 1995, atendendo a que o despacho conjunto de 28 de Abril de 1996 contém uma norma revogatória sobre essas comissões (n.º 4 deste despacho) que oferece dúvidas, o Tribunal **recomenda** a clarificação da redacção da disposição em causa (cf. o ponto 6.4.2.3);

e) Ainda relativamente à especificação das despesas na «Conta de gerência», dado que a despesa co-financiada pelo FEOGA — Garantia das medidas de acompanhamento da reforma da PAC não se encontra discriminada (estando agregada a despesas financiadas pelo FEOGA — Orientação e outras fontes), além das recomendações anteriores, **considera-se necessária** uma melhor classificação destas despesas (cf. o ponto 6.4.2.4).

2) Concessão, controlo e pagamento das ajudas. — Face à diversidade e complexidade destas medidas, referem-se, em seguida, apenas as conclusões e recomendações relativamente a aspectos susceptíveis de serem melhorados:

a) Medidas agro-ambientais (excepto formação profissional):

Até 1997, inclusive, as áreas totais dos prédios eram geralmente comprovadas através de cadernetas prediais (abrangendo o sul do País) e de certidões de teor das finanças (no norte do País) que, com frequência, não traduziam a área real. Assim, a partir de 1998, a confirmação das áreas através do «Sistema de Identificação de Parcelas Agrícolas em Portugal (parcelário)» criará condições mais favoráveis para que as áreas objecto de ajuda correspondam às áreas reais [cf. o ponto 6.4.4.1, alínea *a*)];

De forma sistematizada, começaram a ser realizados, em 1996, controlos no local aos beneficiários destas ajudas (concedidas por um período de cinco anos). Em virtude da inexistência de dados sobre o controlo efectuado em 1994 e 1995 (por não existir, então, metodologia de controlo no local, nem modelo de relatório de controlo), e dadas as obrigações de controlo assumidas pelo Estado no programa apresentado à Comissão e as normas (bastante genéricas) sobre as correcções financeiras (sanções) relativas às verbas do FEOGA — Garantia, os serviços da Comissão (DGVI — Agricultura) comunicaram a intenção de proceder a uma correcção financeira forfetária (i. e., uma diminuição das verbas do FEOGA — Garantia a receber pelo INGA no apuramento de contas desses exercícios). Após o processo de conciliação, os serviços da Comissão, aceitando parcialmente os argumentos expostos pelo INGA e pelo IFADAP, comunicaram as correcções forfetárias de 200 574 contos (relativa ao exercício de 1994) e de 630 170 contos (relativa ao exercício de 1995). À data da auditoria, a correcção financeira relativa a 1994, aprovada por Decisão da Comissão de 6 de Maio de 1998, tinha já sido deduzida nas verbas recebidas pelo INGA. Quanto à correcção financeira prevista relativamente a 1995, se não ocorrerem factos novos, como seja a necessária apresentação adicional pelo INGA e o IFADAP de justificações, que venham a ser aceites pela Comissão, sobre o controlo efectuado no local em 1996 e anos seguintes ser suficiente relativamente às candidaturas com pagamentos em 1995 e sobre a melhoria significativa do sistema de controlo, o mais provável é que essa correcção financeira venha também a ser aplicada no processo de apuramento de contas do exercício de 1995 [cf. o ponto 6.4.4.1, alínea *b*)];

b) Medidas agro-ambientais — formação profissional:

A Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural, actual entidade gestora destas medidas, não efectua o controlo no local durante a realização das acções de sensibilização, dada a sua dispersão geográfica e curta duração (em regra, um dia). Nas acções de formação, um técnico da DGDR tem realizado visitas de acompanhamento a algumas dessas acções. Assim, atendendo à metodologia inicialmente definida para

esse controlo pelas ex-unidades de gestão regionais (presididas pelas direcções regionais de agricultura), **recomenda-se** que o controlo dessas acções tenha a participação dessas Direcções Regionais [cfr. o ponto 6.4.4.2, alínea *a*)];

Relativamente às ajudas aos campos de demonstração, destaca-se a grande diferença entre estas ajudas e as correspondentes ajudas das medidas agro-ambientais, nomeadamente de protecção integrada e agricultura biológica. Essa diferença só é justificável pelos efeitos que tenha o campo de demonstração. **Será** por isso **necessária** uma avaliação dos resultados, em termos de efeitos de demonstração, dos campos existentes. **Parece** também **necessário**, para impedir a referida desigualdade entre os dois tipos de ajudas, quando o efeito de demonstração seja reduzido, que a legislação estabeleça condições de acesso mais estritas às ajudas aos campos de demonstração ou crie níveis de ajuda intermédias [cfr. o ponto 6.4.4.2, alínea *b*)];

c) Medidas de ajuda à cessação da actividade agrícola:

A incorrecção das áreas constantes nas cadernetas prediais ou nas certidões de teor das Finanças foi antes referida, na alínea *a*). Assim, saliente-se a deliberação da Unidade de Gestão Nacional, de 7 de Novembro de 1997, «que nas regiões onde se encontra já elaborado e em vigor o parcelário, será obrigatória a sua utilização». Contudo, nem o formulário de candidatura, nem as circulares emitidas pela UGN até à data da auditoria referem essa exigência, **recomendando-se**, portanto, que essa decisão seja implementada. Note-se que se trata de ajudas por 15 anos, pelo que a incorrecção do valor da ajuda anual, resultante da incorrecção das áreas, é multiplicada por esse período (cf. o ponto 6.4.4.3).

d) Medidas florestais na agricultura:

Em Julho de 1998, o IFADAP passou a utilizar uma tabela nacional de custos máximos e de produtividade para todas as operações de florestação, à excepção da preparação do terreno. As tabelas de custos, e a sua uniformização tanto quanto possível, são necessárias para uma melhor determinação dos custos elegíveis, nomeadamente, quando as operações de florestação são realizadas pelo próprio promotor, através de mão-de-obra familiar e de meios de tracção próprios. No entanto, e atendendo a que a percentagem do subsídio ao investimento é elevada (90 % ou 100 % do investimento elegível), o que pode implicar uma menor preocupação quanto ao custo, para projectos de investimento de maior valor de beneficiários privados ([3]), havendo recurso à contratação de empresas especializadas na florestação (empreiteiros florestais), parece necessário que os custos propostos das operações sejam justificados por facturas pró-forma ou orçamentos de mais do que uma dessas empresas, permitindo maior concorrência e, eventualmente, custos inferiores aos das referidas tabelas. O Tribunal **recomenda** o acompanhamento das questões levantadas, pelos diferentes organismos do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas;

Tendo em conta o que foi antes referido sobre o parcelário, nas alíneas *a*) e *c*), e também para permitir o cruzamento das candidaturas das medidas florestais com as várias medidas financiadas pelo FEOGA — Garantia e a sua inclusão no Sistema Integrado de Controlo, o Tribunal **recomenda** a apresentação do parcelário na altura da candidatura, para confirmação das áreas objecto de ajuda. Note-se que, tratando-se de ajudas plurianuais, o erro na área arborizada é multiplicado quanto ao correspondente valor da ajuda, por 5 anos relativamente ao prémio de manutenção e por 20 anos (em regra) relativamente ao prémio por perda de rendimento (cf. o ponto 6.4.4.4).

([3]) Os projectos de florestação de entidades públicas, nomeadamente das DRAs, seguirão as regras estabelecidas sobre concursos públicos.

4 — *Apoios concedidos no âmbito do Programa «Apoios à Marinha de Comércio Nacional», pela ex-Direcção-Geral de Portos Navegação e Transportes Marítimos.* — Da análise efectuada sobre a execução orçamental, os processos de atribuição e pagamento dos apoios e o sistema de controlo, bem como da verificação realizada junto de alguns beneficiários, concluiu-se:

1) Execução orçamental do Programa e Projectos:

Da dotação orçamental do Programa (1 100 000 contos) foram transferidos 513 000 contos para a ex-Direcção-Geral de Portos, Navegação e Transportes Marítimos (DGPNTM), verba registada na Conta como «pagamentos efectuados». Desta verba, a Direcção-Geral não utilizou 15 697 contos, valor que constitui uma sobrevalorização da despesa orçamental de 1997 e, em resultado da sua reposição, representou um acréscimo da receita orçamental de 1998 (de reposições não abatidas nos pagamentos);

As verbas transferidas para a DGPNTM e as verbas utilizadas pela Direcção-Geral, representam, respectivamente, 46,2 % e 44,8 % das dotações orçamentais do programa, o que evidencia um grau de execução relativamente baixo. De notar, contudo, que não foram introduzidas correcções aos valores orçamentados em função da execução do programa, por via das alterações orçamentais, tendo antes existido correcções «paralelas», decorrentes dos congelamentos não evidenciados na CGE, pelo que essas taxas de execução têm um reduzido significado (cf. o ponto 6.5.2.1);

Esses congelamentos de verbas, no final, totalizaram 597 000 contos (53,8 % das dotações orçamentais do programa). Quanto aos efeitos dos congelamentos na execução do programa, verificou-se que todos os subsídios definitivamente aprovados e com encargos vencidos foram pagos por conta das dotações orçamentais de 1997, pelo que, no final, os congelamentos não afectaram a disponibilidade de verbas para a realização dos pagamentos dos subsídios atribuídos. Contudo, no Projecto «Reapetrechamento da Frota», os congelamentos condicionaram a atribuição desses subsídios (cf. o ponto 6.5.2.2);

2) Atribuição, pagamento e controlo dos subsídios (por projecto). — Durante a auditoria foram analisados todos os processos relativos aos beneficiários que receberam apoios, tendo-se concluído o seguinte, por projecto:

a) «Subsídios ao Embarque de Praticantes da Marinha de Comércio Nacional»:

À data da auditoria (Fevereiro de 1999), o IMP não tinha ainda iniciado o controlo da duração total dos tempos de embarque dos praticantes. Existindo, desde 1997, o limite de um ano para a duração dos embarques subsidiados, **torna-se necessário** o controlo dos tempos de embarque acumulados, para os estágios que se iniciem num ano e se concluam no seguinte, dado que exceder essa duração significará o pagamento de subsídios por um valor superior ao legalmente permitido;

Em relação aos tempos de embarque objecto de pagamento de subsídios em 1997, verificou-se a determinação incorrecta dos tempos de embarque em 34 processos, tendo a ex-DGPNTM considerado um dia a menos (em 31 processos) ou dois dias a menos (em 3 processos) em relação aos tempos efectivos de embarque comprovados. A esses processos, pelo(s) dia(s) considerados a menos, correspondem subsídios totalizando 301 328$, **recomendando** o Tribunal aos serviços do IMP que procedam à regularização das importâncias devidas, junto dos respectivos armadores (cf. o ponto 6.5.3.1);

b) Projecto «Formação de Quadros de Terra — Bolsas de Estudo»:

O regulamento e o contrato de concessão de bolsas fixam prazos para a apresentação pelos bolseiros dos documentos comprovativos de despesas (designadamente de propinas e despesas de frequência dos cursos) e dos relatórios finais dos cursos. Contudo, relativamente às bolsas pagas em 1997 dos cursos de pós-graduação, à data da auditoria o IMP, num número significativo de casos (cerca de 50 %) ainda não possuía esses documentos. Relativamente a estes cursos, essa situação foi entretanto regularizada;

Nos termos do regulamento, a DGPNTM (actualmente o IMP) deveriam ter exigido os respectivos documentos justificativos da despesa, bem como os relatórios finais, dentro dos prazos fixados, **recomendando-se** ao IMP que tome as medidas necessárias para esse controlo relativamente a bolsas concedidas noutros anos (cf. o ponto 6.5.3.2);

c) Projecto «Reapetrechamento da Frota da Marinha de Comércio Nacional»:

A verba para a concessão destes subsídios não foi a que constava das dotações do Orçamento do Estado e estava prevista no mapa XI (PIDDAC) anexo ao mesmo Orçamento (700 000 contos), mas a «dotação disponível» (380 000 contos) na altura da concessão destes subsídios, isto é, a dotação orçamental deduzida do valor dos congelamentos;

À concessão destes apoios, candidataram-se projectos elegíveis para a aquisição de três navios, a que corresponderiam subsídios no montante de 650 000 contos, tendo sido atribuída apenas a referida «dotação disponível» que, no final do processo, se traduziu no apoio à aquisição de um único navio. Deste modo, os congelamentos condicionaram o montante dos subsídios atribuídos (cf. o ponto 6.5.3.3);

d) Projecto «Modernização da Frota da Marinha de Comércio Nacional»:

Relativamente à verificação física da realização dos investimentos, não estão definidos procedimentos relativos a um controlo sistemático;

De notar, contudo, que se o investimento apoiado respeita à aquisição de equipamentos obrigatórios para a navegação, os mesmos terão que constar do «certificado de equipamentos», isto é, tem necessariamente de ser verificada a sua instalação pela Inspecção de Navios e Segurança Marítima do IMP. Assim, para estes equipamentos obrigatórios, **parece necessário** que este serviço comunique ao serviço do IMP que coordena estes apoios (Serviços de Actividade Marítima e Assuntos Internacionais) que verificou a instalação dos equipamentos apoiados;

Quanto aos equipamentos subsidiados de instalação facultativa, que não fazem parte do «certificado de equipamentos», e às obras de remodelação de navios, **recomenda-se** uma coordenação entre os dois serviços do IMP (Inspecção de Navios e Segurança Marítima e a Direcção de Serviços de Actividade Marítima e Assuntos Internacionais), que permita a verificação física sistemática da realização dos investimentos subsidiados (cf. o ponto 6.5.3.4).

5 — *«Despesas Excepcionais do Ministério das Finanças» processadas por conta de «Saldos do capítulo 60 do OE/97», pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais:*

1) Princípio da anualidade do Orçamento do Estado e excepção constituída pelo artigo 61.º da Lei do Orçamento para 1998:

O artigo 61.º da Lei do Orçamento para 1998, e disposições idênticas de leis orçamentais anteriores, constitui uma excepção ao princípio da anualidade do orçamento, consignado no artigo 2.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), ao permitir que parte das dotações do OE/97, após a sua transferência para operações de tesouraria, sejam utilizadas em pagamentos em 1998, substituindo dotações orçamentais deste ano;

Dado o princípio da anualidade do Orçamento do Estado, o carácter excepcional da norma que permite a transferência dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria, podendo afectar, com significado, o rigor e a transparência das contas públicas, essa transferência deverá seguir critérios mais estritos do que os aplicados pela DGT e pela DGAERI. Assim, o Tribunal **recomenda** que apenas sejam transferidas para a conta de operações de tesouraria, as verbas orçamentais necessárias para a liquidação dos respectivos encargos transitados, isto é, os constituídos (vencidos) no ano e que, por qualquer razão excepcional, apenas possam ser pagos no ano seguinte, até 30 de Junho (cf. o ponto 6.6.2);

2) Efeitos da transferência dos saldos sobre a CGE/97:

Dado tratar-se de um processo continuado, para a análise dos efeitos da transferência de saldos sobre a CGE/97 (despesa, receita e défice orçamental de 1997), é necessário considerar, quer os valores relativos à conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/96», quer os valores relativos à conta «Saldos do capítulo 60 do OE/97». Assim, em relação à execução do OE/97, verificou-se:

A diminuição (subavaliação) da despesa orçamental em 9,2 milhões de contos;

O aumento da receita orçamental em 4,3 milhões de contos;

Redução do défice orçamental em 13,5 milhões de contos, igual à soma dos efeitos sobre a despesa e a receita de 1997, e igual ao valor da diferença entre a verba do OE/96 transferida para operações de tesouraria (24 103 025 contos) e a verba do OE/97 também transferida para operações de tesouraria (10 547 141 contos);

Note-se que o efeito sobre o défice da CGE/97 se deve exclusivamente à diferença entre o valor das verbas orçamentais transferidas para operações de tesouraria em 1996 (que financiou o OE/97) e o valor das verbas orçamentais transferido para operações de tesouraria em 1997 (que financia o OE/98), pelo que atenção especial deve ser dada a essa transferência dos saldos das dotações orçamentais, que deve ser reduzida ao mínimo indispensável, e justificada por situações excepcionais (cf. o ponto 6.6.3);

3) Aplicação dos saldos transferidos para operações de tesouraria e verbas não utilizadas:

Do total das verbas transferidas para operações de tesouraria (10 547 milhares de contos) foram utilizados pela DGT e pela DGAERI, em 1998, 5924 milhares de contos (56,2% da verba transferida), tendo a restante, 4623 milhares de contos (43,8% da verba transferida), constituído receita do Estado de 1998, através de reposições não abatidas nos pagamentos. Os saldos de várias rubricas não tiveram qualquer utilização ou foram repostos numa percentagem elevada, o que permite concluir que tais verbas orçamentais não estavam em condições de ser transferidas para a conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97» (cf. o ponto 6.6.4);

Em relação aos pagamentos efectuados pela DGT e pela DGAERI (5924 milhares de contos), concluiu-se que apenas 613 000 contos (10,3%) correspondem a encargos constituídos em 1997 e transitados para 1998;

Das restantes utilizações dessas verbas apurou-se que:

1646 milhares de contos (27,8% das verbas utilizadas), correspondem a encargos vencidos já em 1998, pelo que o seu pagamento deveria ter sido suportado pelas correspondentes dotações do OE/98;

3665 milhares de contos (61,9%) respeitam a transferências para o Fundo de Cooperação Económica (mediante operação escritural de saída da conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/96» e entrada na conta de operações de tesouraria «ICP/FCE», a movimentar pelo Fundo), que não têm por base o valor dos encargos vencidos em 1997, visto que corresponde ao valor dos projectos entrados no Fundo em 1997 (ou anos anteriores) e aprovados entre 30 de Junho de 1997 e 30 de Junho de 1998, cujos encargos são por vezes plurianuais. Em particular o valor correspondente aos projectos aprovados já em 1998 (318 milhares de contos) não constitui encargo de 1997 (cf. o ponto 6.6.6).

6 — Benefícios fiscais:

1) No que respeita às previsões e estimativas da despesa fiscal insertas nos relatórios que acompanham os OE, a quantificação efectuada apenas cobre uma parcela da receita cessante; com efeito, não só não estão contemplados os benefícios correspondentes aos impostos municipais e os referentes a alguns impostos estaduais como, também, em relação aos impostos considerados (IRC, IRS, IVA, IA e ISP), quer por motivo de algumas entidades beneficiárias não estarem sujeitas a obrigação declarativa quer por outras razões que tornam complexo o exercício da quantificação da despesa fiscal, o mesmo não foi efectuado, ou seja, à semelhança de anos anteriores, os valores apresenta-

dos da despesa fiscal para 1997 encontram-se subestimados (cf. o ponto 6.7.1);

2) O quadro legal que regulamenta os benefícios fiscais do artigo 49.º-A do EBF não sofreu alterações susceptíveis de influenciar a análise efectuada no âmbito do presente parecer, muito embora a Lei n.º 87-B/98, de 21 de Dezembro (Lei do OE para 1999) viesse introduzir alterações importantes, tanto em relação aos benefícios fiscais do n.º 1 como aos do n.º 4 do citado artigo, os termos, condições e procedimentos, em que tais benefícios podem ser concedidos carecem ainda de regulamentação por decreto-lei (cf. o ponto 6.7.2.3.2);
3) O Tribunal de Contas defende que a publicitação dos benefícios fiscais deverá ser não apenas em termos qualitativos mas também quantitativos, ou seja, com a indicação dos respectivos montantes, o que não tem vindo a ser efectuado. O Tribunal considera ainda, que a não publicação dos actos administrativos que concedem os benefícios fiscais poderá tornar os mesmos ineficazes, daí resultando que os benefícios atribuídos estão sujeitos a não poder ser utilizados (cf. o ponto 6.7.2.3.2.1);
4) São precários os valores que foi possível obter na DSBF, quanto à determinação da despesa fiscal efectiva, porquanto os mesmos não se encontram, regra geral, confirmados pela Inspecção Tributária; em relação aos benefícios fiscais do n.º 1 do artigo 49.º-A do EBF não foi possível obter na DSBF os valores referentes a 1997 nem a confirmação dos referentes a 1996 e quanto os do n.º 4 do mesmo artigo os valores referentes aos exercícios de 1993 a 1997 não estão também confirmados pela Inspecção Tributária (cf. os pontos 6.7.2.3.2.1 e 6.7.2.3.2.2);
5) Verificou-se a existência de deduções à colecta de IRC de importâncias superiores às legalmente permitidas;
6) O Tribunal de Contas **recomenda** à Direcção-Geral dos Impostos, que, nos casos evidenciados no presente parecer em que os contribuintes na autoliquidação de IRC deduziram à colecta deste imposto importâncias superiores às legalmente permitidas, que após análise de cada situação em concreto, promova as liquidações adicionais ainda devidas nos termos da lei (cf. o ponto 6.7.2.3.2.2);
7) Várias empresas não cumpriram atempadamente a disposição contratual que as vincula a informarem a DSBF da utilização dos benefícios fiscais sem que pelo facto as mesmas tenham sido penalizadas (cf. o ponto 6.7.2.3.2.2);
8) Não constam dos processos, cujo acompanhamento está atribuído à DGCI, os resultados das acções de fiscalização que eventualmente tenham sido efectuadas (cf. o ponto 6.7.2.3.2.2), tal como não constam alguns dos relatórios de acompanhamento da competência das restantes entidades (cf. o ponto 6.7.2.3.2.2).

VII — Dívida pública

A) Âmbito da verificação

Neste capítulo analisa-se sucessivamente:

1 — O movimento anual da dívida pública directa, nas suas componentes interna, externa e global, que compreende a análise dos empréstimos contraídos e demais operações e factores determinantes da evolução registada — utilizações de empréstimos contraídos em anos anteriores, assunções de passivos, amortizações, destacando-se, neste âmbito, o elevado montante das amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública utilizando receitas provenientes das reprivatizações, cerca de 635 milhões de contos, e variações cambiais —, a verificação da submissão a fiscalização prévia das correspondentes obrigações gerais, bem como a observância das condições estabelecidas nos artigos 71.º — «Financiamento do Orçamento do Estado», 72.º — «Financiamento de assunções de passivos e de regularizações» e 73.º — «Condições gerais dos empréstimos», da Lei do Orçamento, em particular o cabimento do acréscimo do endividamento directo no limite e sublimites ali fixados.

No respeitante à dívida externa, analisa-se a evolução da estrutura da dívida por moedas de denominação dos empréstimos, bem como, de forma sumária, as operações realizadas no âmbito da gestão da dívida, designadamente os *swaps* previstos no artigo 75.º — «Gestão da dívida pública», da Lei do Orçamento, constatando-se um importante aumento do número de operações efectuadas.

A aplicação do produto dos empréstimos, constante em síntese do mapa V-1 da Conta, cujo conteúdo e forma de apresentação têm sido objecto de análise crítica ao longo de diversos pareceres, deu lugar a um desenvolvido processo de verificação, tendo em conta as normas dos artigos 61.º — «Aquisição de activos e assunção de passivos» e 62.º — «Regularizações», da Lei do Orçamento.

2 — A evolução dos encargos da dívida pública relativamente ao ano transacto, onde se procede a uma análise detalhada das despesas processadas pela rubrica orçamental «Outros encargos correntes da dívida», comporta um confronto dos valores das amortizações constantes do capítulo 07 — «Encargos da dívida pública», do desenvolvimento das despesas do Ministério das Finanças, com os valores correspondentes do mapa V-2 — «Movimento da dívida efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público».

3 — A dívida garantida, compreendendo a variação das responsabilidades directas do Estado por avales prestados, discriminadas por sectores beneficiários, bem como das responsabilidades indirectas, decorrentes de avales prestados por fundos e serviços autónomos; a concessão de avales do Estado a operações financeiras internas e externas, tendo em conta, designadamente a sua conformidade com a legislação aplicável, analisando-se, neste âmbito, o novo «regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas colectivas de direito público», aprovado pela Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro.

As operações e factores determinantes da evolução das responsabilidades no decurso do ano, nomeadamente a concessão de avales, as utilizações de empréstimos avalizados em anos anteriores, as amortizações efectuadas pelos beneficiários, os pagamentos efectuados pelo Estado em execução de avales, a assunção de passivos avalizados pelo Estado e as variações cambiais, bem como o confronto dos valores respectivos com os apurados no ano transacto, são objecto de análise detalhada. Considerando o disposto no artigo 66.º da Lei do Orçamento, procede-se à verificação do cabimento dos avales concedidos no limite fixado, tendo-se concluído pela sua observância.

4 — A dívida efectiva, compreendendo a dívida directa efectiva, considerando os títulos na posse do Estado, e a dívida efectiva total, entrando em conta com a dívida garantida.

Da análise efectuada, salienta-se, tal como no ano transacto, a redução do valor dos títulos na posse do Estado, consequência, principalmente, da amortização de certificados especiais de dívida pública na posse do Fundo de Regularização da Dívida Pública, sendo também de referir a amortização de títulos do empréstimo «Bicentenário do Ministério das Finanças» na posse do Fundo de Renda Vitalícia.

B) Conclusões e recomendações

1 — Inscrição no mapa V-2 — «Movimento da dívida efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público», do saldo em dívida de um empréstimo da RNIP — Rodoviária Nacional, Investimentos e Participações, SGPS, S. A., no valor de 820 contos, que, tendo transitado para o Tesouro há vários anos, passando, portanto, a integrar a dívida pública, não foi inscrito, como deveria, quando dessa transição (cf. o ponto 7.1.2).

2 — Não inclusão pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, no mapa da dívida a seu cargo, do movimento da dívida de diversas entidades, no valor de 40,533 milhões de contos, assumida pelo Estado ao abrigo do artigo 61.º — «Aquisição de activos e assunção de passivos», da Lei do Orçamento, **contrariando a recomendação** feita no parecer sobre a CGE/96, no sentido de que tal procedimento fosse corrigido. Refira-se, porém, a inscrição do movimento da dívida da Região Autónoma da Madeira, no valor de 10,387 milhões de contos, assumida ao abrigo do mesmo artigo, amortizada integralmente no próprio ano, tal como a restante, o que evidencia uma divergência de critérios não esclarecida por aquele Instituto (cf. o ponto 7.1.3).

3 — Verificando-se que permanecem há longo tempo (desde 1988) as deficiências assinaladas em anteriores pareceres relativamente à forma de elaboração do mapa denominado «Aplicação do produto dos empréstimos», mapa V-1, apesar das persistentes e **reiteradas recomendações** do Tribunal, considera-se inaceitável que não se tenha verificado até ao momento intervenção eficaz das entidades responsáveis, no sentido de ser dado efectivo cumprimento ao disposto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, no artigo 27.º — «Estrutura da Conta Geral do Estado», nos termos do qual a Conta compreende um mapa referente à aplicação do produto dos empréstimos, devendo ser elaborada com clareza, exactidão e simplicidade, nos termos do artigo 26.º — «Princípios fundamentais» (cf. o ponto 7.4).

4 — O valor das assunções de passivos e regularizações diversas autorizadas em 1997 ao abrigo dos artigos 61.º, 62.º e 72.º da Lei do Orçamento totalizou 52 968 408 contos, o que representa uma redução muito significativa relativamente aos montantes envolvidos em operações deste tipo em anos anteriores, e, por outro lado, um baixo grau de utilização do montante que o Governo ficou autorizado a utilizar pelo artigo 72.º da Lei do Orçamento, 180 milhões de contos, acrescidos do montante não utilizado da autorização concedida pelo artigo correspondente da Lei do Orçamento para 1996, no total de 306,253 milhões de contos.

Daquele montante, 41,995 milhões de contos, destinaram-se a regularizações decorrentes da assunção de dívidas de empresas públicas ou de capitais maioritariamente públicos (TAP, S. A., ex-CTM/CNN, Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, S. A., e Fábrica-Escola Irmãos Stephens, S. A.) e 10 387 264 contos da assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira.

O remanescente, 586 047 contos, apenas pago no início de 1998, foi afecto às «regularizações» previstas no artigo 62.º (cf. o ponto 7.4.1.1.3.1).

5 — Como se tem vindo a verificar desde há vários anos, com excepção dos encargos com a assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira, não foram inscritas no Orçamento do Estado dotações para fazer face a estas despesas, tendo as mesmas sido efectuadas, ilegalmente, mediante pagamentos por operações de tesouraria, violando, designadamente, o artigo 108.º da CRP, o artigo 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado), e o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro.

Deste procedimento resultou a subavaliação das despesas efectuadas no ano, e do défice orçamental, no valor total dos pagamentos efectuados, 50,489 milhões de contos, compreendendo 41,995 milhões de contos referentes a operações autorizadas durante o ano e 8,494 milhões respeitantes a operações autorizadas em 1996.

Relativamente à assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira, os respectivos encargos foram pagos, regularmente, pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, por via orçamental, utilizando a dotação para amortização de dívida pública inscrita no capítulo 07 — «Encargos da dívida pública», do orçamento do Ministério das Finanças.

Tratando-se de encargos de natureza semelhante aos demais, tal facto mais contribui para pôr em evidência a ilegalidade dos restantes pagamentos, efectuados como se estivessem em causa meras operações de tesouraria.

Nestas circunstâncias, o Tribunal **recomenda** que passem a ser inscritas no Orçamento do Estado (mapas orçamentais respeitantes à despesa, referidos no artigo 12.º da Lei n.º 6/91) as dotações necessárias para fazer face a este tipo de encargos (cf. o ponto 7.4.1.1.3.1).

6 — Relativamente à aplicação do produto dos empréstimos externos, destaca-se o baixo grau de utilização de um empréstimo contraído em 1989 junto do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento para financiamento do «Projecto de Desenvolvimento Regional Integrado de Trás-os-Montes», cuja utilização terminou no ano em apreço, apesar da redução do montante de USD 90 milhões, contratado inicialmente, para USD 32,2 milhões, devido a cancelamentos efectuados em anos anteriores, situação que, nos termos contratuais, originou encargos com comissões de imobilização no valor de 149 milhares de contos (cf. o ponto 7.4.2.3).

7 — Processamento das despesas decorrentes da comparticipação nos juros da dívida das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, no valor de 8,6 milhões de contos, suportada pelo Orçamento do Estado nos termos do artigo 12.º da Lei do Orçamento, através de dotações inscritas, indevidamente, no capítulo 07 — «Encargos da dívida pública», do orçamento do Ministério das Finanças, porquanto, na óptica do Orçamento do Estado, tais despesas não constituem encargos da dívida pública, configurando-se como transferências para as Regiões Autónomas, resultando da classificação adoptada o empolamento dos encargos com juros da dívida pública e, portanto, a sobreavaliação do saldo primário do OE, **recomendando-se** a correcção da classificação orçamental de tais despesas (cf. o ponto 7.5).

8 — Para além do referido nos pontos anteriores, há ainda a assinalar **procedimentos irregulares** nas seguintes situações, salientado-se a mencionada na alínea *d*), pela gravidade do procedimento.

a) Processamento indevido, pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, do pagamento de horas extraordinárias no valor de 6,2 milhares de contos, pela rubrica de classificação económica 03.02.00 — «Outros encargos correntes da dívida» (cf. o ponto 7.5);

b) Não actualização pela Direcção-Geral do Tesouro das responsabilidades decorrentes dos avales concedidos no âmbito da Convenção de Lomé IV, em cerca de 16 milhares de contos, daí resultando a subavaliação, naquele montante, das responsabilidades do Estado evidenciadas na Conta, decorrentes da concessão de garantias (cf. o ponto 7.6.1.1);

c) Não inclusão pela Direcção-Geral do Tesouro, nos mapas relativos às responsabilidades indirectas, e, portanto no mapa 11 anexo ao relatório da Conta, do valor das responsabilidades que lhe foram indicadas pelo Fundo de Turismo, decorrentes de garantias prestadas, não tendo sido possível esclarecer os motivos de tal omissão (cf. o ponto 7.6.1.2);

d) Registo indevido de amortizações da totalidade do capital em dívida de 24 empréstimos contraídos pela Torralta junto de oito bancos, com aval do Estado, e consequente exclusão das respectivas responsabilidades, no valor de 466 000 contos, da Conta Geral do Estado, em face de meras «comunicações oficiosas», sem que, à data, existisse qualquer documento comprovativo da realização daquelas amortizações, e apenas tendo sido possível àqueles serviços obter, até ao momento, decorridos dois anos, declaração escrita por parte de dois dos bancos credores (cf. o ponto 7.6.3.1).

9 — Através da verificação do cabimento dos avales concedidos no limite fixado pelo artigo 66.º da Lei do Orçamento, constatou-se, mais uma vez, a existência no final do ano de um avultado saldo por utilizar, no valor de 212 milhões de contos, situação resultante da sobreavaliação daquele limite, à semelhança do observado nos quatro últimos anos (cf. o ponto 7.6.3.2).

VIII — Património financeiro

A) Âmbito da verificação

A análise constante deste capítulo visa dar cumprimento à alínea *c*) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Para o efeito foi publicada a Resolução n.º 10/93 — 2.ª Secção, em 17 de Janeiro de 1994, a qual vincula todos os serviços e organismos da administração central, institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado, fundos públicos e instituições de segurança social [4], a remeter informações acerca dos activos financeiros cuja gestão esteja a seu cargo, no ano em referência.

A informação obtida abarcou o património financeiro das seguintes entidades, cuja análise, em regra, se processa separadamente em dois grupos:

a) Serviços do Ministério das Finanças com competências específicas na matéria: Direcção-Geral do Tesouro, Fundo de Regularização da Dívida Pública e Fundo de Renda Vitalícia;

b) Outros departamentos públicos, fundos e serviços autónomos, que em 1997 abrangeram 78 organismos (74 em 1996).

A apreciação do património financeiro de todas estas entidades, contemplou, para além da análise da sua evolução global no decurso do ano económico de 1997, a análise de cada um dos tipos de activos detidos, ou seja, créditos decorrentes da concessão de empréstimos com prazos superiores a um ano, acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas, títulos de participação, obrigações, títulos de dívida pública de prazo superior a um ano, participações em fundos de investimento mobiliário e imobiliário e outras aplicações financeiras, à excepção de depósitos com prazo até um ano. No âmbito da rubrica «Outros activos financeiros» têm vindo a ser considerados títulos, tais como: fundos de reestruturação e internacionalização empresarial, unidades de participação em associações e em centros tecnológicos, etc.

A análise levada a efeito envolve não só o apuramento do valor global da carteira no início e final do ano em análise, em termos de número e valor nominal dos activos na posse das entidades referidas, bem como, as variações anuais registadas na carteira de activos e os rendimentos proporcionados.

Relativamente aos organismos abrangidos na categoria de outros departamentos públicos, fundos e serviços autónomos procede-se ainda, à análise comparativa entre os valores de receita e de despesa apurados através da informação enviada pelos serviços, em cumprimento do estabelecido na citada resolução e os valores de receita e de despesa incluídos no mapa de «Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1997, Subsector Fundos e Serviços Autónomos», constante do volume II da Conta Geral do Estado de 1997.

Neste capítulo analisam-se ainda as questões relativas à aplicação das receitas obtidas com a alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado, transferidas para o Fundo de Regularização da Dívida Pública, nos termos do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro (e diplomas complementares), e em particular as que estão sujeitas a um regime específico de consignação, nos termos do artigo 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, e do artigo 296.º da Constituição da República.

B) Conclusões e recomendações

1 — Aspectos a salientar em relação aos fundos e serviços autónomos:

a) À semelhança do registado nos anteriores pareceres sobre a Conta Geral do Estado continua a existir um número significativo de fundos e serviços autónomos a não dar cumprimento tempestivo ao estabelecido na Resolução n.º 10/93 — 2.ª Secção, de 17 de Janeiro de 1994 (cf. o ponto 8);

b) Das 78 entidades do sector público que declararam deter activos financeiros nas condições referidas na citada resolução, cerca de 66% são detentoras de um só tipo de activo financeiro, na sua maioria representados por acções e quotas (cf. o ponto 8);

c) O património financeiro a cargo dos fundos e serviços autónomos tem tido, desde o exercício económico de 1993, uma evo-

---

[4] O património financeiro das instituições de segurança social, não é objecto de análise no presente capítulo.

lução crescente, e registou, no período em apreço, o maior acréscimo de sempre no valor de 84 186 755 contos (+32,1%), o qual resultou, essencialmente, dos acréscimos ocorridos nas carteiras de títulos de dívida pública e dos «outros activos», cujos valores foram de, respectivamente, 56 366 175 contos e 18 594 083 contos (cf. o ponto 8.1.2);

d) Conforme já foi constatado no parecer anterior, existe um número significativo de organismos, designadamente com contabilidade patrimonial, em relação aos quais se continua a verificar divergências entre os valores de receita e de despesa relativos a activos financeiros constantes do mapa de fluxos financeiros/ mapa da conta de gerência e os valores constantes dos mapas da Conta Geral do Estado com a «Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos, e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1997, Subsector Fundos e Serviços Autónomos» (cf. o ponto 8.3.1). No entanto, afigura-se que com a adopção do Plano Oficial de Contabilidade Pública este tipo de divergências possam ser ultrapassadas;

e) É de salientar que a análise levada a efeito abrangeu uma série de organismos com autonomia administrativa e financeira que não se encontram incluídos nos mapas constantes da Conta Geral do Estado relativos aos fundos e serviços autónomos o que contraria o disposto no artigo 25.º da Lei n.º 6/91 (cf. o ponto 8.3.2);

f) Do universo dos fundos e serviços autónomos que foram objecto de análise, sete organismos (a maioria dos quais tem como principal actividade a concessão de empréstimos), representavam no início do ano em apreço, 82,2% do valor nominal global, passando, no final do exercício a representar 83,9%. Por sua vez, o activo financeiro mais representativo continuava a ser, à semelhança do registado no início do ano em apreço, os créditos decorrentes de empréstimos concedidos, cujo valor total no final de 1997, contribuiu em cerca de 46%, para o respectivo valor nominal global (cf. o ponto 8.1.2).

2 — Considerando existir intervenção da Direcção-Geral do Tesouro e da Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais na gestão dos empréstimos externos concedidos pelo Estado Português, e que a informação enviada relativamente a 1997 não contemplava todos os empréstimos existentes, o Tribunal **recomenda** a estes serviços que tomem as providências de molde a sanar tais omissões (cf. o ponto 8.2.1.1.1).

3 — Não se registou, em 1997, qualquer evolução positiva relativamente às situações de mora derivadas de empréstimos concedidos pela Direcção-Geral do Tesouro, incluindo os derivados do repasse de fundos obtidos externamente pelo Estado, tendo-se até verificado um agravamento significativo das moras decorrentes de empréstimos expressos em dólares dos EUA, que duplicaram de valor, atingindo os 83 milhões de dólares no final do ano (cf. o ponto 8.2.1.1.5). Face à evolução da situação, o Tribunal de Contas continua a recomendar o seu acompanhamento futuro.

4 — Da acção de verificação realizada junto do Fundo de Turismo (cf. o ponto 8.2.1.2), foram retiradas as seguintes conclusões:

a) As divergências registadas entre os valores de receita e de despesa apurados e os valores contabilizados no mapa de fluxos financeiros, respectivamente, no capítulo 10 (receita) e no agrupamento 09 (despesa), resultavam do facto de a listagem enviada não incluir todos os tipos de empréstimos e da incorrecta contabilização do valor da despesa relativa à aquisição de títulos;

b) No actual quadro legal e constitucional, o Governo não dispõe de competência expressa para definir, por via regulamentar, todo o regime dos financiamentos directos do Fundo, pelo que os Despachos Normativos n.os 469/94 e 15/98 são ilegais, em tudo o que ultrapasse a fixação de taxas de juros desses financiamentos;

c) É permitido à comissão administrativa do Fundo deliberar a celebração de protocolos com as instituições de crédito para prossecução das atribuições do Fundo em matéria de co-financiamento; contudo, os protocolos celebrados pelo Fundo com instituições bancárias, relativamente à parte onde se prevêem exercícios de funções por essas instituições da competência própria da comissão administrativa, são nulos por força do disposto nos artigos 35.º, n.º 1, e 29.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo.

5 — Da acção de verificação realizada ao Instituto do Emprego e Formação Profissional (cf. o ponto 8.2.1.2), foram retiradas as seguintes conclusões:

a) O Instituto do Emprego e Formação Profissional detinha em carteira participações sociais na Fundação da Juventude e na Fundação para a Divulgação das Tecnologias de Informação e ainda uma participação no Centro Tecnológico para Aproveitamento e Valorização das Rochas Ornamentais e Industriais, as quais nunca foram declaradas pelo Instituto;

b) Verificou-se que existia incompatibilidade entre a informação constante do mapa enviado ao abrigo da resolução, e a informação constante do balancete (conta 26.8.4 — «Subsídios reembolsáveis»), bem como que o valor apresentado para a dívida no início do ano em apreço não era compatível com o valor apresentado no final do anterior exercício;

c) O Instituto do Emprego e Formação Profissional **deve encetar** diligências no sentido de expurgar a contabilidade de saldos relativos a empréstimos concedidos pelo ex-Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego e pelo próprio Instituto que se revelem manifestamente incobráveis;

d) O Instituto do Emprego e Formação Profissional **deverá proceder** às alterações na sua contabilidade directamente decorrentes do contrato de cessão de créditos sobre a Torralta de 9 de Julho de 1997.

6 — Face ao disposto no artigo 9.º da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março, constatou-se que, dentro de determinados pressupostos, a partir do ano 2014 ou antes, os meios financeiros transferidos pelo Banco Nacional Ultramarino para a Caixa Geral de Aposentações para cumprimento do Decreto-Lei n.º 227/96 já não cobrirão qualquer parcela dos encargos que a Caixa ficou obrigada a suportar relativamente aos pensionistas daquele Banco, passando a totalidade daqueles encargos a ser assegurada pelo Orçamento do Estado, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 2.º daquele decreto-lei (cf. o ponto 8.2.2.2).

7 — As alienações de acções pertencentes ao Estado efectuadas em 1997 envolveram títulos no valor nominal de 257,2 milhões de contos, e a sua venda gerou uma receita de cerca de 825,9 milhões de contos. Para além das receitas provenientes das reprivatizações realizadas directamente pela Direcção-Geral do Tesouro (Tabaqueira e Quimigal), no montante de 41,3 milhões de contos, para aquele elevado volume contribuiu, em quase 95%, a venda de acções à PARTEST — Participações do Estado (SGPS). S. A., que totalizou 783,7 milhões de contos (cf. o ponto 8.2.4.1.2). Ora, relativamente a estas operações, entende o Tribunal de Contas, conforme orientação já expressa em anteriores pareceres, que:

a) A Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, não prevê outra forma de transmissão das partes sociais das empresas sujeitas ao seu regime para além da privatização propriamente dita, pelo que carece de fundamento legal a alienação pelo Estado à PARTEST, seja a que título for, de acções dessas empresas, como as que foram realizadas em 1997;

b) A PARTEST foi interveniente, em 1997, em vários processos de privatização de partes sociais de empresas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, adquiridas ao Estado nos termos do ponto anterior, cujas receitas brutas só parcialmente tiveram expressão no Orçamento e na Conta Geral do Estado, ao contrário do preceituado no artigo 18.º daquela lei. Nesta situação, como na do ponto anterior, o Tribunal **continua a recomendar** a rigorosa observância do quadro normativo da Lei n.º 11/90;

c) No que respeita ao exercício de 1997, os lucros da PARTEST, com base nos quais deverão ser pagos ao Estado 75,3 milhões de contos de dividendos, derivam essencialmente dos ganhos obtidos pela PARTEST nos processos de privatização em que participou, muito embora a receita assim arrecadada tenha uma natureza diferente, pois não se encontra consignada aos objectivos fixados na Constituição e na Lei n.º 11/90;

d) A cedência pelo Estado à PARTEST, a vários títulos, de acções de empresas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90 e pertencentes ao Estado que foram posteriormente reprivatizadas por aquela empresa representou igualmente a subtracção das correspondentes despesas de privatização, de mais de 25,6 milhões de contos, ao regime legal das despesas públicas e ao controlo dos órgãos competentes do Estado, incluindo o Tribunal de Contas;

e) A venda pelo Estado à PARTEST, em 1997, de acções da EDP, da BRISA e da Portugal Telecom, cujo preço foi calculado tendo por base o preço dessas mesmas acções obtido na privatização posteriormente realizada, deduzido das despesas e encargos correspondentes que a PARTEST suportou, que se cifraram em 8,7 milhões de contos, constitui, na óptica da legislação orçamental, uma violação do princípio do orçamento bruto expressamente consignado no artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

8 — Para além de envolver a cedência de acções da EDP adquiridas à carteira de títulos do Estado, o valor pelo qual a PARTEST permutou com a Caixa Geral de Depósitos uma participação de 50,45% do capital social da SOPORCEL, embora calculado sobre as cotações à data da permuta, ultrapassa largamente o valor dessa participação resultante da avaliação recente da empresa, e dela resultou para a Caixa uma mais-valia de 30,2 milhões de contos, que reverte directamente para o Estado sob a forma de dividendos (cf. o ponto 8.2.4.1.2.).

9 — Foi sanada em 1997 a irregularidade apontada em anteriores pareceres e decorrente da não formalização de vários aumentos de capital da INDEP subscritos e já realizados pelo Estado (cf. o ponto 8.2.4.1.3).

10 — Quanto à receita resultante do processo de reprivatizações, a mesma encontra-se, mais uma vez, sobreavaliada na Conta Geral do Estado, em consequência do procedimento adoptado para a restituição de receita relativa às reprivatizações da Portugal Telecom (4,6 milhões de contos), do BFE (1,5 milhões de contos) e da Tabaqueira (8000 contos), que apenas tem reflexos na conta de gerência do Fundo de Regularização da Dívida Pública. Tal procedimento **deverá ser corrigido** de modo a que a Conta reflicta com exactidão a receita obtida. Por outro lado, a utilização de receitas das privatizações para efectuar restituições às empresas constitui violação do artigo 296.º da Constituição, do artigo 16.º da Lei n.º 11/90 e da alínea *b*) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88 (cf. o ponto 8.4.2.1).

IX — Operações de tesouraria e transferência de fundos

A) Âmbito da verificação

O presente capítulo abrange a verificação dos movimentos processados através das seguintes contas de operações de tesouraria, previamente seleccionadas:

Conta «Antecipação de receitas — alínea *a*) do artigo 2.° do Decreto-Lei n.° 332/90, de 29 de Outubro», que na prática da Administração tem englobado todos os movimentos de fundos relativos aos adiantamentos concedidos pelo Estado em cada ano económico; nos termos do n.° 1 do artigo 7.° do referido Decreto-Lei n.° 332/90, estas operações devem ser regularizadas por via orçamental no ano económico em que tiveram lugar, razão por que a verificação abrange sempre a totalidade das operações realizadas;

Conta «Tesouro Público — Conta aplicação/Recursos disponíveis», onde são registadas as aplicações de disponibilidades de tesouraria, nos termos do contrato celebrado entre o Estado e o Banco de Portugal em 28 de Julho de 1995, evidenciado-se os rendimentos obtidos, convertidos em receita do Estado;

Conta «Outros valores a regularizar», cuja análise, através de uma verificação por amostragem, teve por finalidade identificar a natureza das operações ali contabilizadas, tendo em conta os elevados montantes envolvidos, quer de entradas quer de saídas, que registaram um importante aumento de 1996 para 1997.

Finalmente, analisa-se o «Balanço de tesouraria» constante do relatório da Conta, evidenciando-se as contas do Tesouro agrupadas nas rubricas que integram o seu activo e passivo, e procedendo-se à apreciação da forma como o mesmo se encontra estruturado, que, pese embora as modificações introduzidas no sistema de contabilidade do Tesouro, designadamente no seu plano de contas, se mantém praticamente inalterada desde há muitos anos.

B) Conclusões e recomendações

1 — Não regularização de um crédito indevido respeitante à cobrança de impostos sobre o rendimento, no valor de 263 143 395$, efectuado em 1996, e posterior dedução daquela verba às receitas cobradas em 1997, daí resultando a sobreavaliação das receitas de 1996 e a subavaliação das de 1997, no referido montante (cf. o ponto 9.3).

2 — Retenção indevida em operações de tesouraria, na conta «Mais-valias», de um saldo no valor de cerca de 43,5 milhões de contos, que deveria ter sido contabilizado em receita do Estado, com violação da LEOE (artigos 5.º, 24.º e 26.º) **contrariando sucessivas recomendações** do Tribunal no sentido da não retenção de receitas em operações de tesouraria, devendo as mesmas ser inscritas em receita do Estado no ano em que são arrecadadas (cf. o ponto 9.4).

3 — Considera-se que, dada a forma como se encontra estruturado, o «Balanço de tesouraria» constante do relatório da Conta, elaborado pela Direcção-Geral do Orçamento, se apresenta de reduzida utilidade, revelando falta de articulação com o plano de contas do Tesouro (cf. o ponto 9.4).

X — Operações de encerramento da Conta e resultados da execução orçamental

A) Âmbito da verificação

Este capítulo, no que respeita ao encerramento da Conta, consiste na análise das principais operações efectuadas com essa finalidade e destinadas à regularização da despesa e da receita orçamentais, a qual uma vez realizada, dá lugar ao apuramento dos saldos de encerramento evidenciados na Conta.

1 — No que respeita à receita, foram analisadas as operações relativas:

À transferência dos saldos de receitas consignadas para a conta de terceiros relativa a operações de regularização de escrita orçamental;

Ao registo das necessidades brutas de financiamento através da transferência de empréstimos contraídos pelo Estado — dívida pública — para receita orçamental não efectiva.

Foram ainda discriminados e analisados os saldos em «documentos» por classificação económica das receitas por cobrar e os saldos em «disponibilidades» afectos às caixas e contas bancárias do Tesouro, nomeadamente:

Caixas de serviços dependentes da DGAIEC (Caixas-DGA);
Caixas de serviços locais dependentes da DGCI (Caixas-TFP);
Caixa-IVA;
Contas bancárias em moeda nacional recebedoras:

Das Caixas-DGA;
Da Caixa-IVA;
De IR;
Das Caixas-TFP;

Contas bancárias centralizadoras dos fundos das contas recebedoras das Caixas-TFP;
Contas bancárias em moeda estrangeira.

2 — As operações, no que concerne à despesa, respeitam à retroacção de reposições não abatidas nos pagamentos, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, que constituiriam receita do OE/98, e que são contabilizadas (antecipadas) como reposições abatidas do OE/97, diminuindo a despesa deste ano.

As informações da DGO e o relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta, referem genericamente a finalidade da retroacção dessas reposições:

Regularizar excessos que se verificavam nos pagamentos (fundos saídos) em relação às respectivas autorizações, evitando-se, assim, que na Conta Geral do Estado surjam em determinadas situações, autorizações inferiores aos pagamentos.

Regularizar excessos que existiam nas autorizações expedidas relativamente às dotações orçamentais por se ter contado de antemão com as disponibilidades provenientes das reposições para efectuar outros pagamentos.

Fazer corresponder os pagamentos efectuados das dotações com contrapartida em receita às despesas realizadas, de forma a poder estabelecer-se perfeita concordância entre a despesa e a receita arrecadada.

As reposições retrotraídas ascenderam a 1,059 milhões de contos [cf. o ponto 10.1.1, alínea *a*)].

B) Conclusões e recomendações:

1 — A transferência dos saldos de receitas consignadas para assegurar a futura utilização dos mesmos pelos respectivos serviços beneficiários foi efectuada por operações que continuam sujeitas a crítica pela forma como se processaram, uma vez que não constituindo rectificações de quantias indevidamente escrituradas (estornos), o abate de receitas efectivamente cobradas contraria a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado o que o Tribunal considera ilegal; como já foi referido em anteriores pareceres, a DGO não eliminou nem corrigiu o procedimento criticado, mas apenas o explicitou e evidenciou os efeitos da sua execução, dando-lhes maior transparência [cf. o ponto 10.1.1, alínea *b*)].

2 — A transferência dos saldos continua a não se restringir às receitas consignadas a organismos sujeitos ao regime de «Contas de ordem», como prevê o n.º 6 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, e na CGE de 1997, apenas 47,8% dos 28,8 milhões de contos transferidos para OREO foram provenientes do capítulo de «Contas de ordem», tendo as restantes importâncias sido transferidas das receitas consignadas a serviços sem autonomia financeira que foram previamente escrituradas como receitas do Estado [cf. o ponto 10.1.1, alínea *b*)].

3 — O sistemático crescimento dos saldos de receitas consignadas revela uma progressiva incapacidade dos serviços beneficiários em utilizar os fundos que lhes foram atribuídos e põe em causa o critério de atribuição (por demasiado extensivo), não devendo ser esquecido que a não permanência destes saldos na receita orçamental implica aumento do défice e das necessidades de financiamento do mesmo (supridas pelo recurso a dívida pública) [cf. o ponto 10.1.1, alínea *b*)].

4 — A generalização do mero registo das cobranças (como receitas eventuais) elimina a explicitação da maioria das dívidas (receitas por co-

brar), uma vez que as respectivas liquidações não são registadas na CGE (cf. o ponto 10.1.2).

5 — Apesar das **recomendações** feitas pelo Tribunal em anteriores pareceres, os valores das receitas por cobrar registados na CGE continuaram a apresentar divergências face aos saldos registados nas tabelas, voltando estas últimas a apresentar saldos de abertura do ano com divergências face aos de encerramento do ano anterior, devido a alterações efectuadas depois de encerrada a CGE no âmbito da qual essas alterações deveriam ter lugar (cf. o ponto 10.1.2).

XI — Fluxos financeiros entre o OE e o sector público empresarial (SPE)

A) Âmbito de verificação

A análise desenvolvida neste capítulo visa dar cumprimento à alínea *d*) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo neste parecer que o Tribunal faz pela primeira vez este tipo de apreciação, uma vez que a mesma não estava prevista na anterior lei — Lei n.º 86/89.

A análise circunscreve-se aos fluxos evidenciados como tal na CGE, e de outros que, não o estando, o Tribunal dispõe de informação resultante de acções de controlo efectuadas no âmbito da aplicação do produto de empréstimos e da dívida garantida.

B) Conclusões e recomendações

1 — A análise do Tribunal no âmbito da emissão deste parecer foi dificultada pelo facto de a Conta Geral do Estado não conter informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com o sector público empresarial.

Com efeito, embora a LEOE disponha que o Governo deve remeter à Assembleia da República, conjuntamente com a proposta de orçamento, relatório sobre as «transferências orçamentais para […] as empresas públicas» [artigo 13.º, n.º 2, alínea *c*)], essa informação não consta da previsão dos artigos 27.º — «Estrutura da CGE» e 29.º — «Anexos informativos» da mesma lei, pelo que a Conta Geral do Estado não contém informação sistematizada sobre as transferências orçamentais para o sector público empresarial.

Neste contexto, e estando em preparação uma nova lei de enquadramento do Orçamento do Estado, o Tribunal **recomenda** que a mesma disponha no sentido de a Conta Geral do Estado incluir informação sistematizada sobre os fluxos financeiros com o SPE (cf. o ponto 11.1).

2 — Relativamente aos fluxos financeiros do OE para o SPE, verificou-se que dos subsídios evidenciados na Conta como destinados a entidades do SPE, no valor global de 89,4 milhões de contos, cerca de 30% (26,8 milhões de contos) foram processados a favor de entidades não pertencentes ao SPE, pelo que o Tribunal **recomenda** aos organismos envolvidos (Direcção-Geral do Tesouro e Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses), bem como à Direcção-Geral do Orçamento a quem cabe acompanhar a execução do OE, um maior cuidado na classificação das despesas, por forma a que a CGE evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais (cf. o ponto 11.2.1.1).

Foram ainda detectadas outras incorrecções na classificação de determinadas despesas, tendo o Tribunal, no âmbito da audição dos responsáveis, **recomendado** um maior cuidado nessa classificação (cf. os pontos 11.2.1.2 e 11.3).

XII — Fluxos financeiros com a União Europeia (UE)

A) Âmbito de verificação

A análise desenvolvida neste capítulo visa dar cumprimento à alínea *i*) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sendo também neste parecer que o Tribunal faz pela primeira vez esse tipo de apreciação, uma vez que a mesma não estava prevista na anterior lei — Lei n.º 86/89.

Neste capítulo procede-se à análise de determinadas contribuições financeiras para o orçamento comunitário e a uma apreciação global dos fluxos oriundos da UE no âmbito do QCA II e do Fundo de Coesão, tendo por base o horizonte temporal 1994-1999. Este capítulo integra ainda a síntese dos relatórios das auditorias realizadas aos sistemas de gestão e avaliação do controlo interno do Fundo de Coesão (1993-1997) e do FEDER (1994-1997) e uma breve referência às acções de controlo realizadas em Portugal pelo Tribunal de Contas Europeu e acompanhadas por este Tribunal.

No que respeita aos fluxos, a análise incidiu sobre as transferências dos recursos próprios não tradicionais e de outras contribuições para a União Europeia, ocorridas em 1997, bem como sobre as transferências e a aplicação dos diversos fundos estruturais e do Fundo de Coesão, desde o início do QCA II e até 1997, no âmbito da programação, aprovação e execução, e até 1998, no que respeita às transferências efectuadas para Portugal.

No tocante às auditorias realizadas acima referidas, pretendeu-se analisar e avaliar os sistemas de gestão e controlo instituídos nas entidades responsáveis pelos controlos de alto nível, 2.º nível e 1.º nível.

B) Conclusões e recomendações

1 — *Inclusão na CGE de informação sistematizada sobre os fluxos financeiros com a União Europeia.* — A análise dos Serviços de Apoio do Tribunal no âmbito da emissão deste parecer foi dificultada pelo facto de a Conta Geral do Estado não conter informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com a União Europeia.

Com efeito, embora a CRP e a LEOE disponham que o Governo deve remeter à Assembleia da República, conjuntamente com a proposta de orçamento, relatório sobre as «transferências financeiras entre Portugal e o exterior com incidência no orçamento» e relatório sobre as «transferências dos fundos comunitários e relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos» (disposição apenas da LEOE), essa informação não consta da previsão dos artigos 27.º — «Estrutura da CGE» e 29.º — «Anexos informativos» da mesma lei, pelo que a Conta Geral do Estado não contém informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com a União Europeia.

Neste contexto, o Tribunal **recomenda** que essa lacuna seja colmatada, designadamente que a futura Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, em fase de preparação, disponha nesse sentido (cf. o ponto 12.1).

2 — *Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia.* — A Conta Geral do Estado evidencia transferências para a União Europeia no valor de 218 milhões de contos, isto é, + 6,9 milhões de contos do que o valor previsto pelo Governo na altura da apresentação da proposta de orçamento.

No entanto, verificou-se que das transferências ocorridas em 1997 para o Orçamento da UE que foram objecto de análise (recursos próprios não tradicionais e outras contribuições), no valor de cerca de 183,8 milhões de contos, uma parte (14,7 milhões de contos) respeita a correcções comunicadas nesse ano pela Comissão Europeia aos montantes pagos por Portugal nos nove anos anteriores (1988-1996) (cf. o ponto 12.2).

3 — *Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal: Conclusões:*

1) Durante o período de 1994-1997 foram efectuadas transferências da União Europeia (UE) para Portugal (relativas ao QCA II e Fundo de Coesão) no montante de 1 867 358 milhares de contos, representando cerca de 51,1 % do total programado para o período 1994-1999 (cf. o ponto 12.3.2.2);
2) A percentagem anteriormente referida sobe para 68,9 % ao entrar-se em consideração com as verbas transferidas durante o ano de 1998, no montante de 647 595,6 milhares de contos (cf. o ponto 12.3.2.2);
3) No que respeita aos eixos prioritários de desenvolvimento e de acordo com a programação total da participação comunitária no âmbito do QCA II, o maior volume de fundos foi canalizado para o eixo 2, seguido dos eixos 4, 1 e 3, nas proporções, respectivamente, de 43 %, 21 %, 20 % e 8 % (cf. o ponto 12.3.2.3);
4) Para o período de vigência do QCA II (sem iniciativas comunitárias), o eixo 2 é o que maior peso tem na estrutura do investimento total previsto, com 57 %, seguido do eixo 4 (19 %), eixo 1 (16 %) e eixo 3 (7 %) (cf. o ponto 12.3.2.3);
5) No QCA II (sem iniciativas comunitárias) e no conjunto dos eixos, o FEDER contribui com mais de metade (62 %) do co-financiamento do QCA II, seguido do FSE, com 23 %, do FEOGA — Orientação, com 14 %, e do IFOP, 1 % (cf. o ponto 12.3.2.3);
6) Em termos de território nacional e no período de 1994-1997, os maiores índices de execução de despesa pública verificaram-se nas Regiões de Lisboa e Vale do Tejo e Norte, com, respectivamente, 35,9 % e 26,8 %, e os menores nas Regiões do Alentejo, com 5,6 %, e do Algarve, com 3,2 % (cf. o ponto 12.3.2.4);
7) Em termos de capitação do investimento, os valores mais elevados registaram-se precisamente nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, respectivamente com 413 e 420 contos *per capita,* Regiões estas responsáveis por 6,3 % e 6,0 %, respectivamente, da despesa pública (cf. o ponto 12.3.2.4);
8) Em termos de montantes acumulados de aprovação, no período de 1994-1997, verifica-se que o FEDER apresenta a maior taxa (87,8 %), seguido do FSE (73,2 %), FEOGA — Orientação (66,8 %) e, por último, o IFOP (63,5 %).

   No FEOGA — Orientação, o Programa Operacional (PO) «Região Autónoma da Madeira» e a Iniciativa Comunitária (IC) «LEADER II» apresentam taxas manifestamente baixas, respectivamente de 23,7 % e 35 %, verificando-se ainda a inexistência

de aprovações no PEDIZA e nas IC «INTERREG — Transfronteiriço» «INTERREG — Seca» e «REGIS II».

No IFOP, as taxas de execução das aprovações respeitantes ao PO «Região Autónoma da Madeira» (115 %) e IC «Pescas» (11 %) afastam-se de forma oposta da taxa global de aprovações do IFOP, sendo esta última manifestamente baixa (cf. o ponto 12.3.2.5-A);

9) Em termos de execução financeira da despesa pública comunitária acumulada, no período de 1994-1997, a taxa global de execução financeira do QCA II e do Fundo de Coesão é de 90,2 %, face ao programado para o mesmo período, e de 54,7 % para a totalidade do QCA II.

No primeiro daqueles períodos, o Fundo com a maior taxa de execução financeira foi o FEDER (93,4 %), seguido do FSE, com 91,4 %, do Fundo de Coesão, com 86,1 %, do FEOGA — Orientação, com 81,2 % e, finalmente, do IFOP, com 64,1 %.

O FEOGA — Orientação apresenta a segunda taxa de execução mais baixa no período em questão, registando-se uma taxa de execução reduzida na IC «INTERREG — Transfronteiriça» (2,0 %) e execuções nulas nas IC «INTERREG — Ordenamento e Seca» e «REGIS» e nos PO «PEDIZA» e «PPDR».

Relativamente ao IFOP, verifica-se que as taxas de execução relativas aos PO «Modernização do Tecido Económico» (66,0 %) e PO «Região Autónoma da Madeira» (70,5 %) se encontram próximas da taxa de execução financeira global (cf. o ponto 12.3.2.5-B).

10) A execução financeira global da despesa pública comunitária no QCA II (com iniciativas comunitárias) e o Fundo de Coesão (FC), face ao programado, apresenta, no ano de 1997, uma taxa de 90,7 %, a qual é superior às taxas dos anos de 1996 e 1995 (respectivamente, 86,8 % e 88,4 %).

No ano de 1997 e face ao ano anterior, a execução financeira da despesa pública comunitária por fundos foi superior, sendo o Fundo que melhor taxa de execução apresentou, face ao programado, o FEDER, com 99,4 % (o que já se tinha verificado em termos de execução financeira acumulada), seguido do FEOGA — Orientação com 91,7 % (demonstrando uma recuperação significativa em relação ao ano anterior), o FSE, com 84,6 %, e o IFOP, com 63,9 %.

O Fundo de Coesão apresenta uma taxa de execução, em 1997, de 75,6 %, ligeiramente superior à do ano transacto (72,9 %) (cf. o ponto 12.3.2.6).

Recomendações:

1) Relativamente ao FEOGA — Orientação que, em termos acumulados de aprovações comunitárias até 1997, segundo dados da Direcção-Geral de Desenvolvimento Regional (DGDR), a 31 de Dezembro de 1997, registou uma taxa de 66,8 %, relativamente afastada da taxa média global do QCA II (com iniciativas comunitárias) — 81,5 % — deverão ser implementadas medidas que elevem o seu nível de execução financeira de molde a que, até ao final do QCA II, se possa garantir o montante previsto;
2) Para tanto, seria desejável que nomeadamente em relação às IC «INTERREG — Transfronteiriça», «INTERREG — Ordenamento e Seca», «REGIS» e nos PO «PEDIZA» e «PPDR» se conseguissem níveis de execução financeira elevados, bem como relativamente ao PO «Região Autónoma da Madeira» e à IC «LEADER II», cujos níveis de execução até 1997 são também relativamente baixos, especialmente nesta última IC (com uma taxa de execução financeira comunitária até 1997, face ao programado, de 14,8 %);
3) Relativamente ao IFOP que, em termos acumulados, até 1997, apresenta uma taxa de aprovação de 63,5 % e uma taxa de execução financeira de 33,6 %, face ao programado para a totalidade do QCA II, taxa esta que se considera manifestamente baixa à semelhança do que anteriormente se referiu para o FEOGA — Orientação, preconiza-se que se acelere o ritmo de execução financeira nos programas e na IC «Pescas» por forma a garantir os montantes previstos.

4 — *Sistema de Gestão e Avaliação do Controlo Interno do Fundo de Coesão:*

Conclusões:

1) No período de 1993 a 1998 foram aprovados 152 projectos e concluídos 54, encontrando-se ainda na Comissão Europeia (CE) para aprovação 22 projectos cujo valor de investimento excede largamente a quota disponível para Portugal, pelo que se prevê que apenas 1 projecto possa ser aprovado até final do período [cf. o ponto 12.3.3.2, alínea *B*), 1];
2) Entre 1993 e 1998 foram aprovados compromissos num total de 2456,061 MECU, o que representa cerca de 82 % do total da quota prevista para Portugal no período 1993-1999. Uma análise, ano a ano, entre esta quota e os compromissos permite concluir que houve um bom aproveitamento daquela [cf. o ponto 12.3.3.2, alínea *B*), 2.1].
3) No que concerne à execução financeira, verificou-se que as despesas justificadas representam 73 % do investimento aprovado. Uma análise por sectores permite ainda concluir que a área dos transportes (ferrovias e rodovias) se encontrava, no final de 1998, muito próxima da sua conclusão [cf. o ponto 12.3.3.2, alínea *B*), 2.1].
4) O equilíbrio dos investimentos entre ambiente e transportes, estabelecido no artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1164/94, encontra-se próximo da sua concretização, apresentando no período de 1993-1998, 55 % para transportes e 45 % para ambiente [cf. o ponto 12.3.3.2, alínea *B*), 2.1].
5) A execução global do Fundo de Coesão, até final de 1998 e face ao programado para o período 1993-1999, permite constatar que o sector dos Transportes (rodovias, ferrovias e portos) é aquele cuja execução mais se aproxima do programado (83 %); o sector do Ambiente executou 63 % do programado para o mesmo período [cf. o ponto 12.3.3.2, alínea *B*), 2.2].
6) O investimento aprovado para o continente e Regiões Autónomas no âmbito do Fundo de Coesão, distribuiu-se regionalmente da seguinte forma: Norte — 26,2 %; Centro — 4,7 %; LVT — 38,4 %; Alentejo — 7,7 %; Algarve — 8 %; RAM — 6,7 %, e Multiregionais — 8,3 %.

Por sectores, concluiu-se que, no sector dos Transportes e Portos, a Região de Lisboa e Vale do Tejo deteve o maior valor e que, apenas no sector do Ambiente, a Região do Norte obteve uma aprovação superior àquela.

A comparticipação prevista do FC, por Regiões, apresenta-se da seguinte forma: Norte — 27,5 %; Centro — 5,8 %; LVT — 35,2 %; Alentejo — 6 %; Algarve — 9,5 %; RAM — 6 %, e Multiregionais — 10 %. Mantém-se, assim, a supremacia de Lisboa e Vale do Tejo, logo seguida da Região do Norte [cf. o ponto 12.3.3.2, alínea *B,* 2.3)].

7) A introdução da variante número de habitantes por Região leva-nos, no entanto, a conclusões diferentes:

A média nacional em termos de investimento/habitante é de aproximadamente 88 contos, encontrando-se as Regiões do Norte e do Centro abaixo desta média e a RAM e o Algarve, significativamente acima da mesma;

Em termos de comparticipação da UE/habitante, a média nacional é de 60 contos, mantendo-se muito acima da média a RAM e o Algarve e abaixo da média as Regiões do Norte e do Centro [cf. o ponto 12.3.3.2, alínea *B*), 2.3].

8) A análise da contabilização das verbas do FC na DGDR, permitiu constatar que apenas são espelhadas na conta de gerência desta entidade as verbas nacionais e comunitárias destinadas ao Projecto «Assistência Técnica do FC» do qual é executora. As verbas oriundas da UE e destinadas aos restantes executores, muito embora sejam depositadas na conta aberta na Direcção-Geral do Tesouro (DGT), movimentada por ordem da DGDR, não se encontram reflectidas na conta de gerência. A DGDR, continua a considerar que as referidas verbas não devem constar do mapa da conta de gerência, não tendo dado seguimento à recomendação que lhe foi feita no relatório da conta de gerência de 1995 [cf. o ponto 12.3.3.2, alínea *B*), 3].
9) O manual do FC é omisso quanto às acções a desenvolver e às metodologias a seguir, no âmbito do controlo de 1.º nível, pelos diversos interlocutores sectoriais (IS), tendo cada interlocutor adoptado os procedimentos que entendeu como ajustados [cf. o ponto 12.3.3.2, alínea *B*), 3].
10) A análise da síntese dos controlos realizados pelos diferentes níveis revela que, até final de 1998, foram auditados 77 projectos que representam um investimento actualizado de 536 980 035 contos, os quais correspondem a 51 % do total dos projectos e 62 % do total do investimento aprovado neste mesmo período, o que pode considerar-se razoável [cf. o ponto 12.3.3.2, alínea *B*), 4].

Recomendações:

1) Face às insuficiências detectadas no âmbito do controlo de 1.º nível e à divergência dos procedimentos adoptados pelos IS, a legislação relativa a fiscalização e controlo deverá ser regulamentada no tocante ao exercício do controlo financeiro e físico, incluindo o controlo técnico dos projectos, designadamente quanto à delimitação do respectivo conteúdo;

2) Devem ser clarificados os tipos de acções a desenvolver por cada interveniente no controlo (fronteiras entre os diferentes níveis de controlo), bem como definidas técnicas e metodologias de controlo que garantam o funcionamento de forma articulada e coordenada do sistema de controlo aos diferentes níveis;
3) Deverão ser evidenciadas, através de relatório ou de outro documento, todas as acções de controlo *in loco* dos IS aos projectos ou outras, quer se trate de uma análise física ou financeira, devendo os mesmos ser dados a conhecer à DGDR;
4) Deverão ser enviados aos executores e a outras entidades nele especialmente interessadas todos os relatórios das auditorias realizadas;
5) Na insuficiência de recursos humanos, deve ser permitida ao IS a utilização de verbas da assistência técnica para contratar com empresas a realização de auditorias aos projectos ou equacionar a hipótese de recorrer às inspecções das respectivas tutelas, caso estas possuam os meios necessários;
6) A conta de gerência da DGDR, deverá espelhar todas as verbas do Fundo de Coesão por ela movimentadas através da conta aberta na DGT.

5 — *Sistema de Gestão e Avaliação do Controlo Interno do FEDER: Conclusões:*

1) O montante de aprovações da comparticipação comunitária FEDER até 1997 (1 660 244 951 contos) representou 88 % do total da comparticipação comunitária FEDER programada para a totalidade do QCA II (1 890 798 401 contos), o que indicia uma execução financeira até ao final de 1999 elevada [cf. o ponto 12.3.4.2, alínea *A*), 2];
2) Na conta bancária — Conta FEDER — aberta na CGD, constituíram-se durante 1997 e 1998 saldos devedores que foram originados em transferências a favor das IO.

   Conforme informação da DGDR, as quebras subjacentes à constituição destes saldos devedores foram provocadas por diferimentos de receita causados por atrasos nas transferências comunitárias, decorrentes do retardamento do processo de decisão de reprogramação por parte da Comissão Europeia [cf. o ponto 12.3.4.2, alínea *A*), 3];
3) O valor dos juros gerados pela Conta FEDER, desde a sua abertura até 31 de Dezembro de 1998, foi de cerca de 4 757 454 contos.

   Destes juros só 930 500 contos foram objecto de inscrição, nos orçamentos e nas contas de gerência da DGDiário da República, de 1996, 1997 e 1998, respectivamente, 250 500, 310 000 e 370 000 contos, não tendo sido inscritos juros no total de 3 826 954 contos, durante os anos de 1995 a 1998.

   A não contabilização de juros no valor de 3 826 954 contos, durante os anos de 1995 a 1998, é contrária ao princípio da plenitude orçamental consagrado no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que a conta deve espelhar (cf. o ponto 12.3.4.2, alínea *A*), 3];
4) Os juros gerados pela Conta FEDER financiaram em 1996, 1997 e 1998 despesas relativas a pagamentos de vencimentos (930 500 contos), a projectos do QCA I (2 231 851 contos) e a juros consequentes de saldos devedores constituídos na mesma conta (283 794 contos), num total de cerca de 3 446 145 contos.

   Estas despesas, com excepção das relativas a pagamentos de vencimentos (930 500 contos), foram efectuadas sem base legal e sem se encontrarem orçamentadas, facto que contraria o disposto no n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro [cf. o ponto 12.3.4.2, alínea *A*), 3].
5) A DGDR, não tem reflectido na sua conta de gerência as verbas FEDER oriundas da CE e transferidas da DGT para a DGDR, nem as transferências da DGDR, para as diversas IO, procedimento que viola as instruções do Tribunal de Contas aplicáveis [cf. o ponto 12.3.4.2, alínea *A*), 3].
6) A IGF, no exercício das suas funções de controlo de alto nível, delineou uma estratégia de implantação e operacionalização do Sistema Nacional de Controlo do QCA II. No âmbito da concretização dessa estratégia, a IGF detectou nas 1.ª e 2.ª fases (ocorridas em 1995) alguns pontos fracos dos quais se salientam:

   A ausência de competências dos organismos de 2.º nível (DGDR e IGAT) para procederem a verificações cruzadas;
   A falta dos recursos humanos necessários ao cumprimento capaz dessa atribuição nos mesmos organismos;
   A necessidade de um diploma legal que defina um sistema de informação entre os diversos níveis de controlo e intervenientes no sistema de gestão do QCA II;

   Embora a Inspecção-Geral das Finanças (IGF) tenha dado conhecimento destes factos ao Ministro das Finanças, bem como aos membros do Governo com responsabilidades de direcção ou tutela sobre os organismos intervenientes na gestão e controlo do QCA II, destes três pontos só o primeiro foi ultrapassado, em 1998, com a publicação do Decreto-Lei n.º 208/98, de 14 de Julho, que alterou o Decreto-Lei n.º 99/94, de 19 de Abril.

   Esta situação é preocupante, tendo em atenção que o artigo 3.º do Regulamento n.º 2064/97 estabelece níveis mínimos de controlo em todas as intervenções operacionais até à data de encerramento do QCA II (5 % da despesa total elegível) que a não serem atingidos poderão inviabilizar pedidos de pagamento de saldos finais (cf. o ponto 12.3.4.2, alínea *B*), 1.1);
7) O controlo de 2.º nível exercido pela DGDR, e Inspecção-Geral da Administração do Território (IGAT), pese embora a utilização de critérios de selecção determinados e a articulação integrada do planeamento do controlo com a IGF, é manifestamente reduzido, o que pode ser explicado pela escassez de recursos humanos nestas duas entidades [cf. o ponto 12.3.4.2, alínea *B*), 2];
8) O sistema de controlo interno instituído na intervenção operacional (IO) Lisboa e Vale do Tejo (LVT), no que respeita ao processo de análise e aprovação de candidaturas seleccionadas, bem como à análise de pedidos de pagamento, está assente num regulamento interno e segundo procedimentos que permitem assegurar operações de registo em tempo útil, rapidez nas decisões e igualdade de tratamento (cf. o ponto 12.3.4.2, alínea *C*), 1.1];
9) No que respeita ao controlo de 1.º nível exercido pela IO LVT, verificou-se, relativamente ao Subprograma A (Junta Metropolitana de Lisboa), a concretização de acções de controlo a 32 projectos, o que corresponde a 47,8 % do total dos projectos aprovados no âmbito deste Subprograma, e, no que respeita aos Subprogramas B e C, a concretização de acções de controlo a 111 projectos, o que representa cerca de 32 % do total dos projectos financiados por estes Subprogramas [cf. o ponto 12.3.4.2, alínea *C*), 1.2].
10) No âmbito do controlo de 1.º nível exercido pela IO Ambiente, realizaram-se acções de controlo a 152 projectos, o que representa cerca de 60 % do total dos projectos financiados pelas Medidas 1 e 3 geridas directamente pelo gestor [cf. o ponto 12.3.4.2, alínea *C*), 2.2].
11) Relativamente ao Programa Específico de Desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores II (PEDRAA II) e na amostra seleccionada, feita a análise do tempo despendido entre a data da apresentação das listagens de despesas pelos promotores e a efectivação dos pagamentos, verificou-se um tempo médio de 115 dias, o que se considera um período muito alargado se levarmos em linha de conta os tempos médios de pagamento verificados na amostra relativa às outras duas IO Objecto desta auditoria, Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo e IO Ambiente, que foram, respectivamente, 59 e 21 dias.

    Embora a dimensão da amostra não permita, por si só, fazer extrapolações relativamente a esta morosidade, o referido sobre este assunto nas actas n.os 2 e 4 relativas, respectivamente, às reuniões da Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores, de 6 de Maio de 1998 e 24 de Julho de 1998, indicia uma generalização dos atrasos dos reembolsos às autarquias desta Região [cf. o ponto 12.3.4.2, alínea *C*), 3.1];
12) No que respeita ao controlo de 1.º nível do PEDRAA II, verificou-se que o número de projectos controlados é manifestamente insuficiente face ao total dos projectos financiados pelo FEDER (2,5 %) [cf. o ponto 12.3.4.2, alínea *C*), 3.2].

    Quanto ao controlo de 2.º nível do PEDRAA II, no que respeita às competências atribuídas nesta matéria à Inspecção Administrativa Regional, não se encontraram evidências do exercício do mesmo [cf. o ponto 12.3.4.2, alínea *C*), 3.2].

Recomendações:

1) De futuro, a DGDR, deverá escriturar integralmente na sua conta de gerência os juros gerados pela conta FEDER;
2) Igualmente deverá a DGDR, reflectir na sua conta de gerência as verbas FEDER oriundas da CE e transferidas da DGT para a DGDR, bem como as transferências desta para as diversas IO;
3) Os organismos responsáveis pelos diferentes níveis de controlo deverão ter em conta o estipulado no artigo. 3.º do Regulamento (CE) n.º 2064/97, de 15 de Outubro;
4) Deverá ser ponderada a publicação da portaria prevista no n.º 1 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 99/94, de 19 de Abril, na redacção dada a este diploma pelo Decreto-Lei n.º 208/98, de 14 de Julho;

5) Deverá igualmente ser ponderada a publicação da legislação específica prevista no n.º 10 do artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 99/94, de 19 de Abril, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 208/98, de 14 de Julho;
6) Deverá ainda ser ponderado o reforço dos meios humanos afectos ao controlo de 2.º nível, de molde a conseguir-se uma maior cobertura e eficiência deste;
7) Relativamente ao PEDRAA II, devem ser acelerados por parte da Secretaria Regional das Finanças, Planeamento e Administração Pública os reembolsos correspondentes aos pedidos de pagamento das autarquias (promotores/beneficiários), de modo a evitar-se atrasos na execução física dos empreendimentos e potenciais problemas de tesouraria;
8) A Inspecção Administrativa Regional deve assegurar o exercício das funções de controlo de 2.º nível ao PEDRAA II que lhe foram cometidas pela Resolução n.º 73/94, de 19 de Maio, do Governo Regional;
9) Deverá ser ponderada a dinamização do controlo de 1.º nível efectuado pelo DREPA ao PEDRAA II, eventualmente com recurso à contratação de recursos humanos ou à aquisição de serviços de auditoria externa.

Pesem embora todos os esforços realizados no quadro actual do Sistema Nacional de Controlo dos Fundos Comunitários, continua a justificar-se, no âmbito e em resultado das negociações da Agenda 2000 na Cimeira de Berlim, a definição de um conjunto de regras mínimas disciplinadoras da articulação e circulação da informação nos diferentes níveis de controlo, como suporte de controlo estrutural do próximo QCA.

Subsector segurança social

XIII — Segurança social

A) Âmbito da verificação

Na elaboração do parecer sobre a conta da segurança social (CSS), a análise temática e o controlo exercido centraram-se especialmente nos seguintes aspectos:

1) Enquadramento legislativo nos domínios orçamental, bem como composição da Conta, em termos de demonstrações financeiras e do processo de consolidação;
2) Análise da execução orçamental, incidindo sobre a situação e evolução das receitas e despesas, inclusive em termos de percentagem do PIB e de cotejo internacional, conforme decorre da CEO. A execução orçamental foi ainda abordada na óptica do financiamento do sistema de segurança social e dos regimes que o integram, com destaque para o papel do Estado *versus* regime geral, acção social, emprego, formação profissional e rendimento mínimo garantido, bem como avaliação da natureza e grau de fidedignidade dos saldos de execução orçamental;
3) Exame do balanço e DRL consolidados, por via do comportamento evidenciado pelas principais massas patrimoniais: activo, passivo e situação líquida, bem como das suas rubricas mais significativas, nomeadamente disponibilidades financeiras, créditos a curto, médio e longo prazos, imobilizações financeiras e reservas, antecedido por uma exploração mais detalhada do método de consolidação adoptado;
4) Avaliação da situação das dívidas de contribuintes, não deixando no entanto de se fazer referência à dívida imputada ao Estado pelo não cumprimento da actual LBSS, bem como à persistência de outras dívidas, que, mantendo-se no sistema, revelam situações institucionais de complexa resolução. Quanto às primeiras, procurou fazer-se a ponte com a auditoria específica sobre a matéria, oportunamente realizada pelos serviços do TC, bem como avaliar-se, tomando como base fundamental a CSS, mas à luz dos dados disponíveis e informações entretanto recolhidas, o impacte de curto prazo das principais medidas de combate à dívida, com destaque para os acordos de regularização firmados no contexto do denominado «Plano Mateus».

No domínio dos patrimónios financeiro e imobiliário, mantém-se em evidência o papel fulcral do FEFSS que, apesar de não estar formalmente integrado no sistema de segurança social propriamente dito, é o actual repositório da maior parte dos respectivos investimentos financeiros e destinatário exclusivo do produto das alienações de bens imobiliários que tem sido prosseguida. Os activos desta natureza remanescentes no sistema foram abordados sob o ângulo da potencialidade que ainda encerram como origem de fundos para o FEFSS, no pressuposto da manutenção da referida política.

B) Conclusões e recomendações

1 — *Sistema de Segurança Social — Processo orçamental.* — Apesar do referido em sucessivos pareceres, não se têm registado alterações sensíveis no quadro que rege e nas práticas que caracterizam o funcionamento do sistema em termos orçamentais e de controlo, tendo-se avançado, apenas, no plano das intenções, pelo que:

1) Mantém-se o desajustamento no que respeita ao quadro normativo que rege o processo orçamental e a respectiva execução, nomeadamente a divergência dos princípios subjacentes ao PCISS quando em confronto com a LEOE, não se cingindo o problema ao facto de certas características próprias da segurança social não se encontrarem protegidas em termos da legislação de nível superior das Finanças Públicas portuguesas, pois as normas particulares que regem o sector neste domínio não podem ficar alheias a eventuais ajustamentos, nomeadamente quando está em causa uma melhor gestão e transparência de processos, bem como um controlo mais apurado da aplicação dos dinheiros públicos (cf. o ponto 13.1.4);
2) Quanto ao modelo contabilístico do sistema não houve, até ao momento, qualquer alteração, em termos de adaptação ou evolução dos princípios contabilísticos que enformam o PCISS, desde a sua entrada em vigor em 1 de Janeiro de 1988, pelo que se tem acentuado a sua desarmonia quando em confronto com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal (cf. o ponto 13.1.4).

Como factores que eventualmente poderão contribuir para a resolução destas questões continuam a evidenciar-se os efeitos potenciais das seguintes medidas legislativas:

Publicação, a 2 de Junho, do Despacho n.º 1208/97, de 10 de Março, do Ministro das Finanças, que visou criar as condições para reformular a actual LEOE;
Publicação do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, que aprovou o POCP (Plano Oficial de Contabilidade Pública), pressupondo a revogação, ou, pelo menos, adaptação, do PCISS.

Neste contexto, o Tribunal **recomenda que**:

a) Quanto à contabilidade orçamental, se introduzam as adaptações necessárias no sentido de permitir uma orçamentação assente no cumprimento das regras de unidade e universalidade, propiciadoras de um acompanhamento sistemático e sucessivo, em obediência ao cumprimento das regras e princípios da gestão orçamental;
b) Devem destrinçar-se os compromissos, processamentos e pagamentos, por forma a viabilizar uma contabilidade de caixa em termos efectivos;
c) Na conta de execução orçamental o respectivo saldo seja real e efectivo e não convencionado como até aqui, dado que é calculado a partir de simples operações aritméticas efectuadas a partir dos valores de determinadas rubricas do balanço do ano anterior; mas, para isso, esta demonstração financeira teria de admitir a extensão do conceito de «gerência» ao registo das despesas;
d) Em consonância com o estabelecido no POC e no POCP, o PCISS siga o princípio da especialização ou do acréscimo no que respeita às contribuições, que constituem, como se sabe, a maior parte dos proveitos do sistema, evitando-se, assim, que se elabore uma «Demonstração de resultados líquidos» concebida com base em princípios divergentes, no que respeita aos proveitos (contribuições) e custos, o que introduz uma distorção nos resultados evidenciados;
e) Deve rever-se a contabilização do imobilizado, provisões, reservas, resultados, bem como a movimentação inerente às operações de consolidação.

2 — *O Orçamento e a Conta:*

1) Na LOE/97 e no que respeita especificamente à segurança social merecem destaque como inovação as disposições que se referem aos temas seguintes:

Previsão de uma dotação orçamental para o INOFOR (Instituto de Inovação para a Formação), implicando uma nova distribuição da proporção da taxa social única que se destina à política de emprego e formação profissional (artigos 6.º e 24.º);
Quanto ao rendimento mínimo garantido, a entrada em funcionamento pleno, a partir do 2.º semestre de 1997, implicou um incremento orçamental em relação ao ano transacto de 3,5 milhões de contos para 25,3 milhões de contos (artigo 27.º);

Afectação ao *«desenvolvimento da reforma da segurança social»,* de uma dotação orçamental específica de 100 000 contos (artigo 28.º);
Autorização legislativa conferida ao Governo para rever a situação perante o IRC dos rendimentos das aplicações financeiras do FEFSS e dos fundos de capitalização geridos pelo IGFSS, medida que vinha, na parte que respeita ao FEFSS, ao encontro de recomendação expressa do Tribunal de Contas em anteriores pareceres, em paralelismo com a isenção fiscal dos fundos de pensões de natureza privada, autorização que, no entanto, não foi concretizada (artigo 58.º);
Possibilidade de devolução às IPSS e SCML de parte do IVA suportado em relação à aquisição de bens e serviços (artigo 35.º);
Admissibilidade da anulação dos créditos adquiridos ao IGFSS até ao valor de 1,5 milhões de contos (artigo 60.º) (cf. o ponto 13.2.1).

Quanto ao rendimento das aplicações financeiras do FEFSS, **o Tribunal reitera a recomendação** de que, garantidos os mesmos requisitos, seja estabelecido um paralelismo com os fundos de pensões de natureza privada em matéria de isenção fiscal, **estendendo-a** aos fundos de capitalização geridos pelo IGFSS;

2) Quanto aos mapas orçamentais, nota-se o seguinte:

Nas transferências correntes (receitas), dadas as diversas lógicas de financiamento subjacentes, introduz-se a imputação da transferência do OE aos diversos subsistemas ou regimes a que se destina, valor que, no antecedente, surgia em bloco;
Quanto às despesas correntes, regista-se o reflexo da extinção dos subsídios de nascimento, abono de família, de aleitação e de casamento, substituídos por uma única prestação social, integrada no grupo «Infância e Juventude», e designada por «Abono de família e prestações familiares», com diversos patamares em função do rendimento familiar evidenciado nas respectivas declarações fiscais (cf. o ponto 13.2.2);

3) O Decreto-Lei n.º 138/97, que contém as disposições necessárias à execução do OSS/97, foi publicado em 3 de Junho e, nos termos do seu artigo 16.º, produz os seus efeitos desde 1 de Janeiro de 1997, tendo, como, aliás, nos anos anteriores, decorrido certo período durante o qual a execução orçamental se efectuou sem que vigorasse a legislação necessária para tal efeito (cf. o ponto 13.2.3);
4) Com base no despacho do Ministro das Finanças que deu origem à declaração, oriunda do IGFSS, n.º 6/97, de 24 Julho de 1997 (publicada no *Diário da República,* 1.ª série-B, n.º 199, de 29 de Agosto), foi realizada a transferência para o FEFSS de 100 milhões de contos, tendo como inscrição orçamental na receita o «saldo do ano anterior», valor que não tem qualquer correspondência com o saldo da CEO do ano anterior, o que revela falta de consistência e rigor orçamentais. Por outro lado, mais uma vez se levanta a questão das alterações orçamentais serem tão tardiamente despachadas e publicadas, configurando-se, neste caso, uma infracção ao disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 75/95, de 15 de Abril (cf. o ponto 13.2.4);
5) Dando cumprimento a recomendação do TC, o IGFSS tinha apresentado, em 1996, autonomamente às demonstrações financeiras globais, as peças finais relativas às caixas de previdência designadas por não articuladas (que não integram o OSS nem seguem o PCISS); mas, no exercício ora em análise, sendo omitidas do relatório sintético e mapas anexos à CSS, figuram, apenas, no relatório analítico sobre a mesma Conta. Parece, porém, mais correcto o procedimento adoptado na CSS/96 (cf. o ponto 13.2.5).

3 — *Execução orçamental:*

1) O total das receitas cobradas e transferências obtidas (onde pontificam as contribuições e as transferências do OE), no valor de 1965,8 milhões de contos, excedeu o valor orçamentado em quase 46 milhões de contos, ou seja, com um excesso percentual de cerca de 2,4 %. Para este resultado contribuíram maioritariamente as receitas correntes, 120,6 milhões de contos, e, em proporção mínima, 3,5 milhões de contos, as transferências correntes, enquanto as receitas de capital e, especialmente, as transferências de capital se situaram abaixo dos valores orçamentados, respectivamente com (–) 9,2 e (–) 69,0 milhões de contos (cf. o ponto 13.3.1.1);
2) O total das receitas do sistema registou uma variação positiva, tanto em termos absolutos como em termos relativos, respectivamente, de cerca de 137,1 milhões de contos e 7,5 %, em correlação estreita com a evolução nas receitas e transferências correntes, pese embora o decréscimo nas receitas e, particularmente, nas transferências de capital, dado o efeito de um menor volume de transferências com origem no Fundo Social Europeu (cf. o ponto 13.3.1.2);
3) As despesas processadas, 1920,7 milhões de contos, ficaram aquém do orçamentado em cerca de 99,8 milhões de contos, ou seja, um desvio de (–) 4,9 %, com o seguinte comportamento quanto às respectivas componentes, as quais apresentam um padrão de execução de certo modo semelhante ao exercício transacto:

As despesas correntes apresentaram uma execução de 98,2 %, com um desvio de cerca de (–) 30,0 milhões de contos;
As despesas e transferências de capital evidenciaram uma execução, respectivamente, de 55,8 % e 65,8 %, com desvios correspondentes, em valores absolutos, de (–) 11,5 e (–) 58,2 milhões de contos;
Quanto às transferências correntes, a respectiva execução corresponde praticamente aos valores orçamentados, aliás, como aconteceu em 1996 (cf. o ponto 13.3.2.1).

4) De 1996 para 1997 as despesas processadas sofreram um acréscimo de 9,6 %, valor que superou o exercício transacto em quase 168 milhões de contos. O padrão de distribuição desta evolução por grandes grupos de despesas, que em 1996 apresentava uniformidade no crescimento, concentrou-se, em 1997, nas despesas e transferências correntes, ambas com acréscimos próximos dos 100 milhões de contos, o que explica o declínio nas despesas e transferências de capital (cf. o ponto 13.3.2.2);
5) Ao abrigo da LBSS, alguns serviços da superestrutura administrativa da segurança social tinham, até 1995, uma cobertura partilhada das respectivas despesas pelo OE e OSS por via de dotações orçamentais directamente imputadas, estando então incluídas no perímetro de consolidação. A partir de 1996 passaram a ser indirectamente financiados pelo PIDDAC, incluído nas dotações imputadas ao IGFSS, que em 1997 corresponderam a 569,3 milhares de contos, com uma realização global de 86,4 % (cf. o ponto 13.3.2.3.1);
6) Dos 100 000 contos orçamentados para fins de «Reforma da segurança social» a execução orçamental foi de apenas 51,2 %, com as seguintes particularidades:

A Direcção-Geral dos Regimes, com uma dotação de 20 000 contos, apenas concretizou 7,2 %, facto para o qual não foi apresentada qualquer justificação;
Quanto ao Departamento de Estudos (31 000 contos) a realização de 31,9 % foi justificada pelo facto de se tratar de um serviço em fase de implementação. Note-se que os valores aplicados referem-se, em parte significativa (cerca de 8000 contos), a iniciativas directamente ligadas ao rendimento mínimo garantido;
A dotação mais importante (49 000 contos) e que apresenta o maior índice de utilização foi destinada à Inspecção-Geral, aplicada predominantemente em despesas com o pessoal, nomeadamente ajudas de custo. Questionado o serviço, as justificações avançadas e a cobertura legal que possa ser emprestada a este procedimento não prejudicam o comentário de que esta dotação deveria ser canalizada para despesas cuja inserção na «reforma da segurança social» fosse mais evidente;
Em contraste, as despesas realizadas em 1997 com a Comissão do Livro Branco e o Organismo Nacional de Informática, respectivamente nos valores de 44,3 e 55,5 milhares de contos, foram suportadas como valores correntes do sistema, ou, mais concretamente, liquidadas pelo IGFSS e imputadas à rubrica «Administração» nas contas deste Instituto, quando estavam, quase por definição, directamente ligadas à reforma (cf. o ponto 13.3.2.3.2);

7) Verifica-se que as receitas superaram as despesas em cerca de 45,1 milhões de contos, valor próximo do de 1995, mas inferior a 1996 (75,8 milhões de contos). Para obter este resultado o contributo essencial vem do OE, devendo, no entanto, prevenir-se uma leitura apressada destes indicadores, dado serem uma resultante dos balanceamentos financeiros dos vários subsistemas que integram a segurança social, cada um com a sua lógica de financiamento (cf. o ponto 13.3.3);

8) As contribuições continuam a ser a principal fonte de financiamento do sistema de segurança social, tendo em 1997 atingido o valor (efectivamente cobrado) de 1.372,7 milhões de contos, representando cerca de 91,9 % das receitas correntes e 69,8 % das receitas e transferências incluídas na CEO (cf. o ponto 13.3.4.1);
9) As transferências do OE, via ministério da tutela, em 1997, atingiram o valor de 365,0 milhões de contos, não esgotando, no entanto, o apoio do Estado ao sistema (cf. o ponto 13.3.4.1);
10) Do lado da despesa e considerando-se o quinquénio 1993-1997, a evolução encontrada revelou uma relativa estabilização em temos de proporção, sobressaindo, obviamente, a participação das pensões, cuja posição oscilou entre os 56,1 %, em 1993, e os 59 %, em 1994, com tendência descendente a partir deste último ano (57,1 % em 1997, para um valor de 1097,2 milhões de contos). Apresentam tendência para descida os valores atribuídos a subsídios de desemprego e doença, para estabilização os relativos ao abono de família e prestações familiares que lhe sucederam, bem como «Administração», mas tendência de crescimento os respeitantes a «Acção social» e transferências correntes para formação profissional. As transferências de capital para este mesmo fim, com base no apoio do Fundo Social Europeu, denotam irregularidade, ainda que com tendência para descida. Destaca-se, ainda, das séries apuradas, como excepção, o valor respeitante às transferências para o FEFSS, registadas em 1997 (cf. o ponto 13.3.4.1);
11) As taxas médias de crescimento anual das variáveis mais significativas da CSS no período 1993-1997, suscitam as seguintes observações:

- A taxa das receitas, 6,2 %, situou-se um pouco acima da das despesas, que foi de 5,8 %;
- A taxa de crescimento das contribuições, 6,3 %, aproxima-se, dado o peso que representam no conjunto, do mesmo indicador quanto às receitas, enquanto que o apoio do OE cresceu de forma mais acentuada, isto é, 11,9 %;
- Quanto às prestações sociais e transferências, apresentam-se nitidamente acima da média as taxas das despesas em acção social (9,3 %) e as das transferências correntes destinadas a formação profissional (17,4 %);
- Um pouco acima da média quanto às despesas, mas paralelamente às receitas totais e contribuições, situa-se a taxa relativa às pensões (6,2 %);
- Abaixo da taxa média apresentam-se os subsídios de desemprego, de doença e as despesas de administração do sistema;
- Quanto às transferências de capital para formação profissional oriundas do Fundo Social Europeu, cuja evolução denota extrema irregularidade, apresentam uma tendência clara para descida, pois a respectiva taxa de evolução média anual é de (–) 10,3 %, no período considerado (cf. o ponto 13.3.4.1);

12) Com referência ao PIB, verifica-se que as contribuições depois de terem perdido importância de 1990 para 1994, recuperaram nos últimos quatro anos, atingindo 7,7 % em 1997. As transferências do OE são as que maior incremento revelam: de 0,6 % em 1990 para 1,5 % em 1994 e 2,0 % em 1997. No tocante às despesas e transferências, é de registar o pequeno incremento nos últimos anos na rubrica «Pensões» (de 6 % em 1994 para 6,1 % em 1997), o decréscimo nos «Subsídios de desemprego» e a subida na «Acção social». Esta evolução permitiu que em 1997 as transferências para o FEFSS atingissem 0,6 % do PIB (cf. o ponto 13.3.4.1);
13) A CSS admite seis regimes de segurança social e situações assimiláveis, a saber: regime geral (RG), regimes não contributivos e equiparados (RNCE), acção social (AS), Regime Especial de Segurança Social das Actividades Agrícolas (RESSAA), Rendimento Mínimo Garantido (RMG), DAFSE (FSE) e «diversos», como grupo residual, cuja natureza, de modo geral, levaria a incluir as respectivas despesas na acção social. Para a cobertura das suas despesas os regimes definidos são abastecidos por quatro fontes de financiamento: receitas do próprio regime geral, Estado, exterior e Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, que em 1997, contribuíram para as receitas do sistema, respectivamente nas proporções de 76,3 %, 18,8 %, 3,9 % e 0,9 % (cf. o ponto 13.3.4.2);
14) O Fundo de Socorro Social foi englobado neste último conjunto, na medida em que, de um total de 3218 milhares de contos de receita, 2966 foram provenientes da SCML. Tratando-se de uma entidade com autonomia administrativa e financeira, constituída numa conjuntura diversa da actual, o seu enquadramento, modo e características de funcionamento, conduzem a que o Tribunal seja de opinião que a sua manutenção como fundo autónomo não se justifique, devendo integrar plenamente, de direito como já se observa de facto, o IGFSS (cf. o ponto 13.3.4.2.1);
15) Quando em cotejo com o PIB, o peso das contribuições para a segurança social, é mais reduzido no nosso país do que o verificado na generalidade dos países da União Europeia. Na maior parte desses países a maioria das contribuições cabe à entidade patronal, tendo, em Portugal, estas estabilizado, nos últimos sete anos, à volta dos 5 % do PIB, o que está de acordo com a evolução registada na média da UE, onde, apesar das situações díspares existentes, essas contribuições estabilizaram em 6,9 % do PIB entre 1990 e 1996 (cf. o ponto 13.3.4.2.1);
16) As transferências do OE (incluindo PIDDAC) distribuem-se por todos os regimes, incluindo uma pequena proporção para o regime geral, destinada à cobertura das despesas do regime especial dos ferroviários (não contributivo, apesar de englobado no regime geral). A importância relativa destas transferências (incluindo PIDDAC) é, no entanto, extremamente relevante quanto às receitas canalizadas para os regimes não contributivos (incluindo o RMG), RESSAA e acção social, atingindo 100 % no primeiro caso, 89,9 % quanto ao RESSAA e 84,5 % quanto à acção social, indo, em grande parte, ao encontro do estabelecido na LBSS quanto às obrigações de financiamento por parte do Estado. Neste particular, reitera-se a tese de que o RESSAA, sendo um regime não contributivo, deveria ter uma cobertura total por parte do Estado (cf. o ponto 13.3.4.2.2);
17) As transferências do exterior dizem respeito, na sua maior parte, a apoios à formação profissional oriundos do FSE (128,3 milhões de contos), seguindo-se as transferências da Comissão Europeia como compensação para os encargos com a isenção contributiva (10,4 milhões de contos) (cf. o ponto 13.3.4.2.2);
18) Os meios financeiros gerados pelo sistema atingiram cerca de 1500 milhões de contos, apresentando os seguintes contornos, ao comparar-se 1996 e 1997:

- A geração de fundos do regime geral cresceu cerca de 10,6 %, enquanto as despesas que lhe são imputadas aumentaram em 11,4 %;
- Os valores transferidos do regime geral para o RESSAA, acção social e DAFSE (FSE) registaram uma tendência descendente;
- No entanto, o conjunto «diversos» evoluiu em sentido contrário, dado que as transferências para o INATEL passaram de 970 para 1922 milhares de contos;
- Assim, apesar do relativo aumento das despesas do próprio regime, a conjugação da evolução positiva das receitas com o decréscimo dos apoios a outros regimes, permitiu o reforço, em 1997, do saldo do regime relativamente ao ano transacto (cf. o ponto 13.3.4.2.2);

19) Quanto às transferências provenientes da SCML (incluindo FSS), tendo atingido 18,6 milhões de contos, revestem-se de uma significativa importância no que respeita ao financiamento da acção social (cf. o ponto 13.3.4.2.2);
20) A estrutura de financiamento da acção social apresenta características muito semelhantes em 1996 e 1997, podendo notar-se que:

- O financiamento do OE representou cerca de 84,5 % das despesas com acção social de 1997;
- O apoio da SCML, que foi de 13,5 milhões de contos, representou 11,1 %;
- Os investimentos repartiram-se pelo apoio do PIDDAC-OE, PIDDAC-OSS e PIDDAC-FEDER, tendo sido superiores a 9 milhões de contos em 1997 (cf. o ponto 13.3.4.2.4);

21) Os valores apurados permitem referir que as políticas de apoio ao emprego e formação profissional representam quase 180 milhões de contos, ou seja, cerca de 9,3 % do total das despesas e transferências incluídas na CSS/97. As fontes externas, com destaque para o FSE, financiaram cerca de 54,9 % do total destas despesas, enquanto ao regime geral foram imputados cerca de 44,5 %, restando apenas uma pequena parcela de 0,6 % que incumbiu ao OE (cf. o ponto 13.3.4.2.5);
22) O RMG (Rendimento Mínimo Garantido) tem a particularidade de associar uma prestação pecuniária a objectivos de inserção social. O TC tem em curso uma auditoria ao funcionamento do RMG, na sequência de um primeiro trabalho de campo que decorreu nos meses de Junho e Julho de 1997, do qual se pode constatar que existiam, à época, estrangulamentos na implementação da medida no domínio dos meios humanos, execução fisi-

ca e financeira e nos aspectos gerais de funcionamento e controlo, sendo de realçar a utilização frequente de meios humanos e financeiros afectos ao regime geral, originando impactes negativos nas tarefas correntes e distorções orçamentais. O Tribunal **recomenda que** os custos inerentes ao funcionamento do RMG sejam rigorosamente imputados à respectiva dotação (cf. o ponto 13.3.4.2.6);

23) Como tem vindo a ser referido nos diversos pareceres, incluindo o presente, a matéria relativa aos saldos de execução orçamental e respectiva metodologia de apuramento, tanto nos Orçamentos como nas Contas, é, indubitavelmente, um dos pontos fracos quanto ao modelo contabilístico do sector, aspecto que se reflecte negativamente nas respectivas demonstrações financeiras e, também, no desenvolvimento analítico da Conta quanto aos regimes, a qual partiu em 1996 de um pressuposto irrealista quanto aos saldos iniciais, destacando-se no regime geral que o saldo final de 1996, 60,3 milhões de contos, não corresponde ao saldo inicial de 1997, 100 milhões de contos, enquanto no RMG o saldo de 1996, 3,1 milhões de contos não está explicitado como inicial em 1997, escamoteando-se a sua aplicação ou destino. Situações semelhantes surgem nos «regimes» FSE/DAFSE e «diversos», factos que, indiciando e prefigurando, por um lado, violações da legislação orçamental, por outro, desvalorizam a análise do financiamento dos regimes inserida nas Contas desde 1996 (cf. o ponto 13.3.4.2.7).

4 — *Balanço e demonstração de resultados:*

1) Estas demonstrações financeiras resultam de um processo de consolidação, cuja preparação inclui um conjunto de ajustamentos de regularização e consolidação, parte dos quais vertidos em verbetes de lançamento, os quais alteram o «agregado» obtido a partir dos dados contabilísticos base recebidos pelo IGFSS das diversas instituições que integram o universo de consolidação. Quanto a este conjunto de procedimentos, o Tribunal **recomenda**:

   a) De acordo com as práticas contabilísticas geralmente aceites e de modo a evidenciar, de forma clara e objectiva, as operações de consolidação efectuadas e a permitir o seu controlo por qualquer entidade competente para o efeito, designadamente o Tribunal de Contas, todos esses ajustamentos e correcções deverão ser discriminados e suficientemente justificados em documento organizado para o efeito, o qual deve ser conservado pelos mesmos prazos aplicáveis à contabilidade propriamente dita. **É, até, recomendável** que seja elaborado um «Manual de Consolidação» integrando todos os procedimentos seguidos;

   b) A manter-se a existência de dois tipos de ajustamentos e regularizações, uns e outros evidenciados em adequados documentos de suporte nos termos antes referidos, os mesmos deveriam, ainda, ser matéria de mapa demonstrativo a inserir no relatório anexo à CSS, que evidenciasse o «agregado» das contas parcelares, e todos os ajustamentos e correcções efectuados, sem excepção (cf. o ponto 13.4.1);

2) Como vem sendo norma, de acordo com as regras contabilísticas adoptadas, verifica-se que a alteração mais significativa, em consequência dos referidos lançamentos de consolidação, diz respeito ao passivo e situação líquida, na sua componente «Reservas», sendo explicada pela transferência do saldo da rubrica «IGF — C/contribuições e adicionais», o qual reflecte a dívida de contribuintes, para «Reserva Geral de Sistema» no valor de cerca de 394,8 milhões de contos, que se mantém nas contas das ISS, consideradas individualmente, integrado no passivo, mas que, em sede de consolidação, se dilui naquela «Reserva Geral do Sistema». Este facto é susceptível de prejudicar, conforme tem vindo a ser focado em anteriores pareceres, a transparência das demonstrações financeiras finais globais do sector, ao empolar o activo e a situação líquida na proporção dos créditos sobre contribuintes eventualmente incobráveis (cf. o ponto 13.4);

3) O activo líquido apresenta, no final de 1997, o valor contabilístico de cerca de 722,2 milhões de contos, quando em 1995 era de 596,5 milhões de contos, tendo-se verificado um crescimento acentuado de 1995 para 1996 (104,2 milhões de contos), o qual foi apenas de 21,5 milhões de contos de 1996 para 1997 (3,1 %). O passivo registou um decréscimo apreciável de 1995 para 1996, ou seja, cerca de (–) 93,0 milhões de contos, o mesmo tendo acontecido de 1996 para 1997, mas de forma moderada, (–) 11,3 milhões de contos ou (–) 8,7 %. Assim, como se pode inferir pela conjugação das variações no activo e passivo, a situação líquida, que tinha registado uma variação positiva significativa de 1995 para 1996 (197,5 milhões de contos), apresentou agora uma evolução menos acentuada, de apenas 32,8 milhões de contos, ou seja 5,8 % (cf. os pontos 13.4.2.1 a 13.4.2.3);

4) No conjunto do activo predominam os «créditos a curto prazo», pois representavam (em termos líquidos), no final de 1997, 64,8 % do seu total, atingindo cerca de 467,9 milhões de contos num total de 722,2 milhões de contos. Seguem-se as disponibilidades e o imobilizado corpóreo, respectivamente com valores de 216,8 milhões de contos e 28,5 milhões de contos (líquido de amortizações), representando proporções do total do activo líquido, de 30,0 % e 3,9 %, enquanto as restantes rubricas representavam, apenas, 1,3% do total e o valor de cerca de 9,0 milhões de contos (cf. o ponto 13.4.2.4.1);

5) Verificou-se uma tendência para a estabilização das disponibilidades totais do sistema, em contraste com o período imediatamente antecedente, no qual se tinha registado um acréscimo superior a 110 milhões de contos. De qualquer modo, aumentaram cerca de 14,6 milhões de contos, ou seja, 7,2 %, apesar da transferência extraordinária de 100 milhões de contos efectuada em benefício do FEFSS. A instituição detentora da maior parte das disponibilidades continua a ser o IGFSS, que atingiu em 1997 cerca de 90,7% (87,4% em 1996);

   No entanto, quanto ao saldo de «Caixa» a distribuição diverge do conjunto e das restantes rubricas, na medida em que a Direcção Regional de Segurança Social da Região Autónoma dos Açores apresentava um valor superior a 350 000 contos, facto que motivou um pedido de explicações. A informação em questão refere que os valores em causa estão, na sua esmagadora maioria, concentrados no Centro de Prestações Pecuniárias de Ponta Delgada, por valores próximos dos mesmos 350 000 contos, pelo que a resposta em questão não se afigura elucidativa (cf. o ponto 13.4.3);

6) Evidencia-se, assim, a tendência, já verificada em anos anteriores, de um crescimento da situação líquida, a qual, de 1996 para 1997 aumentou cerca de 32,8 milhares de contos, movimento explicado pela conjugação do reforço da reserva geral do sistema em cerca de 174 milhões de contos, mas afectado pela diminuição dos resultados líquidos, (–) 141,6 milhões de contos. Assim, os resultados líquidos ficaram aquém do demonstrado no período antecedente, passando de 177,1 milhões de contos para 35,5 milhões de contos, pois, apesar da duplicação dos resultados correntes do exercício (de 54,6 milhões de contos para 110,8 milhões de contos), esta foi totalmente absorvida pela diminuição dos «Resultados do exercício anterior», que, apresentando um saldo positivo em 1996, de 118,0 milhões de contos, evoluíram para uma situação negativa no exercício ora em apreço, ou seja (–) 79,8 milhões de contos (cf. o ponto 13.4.2.3).

5 — *Dívidas à segurança social:*

1) Nos «créditos a curto prazo» predominam os créditos sobre contribuintes, mas existem outras situações que assumem uma relevância financeira que não pode deixar de merecer atenção, excluindo-se deste conjunto outra realidade presumivelmente significativa, a dívida «oculta» ou «potencial», isto é, a que resulta da omissão, total ou parcial, das obrigações declarativas.

   A CSS/97 evidencia que 83,3 % dos «créditos a curto prazo», ou seja, 389,8 milhões de contos, eram dívidas de contribuintes, enquanto o restante, 78,1 milhões de contos, prefiguravam outras situações, tendo, estas últimas, de 1996 para 1997, aumentado em 13 %, enquanto a dívida de contribuições se reduziu em 1,4 % (cf. os pontos 13.4.4 e 13.5.2);

2) O sistema é ainda credor do Estado por força do incumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, tema em relação ao qual existem diversas correntes de opinião. Segundo a Comissão do Livro Branco da Segurança Social, o respectivo valor estimava-se, no final de 1997, em «cerca de 1900 milhões de contos». Dado o relativo cumprimento da referida lei nos últimos anos a situação não se tem agravado significativamente (cf. o ponto 13.5.1);

3) Do lado do passivo, o saldo credor de contribuintes perdeu cerca de 4 milhões de contos, quedando-se entre os 16 e os 17 milhões, o que parece denotar resultados no combate a uma situação que, na sua maioria, resulta da dificuldade de identificação dos titulares relativamente a contribuições pagas, facto sucessivamente evidenciado em anteriores pareceres (cf. os pontos 13.4.4 e 13.5.2.);

4) A auditoria do Tribunal de Contas, que conduziu ao relatório n.º 28/98, de Outubro do mesmo ano, dirigida aos «Sistemas de Controlo e Cobrança das Contribuições para a Segurança Social», conduziu a múltiplas observações, conclusões e recomendações que são de extrema actualidade e que, aplicando-se ao período em causa, se sintetizam no corpo do parecer, mas que se podem corporizar na ideia de que, apesar de se poder aceitar que se esteja ainda em período de transição neste domínio, os sinais recebidos não deixam de ser preocupantes quanto à eficácia das medidas adoptadas. De qualquer modo, relacionando o referido trabalho com a investigação levada a cabo posteriormente para efeitos de parecer, e de acordo com os dados disponíveis, pode concluir-se de uma forma genérica que:

   Verificou-se uma certa estabilização, com tendência para recuo, dos valores totais da dívida de contribuintes, neste último aspecto, em contraste com o crescimento do universo de contribuintes devedores, em grande parte como função da conjuntura, podendo constituir ou não uma realidade sustentada;

   Registou-se uma alteração significativa no regime jurídico da dívida existente e, portanto, na respectiva classificação contabilística, tendo em atenção a maciça adesão dos devedores de contribuições ao denominado «Plano Mateus», na vertente acordos de regularização;

   De acordo com os valores apurados, este grau de adesão não se traduziu de forma significativa nas receitas correlativas efectivamente cobradas em 1997, o que, sendo necessariamente uma visão de muito curto prazo, implica acompanhamento e confirmação nos períodos subsequentes (cf. o ponto 13.5.2.1);

5) A evolução da dívida de contribuintes inscrita no activo quanto ao quinquénio 1993-1997 permite observar que os créditos variaram numa faixa entre os 344 e os 397 milhões de contos, com o mínimo em 1993 e o máximo em 1996. A redução verificada de 1994 para 1995 resulta, essencialmente, do efeito da cessão de créditos à Direcção-Geral do Tesouro, no valor de 180 milhões de contos (dos quais pouco foi recuperado), e não de um abaixamento sustentado pela maior eficácia do aparelho de cobrança (cf. o ponto 13.5.2.2).
6) Quanto ao ano de 1997, apesar da estabilização do total da dívida quando em cotejo com o exercício de 1996, apresenta como facto preponderante o acréscimo de saldo na rubrica «Contribuintes com acordo — Decreto-Lei n.º 124/96» (Plano Mateus) numa proporção superior a 100 milhões de contos, em detrimento da rubrica mais significativa deste conjunto, ou seja, «Contribuintes — Outros». Só o futuro poderá aclarar em que medida esta alteração conduz a uma recuperação efectiva e sustentada da dívida (cf. o ponto 13.5.2.2);
7) O número dos contribuintes devedores no final de 1997 computava-se em 200 413, o que significa uma viragem na tendência de permanente crescimento deste indicador, representando cerca de 37,8 % do total de contribuintes (com pelo menos um mês de contribuições em 1997), 530 233, percentagem que seguramente seria acrescida, se tomasse o universo anterior com exclusão do serviço doméstico, computado pelo IGFSS em 354 816 (cf. o ponto 13.5.2.3);
8) O crescimento do *ratio* de cobrança entre as dívidas cobradas no ano relativamente às contribuições declaradas no próprio ano, passou de 91,5 % em 1993 para 95,3 % em 1997, demonstrando uma melhoria do desempenho do sistema, apesar de uma ligeira desaceleração registada entre 1994 e 1995 (cf. o ponto 13.5.2.4.1);
9) No período entre 1993 e 1997 as cobranças de contribuições declaradas em anos anteriores variaram entre os 20 e 25 milhões de contos em cada ano, com excepção dos exercícios de 1995 e 1997, devido, respectivamente, ao efeito da cessão de créditos e do Plano Mateus. Transitaram por cobrar em cada ano entre 66 e 92 milhões de contos, sendo o primeiro valor de 1997 e o valor mais elevado de 1993, denotando-se uma certa tendência para o decrescimento. Conjugando as variáveis anteriores, pode concluir-se que a dívida de contribuintes cresceu anualmente pelo menos entre 20 milhões e 70 milhões de contos no período em causa, exceptuando-se 1995, que registou excepcionalmente uma regressão, dado o efeito cessão de créditos (cf. o ponto 13.5.2.4.2);
10) O total de contribuintes devedores atingia 200 413, dos quais 104 609, ou seja 52,2 %, registavam dívidas acima de 100 000$, por sua vez, a 0,4 % dos contribuintes devedores podia ser atribuído, em 1997, cerca de um quarto da dívida total, tendo-se esta concentração acentuado entre 1996 e 1997. Dada a situação, tem toda a justificação, como, aliás, **tem sido recomendado** pelo Tribunal, que este grupo de devedores seja objecto de um acompanhamento permanente (cf. o ponto 13.5.4.3);
11) A dívida de contribuintes do SPA tem-se mantido, no último triénio, em cerca de 2,5 milhões de contos, continuando a revelar, em parte, a indisciplina financeira de alguns serviços públicos, nomeadamente nas áreas da Saúde e Autarquias Locais (cf. o ponto 13.5.2.4.4);
12) Tem-se registado uma tendência para o decréscimo dos juros de mora relativos a diplomas de acordo; este facto pode reflectir uma maior eficácia na recuperação de dívidas, mas é, seguramente, um sintoma das políticas de perdão de juros como alavanca quanto ao funcionamento das iniciativas legislativas que têm como objectivo a recuperação de créditos (cf. o ponto 13.5.2.5.1);
13) A arrecadação de dívida englobada em acordos foi em 1997 superior a 12 milhões de contos, nível que suplantou os valores percebidos em cada um dos cinco anos anteriores, dos quais cerca de 7,3 milhões podem ser imputados ao Plano Mateus (cf. o ponto 13.5.2.5.1);
14) Da cobrança coerciva por via de retenções apenas foram cobrados cerca de 820,2 milhares de contos, enquanto as execuções fiscais permitiram a recuperação de um valor bastante superior, ou seja, cerca de 15,7 milhões de contos em termos de capital e 1,2 milhões de contos em juros (cf. o ponto 13.5.2.5.2);
15) Nas «Outras dívidas», cujo valor total no final de 1997 era de 78,1 milhões de contos, deve destacar-se o crédito, de natureza recorrente, sobre a Caixa de Previdência dos TLP, no valor de 17,7 milhões de contos, bem como o conjunto da rubrica «Devedores por prestações a repor ou a reembolsar», de tendência sempre crescente (cerca de 18 milhões de contos em 1997), apesar das sucessivas recomendações do Tribunal (cf. o ponto 13.5.3);
16) As rubricas «Outros devedores» e «Outros credores», que figuram no balanço pelos valores, respectivamente, de 7,6 e 7,2 milhões de contos, são de carácter residual, espelhando por isso uma grande variedade de situações, algumas de singular antiguidade, que têm sido objecto de particular atenção em matéria de parecer. Assim, foram efectuadas circularizações, destacando-se os seguintes casos:

   Santa Casa da Misericórdia de Lisboa — tratam-se de encargos com pensionistas da ex-Caixa de Aposentações da Misericórdia de Lisboa, no valor a débito, de natureza crescente, em 31 de Dezembro de 1997, 671,5 milhares de contos. Questionadas as entidades envolvidas, IGFSS, CNP, e SCML, esta última, não reconhecendo o débito, confirma a existência de um problema institucional que carece de ser resolvido pelas instâncias competentes;

   Portugal Telecom — a CSS/97 releva, respectivamente a débito e a crédito, imputáveis à CPPTLP os valores de 684,2 e 579,5 milhares de contos, mas em Abril de 1998 foi efectuado um encontro de contas com os valores de 645,5 e 982,8 milhares de contos, pressupondo um saldo credor de 337,2 milhares de contos. Note-se que o valor reclamado pela CPPTLP com referência ao final de 1997 era de 845,7 milhares de contos.

Estas situações permitem formular sérias reservas quanto aos registos contabilísticos das rubricas ora em causa, tanto nos casos vertentes como na generalidade, **reiterando-se as recomendações** já expressas em outros pareceres, isto é, que se definam com rigor os critérios de utilização destas contas e se regularizem as situações existentes (cf. os pontos 13.5.3.4 e 13.5.3.5).

6 — *Património financeiro e imobiliário da segurança social:*

1) O valor dos investimentos financeiros da segurança social que se faz corresponder, de forma simplista, ao valor do capital próprio do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, no final de 1997, atingiu o montante de 207,4 milhões de contos, em grande parte devido à transferência de 100 milhões de contos a seu favor operada no exercício (cf. o ponto 13.6.1);

2) Verifica-se que o valor apurado a favor do FEFSS é inferior ao valor inscrito na CEO/97 como receita de capital derivada da alienação de imóveis em cerca de 618,0 milhares de contos, o que contraria a LEO/97, ao consignar ao FEFSS a referida receita (cf. o ponto 13.6.2);
3) Os bens imobiliários ainda detidos pelo sistema de segurança social propriamente dito, que constituem, caso se mantenha a política de alienação e transferência do respectivo produto líquido para o FEFSS, uma das bases potenciais para continuar a alimentar esse Fundo, tinham, em termos contabilísticos, a seguinte imagem:

No final de 1997, o respectivo valor de balanço era de 23,2 milhões de contos, avaliados ao custo de aquisição, concentrando-se, em termos geográficos, no distrito de Lisboa, seguindo-se Setúbal e Porto;
Pode estimar-se que o respectivo valor de mercado, com base no *ratio* mínimo entre os valores de venda e custos de aquisição, quanto às alienações no período 1992-1997, seja próximo dos 240 milhões de contos;
Continua a observar-se que, dada a estrutura do PCISS, não transparece das demonstrações financeiras a proporção do valor dos imóveis incluídos na rubrica «Imobilizado corpóreo» que constituem investimento financeiro, por contraponto aos que estão afectos ao funcionamento do sistema e que, portanto, não são susceptíveis de alienação.

Em conformidade, para que os balanços da segurança social passem a reflectir, nesta matéria, uma imagem verdadeira e apropriada dos valores patrimoniais que lhes estão subjacentes, o Tribunal **reitera as recomendações insertas no parecer de 1996**:

a) Que seja dada informação sobre o valor actual estimado dos bens imóveis titulados pelo sistema;
b) O apuramento e inclusão nas contas da destrinça entre os imóveis que se podem considerar como investimento financeiro e os que estão afectos ao funcionamento do sector (cf. o ponto 13.6.2).

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, 28 de Junho de 1999. — *Alfredo José de Sousa,* presidente — *João Pinto Ribeiro,* relator (com declaração de voto em anexo) — *Manuel Raminhos Alves de Melo,* relator — *José Alves Cardoso,* relator — *Manuel Henrique de Freitas Pereira*, relator (com declaração de voto em anexo) — *Alípio Duarte Calheiros — João Manuel Fernandes Neto — Manuel Marques Ferreira* (com a declaração de voto apresentada pelo Ex.mo Conselheiro Freitas Pereira) — *José Faustino de Sousa — José Luís Pinto de Almeida — Manuel Cruz Pestana de Gouveia — Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes — Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa — Adelino Ribeiro Gonçalves — Arlindo Ferreira Lopes de Almeida — António José Avérous Mira Crespo — José Luís da Silva Teixeira.* — Fui presente, *Nuno Lobo Ferreira.*

Declaração de voto

Votamos favoravelmente o parecer mas não concordamos com as considerações e a conclusão relativa à contabilização das receitas do IVA, na medida em que dada a própria morfologia e modo de funcionamento deste imposto — que é um imposto geral sobre o consumo, de pagamento fraccionado ao longo do círculo económico, equivalente a um imposto único sobre o retalhista e respeitando o princípio da tributação no território de destino — a receita do IVA não pode deixar de ser líquida dos reembolsos a que haja lugar nos termos do artigo 22.º do respectivo Código e isso não contraria, nem na letra nem no espírito, a regra do orçamento bruto definida no artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que tem outro objectivo.

João Pinto Ribeiro — Manuel Henrique de Freitas Pereira — Manuel Marques Ferreira.

VOLUME II

I — Considerações preambulares

Nos termos da alínea *d*) do artigo 162.º da Constituição (4.ª revisão) compete à Assembleia da República tomar as contas do Estado e das demais entidades públicas que a lei determinar, as quais serão apresentadas até 31 de Dezembro do ano subsequente, com o parecer do Tribunal de Contas (1) e os demais elementos necessários à sua apreciação. E o artigo 214.º da lei fundamental diz que o Tribunal de Contas é o órgão supremo da fiscalização da legalidade das despesas públicas e do julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe, competindo-lhe nomeadamente:

Dar parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE), incluindo a da segurança social;
Dar parecer sobre as Contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (2).

É no cumprimento destes preceitos constitucionais que se apresenta o parecer sobre a Conta relativa ao ano económico de 1997 — remetida pelo Governo ao Tribunal de Contas em 29 de Dezembro de 1998, dentro do prazo previsto na Constituição e no n.º 2 do artigo 24.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro —, procurando-se dentro do calendário habitual ter em consideração o disposto no n.º 3 do referido artigo 24.º da Lei n.º 6/91, que estabelece o prazo de 30 de Junho para a Assembleia da República apreciar e aprovar a Conta Geral do Estado incluindo a da segurança social.

No que respeita às condições em que o Tribunal tem vindo a desenvolver as suas actividades, designadamente a da preparação do actual parecer, os principais aspectos referidos nos anos anteriores quanto ao seu reflexo no funcionamento da instituição, em particular os que se relacionam com a disponibilidade em recursos humanos, não conheceram evolução significativa, continuando a constituir séria preocupação para o Tribunal quanto ao exercício eficaz das suas competências.

No presente parecer, que acompanha a sua estrutura habitual, salienta-se de seguida, alguns dos aspectos relevantes dos seus diversos capítulos.

Relativamente ao exercício do controlo da receita, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto, o Tribunal de Contas tem-se deparado cada ano com mais dificuldades, pelas alterações constantes introduzidas no sistema de cobrança e contabilização da mesma, sem que, sobre elas, o Ministério das Finanças tenha a preocupação de informar o Tribunal.

Estas alterações que, como é óbvio têm implicações nas tabelas de contabilização da receita, dos serviços cobradores/administradores e na CGE são comunicadas aos serviços do Ministério das Finanças por despacho interno, deparando-se o Tribunal com os seus efeitos apenas quando lhe é remetida a CGE.

A falta de informação, aliada às carências com que o TC se tem vindo a debater nos últimos anos em matéria de recursos humanos, dificulta o exercício das competências cometidas ao Tribunal de Contas nesta área, obrigando a alteração de metodologias de análise num horizonte temporal manifestamente insuficiente; por estas e outras razões tem sido impossível ao Tribunal dar cumprimento ao determinado no artigo 36.º da Lei n.º 98/97, de 9 de Agosto, sobre o acompanhamento da execução do Orçamento do Estado.

No âmbito do orçamento da receita e tendo em vista o seu controlo por parte do Tribunal de Contas, foi previsto no Plano de Fiscalização de 1998, um conjunto de acções que, revestindo a forma de auditoria e ou de análise interna tiveram como finalidade avaliar da:

Conformidade dos valores inscritos na CGE;
Consistência dos valores em todas as fases do ciclo da receita, mormente nas que respeitam à cobrança e aos reembolsos pagos;
Eficácia da administração fiscal na cobrança de dívidas em execução fiscal.

Com vista à prossecução dos objectivos referidos foram desenvolvidas, entre outras, acções na Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) no âmbito do imposto sobre o rendimento, com particular incidência no estudo do sistema de controlo interno das cobranças e da conciliação dos valores cobrados com os documentos que lhe servem de suporte.

Na mesma Direcção-Geral e prosseguindo os dois primeiros objectivos referidos, procedeu-se à análise da contabilidade do serviço de administração da receita do imposto sobre o valor acrescentado, bem como dos documentos relativos à conta da responsabilidade da Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado (DSCIVA).

Com o mesmo objectivo e utilizando idêntica metodologia se procedeu em relação aos impostos cobrados e administrados pela Direcção-Geral da Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC).

Ciente da necessidade de dar continuidade aos trabalhos iniciados no âmbito do parecer sobre a CGE de 1996 junto dos serviços da DGCI que têm a seu cargo a inspecção tributária, o Tribunal, através dos seus serviços de apoio levou a cabo uma auditoria a alguns dos serviços daquela Direcção-Geral à qual está atribuída todo o processo de cobrança coerciva de dívidas fiscais; tendo por base as liquidações não pagas durante

(1) Tal só poderá verificar-se quando a Conta Geral do Estado for do conhecimento do Tribunal numa data anterior a 31 de Dezembro, como aliás está previsto na proposta de lei de enquadramento orçamental recentemente apresentada pelo Governo na Assembleia da República.

(2) Os pareceres das Regiões Autónomas são preparados pelas respectivas Secções Regionais e aprovados por um colectivo especial do Tribunal de Contas, nos termos do artigo 42.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

os prazos de cobrança voluntária findos em 1997, foram seleccionados dois serviços locais e em cada um deles, as 10 maiores dívidas relativas a imposto sobre o rendimento (IR), imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e contribuição autárquica (CA).

No campo da despesa, de acordo com o Plano de Fiscalização de 1998, foi previsto um conjunto de acções de controlo nesta área, dentro da preocupação de dar continuidade ao esforço que tem vindo a desenvolver-se no sentido do levantamento e acompanhamento do sistema da concessão de subsídios e outras formas de apoio, directo ou indirecto, por parte do Estado [artigo 41.º, n.º 1, alínea *h*), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto].

Algumas destas acções, conquanto tenham já sido objecto de análise em anos anteriores, a sua inclusão no presente parecer visa averiguar, nalgumas delas, o grau de acatamento às recomendações então formuladas pelo Tribunal face a procedimentos incorrectos detectados, noutras a complementar análises de anos anteriores, tendo em conta a sua dimensão financeira e o grau de risco envolvido; em todas elas procura-se averiguar da eficácia dos apoios concedidos, para além dos tradicionais aspectos de legalidade e regularidade.

No presente parecer foram realizadas auditorias aos seguintes sistemas de apoios: apoios concedidos pela Direcção Geral das Pescas e Aquicultura à *«Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca»*, pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres à *«Melhoria do Impacto Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários»,* e, pela então Direcção-Geral dos Portos, Navegação e Transportes Marítimos à *«Marinha de Comércio Nacional»*; dos sistemas de apoios concedidos indirectamente pelo Estado, através de fundos e serviços autónomos; foi realizada uma auditoria às *«Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC»*, co-financiadas pelo FEOGA — Garantia e por verbas do OE transferidas para o IFADAP que procede ao pagamentos desses apoios aos beneficiários.

Enquadrados também nos apoios concedidos pelo Estado, os benefícios fiscais continuaram a ser objecto de controlo por parte do Tribunal, através do desenvolvimento de acções que visaram avaliar do cumprimento da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, quanto à publicitação e fundamentação dos actos administrativos que impliquem perda de receita fiscal.

Dando continuidade às acções desenvolvidas em sede dos pareceres sobre as CGE de 1995 e 1996 realizou-se uma auditoria à Direcção de Serviços de Benefícios Fiscais (DSBF) que abrangeu não só o acompanhamento dos processos de benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 49.º-A, n.os 1 e 4, do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), já analisados em anos anteriores, mas também a análise de novos processos no mesmo âmbito.

Ainda no domínio da despesa, para além dos habituais capítulos do «Processo orçamental» e «Análise global da execução do orçamento da despesa», no Ministério das Finanças, no âmbito da DirecçãoGeral do Tesouro e da Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (nesta quanto aos processos transitados da DGT), foi desenvolvida uma acção de verificação orientada para a análise da transferência de saldos de rubricas do capítulo 60 (despesas excepcionais) para a conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97» e da utilização dessas verbas em 1998.

No âmbito dos investimentos do Plano [cf. o artigo 41.º, alínea *e*), da Lei n.º 98/97], o presente parecer inclui uma análise da execução global do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), em especial da sua expressão financeira anual, e a síntese dos relatórios de auditoria aos Programas *«Modernização da Rede Fundamental»* e *«Modernização da Rede Complementar»* dos quais é executor a Junta Autónoma de Estradas.

O âmbito das auditorias foi delimitado temporalmente pelo período de execução do Plano Rodoviário Nacional *(1985-1997)* e pelos planos de médio e de longo prazos da JAE *(1987-1995)* por se ter considerado ser este o período razoável à realização de uma auditoria de gestão direccionada à avaliação do sistema de planeamento e à avaliação da consecução dos objectivos definidos politicamente nos domínios dos resultados físicos e financeiros.

No capítulo da dívida pública, para além da análise dos factores determinantes da evolução da dívida directa do Estado (interna e externa) e dos encargos a ela associados, bem como da dívida garantida, designadamente a concessão de avales do Estado e a evolução das responsabilidades daí decorrentes, continua a assumir particular ênfase a análise da aplicação do produto dos empréstimos, com especial incidência nas situações contempladas nos artigos 61.º e 62.º da Lei do Orçamento, relativamente às quais se continua a verificar a sistemática violação quer da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado quer da própria Constituição, com importantes implicações na transparência e rigor das contas públicas.

Como se tem vindo a assinalar em pareceres de anos precedentes, na medida em que a inventariação do Património do Estado não se encontra ainda concluída e a Conta Geral do Estado continua a não ser acompanhada de um balanço entre valores activos e passivos, a análise que se tem vindo a desenvolver circunscreve-se a uma actividade de acompanhamento da evolução do seu património financeiro, tendo em conta as disposições legais aplicáveis, em particular a Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, e artigo 4.º da Lei n.º 14/96, de 20 de Abril. Tal actividade, que inicialmente se limitava aos activos geridos pelos serviços do Ministério das Finanças com competências específicas nesta matéria (DGT, FRDP, FRV e IGCP) tem vindo a estender-se desde 1993 a outros fundos e serviços públicos, tendo por base a informação proporcionada por instruções emitidas pelo Tribunal nos termos da sua Resolução n.º 10/93 — 2.ª Secção, de 17 de Janeiro de 1994.

No presente relatório, a análise dos activos geridos por estes organismos, embora continue a não assegurar a cobertura exaustiva do património financeiro do sector, conheceu novo alargamento, passando a abranger um conjunto de 78 entidades do sector público, contra 74 no ano de 1996. Em 1997, para além de prosseguir o acompanhamento das acções do ano anterior relacionadas com a execução dos contratos entre o Estado e a LISNAVE, bem como a função que a PARTEST tem vindo a assumir nos processos de privatização, iniciou-se a análise do contrato que o Estado celebrou com a Torralta, em 9 de Julho de 1977, tendo-se constituído, por deliberação da 2.ª Secção do Tribunal em sessão de 29 de Outubro de 1998, um grupo de trabalho *ad hoc* para acompanhamento da execução do processo de cedência dos créditos que o Fundo de Turismo e o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) detinham sobre a Torralta. Enquadrando-se nesta finalidade, mas com uma perspectiva mais ampla no domínio do património financeiro, realizaram-se, no âmbito do presente parecer, acções de verificação externa junto destes organismos (Fundo de Turismo e IEFP).

Quanto às operações de tesouraria, procedeu-se à verificação de todos os movimentos operados nas contas que têm sido objecto de verificação regular «Antecipação de receitas — alínea *a*) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90» e «Tesouro Público — Conta aplicações/Recursos disponíveis», tendo-se procedido igualmente à análise da conta «Outros valores a regularizar», com a finalidade de conhecer a natureza dos movimentos envolvidos, bem como do «Balanço de tesouraria» constante do relatório da Conta e da forma como estão aí agrupadas as contas do Tesouro.

No que concerne às operações de encerramento da Conta, no âmbito da receita, procedeu-se, como tem vindo a ser habitual, à análise da transferência de saldos de receitas consignadas, ao apuramento dos saldos em documentos e em dinheiro, tendo-se para a análise destes, recorrido à contabilidade do Tesouro, cujos diários têm vindo a ser remetidos ao Tribunal de Contas por correio electrónico e trabalhados pelos serviços do Tribunal informaticamente. Na área da despesa, procedeu-se à análise da retroacção de reposições efectuadas em 1998, ao ano de 1997.

A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, no seu artigo 41.º, acrescentou à enumeração dos aspectos da Conta Geral do Estado sujeitos à apreciação do Tribunal as alíneas *d*) e *i*), contemplando respectivamente, a análise dos fluxos entre o Orçamento do Estado e o Sector Empresarial do Estado e a dos fluxos financeiros com a União Europeia (UE). De acordo com o previsto no Plano de Fiscalização do Tribunal para 1998, nos Sectores de Auditoria envolvidos, apresenta-se no presente parecer uma primeira análise desses fluxos, que será naturalmente objecto de aperfeiçoamentos futuros.

O capítulo relativo aos fluxos financeiros com a União Europeia integra a análise de determinadas contribuições financeiras para o orçamento comunitário e uma análise global dos fluxos financeiros oriundos da UE no âmbito do QCA II e do Fundo de Coesão, tendo por base o horizonte temporal 1994-1999. A avaliação da execução financeira global do QCA só é perceptível se visualizada no horizonte temporal do quadro estratégico em que se integra (Plano de Desenvolvimento Regional — PDR, 1994-1999), razão por que foi este o período considerado para análise global dos referidos fluxos. Este capítulo integra ainda a síntese dos relatórios de auditoria aos sistemas de gestão e avaliação do controlo interno do Fundo de Coesão *(1993-1997)* e do FEDER *(1994-1997)*.

Quanto à elaboração do parecer sobre a conta da segurança social (CSS), optou-se, na linha metodológica antecedentemente adoptada, por um aprofundamento da análise de certos aspectos relevantes emergentes dos temas de abordagem necessária, bem como, noutros casos, pela adequada reformulação tendente à melhor legibilidade do trabalho final, sem prejuízo, obviamente, da indispensável qualidade e do rigor técnico.

Assim, salienta-se, por um lado, o teste alargado efectuado, com base nas contas das diversas entidades, às operações de consolidação conducentes à CSS, com vista à melhor compreensão dos mecanismos envolvidos e à confirmação dos valores apresentados, bem como a análise evolutiva de casos paradigmáticos persistentemente incluídos na rubrica «Outros devedores e credores»; por outro lado, procurou-se articular os trabalhos específicos para a elaboração deste parecer com, na parte aplicável, as acções externas direccionadas a áreas-chave ou de marcada relevância social, de que se destacam as auditorias realizadas no âmbito deste subsector, como sejam, por exemplo, as auditorias aos *Sistemas de Controlo e Cobrança das Contribuições da Segurança Social* e ao *Rendimento Mínimo Garantido* (em curso), para além de outras realizadas a algumas instituições do sistema de segurança social.

II — Processo orçamental

2.1 — Lei do Orçamento

A Lei do Orçamento do Estado para 1997, Lei n.º 52-C/96, foi aprovada pela Assembleia da República em 12 de Dezembro de 1996, tendo sido publicada no 3.º suplemento ao *Diário da República,* de 27 de Dezembro de 1996, cuja distribuição ocorreu a 9 de Janeiro de 1997. Nos termos da referida lei, o Orçamento entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 1997.

Na fase final da execução orçamental, através da Lei n.º 130-B/97, de 31 de Dezembro, o Orçamento foi alterado na parte respeitante aos mapas anexos II a IV e XI.

2.2 — Decreto de execução orçamental

O artigo 16.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (LEOE), dispõe que *«o Governo deve tomar as medidas necessárias para que o Orçamento do Estado possa começar a ser executado no início do ano económico a que se destina, devendo, no exercício do poder de execução orçamental, aprovar os decretos-leis contendo as disposições necessárias a tal execução, sem prejuízo da imediata aplicação das normas da lei do orçamento que sejam directamente exequíveis [...]».*

Não obstante o conteúdo deste preceito legal, o decreto de execução orçamental para o ano de 1997 — Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril — foi mais uma vez publicado após a entrada em vigor do Orçamento. A produção de efeitos deste diploma, nos termos do seu artigo 38.º foi, no entanto, retroagida a 1 de Janeiro, ou seja, à data da entrada em vigor da Lei do Orçamento.

A análise do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril, relativamente ao do ano anterior, merece os seguintes comentários:

a) *Aplicação do novo regime de administração financeira do Estado.* — O decreto de execução orçamental para 1997 neste domínio estabeleceu normas idênticas às de anos anteriores, salientando-se como mais significativos os seguintes aspectos:

A transição para o novo regime financeiro seria efectivada à medida que os serviços e organismos fossem reunindo as condições adequadas, mediante despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta do Director-Geral do Orçamento;

Os serviços e organismos abrangidos pela transição deverão contabilizar todos os movimentos efectuados de acordo com as normas do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho;

Relativamente aos demais serviços e organismos da Administração Pública não abrangidos pela transição foram mantidas em vigor as normas dos diplomas constantes do n.º 1 do artigo 57.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

Durante a presente execução orçamental transitaram para o novo Regime de Administração Financeira do Estado os seguintes serviços e organismos:

Ministérios	Serviços e organismos
Negócios Estrangeiros	Secretaria-Geral.
Administração Interna	Direcção-Geral de Viação.
Saúde	Secretaria-Geral. Direcção-Geral da Saúde. Direcção-Geral das Instalações e Equipamentos da Saúde. Departamento de Recursos Humanos da Saúde.
Trabalho e da Solidariedade	Secretaria-Geral. Instituto de Desenvolvimento e Inspecção das Condições de Trabalho.

Fonte. — Direcção-Geral do Orçamento.

b) *Regime duodecimal.* — À semelhança de anos anteriores continuaram a não estar sujeitas ao regime duodecimal as dotações orçamentais destinadas a remunerações certas e permanentes, segurança social, encargos de instalações, comunicações, locação de bens, seguros, encargos da dívida pública, e ainda as referentes a:

Despesas de capital e despesas com compensação em receita comunitária inscritas no capítulo 50;

Relativas às importâncias dos reforços e inscrições;

Inscritas nos capítulos 60 e 70 do orçamento do Ministério das Finanças;

Inscritas nos capítulos 03 e 04 do orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros;

Com valor anual não superior a 300 contos;

As referentes às despesas com compensação em receita, incluindo contas de ordem.

Relativamente aos serviços e fundos autónomos foi novamente fixado em 250 000 contos, por dotação, o valor a partir do qual se torna necessária autorização do Ministro das Finanças com vista à antecipação total ou parcial dos duodécimos.

c) *Fundos de maneio.* — Tal como em anos anteriores, os fundos de maneio a que se refere o artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, puderam ser constituídos em 1997 por um valor a definir pelos dirigentes dos serviços e organismos, tendo em conta, nos termos do referido artigo, o princípio de unidade de tesouraria e o objectivo de satisfazer as necessidades inadiáveis dos serviços, sendo a sua liquidação obrigatoriamente efectuada até 31 de Janeiro do ano seguinte àquele a que respeitam.

Nos serviços que permaneceram no antigo regime, a constituição de fundos permanentes para a realização de despesas de pequeno montante que excedam um duodécimo por rubrica, com excepção das referentes a pessoal, continuou dependente da autorização do respectivo ministro, com a concordância do Ministro das Finanças, devendo os saldos que porventura se verifiquem no final do ano económico ser repostos nos cofres do Estado até 14 de Fevereiro do ano seguinte.

Como tem sido referido, depara-se, assim, com duas realidades distintas consoante os serviços permaneçam no antigo ou tenham transitado para o novo regime.

d) *Reposições.* — Para os serviços que transitaram para o novo regime, o decreto de execução orçamental manteve em vigor o conteúdo do normativo do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto, diploma, entretanto, revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho.

Assim, a retroacção de reposições ao ano da realização da despesa quando indispensável ao acerto das respectivas autorizações e pagamentos e a correcção por estorno de reposições não abatidas para abatidas, no caso de se verificar excessos de pagamentos que não seja possível regularizar de outra forma, não previstas no enquadramento legal do novo regime de administração financeira do Estado, continua a ser possível no ano de 1997, em relação aos serviços que transitaram para esse regime.

Por outro lado, o decreto de execução orçamental em execução do disposto no artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 155/92 veio fixar em 5000$ o montante mínimo das reposições.

Estamos, novamente, perante duas realidades.

Assim, para os serviços que se mantêm no antigo regime, é-lhes aplicável o disposto no Decreto-Lei n.º 324/80, pelo que, nos termos do artigo 2.º, não haverá lugar ao processamento de reposições quando o total das quantias indevidamente ou a mais recebidas seja inferior a 100$; no caso dos serviços que transitaram para o novo regime já só haverá lugar ao processamento de reposições quando o valor for igual ou superior a 5000$.

e) *Informação a prestar pelos fundos e serviços autónomos.* — A informação a prestar pelos fundos e serviços autónomos sobre saldos de depósitos ou outras aplicações financeiras e respectivas remunerações continuou a ser remetida à Direcção-Geral do Orçamento e à Direcção-Geral do Tesouro, enquanto que a relativa a operações de financiamento, nomeadamente empréstimos e amortizações efectuadas, bem como as previstas até ao final do ano, passou a ser remetida à Direcção-Geral do Orçamento e ao Instituto de Gestão do Crédito Público ([3]).

A fim de permitir uma informação consolidada do conjunto do sector público administrativo, os fundos e serviços autónomos continuaram a enviar às delegações da Direcção-Geral do Orçamento os dados referentes à situação da dívida e dos activos expressos em títulos da dívida pública.

f) *Informação a fornecer pelos municípios, Regiões Autónomas e Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.* — A fim de permitir uma informação consolidada do conjunto do sector público administrativo, os municípios e as Regiões Autónomas continuaram a remeter à Direcção-Geral do Orçamento os orçamentos, as contas trimestrais e as contas anuais, nos 30 dias subsequentes, respectivamente, à sua aprovação e ao período a que respeitam, bem como informação sobre a dívida por si contraída e sobre os activos expressos em títulos da dívida pública.

De modo idêntico, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social continuou a proceder à remessa mensal à Direcção-Geral do Orçamento dos elementos referentes à execução financeira do orçamento da segurança social.

([3]) Organismo que sucedeu em algumas atribuições à Direcção-Geral do Tesouro.

g) *Saldos de gerência.* — Os saldos das contas de gerência que por lei constituam receitas dos fundos autónomos e dos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira deverão ser integrados, obrigatoriamente, no orçamento privativo do ano corrente até ao fim do mês seguinte ao fixado para apresentação das contas de gerência.

Os saldos das receitas consignadas no Orçamento do Estado aos serviços sem autonomia financeira apurados em 1996 e os que se viessem a verificar em 1997 constituíram receitas do Estado, ainda que com prejuízo das respectivas leis orgânicas, exceptuando os casos em que, de forma inequívoca, se demonstrasse a necessidade de transição de saldos.

h) *Prazos para autorização das despesas e receitas.* — Para além dos prazos habituais fixados no que concerne a autorização de despesas, estabelece-se um período complementar para arrecadar receitas. Assim, tal como no ano anterior, para efeitos de encerramento da Conta Geral do Estado e nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, aditado pelo artigo 7.º da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março (Lei do Orçamento), a efectivação dos créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 1997 pode ser realizada até 15 de Fevereiro de 1998, relevando para efeitos da execução orçamental de 1997.

i) *Aquisição de bens e serviços.* — Tal como no ano anterior, a aquisição de bens e serviços, incluindo os de informática e as empreitadas de obras públicas a realizar pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros no exterior e as despesas com o transporte de mobiliário e objectos de uso particular do pessoal diplomático, especializado e administrativo, quando deslocado no ou para o estrangeiro ou transferido para o Ministério, ficaram isentas das formalidades legais exigíveis, sendo, no entanto, obrigatória a consulta a, pelo menos, três entidades.

As despesas a satisfazer por conta das dotações inscritas nos capítulos 03 — «Encargos comuns das relações externas», sob a actividade «Visitas de Estado e equiparadas» e 04 — «Cimeira da NATO», pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, puderam também ser realizadas com dispensa de quaisquer formalidades legais.

j) *Consignação de receita ao Ministério da Saúde.* — A consignação de receita do imposto de consumo sobre o tabaco foi novamente fixada em 1 530 000 contos.

2.3 — Alterações orçamentais

A LEOE define, no seu artigo 20.º, o regime das alterações orçamentais, especificando as que necessitam de autorização da Assembleia da República e as que se enquadram na área da competência do Governo, encontrando-se estas reguladas pelo Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril.

Além disso, e à semelhança de anos anteriores, a Assembleia da República autorizou genericamente o Governo, através do disposto no artigo 5.º da Lei do Orçamento do Estado, a proceder a transferências de verbas entre determinadas dotações, independentemente da sua classificação orgânica e ou funcional.

Os Serviços de Apoio do Tribunal de Contas procederam, como habitualmente, à análise e registo das alterações orçamentais que foram sendo efectuadas, tendo em vista a sua apreciação e confronto com os valores apresentados na Conta.

Nos termos do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, são enviadas ao Tribunal, até ao último dia do mês seguinte ao final de cada trimestre, relações das alterações orçamentais autorizadas no período imediatamente anterior, com excepção das referentes ao último trimestre de cada ano, as quais são remetidas conjuntamente com a Conta Geral do Estado. Este facto conduz a que os Serviços de Apoio do Tribunal de Contas não disponham atempadamente de elementos necessários à harmonização e comparação com os valores da execução orçamental inscritos na Conta.

Deste modo, como referido nos pareceres sobre as Contas de 1995 e de 1996, torna-se necessário, com vista à elaboração atempada do presente capítulo, que as relações de alterações orçamentais relativas ao 4.º trimestre sejam disponibilizadas — não obstante a lei determinar a sua remessa conjuntamente com a Conta Geral do Estado —, no 1.º semestre do ano seguinte. Por forma a obviar a esta condicionante foi solicitada a sua remessa à Direcção dos Serviços Gerais do Orçamento e da Conta e às delegações que não a tinham efectuado até 30 de Junho ([4]), tendo as referidas relações sido recebidas atempadamente.

2.3.1 — Alterações que modificaram o montante global da despesa (e receita) orçamentada (mapas anexos n.os 1-A e 1-B).

O montante global da despesa (e receita), inicialmente fixado, foi ao longo da execução orçamental elevado em mais 3 643 458 680 contos, o que corresponde a uma variação positiva de aproximadamente 48,3 %, bastante superior à registada no ano anterior (+ 0,6 %).

Este aumento foi devido, exclusivamente, à abertura de créditos especiais pelo Governo, uma vez que o orçamento rectificativo, aprovado pela Lei n.º 130-B/97, de 31 de Dezembro, não alterou o montante da despesa fixado na Lei do Orçamento.

Os créditos especiais abertos pelo Governo tiveram cobertura em receitas sujeitas ao regime de contas de ordem (0,16 %), em saldos de anos anteriores (1,63 %) e em receitas consignadas (98,21 %), nos termos previstos na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril.

Dos créditos especiais abertos com cobertura em receitas consignadas, no valor de 3 595 062 343 contos, 3 130 000 000 contos, ou seja, 87,1 %, referiram-se à emissão de títulos de curto prazo (2 900 000 000 contos) e à contracção de empréstimos externos de curto prazo (230 000 000 contos), que se destinaram, respectivamente, à amortização de dívida interna e externa, desse prazo.

Importa, contudo, referir que o elevado valor relativo à emissão de títulos de curto prazo e, por conseguinte, à abertura de créditos especiais, prende-se com o facto da contabilização dos Bilhetes do Tesouro (BT) ter passado a ser levada ao Orçamento do Estado, quando anteriormente apenas era levado o seu produto líquido (como emissão, se positivo, como amortização, se negativo). A constatação do novo procedimento, a partir da presente execução orçamental, já havia, aliás, sido objecto de referência no parecer sobre a CGE/95 ([5]), no contexto das considerações emitidas pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) em sede de exercício do princípio do contraditório.

Como o OE/97 não havia contemplado inicialmente a contabilização dos BT, ela acabou por ser efectuada através da abertura de um crédito especial, no 1.º trimestre ([6]). De referir, por outro lado, que a abertura de créditos especiais por meio da emissão de BTs encontra antecedentes nas execuções orçamentais dos anos de 1993 e de 1995 ([7]), que, por implicar aumento da despesa total do Orçamento do Estado, face ao disposto no n.º 1 do artigo 20.º da LEOE, foi, relativamente a 1997, efectuada ao abrigo da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 75.º da Lei do OE/97 ([8]), no âmbito da autorização legislativa concedida ao Governo tendo em vista a prossecução de uma gestão eficiente da dívida pública, à semelhança do que havia ocorrido em 1995, através de norma idêntica ([9]).

Relativamente ao OE/98, verifica-se já a contabilização dos BT nas seguintes rubricas de classificação orgânica e económica:

Orçamento da despesa:

Ministério das Finanças:

Capítulo 07 — «Encargos da Dívida Pública» — divisão 01 — «Instituto de Gestão do Crédito Público» — subdivisão 98 — «Despesas com compensação em receita, sem transição de saldos»:

CE: 10.01.03 — «Passivos financeiros/Amortização da dívida pública/Títulos a curto prazo — Outros sectores» — 2 800 000 000 contos;

Orçamento da receita:

Capítulo 11 — «Passivos financeiros» — grupo 03 — «Títulos a curto prazo — Outros sectores:

Artigo 01 — «Títulos a curto prazo — Outros sectores» — 2 800 000 000 contos.

Na sua resposta, a Direcção-Geral do Tesouro referiu que o respectivo teor não suscitou, da sua parte, qualquer comentário.

De modo idêntico se pronunciou o Instituto de Gestão do Crédito Público.

A Direcção-Geral do Orçamento, por seu lado, apontou algumas divergências nos valores constantes do mapa anexo n.º 1-A, em consequência de alterações que, por lapso, não foram comunicadas em devido tempo ao Tribunal, tendo sido efectuadas as correspondentes rectificações de acordo com os elementos prestados ([10]).

Para finalizar este ponto, é de referir que as alterações analisadas, no seu conjunto, aumentaram a previsão das receitas e despesas efectivas em 513 458 680 contos, não tendo, portanto, sido alterado o défice orçamental inicialmente previsto.

([4]) 1.ª, 5.ª, 7.ª, 9.ª, 12.ª e 13.ª Delegações.

([5]) Vide parecer sobre a CGE/95, capítulo II — «Processo orçamental», ponto 2.3.1.

([6]) De acordo com o ofício n.º 331, de 29 de Abril de 1997, da 3.ª Delegação da DGO.

([7]) Vide parecer sobre a CGE/93, capítulo II — «Processo orçamental», ponto 2.3.1, e parecer sobre a CGE/95, capítulo II — «Processo orçamental», ponto 2.3.1.

([8]) Autorizou o reforço das dotações orçamentais para amortização de capital, incluindo a redução do produto da emissão de Bilhetes do Tesouro.

([9]) Alínea *a*) do n.º 1 do artigo 79.º

([10]) Correcções nos valores relativos à contrapartida na receita decorrentes da abertura de créditos especiais nos 3.º e 4.º trimestres, conforme elementos fornecidos pela 14.ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento.

2.3.2 — Alterações que modificaram o total da despesa prevista para cada um dos ministérios sem terem alterado o montante global da despesa orçamentada (mapa anexo n.º 2).

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

a) Distribuição da dotação provisional inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, conforme o n.º 4 do artigo 20.º da LEOE, para fazer face a despesas não previstas e inadiáveis;
b) Transferências de verbas previstas no artigo 6.º da Lei do Orçamento ([11]).

2.3.2.1 — Dotação provisional

Esta dotação foi inicialmente orçamentada em 167 milhões de contos ([12]) (162 milhões de contos para despesas correntes e 5 milhões para despesas de capital).

Durante a execução orçamental, a parcela da dotação constituída para fazer face a despesas de capital foi reforçada em 2 050 000 contos por contrapartida em anulação na parcela destinada a despesas correntes ([13]).

O montante utilizado da dotação provisional, no seu conjunto, foi de 166 987 073 contos (159 946 891 contos para despesas correntes e 7 040 182 contos para despesas de capital), o que representa um grau de utilização de 99,99 %, valor ligeiramente superior ao registado no ano anterior (98,95 %).

Em termos globais, a dotação provisional utilizada foi absorvida por quase todos os ministérios, sendo no entanto de destacar os Ministérios da Educação (35,47 %), da Saúde (23,81 %), e das Finanças (17,71 %), os quais, em conjunto, beneficiaram, aproximadamente, de 76,99 % do total da dotação distribuída.

2.3.2.2 — Alterações orçamentais ao abrigo do artigo 6.º da Lei do Orçamento

Ao abrigo do n.º 1 do artigo 6.º da Lei do Orçamento, que autorizou o Governo a efectuar a transferência das dotações inscritas a favor dos serviços que fossem deslocados do centro para a periferia e de um ministério para outro ou de um departamento para outro dentro do mesmo ministério, ocorreram as seguintes transferências de verbas entre capítulos e ou entre rubricas de classificação funcional nos Encargos Gerais da Nação e nos Ministérios da Defesa, das Finanças, da Justiça e da Saúde. De referir que as transferências de verbas ocorridas entre rubricas de classificação funcional no Ministério da Defesa foram efectuadas ao abrigo do n.º 24 do artigo 6.º, através do qual o Governo foi autorizado a transferir até 200 000 contos da dotação do Programa «Actualização Acelerada da Cartografia» para o financiamento da recuperação do edifício da Capitania de Aveiro.

(Em contos)

	Em valor		Observações
Encargos Gerais da Nação:			
Capítulos	+	*6 943*	
05 — Presidência do Conselho de Ministros	+	6 943	(*a*)
Rubricas de classificação funcional		*0*	
1.01 — Serviços gerais da Administração Pública	–	77 788	(*b*)
2.05 — Serviços culturais, recreativos e religiosos	+	77 788	(*c*)
Ministério da Defesa Nacional:			
Capítulos		*0*	
01 — Gabinetes dos membros do Governo, órgãos e Serviços Centrais do MDN	–	20 000	(*d*)
02 — Estado-Maior-General das Forças Armadas	–	102 000	(*d*)
03 — Marinha	–	1 734 000	(*d*)
04 — Exército	–	1 291 000	(*d*)
05 — Força Aérea	+	3 147 000	(*d*)
Rubricas de classificação funcional		*0*	
1.02 — Defesa nacional	–	200 000	(*e*)
3.03 — Transportes e comunicações	+	200 000	(*e*)
Ministério das Finanças:			
Capítulos		*0*	
01 — Gabinetes dos membros do Governo e Serviços de Apoio	+	63 017	(*f*)
08 — Serviços fiscais e alfandegários	+	930 000	(*g*)
60 — Despesas excepcionais	–	993 017	(*h*)
Ministério da Justiça:			
Capítulos	–	*6 943*	
01 — Gabinetes dos membros do Governo e Serviços de Apoio	–	6 943	(*i*)
Ministério da Economia:			
Rubricas de classificação funcional		*0*	
3.02 — Indústria e energia	–	6 840	(*j*)
3.04 — Comércio e turismo	+	6 840	(*j*)
Total		**0**	

(*a*) Reforço na dotação do Instituto da Comunicação Social pela transferência de verbas afectas à Secretaria-Geral do Ministério da Justiça, nos termos do n.º 4 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 34/97, de 31 de Janeiro.

(*b*) Transferência de verbas afectas à Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros em reforço da dotação do Instituto da Comunicação Social, nos termos da disposição legal referida na alínea anterior.

(*c*) Reforço na dotação do Instituto da Comunicação Social por contrapartida na transferência referida na observação (*b*).

(*d*) Conjunto de alterações efectuadas ao abrigo da Lei de Programação Militar.

(*e*) Alterações efectuadas ao abrigo do n.º 24 do artigo 6.º da Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro.

(*f*) Reforço na dotação da Direcção-Geral de Assuntos Europeus e Relações Internacionais por contrapartida em transferência de verba da Direcção-Geral do Tesouro, nos termos da alínea *j*) do n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro (Lei orgânica do Ministério das Finanças).

(*g*) Reforço na dotação da Direcção-Geral dos Impostos por contrapartida em transferência de verba da Direcção-Geral do Tesouro, nos termos da alínea *a*) do n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 158/96.

(*h*) Total das transferências de verbas da Direcção-Geral do Tesouro em contrapartida dos reforços referidos nas observações (*f*) e (*g*).

(*i*) Contrapartida do reforço referido na observação (*a*).

(*j*) Alterações em resultado da modificação na estrutura hierárquico-funcional do Ministério da Economia, operada pela nomeação, pelo Decreto do Presidente da República n.º 70-D/97, de 27 de Novembro, dos Secretários de Estado Adjunto do Ministro, do Comércio, do Turismo, e da Indústria e Energia, tendo sido extintas as Secretarias de Estado da Competitividade e Internacionalização, e do Comércio e Turismo.

2.3.3 — Alterações que não modificaram o total da despesa prevista para cada ministério (mapa anexo n.º 3)

Para além de todas as alterações orçamentais atrás referidas, que modificaram o total da despesa inicialmente prevista para cada um dos ministérios e capítulos, o Governo procedeu ainda, ao longo da execução orçamental, a transferências de verbas entre dotações do mesmo departamento ministerial. Apesar de elas se anularem em valor, o montante total daquelas alterações ascendeu a cerca de 5 795 870 330 contos.

A relação entre o valor das alterações orçamentais e o do orçamento inicial dá, em certa medida, a dimensão das transferências de verbas efectuadas.

Este quociente foi, em termos globais, de 76,78 % (12,83 % em 1996), variando entre 131,28 % (Ministério das Finanças) e 0,30 % (Ministério da Solidariedade e Segurança Social).

2.3.4 — Alterações de natureza funcional (mapa anexo n.º 4)

As alterações referidas nos pontos 2.3.1 e 2.3.2 implicaram, naturalmente, ajustamentos no orçamento da despesa, segundo o critério da classifi-

([11]) Algumas das alterações aqui incluídas, designadamente as enumeradas no ponto 2.3.2.2, podem ser questionadas face à norma do n.º 2 do artigo 20.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (LEOE).

([12]) Valor inferior aos 179,6 milhões de contos inicialmente orçamentados no ano anterior.

([13]) Ofício da Direcção dos Serviços Gerais do Orçamento e da Conta n.º 476/98, de 27 de Maio.

cação funcional, alterando a distribuição inicial constante do mapa III anexo à Lei do Orçamento.

Em termos globais, a função 4.01 — «Operações da dívida pública» foi a que mais beneficiou com as referidas alterações (116,02 %), seguindo-se a 3.05 — «Outras funções económicas» (18,58 %) e a 3.01 — «Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca» (17,52 %).

Relativamente a este ponto, a Direcção-Geral do Orçamento apontou algumas divergências nos valores constantes do mapa anexo n.º 4, tendo os mesmos sido rectificados de acordo com os elementos por si prestados.

2.4 — Conta Geral do Estado (CGE)

O Governo apresentou a Conta Geral do Estado relativa ao ano económico de 1997 dentro do prazo previsto na Constituição e na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE).

A Conta de 1997 foi elaborada em conformidade com as disposições da LEOE. Assim, integram a Conta Geral do Estado de 1997, para além do relatório sobre os resultados da execução orçamental, os mapas enumerados nos artigos 27.º e 29.º da citada lei, bem como os mapas relativos às contas de gerência do Tribunal de Contas (Sede e Secções Regionais dos Açores e da Madeira) de acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 1.º da Lei n.º 53/93, de 30 de Julho ([14]), que alterou a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

De salientar, conforme tem sido observado desde o parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1994, que, nos termos da referida disposição legal, a conta da Assembleia da República também deveria integrar a Conta Geral do Estado, o que uma vez mais não aconteceu em 1997.

Sobre este ponto, a Direcção-Geral do Orçamento informou que tal se ficou a dever ao facto de a conta não ter sido disponibilizada por, de acordo com informação prestada pelo Gabinete da Secretária-Geral da Assembleia da República, se encontrar, na altura, a ser auditada pelo Tribunal de Contas, não tendo ainda sido aprovada pelo Plenário da Assembleia da República, o que só viria a ocorrer, nos termos da lei, após a emissão do correspondente parecer ([15]).

Como consequência da revogação do § 1.º do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 27 223, de 21 de Novembro de 1936, e da aprovação da actual estrutura da Conta Geral do Estado, não se encontra expressa a obrigatoriedade de apresentação de um balanço entre valores activos e passivos do Estado, o que, aliás, não era cumprido.

Todavia, tal não significa que o Tribunal de Contas não se deva pronunciar sobre a gestão do património do Estado, pois a tal se encontra vinculado nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto. Nestes termos, a lacuna existente na LEOE não justifica que a Conta continue a ser incompleta neste domínio, e, consequentemente, subsista uma falta de elementos sobre o património do Estado que o Tribunal tenta superar, desde o parecer de 1989, por recurso a mecanismos de controlo autónomos.

Relativamente a este aspecto, a Direcção-Geral do Orçamento referiu que *«[...] A não apresentação de um balanço entre os valores activos e passivos do Estado decorre da impossibilidade prática da sua elaboração, pelas razões conhecidas e já transmitidas em comentários a anteprojectos de pareceres a Contas do Estado de anos anteriores. Todavia, voltamos a sublinhar que dentro dos condicionalismos existentes, continua a ser elaborado um balanço das variações patrimoniais ocorridas durante a gerência e que faz parte do relatório à Conta».*

III — Execução do orçamento da receita

3.1 — Considerações gerais

Quatro anos após a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto, esperava o Tribunal de Contas estarem os sistemas de cobrança e gestão das receitas do Estado numa fase de concretização e estabilidade tal que as disfunções apontadas pelo TC em pareceres anteriores estivessem definitivamente ultrapassadas.

Porém, conforme se pode observar pelo que no presente capítulo se descreve, a administração financeira do Estado, e particularmente a administração fiscal continua a acusar uma série de disfunções e desarticulação entre os respectivos serviços com graves implicações na produção de resultados os quais não podem ser considerados fiáveis.

Na elaboração do presente parecer os Serviços de Apoio do Tribunal depararam-se com as dificuldades já consideradas habituais, como impossibilidade de leitura dos suportes informáticos remetidos pelos serviços da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) vendo-se por isso de novo obrigados a recorrer à análise e tratamento dos documentos em suporte papel; depararam-se ainda com o facto de no decurso do ano a que a CGE em apreço respeita, terem sido aprovadas pelo Ministro das Finanças e divulgadas pelos respectivos serviços, instruções para lançamento dos valores da receita nas respectivas tabelas.

Esta inovação, de que o Tribunal de Contas só teve conhecimento quando os seus serviços de apoio deram início à análise da CGE, ou seja, em Janeiro do corrente ano, implicou a necessidade de alteração da metodologia já definida para elaboração do presente parecer, bem como do planeamento das acções de verificação.

As dificuldades referidas, aliadas à carência de recursos humanos com que o Sector de Auditoria que tem a seu cargo este capítulo se defronta, levaram a que a elaboração do presente documento decorresse em condições assaz difíceis.

3.2 — Desenvolvimento por áreas

Os Serviços de Apoio do Tribunal com base nos elementos elencados em cada um dos pontos seguintes e recorrendo aos resultados das acções desenvolvidas junto dos serviços auditados, procederam à análise e tratamento informático das informações recebidas por forma a obter um quadro de valores comparáveis com os inscritos na CGE.

Na continuação do que já tinha sido feito no ano transacto, mas com um maior grau de aprofundamento e generalizada a todas as áreas, procedeu-se à apreciação da contabilidade do Tesouro na parte pertinente, e à comparação dos respectivos valores com os da DGO e dos serviços administradores/cobradores da receita.

Dos resultados dessa análise e do confronto de valores se dá conta nos pontos que seguem.

3.2.1 — Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC)

Tal como atrás se referiu toda a informação extraída dos elementos a seguir indicados foi tratada informaticamente com recurso a uma base de dados própria:

Versões finais das tabelas modelo 28 de cada um dos caixas;
Versão final da tabela modelo 28 da DGAIEC;
Balancete da DGO relativo à mesma;
Diários da contabilidade do Tesouro;
Mapas anuais, modelos CT 10.1 e CT 10.2, das entradas e saídas de fundos, respectivamente, registados pelos caixas da DGAIEC e comunicados à DGT;
Mapas anuais, modelo CT 11, relativos aos pedidos de movimentos escriturais efectuados pelos caixas da DGAIEC à DGT.

Também a informação relativa às operações de tesouraria registadas pela DGT, nomeadamente dos movimentos relacionados com os caixas da DGAIEC, foi tratada, com base na aplicação informática implementada para o efeito, a partir dos valores registados nos diários da CT tendo-se apurado não só os valores relativos aos movimentos escriturados nas contas pelos diversos caixas e cujos valores são evidenciados no mapa adiante apresentado, designado de «Mapa das entradas e saídas de fundos por operações de tesouraria (MESOT) — Área das alfândegas», como também procederam à sua comparação com os valores constantes dos documentos remetidos com as respectivas contas de gerência.

3.2.1.1 — Análise das tabelas modelo 28 dos caixas e sua comparação com as contas de responsabilidade

3.2.1.1.1 — Análise da tabela modelo 28 da DGAIEC

Conforme o disposto na sua lei orgânica, compete à DGAIEC a elaboração da tabela anual modelo 28 — consolidando a totalidade dos valores das tabelas de todos os serviços com funções de caixa de si dependentes (31 em 1997) — e sua remessa à DGO, cabendo a execução à Direcção de Serviços Financeiros. Depois de devidamente certificada pela DGO, a DGAIEC remete ao Tribunal de Contas um exemplar daquela tabela.

Refira-se que além do envio da tabela em suporte tradicional — papel — , a DGAIEC remeteu ainda em suporte magnético, tal como já foi mencionado, todas as tabelas anuais dos serviços de caixa de si dependentes, bem como a tabela que resultou da agregação dos valores das tabelas anteriormente referidas, produzido pela Direcção de Serviços Financeiros.

Por seu lado cada uma das caixas remeteu ao Tribunal, com a respectiva conta de responsabilidade, um exemplar da tabela anual.

Os SAT procederam ao confronto dos valores inscritos na tabela elaborada pela DGAIEC relativa a cada caixa, com os da tabela elaborada pelo caixa e remetida ao TC juntamente com a conta de responsabilidade.

Verificaram ainda a coincidência ou não entre os valores correspondentes ao somatório das tabelas elaboradas pelos caixas e os inscritos na tabela anual produzida pela DGAIEC, que para efeitos de parecer sobre a CGE, é enviada ao TC.

O ciclo de conferência da receita liquidada, cobrada, anulada e reembolsada, na área da DGAIEC, encerrou com o confronto dos valores inscritos na tabela produzida pela DGAIEC com os inscritos no respectivo balancete da DGO.

Em resultado do tratamento da informação contida nos documentos anteriormente referidos, os SAT elaboraram um mapa discriminativo da receita do Estado, por cada caixa da DGAIEC, que seguidamente se apresenta.

([14]) A Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas) prevê igualmente, no seu artigo 113.º, a integração das contas do Tribunal, relativas à execução do Orçamento do Estado, na Conta Geral do Estado.

([15]) Parecer emitido em sessão de 24 de Maio de 1999 do Plenário Geral do Tribunal de Contas.

Receita liquidada, cobrada, anulada, por cobrar, reembolsada e líquida — Caixas da DGAIEC — Ano de 1997

Caixas (1)	Saldo em 1 de Janeiro de 1997 (2)	Estrutura (percentagem)	Liquidação (3)	Estrutura (percentagem)	Cobrança — Receita bruta (4)	Estrutura (percentagem)	Anulações (5)	Estrutura (percentagem)	Saldo em 31 de Dezembro de 1997 (6 = 2 + 3 – 4 – 5)	Estrutura (percentagem)	Reembolsos (7)	Estrutura (percentagem)	Receita líquida (8 = 4 – 7)	Estrutura (percentagem)
Direcção das Alfândegas de Lisboa	5 267 805$00	0,01	2 512 516 820$00	0,24	2 512 516 820$00	0,24	-30 671 111$00	-0,20	35 938 916$00	0,07	2 024 711 448$00	11,27	487 805 372$00	0,05
Alfândega do Aeroporto de Lisboa	1 264 939 205$00	2,91	17 796 295 952$00	1,69	17 519 184 405$00	1,70	72 236 209$00	0,48	1 469 814 543$00	2,99	1 384 388$00	0,01	17 517 800 017$00	1,73
Alfândega de Alcântara-Norte	2 400 956 828$00	5,51	29 293 357 630$00	2,79	28 213 687 728$00	2,74	343 153 504$00	2,27	3 137 473 226$00	6,39	990 188$00	0,01	28 212 697 540$00	2,79
Alfândega de Alverca	6 535 790 763$00	15,01	215 665 261 701$00	20,53	214 443 257 582$00	20,82	679 618 730$00	4,50	7 078 176 152$00	14,42	63 910 415$00	0,36	214 379 347 167$00	21,19
Alfândega de Jardim do Tabaco	6 597 333 926$00	15,15	209 591 770 128$00	19,95	206 807 289 010$00	20,08	1 286 616 605$00	8,52	8 095 198 439$00	16,49	26 981 183$00	0,15	206 780 307 827$00	20,44
Delegação Aduaneira de Cais dos Soldados	85 515 725$00	0,20	84 626 240$00	0,01	170 141 965$00	0,02	–$–	0,00	–$–	0,00	–$–	0,00	170 141 965$00	0,02
Alfândega de Xabregas	10 301 159 684$00	23,66	88 475 363 315$00	8,42	89 917 202 424$00	8,73	1 455 018 071$00	9,63	7 404 302 504$00	15,08	11 590 501$00	0,06	89 905 611 923$00	8,89
Total das caixas da área de Lisboa	27 190 963 936$00	62,45	563 419 191 786$00	53,63	559 583 279 934$00	54,34	3 805 972 008$00	25,20	27 220 903 780$00	55,44	2 129 568 123$00	11,85	557 453 711 811$00	55,09
Alfândega do Aeroporto do Porto	601 558 991$00	1,38	9 429 478 572$00	0,90	9 212 438 294$00	0,89	10 473 962$00	0,07	808 125 307$00	1,65	–$–	0,00	9 212 438 294$00	0,91
Alfândega do Freixieiro	1 456 715 583$00	3,35	29 821 590 156$00	2,84	29 382 161 016$00	2,85	115 488 001$00	0,76	1 780 656 722$00	3,63	8 131 935$00	0,05	29 374 029 081$00	2,90
Alfândega de Leixões	6 022 514 451$00	13,83	286 429 868 893$00	27,27	278 006 508 125$00	27,00	6 358 690 190$00	42,10	8 087 185 029$00	16,47	33 139 383$00	0,18	277 973 368 742$00	27,47
Total das caixas da área do Porto	8 080 789 025$00	18,56	325 680 937 621$00	31,00	316 601 107 435$00	30,74	6 484 652 153$00	42,93	10 675 967 058$00	21,74	41 271 318$00	0,23	316 559 836 117$00	31,29
Alfândega de Aveiro	1 261 408 608$00	2,90	29 493 495 561$00	2,81	29 085 013 671$00	2,82	439 562 261$00	2,91	1 230 328 237$00	2,51	17 680 638$00	0,10	29 067 333 033$00	2,87
Delegação Aduaneira da Covilhã	25 280 028$00	0,06	284 157 484$00	0,03	278 874 381$00	0,03	–$–	0,00	30 563 131$00	0,06	–$–	0,00	278 874 381$00	0,03
Delegação Aduaneira da Figueira da Foz	150 620 906$00	0,35	1 316 760 429$00	0,13	1 314 609 268$00	0,13	–$–	0,00	152 772 067$00	0,31	290 288$00	0,00	1 314 318 980$00	0,13
Delegação Aduaneira de Vilar Formoso	21 708 773$00	0,05	836 350 143$00	0,08	823 869 960$00	0,08	–$–	0,00	34 188 956$00	0,07	–$–	0,00	823 869 960$00	0,08
Alfândega de Braga	184 716 246$00	0,42	4 433 935 004$00	0,42	4 129 054 445$00	0,40	61 117 976$00	0,40	428 478 829$00	0,87	6 814 383$00	0,04	4 122 240 062$00	0,41
Delegação Aduaneira de Bragança	12 819 680$00	0,03	90 592 025$00	0,01	92 201 048$00	0,01	–$–	0,00	11 210 657$00	0,02	–$–	0,00	92 201 048$00	0,01
Delegação Aduaneira de Peso da Régua	29 579 648$00	0,07	270 249 984$00	0,03	253 404 185$00	0,02	104 455$00	0,00	46 320 992$00	0,09	1 372 573$00	0,01	252 031 612$00	0,02
Alfândega de Faro	253 765 109$00	0,58	15 602 552 075$00	1,49	14 541 786 763$00	1,41	943 017 303$00	6,24	371 513 118$00	0,76	2 306 014$00	0,01	14 539 480 749$00	1,44
Delegação Aduaneira do Aeroporto de Faro	644 631$00	0,00	119 286 957$00	0,01	119 164 913$00	0,01	–$–	0,00	766 675$00	0,00	–$–	0,00	119 164 913$00	0,01
Delegação Aduaneira de Vila Real de Santo António	115 850$00	0,00	3 777 036$00	0,00	3 888 146$00	0,00	–$–	0,00	4 740$00	0,00	–$–	0,00	3 888 146$00	0,00
Posto Aduaneiro de Portimão	9 478 709$00	0,02	376 154 506$00	0,04	77 681 865$00	0,01	–$–	0,00	307 951 350$00	0,63	–$–	0,00	77 681 865$00	0,01
Alfândega de Peniche	3 572 356 046$00	8,21	12 661 164 428$00	1,21	9 261 616 177$00	0,90	2 777 008 412$00	18,39	4 194 895 885$00	8,54	29 221 456$00	0,16	9 232 394 721$00	0,91
Delegação Aduaneira de Elvas	91 896 826$00	0,21	1 219 495 461$00	0,12	1 185 075 725$00	0,12	–$–	0,00	126 316 562$00	0,26	–$–	0,00	1 185 075 725$00	0,12
Delegação Aduaneira de Portalegre	9 633 829$00	0,02	90 729 826$00	0,01	88 811 169$00	0,01	564 480$00	0,00	10 988 006$00	0,02	–$–	0,00	88 811 169$00	0,01
Alfândega de Setúbal	2 299 085 250$00	5,28	45 269 386 879$00	4,31	43 044 239 933$00	4,18	575 700 311$00	3,81	3 948 531 885$00	8,04	69 742 246$00	0,39	42 974 497 687$00	4,25
Delegação Aduaneira de Sines	156 795 840$00	0,36	47 072 916 270$00	4,48	47 216 799 513$00	4,58	–$–	0,00	12 912 597$00	0,03	–$–	0,00	47 216 799 513$00	4,67
Alfândega de Viana do Castelo	183 105 948$00	0,42	2 118 793 925$00	0,20	1 993 016 380$00	0,19	15 727 144$00	0,10	293 156 349$00	0,60	9 899$00	0,00	1 993 006 481$00	0,20
Total das restantes caixas do continente	8 263 011 927$00	18,98	161 259 797 993$00	15,35	153 509 107 542$00	14,91	4 812 802 342$00	31,87	11 200 900 036$00	22,81	127 437 497$00	0,71	153 381 670 045$00	15,16
Total das caixas do continente	43 534 764 888$00	99,99	1 050 359 927 400$00	99,99	1 029 693 494 911$00	99,99	15 103 426 503$00	100,00	49 097 770 874$00	100,00	2 298 276 938$00	12,79	1 027 395 217 973$00	101,54
Alfândega do Funchal	2 302 385$00	0,01	68 482 165$00	0,01	69 975 808$00	0,01	11 378$00	0,00	797 364$00	0,00	–$–	0,00	69 975 808$00	0,01
Alfândega de Ponta delgada	44 950$00	0,00	47 108 754$00	0,00	47 129 671$00	0,00	–$–	0,00	24 033$00	0,00	1 146 834$00	0,01	45 982 837$00	0,00
Delegação Aduaneira de Angra do Heroísmo	3 488$00	0,00	6 108 728$00	0,00	6 112 216$00	0,00	–$–	0,00	–$–	0,00	–$–	0,00	6 112 216$00	0,00
Delegação Aduaneira da Horta	–$–	0,00	7 051 450$00	0,00	7 051 450$00	0,00	–$–	0,00	–$–	0,00	–$–	0,00	7 051 450$00	0,00
Total das caixas das Regiões Autónomas	2 350 823$00	0,01	128 751 097$00	0,01	130 269 145$00	0,01	11 378$00	0,00	821 397$00	0,00	1 146 834$00	0,01	129 122 311$00	0,01
Total das caixas da DGAIEC	43 537 115 711$00	100,00	1 050 488 678 497$00	100,00	1 029 823 764 056$00	100,00	15 103 437 881$00	100,00	49 098 592 271$00	100,00	2 299 423 772$00	12,80	1 027 524 340 284$00	101,55
Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC)	–$–	0,00	–$–	0,00	–$–	0,00	–$–	0,00	–$–	0,00	15 671 395 102$00	87,20	– 15 671 395 102$00	– 1,55
Total geral	43 537 115 711$00	100,00	1 050 488 678 497$00	100,00	1 029 823 764 056$00	100,00	15 103 437 881$00	100,00	49 098 592 271$00	100,00	17 970 818 874$00	100,00	1 011 852 945 182$00	100,00

Conforme se pode constatar, o peso que as Alfândegas e Delegações Aduaneiras de Lisboa e do Porto assume no cômputo global da receita do Estado cobrada, representa cerca de 85,08 % do total, sendo de realçar o facto de nesta percentagem se incluir 67,9 % da responsabilidade de apenas três Alfândegas — Alverca, Jardim do Tabaco e Leixões.

Refira-se que no caso dos reembolsos, a referência à Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo não corresponde ao facto de ela exercer a função de caixa, mas unicamente porque o montante ali inscrito se deve a reembolsos processados exclusivamente através daquela Direcção-Geral, nomeadamente os de mposto sobre produtos petrolíferos (ISP) aos operadores económicos, respeitantes a isenções previstas no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 123/94, de 18 de Maio. Dando acolhimento às recomendações do Tribunal de Contas, a DGAIEC elabora para o efeito uma tabela em que a única coluna preenchida é a do valor daquelas restituições, estabelecendo-se assim, de forma clara, a diferença entre os montantes de reembolsos que resultaram da agregação das tabelas dos caixas de si dependentes e os que se referem a lançamentos na tabela por movimentos da sua exclusiva responsabilidade.

Com base nos valores extraídos das tabelas de todos os caixas da DGAIEC, elaboraram-se dois mapas, um que evidencia a receita do Estado por cobrar no início do ano, liquidada, cobrada, anulada, por cobrar no final do ano, reembolsada e líquida por classificação económica e sua estrutura e o outro relativo à variação da receita do Estado entre os anos de 1996 e 1997, desagregado por organismos, que se apresentam seguir.

Sendo da responsabilidade da DGAIEC a administração dos impostos especiais sobre o consumo — ISP, imposto automóvel, imposto de consumo sobre o tabaco, imposto de consumo sobre o café, imposto de consumo sobre bebidas alcoólicas, imposto de consumo sobre cerveja e imposto especial sobre o álcool (ISA) — verifica-se que 96,4 % do total da receita cobrada se regista no capítulo dos impostos indirectos, destacando-se o ISP que representa 44,88 %, o imposto de consumo sobre tabaco (16,73 %) e o IA (16,42 %).

Receita do Estado por classificação económica — Caixas da DGAIEC

ANO DE 1997

Designação dos rendimentos	Saldo em 1 de Janeiro de 1997 — Receitas a cobrar	Estrutura (percentagem)	Liquidação	Estrutura (percentagem)	Cobrança — Receita bruta	Estrutura (percentagem)	Anulações	Estrutura (percentagem)	Saldo em 31 de Dezembro de 1997 — Receitas a cobrar	Estrutura (percentagem)	Reembolsos	Estrutura (percentagem)	Receita líquida	Estrutura (percentagem)
Receitas correntes:														
Impostos directos	90$00	0,00	8 034 780$00	0,00	7 954 370$00	0,00	1 000$00	0,00	79 500$00	0,00	–$–	0,00	7 954 370$00	0,00
Impostos indirectos	40 906 603 952$00	93,96	1 012 148 034 983$00	96,35	992 783 701 099$00	96,40	14 349 051 624$00	95,01	45 921 886 212$00	93,53	17 848 954 637$00	99,32	974 934 746 462$00	96,35
Taxas, multas e outras penalidades	235 836 643$00	0,54	230 357 158$00	0,02	229 869 782$00	0,02	626 915$00	0,00	235 697 104$00	0,48	168 878$00	0,00	229 700 904$00	0,02
Rendimentos da propriedade	451 512 210$00	1,04	97 587 998$00	0,01	65 128 904$00	0,01	104 377 435$00	0,69	379 593 869$00	0,77	95 898$00	0,00	65 033 006$00	0,01
Transferências	–$–	0,00	1 745 409 759$00	0,17	1 745 409 759$00	0,17	–$–	0,00	–$–	0,00	–$–	0,00	1 745 409 759$00	0,17
Venda de bens e serviços correntes	11 221 846$00	0,03	292 499 629$00	0,03	289 185 982$00	0,03	3 181 916$00	0,02	11 353 577$00	0,02	2 584 232$00	0,01	286 601 750$00	0,03
Soma das receitas correntes	41 605 174 741$00	95,56	1 014 521 924 307$00	96,58	995 121 249 896$00	96,63	14 457 238 890$00	95,72	46 548 610 262$00	94,81	17 851 803 645$00	99,34	977 269 446 251$00	96,58
Receitas de capital:														
Venda de bens de investimento	–$–	0,00	823 801$00	0,00	823 801$00	0,00	–$–	0,00	–$–	0,00	–$–	0,00	823 801$00	0,00
Transferências	3 967 324$00	0,01	111 206 973$00	0,01	114 936 598$00	0,01	76 180$00	0,00	161 519$00	0,00	180 026$00	0,00	114 756 572$00	0,01
Soma das receitas de capital	3 967 324$00	0,01	112 030 774$00	0,01	115 760 399$00	0,01	76 180$00	0,00	161 519$00	0,00	180 026$00	0,00	115 580 373$00	0,01
Recursos próprios comunitários	1 927 973 646$00	4,43	35 845 445 464$00	3,41	34 577 475 809$00	3,36	646 122 811$00	4,28	2 549 820 490$00	5,19	118 835 203$00	0,66	34 458 640 606$00	3,41
Reposição não abatidas nos pagamentos	–$–	0,00	3 764 796$00	0,00	3 764 796$00	0,00	–$–	0,00	–$–	0,00	–$–	0,00	3 764 796$00	0,00
Soma das receitas correntes, de capital, recursos próprios comunitários e reposições não abatidas nos pagamentos	43 537 115 711$00	100,00	1 050 483 165 341$00	100,00	1 029 818 250 900$00	100,00	15 103 437 881$00	100,00	49 098 592 271$00	100,00	17 970 818 874$00	100,00	1 011 847 432 026$00	100,00
Contas de ordem	–$–	0,00	162 230$00	0,00	162 230$00	0,00	–$–	0,00	–$–	0,00	–$–	0,00	162 230$00	0,00
Total da receita	43 537 115 711$00	100,00	1 050 483 327 571$00	100,00	1 029 818 413 130$00	100,00	15 103 437 881$00	100,00	49 098 592 271$00	100,00	17 970 818 874$00	100,00	1 011 847 594 256$00	100,00
Reposições abatidas nos pagamentos	–$–	0,00	5 350 926$00	0,00	5 350 926$00	0,00	–$–	0,00	–$–	0,00	–$–	0,00	5 350 926$00	0,00
Total geral	43 537 115 711$00	100,00	1 050 488 678 497$00	100,00	1 029 823 764 056$00	100,00	15 103 437 881$00	100,00	49 098 592 271$00	100,00	17 970 818 874$00	100,00	1 011 852 945 182$00	100,00

No que concerne à variação das receitas por cobrar no final do ano, conforme se pode constatar pelo quadro seguinte, assiste-se a um aumento de 12,77 % (+ 5,6 milhões de contos) resultante quase na íntegra do aumento verificado nos impostos indirectos (12,26 %).

Quanto à evolução registada na receita cobrada verificou-se um aumento de 4,12 % (+ 40,8 milhões de contos) em relação à do ano transacto.

Variação dos valores da receita liquidada, cobrança, anulada, por cobrada, reembolsada e líquida — Caixas da DGAIEC

Entre os anos de 1996 e 1997

Caixas	Saldo inicial		Liquidação		Cobrança — Receita bruta		Saldo inicial	
	Δ	Δ (percentagem)	Δ	Δ (percentagem)	Δ	Δ (percentagem)	Δ	Δ (percentagem)
Direcção das Alfândegas de Lisboa	209 005$00	4,13	199 140 657$00	8,61	224 138 157$00	9,79	– 55 459 606$00	– 223,73
Alfândega do Aeroporto de Lisboa	234 693 652$00	22,78	2 240 827 828$00	14,41	2 277 813 268$00	14,94	– 7 167 126$00	– 9,03
Alfândega de Alcântara-Norte	304 665 366$00	14,53	3 151 604 625$00	12,06	3 025 896 031$00	12,01	– 306 142 438$00	– 47,15
Alfândega de Alverca	1 981 886 380$00	43,52	162 977 956 493$00	309,33	164 880 305 279$00	332,67	– 462 847 795$00	– 40,51
Alfândega do Jardim do Tabaco	– 21 575 516 860$00	– 76,58	– 257 160 400 214$00	– 55,10	– 142 681 655 360$00	– 40,83	– 137 552 126 227$00	– 99,07
Delegação Aduaneira do Cais dos Soldados	32 564 025$00	61,50	– 1 178 087 679$00	– 93,30	– 1 054 330 234$00	– 86,10	– 5 677 695$00	– 100,00
Alfândega de Xabregas	5 353 443 753$00	108,20	1 846 727 262$00	2,13	9 918 215 686$00	12,40	178 812 509$00	14,01
Total das caixas da área de Lisboa	– 13 668 054 679$00	– 33,45	– 87 922 231 028$00	– 13,50	36 590 382 827$00	7,00	– 138 210 608 378$00	– 97,32
Alfândega do Aeroporto do Porto	135 660 740$00	29,12	1 405 690 804$00	17,52	1 340 501 003$00	17,03	– 5 715 775$00	– 35,30
Alfândega do Freixieiro	– 1 209 870 753$00	– 45,37	– 4 772 313 521$00	– 13,80	– 5 027 871 243$00	– 14,61	– 1 278 254 170$00	– 91,71
Alfândega de Leixões	– 15 473 566 501$00	– 71,98	11 891 385 777$00	4,33	– 4 524 390 078$00	– 1,60	– 1 122 461 224$00	– 15,00
Total das caixas da área do Porto	– 16 547 776 514$00	– 67,19	8 524 763 060,00	2,69	– 8 211 760 318$00	– 2,53	– 2 406 431 169$00	– 27,07
Alfândega de Aveiro	– 430 485 452$00	– 25,44	7 570 871 660$00	34,53	7 087 913 730$00	32,22	83 552 849$00	23,47
Delegação Aduaneira da Covilhã	15 883 234$00	169,03	– 176 719 552$00	– 38,34	– 163 851 333$00	– 37,01	– 2 268 088$00	– 100$00
Delegação Aduaneira da Figueira da Foz	– 11 869 641$00	– 7,30	129 349 780$00	10,89	115 328 978$00	9,62	–$–	–
Delegação Aduaneira de Vilar Formoso	– 14 873 337$00	– 40,66	42 945 792$00	5,41	15 592 272$00	1,93	–$–	–
Alfândega de Braga	40 809 192$00	28,36	353 775 682$00	8,67	150 853 465$00	3,79	– 31 174$00	– 0,05
Delegação Aduaneira de Bragança	– 1 273 491$00	– 9,04	– 19 108 052$00	– 17,42	– 18 406 672$00	– 16,64	– 365 848$00	– 100,00
Delegação Aduaneira de Peso da Régua	– 8 308 186$00	– 21,93	63 118 202$00	30,47	42 172 098$00	19,96	– 4 103 426$00	– 97,52
Alfândega de Faro	– 443 965 093$00	– 63,63	1 867 483 299$00	13,60	1 231 466 546$00	9,25	74 303 651$00	8,55
Delegação Aduaneira do Aeroporto de Faro	– 870 911$00	– 57,47	43 014 513$00	56,40	42 021 558$00	54,47	–$–	–
Delegação Aduaneira de Vila Real de Santo António	– 1 160 745$00	– 90,93	– 116 499$00	– 2,99	– 1 166 134$00	– 23,07	–$–	–
Posto Aduaneiro de Portimão	– 4 609 205$00	– 32,72	298 196 502$00	382,51	– 4 880 080$00	– 5,91	– 5 264$00	– 100,00
Alfândega de Peniche	1 941 344 324$00	119,03	– 105 180 731$00	– 0,82	525 579 279$00	6,02	688 044 475$00	32,94
Delegação Aduaneira de Elvas	– 146 979 612$00	– 61,53	– 354 407 546$00	– 22,52	– 535 806 894$00	– 31,14	–$–	–
Delegação Aduaneira de Portalegre	9 633 829$00	–	59 178 866$00	187,57	66 894 038$00	305,21	564 480$00	–
Alfândega de Setúbal	– 675 921 371$00	– 22,72	11 310 430 223$00	33,31	9 562 123 953$00	28,56	– 577 061 736$00	– 50,06
Delegação Aduaneira de Sines	– 319 117 870$00	– 67,05	– 5 801 028 844$00	– 10,97	– 5 974 017 349$00	– 11,23	– 2 246 122$00	– 100,00
Alfândega de Viana do Castelo	36 052 645$00	24,52	420 428 473$00	24,75	335 295 781$00	20,23	11 134 936$00	242,47
Total das restantes caixas do continente	– 15 711 690$00	– 0,19	15 702 231 768$00	10,79	12 477 113 236$00	8,85	271 518 733$00	5,98
Total das caixas do continente	– 30 231 542 883$00	– 40,98	– 63 695 236 200$00	– 5,72	40 855 735 745$00	4,13	– 140 345 520 814$00	– 90,28
Alfândega do Funchal	– 3 480 667$00	– 60,19	– 99 331 939$00	– 59,19	– 101 318 963$00	– 59,15	11 378$00	–
Alfândega de Ponta Delgada	– 33 099$00	– 42,41	4 277 869$00	9,99	4 265 687$00	9,95	–$–	–
Delegação Aduaneira de Angra do Heroísmo	3 488$00	–	– 820 356$00	– 11,84	– 813 380$00	– 11,74	–$–	–
Delegação Aduaneira da Horta	–$–	–	– 3 538 155$00	– 33,41	– 3 538 155$00	– 33,41	–$–	–
Total das caixas das Regiões Autónomas	– 3 510 278$00	– 59,89	– 99 412 581$00	– 43,57	– 101 404 811$00	– 43,77	11 378$00	–
Total das caixas da DGAIEC	– 30 235 053 161$00	– 40,98	– 63 794 648 78$00	– 5,73	40 754 330 934$00	4,12	– 140 345 509 436$00	– 90,28
Direcção–Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC)	–$–	–	–$–	–	–$–	–	–$–	–
Total geral	– 30 235 053 161$00	– 40,98	– 63 794 648 781$00	– 5,73	40 754 330 934$00	4,12	– 140 345 509 436$00	– 90,28

Caixas	Saldo final		Reembolsos		Receita líquida	
	Δ	Δ (percentagem)	Δ	Δ (percentagem)	Δ	Δ (percentagem)
Direcção das Alfândegas de Lisboa	30 671 111$00	582,24	447 121 225$00	28,34	– 222 983 068$00	– 31,37
Alfândega do Aeroporto de Lisboa	204 875 338$00	16,20	– 776 556$00	– 35,94	2 278 589 824$00	14,95
Alfândega de Alcântara-Norte	736 516 398$00	30,68	990 188$00	–	3 024 905 843$00	12,01
Alfândega de Alverca	542 385 389$00	8,30	51 394 061$00	410,62	164 828 911 218$00	332,65
Alfândega do Jardim do Tabaco	1 497 864 513$00	22,70	18 194 214$00	207,06	– 142 699 849 574$00	– 40,83
Delegação Aduaneira do Cais dos Soldados	– 85 515 725$00	– 100$00	–$–	–	– 1 054 330 234$00	– 86,10
Alfândega de Xabregas	– 2 896 857 180$00	– 28,12	6 222 884$00	115,93	9 911 992 802$00	12,39
Total das caixas da área de Lisboa	29 939 844$00	0,11	523 146 016$00	32,57	36 067 236 811$00	6,92
Alfândega do Aeroporto do Porto	206 566 316$00	34,34	–$–	–	1 340 501 003$00	17,03
Alfândega do Freixieiro	323 941 139$00	22,24	2 931 255$00	56,36	– 5 030 802 498$00	– 14,62
Alfândega de Leixões	2 064 670 578$00	34,28	– 22 922 548$00	– 40,89	– 4 501 467 530$00	– 1,59
Total das caixas da área do Porto	2 595 178 033$00	32,12	– 19 991 293$00	– 32,63	– 8 191 769 025$00	– 2,52

Caixas	Saldo final		Reembolsos		Receita líquida	
	Δ	Δ (percentagem)	Δ	Δ (percentagem)	Δ	Δ (percentagem)
Alfândega de Aveiro	– 31 080 371$00	– 2,46	6 901 001$00	64,02	7 081 012 729$00	32,21
Delegação Aduaneira da Covilhã	5 283 103$00	20,90	–$–	–	– 163 851 333$00	– 37,01
Delegação Aduaneira da Figueira da Foz	2 151 161$00	1,43	– 9 089 350$00	– 96,91	124 418 328$00	10,46
Delegação Aduaneira de Vilar Formoso	12 480 183$00	57,49	–$–	–	15 592 272$00	1,93
Alfândega de Braga	243 762 583$00	131,97	6 814 383$00	–	144 039 082$00	3,62
Delegação Aduaneira de Bragança	– 1 609 023$00	– 12,55	–$–	–	18 406 672$00	– 16,64
Delegação Aduaneira de Peso da Régua	16 741 344$00	56,60	1 372 573$00	–	40 799 525$00	19,32
Alfândega de Faro	117 748 009$00	46,40	1 823 397$00	377,81	1 229 643 149$00	9,24
Delegação Aduaneira do Aeroporto de Faro	122 044$00	18,93	–$–	–	42 021 558$00	54,47
Delegação Aduaneira de Vila Real de Santo António	– 111 110$00	– 95,91	–$–	–	– 1 166 134$00	– 23,07
Posto Aduaneiro de Portimão	298 472 641$00	3 148,87	–$–	–	– 4 880 080$00	– 5,91
Alfândega de Peniche	622 539 839$00	17,43	18 537 503$00	173,51	507 041 776$00	5,81
Delegação Aduaneira de Elvas	34 419 736$00	37,45	–$–	–	– 535 806 894$00	– 31,14
Delegação Aduaneira de Portalegre	1 354 177$00	14,06	–$–	–	66 894 038$00	305,21
Alfândega de Setúbal	1 649 446 635$00	71,74	37 569 576$00	116,77	9 524 554 377$00	28,47
Delegação Aduaneira de Sines	– 143 883 243$00	– 91,76	–$–	–	– 5 974 017 349$00	– 11,23
Alfândega de Viana do Castelo	110 050 401$00	60,10	– 233 401$00	– 95,93	335 529 182$00	20,24
Total das restantes caixas do continente	2 937 888 109$00	35,55	63 695 682$00	99,93	12 413 417 554$00	8,81
Total das caixas do continente	5 563 005 986$00	12,78	566 850 405$00	32,74	40 288 885 340$00	4,08
Alfândega do Funchal	– 1 505 021$00	– 65,37	–$–	–	– 101 318 963$00	– 59,15
Alfândega de Ponta Delgada	– 20 917$00	– 46,53	1 146 834$00	–	3 118 853$00	7,28
Delegação Aduaneira de Angra do Heroísmo	– 3 488$00	– 100$00	–$–	–	– 813 380$00	– 11,74
Delegação Aduaneira da Horta	–$–	–	–$–	–	– 3 538 155$00	– 33,41
Total das caixas das Regiões Autónomas	– 1 529 426$00	– 65,06	1 146 834$00	–	– 102 551 645$00	– 44,27
Total das caixas da DGAIEC	5 561 476 560$00	12,77	567 997 239$00	32,81	40 186 333 695$00	4,07
Direcção–Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC)	–$–	–$–	– 5 736 949 055$00	– 26,80	5 736 949 055$00	– 26,80
Total geral	5 561 476 560$00	12,77	– 5 168 951 816$00	– 22,34	45 923 282 750$00	4,75

3.2.1.1.2 — Comparação entre os valores da tabela da DGAIEC e os dos caixas

Do confronto entre os valores inscritos nas tabelas anuais das caixas das alfândegas, remetidas com as respectivas contas de gerência, e os constantes da tabela da DGAIEC, verificaram–se duas diferenças para mais na tabela agregada da DGAIEC, uma no valor de 1 530 000 000$ na sub-rubrica «Imposto de consumo sobre o tabaco/Organismos do Ministério da Saúde», que se compensa com outra de igual valor verificada para menos na sub-rubrica «Imposto de consumo sobre o tabaco/Receitas gerais», e outra no valor 15 671 395 102$, que se subdivide em 15 414 319 811$ de ISP e 257 075 291$ de «Impostos indirectos diversos/Receitas gerais», que se reflecte somente nos reembolsos e na receita líquida.

Conforme esclarecimentos prestados pela DGAIEC, e tal como já se havia verificado no ano anterior, a diferença resulta do facto da DGAIEC, para dar cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 40.º da Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro (Lei do OE de 1997), ter inscrito na sua tabela mensal agregada, o valor de 1 % da receita líquida do imposto de consumo sobre o tabaco até perfazer o montante de 1 530 000 000$ numa única sub-rubrica «Organismos do Ministério da Saúde», quando os diversos caixas nas suas tabelas haviam inscrito aquela importância na sub-rubrica «Receitas gerais».

Refira–se que esta diferença se compensa entre si pelo que ao nível de artigo (imposto de consumo sobre o tabaco) deixa de haver qualquer divergência.

Quanto à divergência verificada em ISP (15 414 319 811$), ela resulta do facto dos processos de reembolso estarem centralizados na Direcção-Geral e os mesmos serem, através da sua Direcção de Serviços Financeiros, solicitados à DGT. Saliente–se no entanto que, face às observações do Tribunal de Contas efectuadas no parecer sobre a CGE de 1994 relativamente àqueles procedimentos por parte da DGAIEC, este organismo passou a elaborar — desde 1995 — uma tabela onde apenas são inscritos os reembolsos que tenham corrido exclusivamente por sua conta.

Relativamente à diferença de 257 075 291$ (impostos indirectos diversos/receitas gerais), ela respeita a transferência de verbas para o Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), ao abrigo do n.º 9 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro, e resulta igualmente do processo do pedido de reembolso/restituição ser feito através dos serviços centrais da DGAIEC.

De notar no entanto que, ao comparar a tabela modelo 28 da DGAIEC com as tabelas elaboradas pelos diferentes caixas, se se deduzir à primeira o valor dos reembolsos anteriormente referidos, conclui-se pela coincidência do valor dos restantes reembolsos.

3.2.1.1.3 — Comparação entre os valores do balancete da DGO e os da tabela da DGAIEC

Do confronto entre os valores do balancete da DGO referentes ao cofre da DGAIEC, e os constantes da sua tabela, verificou-se a existência das divergências que no quadro seguinte se apresentam:

	Receita liquidada	Receita cobrada	Receita anulada	Receita
Tabela modelo 28 da DGAIEC	1 050 488 678 497$00	1 029 823 764 056$00	15 103 437 881$00	1 011 852 945 182$00
Balancete da DGO	1 046 859 950 396$00	1 026 180 004 355$00	15 118 469 481$00	1 008 209 185 481$00
Divergência (tabela da DGAIEC — balancete da DGO)	3 628 728 101$00	3 643 759 701$00	(15 031 600$00)	3 643 759 701$00

A divergência de 3 643 759 701$, advém do facto de a DGAIEC, por forma a fazer coincidir os valores da receita liquidada e cobrada inscritos na sua tabela com os das tabelas dos serviços periféricos, não proceder na sua própria tabela como faz a DGO, à aplicação do estorno relativo ao valor do IA que constitui receita das Regiões Autónomas.

A propósito desta questão refira-se que, tanto na CGE de 1995 como na de 1996, se haviam verificado no valor do IA, divergências entre os valores registados na tabela da então DGA e os das tabelas dos serviços periféricos, tendo o Tribunal chamado a atenção para o assunto. Em 1995 a DGAIEC alterou os procedimentos relativamente a 1994,

tendo deixado de se verificar divergências entre as tabelas da DGAIEC e as dos serviços periféricos mas passando a existir diferença entre os valores inscritos na tabela daquela Direcção-Geral e os da CGE.

Refira–se que sobre a natureza desta divergência, a DGAIEC invoca não ser possível aos serviços com funções de caixa imputar essa importância nas suas tabelas, uma vez que aqueles desconhecem quais os veículos automóveis que se destinam às Regiões Autónomas após serem objecto de matrícula.

A segunda divergência, 15 031 600$ na receita anulada — conforme discriminação que no quadro seguinte se apresenta —, deve–se ao facto de, tal como já aconteceu em anos anteriores por questões que se prendem com a contabilização dos recursos próprios comunitários e a sua colocação à disposição da Comissão Europeia, a DGAIEC proceder ao acerto dos saldos naquela conta, através da inscrição dos valores na coluna das anulações, com sinal negativo.

Designação	Valor
Receitas correntes:	
Impostos indirectos:	
Transacções internacionais:	
Direitos de importação	5 064 092$00
Impostos sobre o consumo:	
Imposto sobre os produtos petrolíferos	4 000$00
Imposto de consumo sobre o tabaco:	
Receitas gerais	9 439 736$00
Taxas, multas e outras penalidades:	
Multas e outras penalidades:	
Multas e penalidades diversas:	
Receitas gerais	54 942$00
Venda de bens e serviços correntes:	
Serviços:	
Serviços diversos:	
Receitas gerais	308 970$00
Recursos próprios comunitários:	
Recursos próprios tradicionais:	
Direitos niveladores agrícolas:	
Direitos niveladores e taxas compensatórias de importação	159 860$00
Total	15 031 600$00

Por seu lado, a DGO considera que as anulações de sinal negativo constituem liquidações, logo contabiliza esses mesmos valores em «liquidações».

De notar no entanto que a referida divergência se anula em termos de liquidações e anulações.

3.2.1.1.4 — Comparação entre os valores dos recursos próprios comunitários remetidos ao Tribunal de Contas Europeu e os da tabela da DGAIEC.

Com base na informação que mensalmente lhe é remetida por cada estância aduaneira, a Divisão de Recursos Próprios Comunitários — receita nacional da DGAIEC procede, com igual periodicidade, à elaboração de um mapa com os direitos aduaneiros e direitos niveladores agrícolas liquidados em cada um daqueles serviços, que remete ao TCE e cujos valores representam os montantes a pôr à disposição da UE nos termos regulamentares em vigor.

Os SAT, após a consolidação dos valores dos referidos mapas, procederam ao confronto dos mesmos com os constantes da tabela modelo 28 anual da DGAIEC, tendo-se verificado uma divergência entre o valor dos direitos aduaneiros postos à disposição da UE e os constantes da referida tabela no montante de 16 906 287$ que, de acordo com as informações prestadas pela DGAIEC, se deve a:

Valores dos direitos da Pauta Aduaneira Comum (PAC) superiores aos da Pauta de Direitos Interna (PDI) ([16]), no montante global de 14 969 392$, registados nas seguintes estâncias aduaneiras:

Alfândega do Aeroporto do Porto — 18 326$;
Alfândega de Leixões — 3 947 479$;
Alfândega do Jardim do Tabaco — 6 122 148$;
Direcção das Alfândegas de Lisboa — 4 881 439$;

Valores não incluídos nos mapas de RPC de 1996, mas constantes das tabelas modelo 28 daquele ano, no total de 2 190 324$, relativamente às seguintes caixas da DGAIEC:

Alfândega do Aeroporto de Faro — 104 043$;
Alfândega de Leixões — 2 086 281$;

Abate do valor de uma anulação negativa (— 189 790$) e de 63 633$ relativos a reembolsos que não tinham sido efectivamente pagos aos operadores económicos, registados nas tabelas modelo 28 do caixa da Direcção das Alfândegas de Lisboa

Valor de 6$ relativo a acerto de saldos de RPC na tabela da caixa da Delegação Aduaneira de Sines.

Com excepção das três últimas divergências que se consideram movimentos de acerto, é de realçar o facto da primeira diferença apontada, que traduz na realidade o encargo líquido do Estado perante a UE no âmbito das receitas relativas aos RPC, se dever ao facto de não existir ainda coincidência entre os valores das taxas da Pauta Aduaneira Comum e as da Pauta de Direitos Internos.

3.2.1.2 — Análise da contabilidade do Tesouro e sua comparação com as contas de responsabilidade dos caixas da DGAIEC.

3.2.1.2.1 — Apuramento dos valores dos mapas de entrada e saída de fundos (MESOT) — área dos caixas da DGAIEC

Tendo em vista a análise e controlo dos valores contabilizados pelas Caixas — DGA e serviços da DGT, procedeu-se ao tratamento informático dos ficheiros remetidos pela DGT relativos à contabilidade do Tesouro, cujo resultado se apresenta no mapa seguinte:

Caixas	Saldo em 1 de Janeiro de 1997		Movimento		Saldo em 31 de Dezembro de 1997	
	Activo	Passivo	Activo	Passivo	Activo	Passivo
01 — Disponibilidades:						
Caixas — DGA:						
Direcção das Alfândegas de Lisboa	–$–	–$–	2 067 782 567$00	2 067 782 567$00	–$–	–$–
Alfândega do Aeroporto de Lisboa	100 000$00	–$–	17 667 675 589$00	17 667 675 589$00	100 000$00	–$–
Alfândega de Alcântara-Norte	–$–	–$–	28 469 778 826$00	28 469 778 826$00	–$–	–$–
Alfândega de Alverca	25 000$00	–$–	214 632 163 861$90	214 632 163 861$90	25 000$00	–$–
Alfândega do Jardim do Tabaco	–$–	–$–	485 936 745 692$40	485 936 745 692$40	–$–	–$–
Delegação Aduaneira do Cais dos Soldados	–$–	–$–	170 728 803$00	170 728 803$00	–$–	–$–
Alfândega de Xabregas	–$–	–$–	90 020 157 265$00	90 020 157 265$00	–$–	–$–
Alfândega do Aeroporto do Porto	–$–	–$–	9 262 537 159$00	9 262 537 159$00	–$–	–$–
Alfândega do Freixieiro	25 000$00	–$–	29 752 095 328$00	29 752 095 328$00	25 000$00	–$–
Alfândega de Leixões	25 000$00	–$–	66 664 276 834$00	66 664 276 834$00	25 000$00	–$–
Alfândega de Aveiro	–$–	–$–	14 886 371 321$00	14 886 371 321$00	–$–	–$–

([16]) A PDI deixou de existir em 1993; porém, os valores aqui referidos e que correspondem a liquidações efectuadas até àquele ano foram entregues à UE apenas em 1997, pelo que a base de cálculo teve de ser a PDI.

Caixas	Saldo em 1 de Janeiro de 1997		Movimento		Saldo em 31 de Dezembro de 1997	
	Activo	Passivo	Activo	Passivo	Activo	Passivo
Delegação Aduaneira da Covilhã	25 000$00	–$–	285 119 545$00	285 119 545$00	25 000$00	–$–
Delegação Aduaneira da Figueira da Foz	–$–	–$–	1 318 867 900$00	1 318 867 900$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Vilar Formoso	–$–	–$–	837 295 490$00	837 295 490$00	–$–	–$–
Alfândega de Braga	–$–	–$–	4 160 175 683$00	4 160 175 683$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Bragança	–$–	–$–	94 935 185$00	94 935 185$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Peso da Régua	–$–	–$–	305 993 929$00	305 993 929$00	–$–	–$–
Alfândega de Faro	–$–	–$–	2 087 682 823$00	2 087 682 823$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira do Aeroporto de Faro	–$–	–$–	126 494 905$00	126 494 905$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Vila Real de Santo António	–$–	–$–	4 218 671$50	4 218 671$50	–$–	–$–
Posto Aduaneiro de Portimão	–$–	–$–	82 920 813$00	82 920 813$00	–$–	–$–
Alfândega de Peniche	–$–	–$–	9 257 938 274$00	9 257 938 274$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Elvas	–$–	–$–	1 193 290 020$00	1 193 290 020$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Portalegre	–$–	–$–	88 994 052$00	88 994 052$00	–$–	–$–
Alfândega de Setúbal	–$–	–$–	43 136 265 447$00	43 136 265 447$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Sines	–$–	–$–	7 013 039 957$00	7 013 039 957$00	–$–	–$–
Alfândega de Viana do Castelo	–$–	–$–	2 014 018 243$00	2 014 018 243$00	–$–	–$–
Alfândega do Funchal	–$–	–$–	13 341 427 223$00	13 341 427 223$00	–$–	–$–
Alfândega de Ponta Delgada	25 000$00	–$–	6 809 093 162$00	6 809 093 162$00	25 000$00	–$–
Delegação Aduaneira de Angra do Heroísmo	–$–	–$–	1 066 181 909$00	1 066 181 909$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira da Horta	–$–	–$–	60 077 114$00	60 077 114$00	–$–	–$–
Total das Caixas — DGA	225 000$00	–$–	1 052 814 343 591$80	1 052 814 343 591$80	225 000$00	–$–
Caixas — Tesourarias da Fazenda Pública:						
Tesouraria de Almada — 2-Cova da Piedade	–$–	–$–	4 662 207$00	–$–	–$–	–$–
Total das Caixas — Tesourarias da Fazenda Pública (a)	–$–	–$–	4 662 207$00	–$–	–$–	–$–
Caixa Geral do Tesouro — Banco de Portugal:						
Transferências das contas bancárias — DGA	–$–	–$–	1 051 788 170 149$10	–$–	–$–	–$–
Restituição de receitas aduaneiras sujeitas a liquidação	–$–	–$–	–$–	826 147 254$00	–$–	–$–
Reembolsos de receita do Estado	–$–	–$–	–$–	17 970 897 578$00	–$–	–$–
Total da Caixa Geral do Tesouro — Banco de Portugal (a)	–$–	–$–	1 051 788 170 149$10	18 797 044 832$00	–$–	–$–
Bancos — contas DGA:						
Banco Borges & Irmão:						
Alfândega do Aeroporto do Porto	34 704 203$00	–$–	9 262 537 159$00	9 256 668 685$00	40 572 677$00	–$–
Alfândega do Freixieiro	1 463 686 295$00	–$–	29 752 095 328$00	30 817 280 003$00	398 501 620$00	–$–
Alfândega de Leixões	292 173 112$00	–$–	66 664 276 834$00	66 551 928 777$00	404 521 169$00	–$–
Soma BBI	1 790 563 610$00	–$–	105 678 909 321$00	106 625 877 465$00	843 595 466$00	–$–
Banco Espirito Santo & Comercial de Lisboa:						
Alfândega de Faro	3 698 039$00	–$–	2 087 682 823$00	2 075 214 436$00	16 166 426$00	–$–
Delegação Aduaneira de Elvas	2 904 087$00	–$–	1 193 290 181$00	1 195 488 311$00	705 957$00	–$–
Delegação Aduaneira de Angra do Heroísmo	853 862$00	–$–	1 066 181 909$00	1 064 746 632$00	2 289 139$00	–$–
Soma BESCL	7 455 988$00	–$–	4 347 154 913$00	4 335 449 379$00	19 161 522$00	–$–
Banco Fonsecas & Burnay:						
Delegação Aduaneira de Sines	1 279 076$00	–$–	7 013 039 957$00	7 013 346 781$00	972 252$00	–$–
Alfândega do Funchal	280 532 361$00	–$–	13 341 434 473$00	13 360 669 455$00	261 297 379$00	–$–
Soma BFB	281 811 437$00	–$–	20 354 474 430$00	20 374 016 236$00	262 269 631$00	–$–
Banco Nacional Ultramarino:						
Alfândega de Aveiro	–$–	74 719$00	14 886 446 840$00	14 839 808 721$00	46 563 400$00	–$–
Soma BNU	–$–	74 719$00	14 886 446 840$00	14 839 808 721$00	46 563 400$00	–$–
Banco Pinto & Sotto Mayor:						
Direcção das Alfândegas de Lisboa	628 983$00	–$–	2 067 783 814$00	2 063 222 328$00	5 190 469$00	–$–
Posto Aduaneiro de Portimão	–$–	1 247$00	82 923 060$00	82 923 062$00	–$–	1 249$00
Alfândega de Setúbal	33 450 057$00	–$–	43 136 265 447$00	43 095 279 665$00	74 435 839$00	–$–
Soma BPSM	34 079 040$00	1 247$00	45 286 972 321$00	45 241 425 055$00	79 626 308$00	1 249$00
Banco Totta & Açores:						
Alfândega do Aeroporto de Lisboa	92 920 640$00	–$–	17 667 675 591$00	17 711 552 318$00	49 043 913$00	–$–
Delegação Aduaneira da Covilhã	224 901$00	–$–	285 119 598$00	285 301 239$00	43 260$00	–$–
Alfândega de Braga	25 673 295$00	–$–	4 160 175 686$00	4 154 294 993$00	31 553 988$00	–$–
Delegação Aduaneira do Aeroporto de Faro	656 472$00	–$–	126 494 905$00	126 696 070$00	455 307$00	–$–
Soma BTA	119 475 308$00	–$–	22 239 465 780$00	22 277 844 620$00	81 096 468$00	–$–
Caixa Geral de Depósitos:						
Alfândega de Alcântara-Norte	49 055 533$00	–$–	28 469 778 826$00	28 499 697 597$00	19 136 762$00	–$–
Alfândega do Jardim do Tabaco	11 071 567 136$00	–$–	485 936 745 692$40	483 800 872 466$40	13 207 440 362$00	–$–
Delegação Aduaneira do Cais dos Soldados	1 567 730$00	–$–	170 728 803$00	172 296 533$00	–$–	
Alfândega de Xabregas	829 439 009$00	–$–	90 020 157 265$50	90 204 587 886$50	645 008 388$00	–$–
Delegação Aduaneira da Figueira da Foz	1 575 666$00	–$–	1 318 867 900$00	1 319 523 917$00	919 649$00	–$–
Delegação Aduaneira de Vilar Formoso	305 883$00	–$–	837 295 490$00	830 940 708$00	6 660 665$00	–$–
Delegação Aduaneira de Bragança	69 238$00	–$–	94 935 185$00	94 666 023$00	338 400$00	–$–
Delegação Aduaneira de Peso da Régua	658 296$00	–$–	305 993 929$00	306 479 315$00	172 910$00	–$–
Alfândega de Peniche	46 072 865$00	–$–	9 257 938 284$00	9 258 627 191$00	45 383 958$00	–$–
Alfândega de Viana do Castelo	6 787 940$00	–$–	2 014 018 243$00	2 003 585 549$00	17 220 634$00	–$–
Alfândega de Ponta Delgada	–$–	–$–	6 809 093 162$00	6 808 393 225$00	699 937$00	–$–
Delegação Aduaneira da Horta	396 208$00	–$–	60 077 114$00	59 201 439$00	1 271 883$00	–$–
Soma CGD	12 007 495 504$00	–$–	625 295 629 893$90	623 358 871 849$90	13 944 253 548$00	–$–

Caixas	Saldo em 1 de Janeiro de 1997		Movimento		Saldo em 31 de Dezembro de 1997	
	Activo	Passivo	Activo	Passivo	Activo	Passivo
Crédito Predial Português:						
Delegação Aduaneira de Portalegre	21 935 394$00	–$–	88 994 151$80	110 916 535$80	13 010$00	–$–
Soma CPP	21 935 394$00	–$–	88 994 151$80	110 916 535$80	13 010$00	–$–
União de Bancos Portugueses:						
Alfândega de Alverca	–$–	–$–	214 632 163 861$90	214 622 670 883$90	9 492 978$00	–$–
Posto Aduaneiro de Vila Real de Santo António	53 154$00	–$–	4 218 671$50	4 188 699$50	83 126$00	–$–
Soma UBP	53 154$00	–$–	214 636 382 533$40	214 626 859 583$40	9 576 104$00	–$–
Total de bancos — Contas DGA	14 262 869 435$00	75 966$00	1 052 814 430 184$10	1 051 791 069 445$10	15 286 155 457$00	1 249$00
Caixa moeda estrangeira — Bancos:						
BPA — Londres, conta DEM	–$–	–$–	19 552 627$00	11 796 939$00	–$–	–$–
BPA — Londres, conta NLG	–$–	–$–	717 835$00	–$–	–$–	–$–
Total da caixa moeda estrangeira — Bancos (a)	–$–	–$–	20 270 462$00	11 796 939$00	–$–	
Total das disponibilidades	14 263 094 435$00	75 966$00	3 157 441 876 594$00	2 123 414 254 807$90	15 286 380 457$00	1 249$00
02 — Terceiros:						
Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação:						
Direcção das Alfândegas de Lisboa	–$–	–$–	121 336 942$00	118 224 905$00	–$–	–$–
Alfândega do Aeroporto de Lisboa	–$–	–$–	497 068 593$00	579 061 639$00	–$–	–$–
Alfândega de Alcântara-Norte	–$–	–$–	1 786 026 915$00	1 820 394 994$00	–$–	–$–
Alfândega de Alverca	–$–	–$–	3 209 894 468$00	3 315 131 961$00	–$–	–$–
Alfândega do Jardim do Tabaco	–$–	–$–	866 296 148$00	885 106 352$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira do Cais dos Soldados	–$–	–$–	103 482$00	–$–	–$–	–$–
Alfândega de Xabregas	–$–	–$–	1 217 833 783$00	1 230 035 524$00	–$–	–$–
Alfândega do Aeroporto do Porto	–$–	–$–	583 256 459$00	607 935 546$00	–$–	–$–
Alfândega do Freixieiro	–$–	–$–	1 819 029 275$00	2 176 426 901$00	–$–	–$–
Alfândega de Leixões	–$–	–$–	2 831 927 748$00	3 186 978 143$00	–$–	–$–
Alfândega de Aveiro	–$–	–$–	246 882 527$00	324 311 742$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira da Covilhã	–$–	–$–	3 283 151$00	7 048 057$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira da Figueira da Foz	–$–	–$–	1 863 735$00	3 759 678$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Vilar Formoso	–$–	–$–	4 522 964$00	9 085 388$00	–$–	–$–
Alfândega de Braga	–$–	–$–	21 874 366$00	39 177 339$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Bragança	–$–	–$–	2 120 663$00	3 040 000$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Peso da Régua	–$–	–$–	12 943 360$00	59 429 957$00	–$–	–$–
Alfândega de Faro	–$–	–$–	8 897 462$00	16 498 206$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira do Aeroporto de Faro	–$–	–$–	180 309$00	157 217$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Vila Real de Santo António	–$–	–$–	106 596$00	106 596$00	–$–	–$–
Posto Aduaneiro de Portimão	–$–	–$–	33 994$00	3 445 691$00	–$–	–$–
Alfândega de Peniche	–$–	–$–	14 479 910$00	21 471 141$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Elvas	–$–	–$–	–$–	–$–	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Portalegre	–$–	–$–	–$–	36 996$00	–$–	–$–
Alfândega de Setúbal	–$–	–$–	110 100 733$00	235 330 762$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Sines	–$–	–$–	951 553$00	1 670 722$00	–$–	–$–
Alfândega de Viana do Castelo	–$–	–$–	38 559 104$00	46 454 698$00	–$–	–$–
Alfândega do Funchal	–$–	–$–	39 653 594$00	42 186 567$00	–$–	–$–
Alfândega de Ponta Delgada	–$–	–$–	19 251 377$00	22 253 335$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Angra do Heroísmo	–$–	–$–	1 667 647$00	1 932 721$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira da Horta	–$–	–$–	1 210 272$00	1 543 236$00	–$–	–$–
Total de RASL das Caixas — DGA	–$–	–$–	13 461 357 130$00	14 758 236 014$00	–$–	–$–
Estornos e outros movimentos	–$–	–$–	6 549 090$00	0$29	–$–	–$–
Restituições de RASL	–$–	–$–	826 147 254$00	–$–	–$–	–$–
Total de RASL	–$–	1 483 473 240$71	14 294 053 474$00	14 758 236 014$29	–$–	1 947 655 781$00
Valores recebidos por conta da DGA:						
Direcção das Alfândegas de Lisboa	–$–	–$–	498 003 541$00	–$–	–$–	–$–
Alfândega do Aeroporto de Lisboa	–$–	–$–	568 746$00	–$–	–$–	–$–
Alfândega de Alcântara-Norte	–$–	–$–	15 085 942$00	–$–	–$–	–$–
Alfândega de Alverca	–$–	–$–	5 999 221$00	–$–	–$–	–$–
Alfândega do Jardim do Tabaco	–$–	–$–	15 181 061$00	279 083 088 209$00	–$–	–$–
Alfândega de Xabregas	–$–	–$–	13 497 480$00	–$–	–$–	–$–
Alfândega do Freixieiro	–$–	–$–	18 008 330$00	–$–	–$–	–$–
Alfândega de Leixões	–$–	–$–	212 039 933 251$00	–$–	–$–	–$–
Alfândega de Aveiro	–$–	–$–	14 321 823 220$00	–$–	–$–	–$–
Delegação Aduaneira da Covilhã	–$–	–$–	171 990$00	–$–	–$–	–$–
Delegação Aduaneira da Figueira da Foz	–$–	–$–	351 534$00	–$–	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Vilar Formoso	–$–	–$–	966 160$00	–$–	–$–	–$–
Alfândega de Braga	–$–	–$–	1 545 989$00	–$–	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Peso da Régua	–$–	–$–	1 933 612$00	–$–	–$–	–$–
Alfândega de Faro	–$–	–$–	12 468 467 041$00	–$–	–$–	–$–
Alfândega de Peniche	–$–	–$–	22 050 638$00	–$–	–$–	–$–
Alfândega de Setúbal	–$–	–$–	66 278 878$00	–$–	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Sines	–$–	–$–	40 210 845 755$00	–$–	–$–	–$–
Alfândega do Funchal	–$–	–$–	47 652 375$00	–$–	–$–	–$–
Total de valores recebidos por conta da DGA — Caixas — DGA	–$–	–$–	279 748 364 764$00	279 083 088 209$00	–$–	–$–
Estornos e outros movimentos relativos às Caixas — DGA	–$–	–$–	4 128 428$00	24 947 014$00	–$–	–$–
Receitas cobradas através dos tribunais de 1.ª instância	–$–	–$–	500 000$00	1 288 969 820$00	–$–	–$–
Total de valores recebidos por conta da DGA	–$–	203 136 954$00	279 752 993 192$00	280 397 005 043$00	–$–	847 148 805$00

Caixas	Saldo em 1 de Janeiro de 1997		Movimento		Saldo em 31 de Dezembro de 1997	
	Activo	Passivo	Activo	Passivo	Activo	Passivo
DGA — Outros fundos entrados:						
Direcção das Alfândegas de Lisboa	–$–	–$–	1 949 557 662$00	1 949 557 662$00	–$–	–$–
Alfândega do Aeroporto de Lisboa	–$–	–$–	17 088 613 950$00	17 088 613 950$00	–$–	–$–
Alfândega de Alcântara-Norte	–$–	–$–	26 654 090 871$00	26 654 090 871$00	–$–	–$–
Alfândega de Alverca	–$–	–$–	211 317 031 900$00	211 317 031 900$00	–$–	–$–
Alfândega do Jardim do Tabaco	–$–	–$–	205 968 551 131$00	205 968 551 131$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira do Cais dos Soldados	–$–	–$–	170 728 803$00	170 728 803$00	–$–	–$–
Alfândega de Xabregas	–$–	–$–	88 790 121 741$00	88 790 121 741$00	–$–	–$–
Alfândega do Aeroporto do Porto	–$–	–$–	8 654 601 613$00	8 654 601 613$00	–$–	–$–
Alfândega do Freixieiro	–$–	–$–	27 575 668 427$00	27 575 668 427$00	–$–	–$–
Alfândega de Leixões	–$–	–$–	63 477 298 691$00	63 477 298 691$00	–$–	–$–
Alfândega de Aveiro	–$–	–$–	14 562 059 579$00	14 562 059 579$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira da Covilhã	–$–	–$–	278 071 488$00	278 071 488$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira da Figueira da Foz	–$–	–$–	1 315 108 222$00	1 315 108 222$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Vilar Formoso	–$–	–$–	828 210 102$00	828 210 102$00	–$–	–$–
Alfândega de Braga	–$–	–$–	4 120 998 344$00	4 120 998 344$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Bragança	–$–	–$–	91 895 185$00	91 895 185$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Peso da Régua	–$–	–$–	246 563 972$00	246 563 972$00	–$–	–$–
Alfândega de Faro	–$–	–$–	2 071 184 617$00	2 071 184 617$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira do Aeroporto de Faro	–$–	–$–	126 337 688$00	126 337 688$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Vila Real de Santo António	–$–	–$–	4 112 075$00	4 112 075$00	–$–	–$–
Posto Aduaneiro de Portimão	–$–	–$–	79 475 122$00	79 475 122$00	–$–	–$–
Alfândega de Peniche	–$–	–$–	9 236 467 133$00	9 236 467 133$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Elvas	–$–	–$–	1 193 290 020$00	1 193 290 020$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Portalegre	–$–	–$–	88 957 056$00	88 957 056$00	–$–	–$–
Alfândega de Setúbal	–$–	–$–	42 900 934 685$00	42 900 934 685$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Sines	–$–	–$–	7 011 369 235$00	7 011 369 235$00	–$–	–$–
Alfândega de Viana do Castelo	–$–	–$–	1 967 563 545$00	1 967 563 545$00	–$–	–$–
Alfândega do Funchal	–$–	–$–	13 299 731 469$00	13 299 731 469$00	–$–	–$–
Alfândega de Ponta Delgada	–$–	–$–	6 786 839 827$00	6 786 839 827$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Angra do Heroísmo	–$–	–$–	1 064 249 188$00	1 064 249 188$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira da Horta	–$–	–$–	58 533 878$00	58 533 878$00	–$–	–$–
Total de outros fundos entrados	–$–	–$–	758 978 217 219$00	758 978 217 219$00	–$–	–$–
Receitas para as Regiões Autónomas:						
Alfândega do Funchal	–$–	–$–	–$–	13 260 290 149$00	–$–	–$–
Alfândega de Ponta Delgada	–$–	–$–	–$–	6 743 982 989$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Angra do Heroísmo	–$–	–$–	–$–	1 041 846 665$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira da Horta	–$–	–$–	–$–	48 506 639$00	–$–	–$–
Total das receitas para as Regiões Autónomas — Caixas — DGA	–$–	–$–	–$–	21 094 626 442$00	–$–	–$–
Estornos e outros movimentos	–$–	–$–	–$–	–$–	–$–	–$–
Imposto automóvel das Regiões Autónomas	–$–	–$–	–$–	3 643 759 701$00	–$–	–$–
Total das receitas para as Regiões Autónomas (*a*)	–$–	–$–	–$–	24 738 386 143$00	–$–	–$–
Fundo de Estabilização Aduaneiro:						
Direcção das Alfândegas de Lisboa	–$–	–$–	–$–	18 255 691$00	–$–	–$–
Alfândega do Aeroporto de Lisboa	–$–	–$–	–$–	66 237 284$00	–$–	–$–
Alfândega de Alcântara-Norte	–$–	–$–	–$–	236 808 961$00	–$–	–$–
Alfândega de Alverca	–$–	–$–	–$–	89 668 007$00	–$–	–$–
Alfândega do Jardim do Tabaco	–$–	–$–	–$–	42 739 330$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira do Cais dos Soldados	–$–	–$–	–$–	690 320$00	–$–	–$–
Alfândega de Xabregas	–$–	–$–	–$–	104 250 580$00	–$–	–$–
Alfândega do Aeroporto do Porto	–$–	–$–	–$–	24 582 937$00	–$–	–$–
Alfândega do Freixieiro	–$–	–$–	–$–	29 598 726$00	–$–	–$–
Alfândega de Leixões	–$–	–$–	–$–	341 595 792$00	–$–	–$–
Alfândega de Aveiro	–$–	–$–	–$–	45 728 799$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira da Covilhã	–$–	–$–	–$–	2 527 248$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira da Figueira da Foz	–$–	–$–	–$–	2 701 798$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Vilar Formoso	–$–	–$–	–$–	9 829 266$00	–$–	–$–
Alfândega de Braga	–$–	–$–	–$–	15 217 989$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Bragança	–$–	–$–	–$–	1 814 800$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Peso da Régua	–$–	–$–	–$–	7 979 000$00	–$–	–$–
Alfândega de Faro	–$–	–$–	–$–	6 762 357$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira do Aeroporto de Faro	–$–	–$–	–$–	7 353 084$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Vila Real de Santo António	–$–	–$–	–$–	330 525$00	–$–	–$–
Posto Aduaneiro de Portimão	–$–	–$–	–$–	1 827 251$00	–$–	–$–
Alfândega de Peniche	–$–	–$–	–$–	11 381 504$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Elvas	–$–	–$–	–$–	8 214 295$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Portalegre	–$–	–$–	–$–	145 887$00	–$–	–$–
Alfândega de Setúbal	–$–	–$–	–$–	33 074 363$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Sines	–$–	–$–	–$–	6 367 030$00	–$–	–$–
Alfândega de Viana do Castelo	–$–	–$–	–$–	13 106 269$00	–$–	–$–
Alfândega do Funchal	–$–	–$–	–$–	56 270 528$00	–$–	–$–
Alfândega de Ponta Delgada	–$–	–$–	–$–	14 970 332$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Angra do Heroísmo	–$–	–$–	–$–	17 957 774$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira da Horta	–$–	–$–	–$–	4 183 781$00	–$–	–$–
Estornos	–$–	–$–	– 258 096$00	–$–	–$–	–$–
Total de FEA das Caixas — DGA (*a*)	–$–	–$–	– 258 096$00	1 222 171 508$00	–$–	–$–
Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola:						
Direcção das Alfândegas de Lisboa	–$–	–$–	–$–	37 165 109$00	–$–	–$–
Alfândega do Aeroporto do Porto	–$–	–$–	–$–	463 914$00	–$–	–$–
Alfândega do Freixieiro	–$–	–$–	–$–	946 290$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira da Covilhã	–$–	–$–	–$–	125 000$00	–$–	–$–
Alfândega do Funchal	–$–	–$–	–$–	300$00	–$–	–$–
Total de INGA das Caixas — DGA (*a*)	–$–	–$–	–$–	38 700 613$00	–$–	–$–

Caixas	Saldo em 1 de Janeiro de 1997		Movimento		Saldo em 31 de Dezembro de 1997	
	Activo	Passivo	Activo	Passivo	Activo	Passivo
CTT:						
Alfândega do Aeroporto de Lisboa	–$–	–$–	–$–	829 600$00	–$–	–$–
Alfândega do Aeroporto do Porto	–$–	–$–	–$–	372 927$00	–$–	–$–
Alfândega do Funchal	–$–	–$–	–$–	9 840$00	–$–	–$–
Alfândega de Ponta Delgada	–$–	–$–	–$–	8 212$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Angra do Heroísmo	–$–	–$–	–$–	180$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira da Horta	–$–	–$–	–$–	2 280$00	–$–	–$–
Total de CTT das Caixas — DGA (a)	–$–	–$–	–$–	1 223 039$00	–$–	–$–
Créditos para execuções fiscais e depósitos em cofres do Tesouro:						
Receitas cobradas através dos tribunais de 1.ª instância (valores recebidos por conta da DGA):						
Receitas cobradas através dos tribunais de 1.ª instância	–$–	–$–	900 566 089$00	500 000$00	–$–	–$–
Estornos	–$–	–$–	–$–	20 000$00	–$–	–$–
Multas — parte pertencente aos autuantes e denunciantes:						
Direcção das Alfândegas de Lisboa	–$–	–$–	–$–	960 525$00	–$–	–$–
Alfândega de Leixões	–$–	–$–	–$–	1 055 773$00	–$–	–$–
Alfândega de Aveiro	–$–	–$–	–$–	22 856$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira da Figueira da Foz	–$–	–$–	–$–	12 425$00	–$–	–$–
Alfândega de Braga	–$–	–$–	–$–	146 265$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Peso da Régua	–$–	–$–	–$–	57 759$00	–$–	–$–
Estornos	–$–	–$–	187 125$00	–$–	–$–	–$–
Total de créditos para execuções fiscais e depósitos em cofres do Tesouro (a)	–$–	–$–	900 753 214$00	2 775 603$00	–$–	–$–
Bancos — Outros valores a regularizar:						
Movimentos relacionados com Caixas — DGA:						
Conta no BTA (Alfândega do Aeroporto de Lisboa)	–$–	–$–	–$–	2$00	–$–	–$–
Conta no BTA (Alfândega de Braga)	–$–	–$–	300$00	3$00	–$–	–$–
Conta no BNU (Alfândega de Aveiro)	–$–	–$–	72 164$00	75 519$00	–$–	–$–
Conta na CGD (Delegação Aduaneira do Cais dos Soldados)	–$–	–$–	–$–	–$–	–$–	–$–
Conta na CGD (Alfândega de Xabregas)	–$–	–$–	2 307 226$00	$50	–$–	–$–
Conta no BFB (Alfândega do Funchal)	–$–	–$–	–$–	7 250$00	–$–	–$–
Conta no BES (Delegação Aduaneira de Elvas)	–$–	–$–	456 925$00	161$00	–$–	–$–
Conta no BES (Delegação Aduaneira de Angra do Heroísmo)	–$–	–$–	1 537$00	–$–	–$–	–$–
Conta no BPSM (Direcção das Alfândegas de Lisboa)	–$–	–$–	1 249$00	1 247$00	–$–	–$–
Conta no BPSM (Alfândega de Setúbal)	–$–	–$–	1 249$00	–$–	–$–	–$–
Conta no BTA (Delegação Aduaneira da Covilhã)	–$–	–$–	–$–	53$00	–$–	–$–
Conta na CGD (Alfândega de Peniche)	–$–	–$–	–$–	10$00	–$–	–$–
Conta na CGD (Alfândega do Jardim do Tabaco)	–$–	–$–	57 397$00	–$–	–$–	–$–
Conta no UBP (Alfândega de Alverca)	–$–	–$–	–$–	–$–	–$–	–$–
Conta no BPSM (Posto Aduaneiro de Portimão)	–$–	–$–	1 249$00	2 247$00	–$–	–$–
Conta no CPP (Delegação Aduaneira de Portalegre)	–$–	–$–	–$–	99$80	–$–	–$–
Total de bancos — valores a regularizar (a)	–$–	–$–	2 899 296$00	86 592$30	–$–	–$–
DGA — Reembolsos:						
Movimento relativo a todas as Caixas — DGA	–$–	–$–	17 971 471 482$00	17 971 471 482$00	–$–	–$–
Estornos e outros movimentos de regularização relativos a todas as Caixas — DGA (reembolsos)	–$–	–$–	– 652 608$00	– 652 608$00	–$–	–$–
Total de reembolsos — DGA	–$–	–$–	17 970 818 874$00	17 970 818 874$00	–$–	–$–
Depósitos diversos:						
Estornos — movimentos relativos às Caixas — DGA	–$–	–$–	2 267 984$00	–$–	–$–	–$–
Total de depósitos diversos (a)	–$–	–$–	2 267 984$00	–$–	–$–	–$–
Depósitos de sobras — Caixas — DGA:						
Alfândega de Alverca	–$–	–$–	–$–	$90	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Vila Real de Santo António	–$–	–$–	–$–	$50	–$–	–$–
Total de depósitos de sobras — Caixas-DGA (a)	–$–	–$–	–$–	1$40	–$–	–$–
Diversos a regularizar:						
Tesouro — compra e venda de moeda estrangeira	–$–	–$–	–$–	978 888$00	–$–	–$–
Total de diversos a regularizar (a)	–$–	–$–	–$–	978 888$00	–$–	–$–
Total das contas de terceiros	–$–	1 686 610 194$71	1 071 901 745 157$00	1 098 108 599 537$99	–$–	2 794 804 586$00

Caixas	Saldo em 1 de Janeiro de 1997		Movimento		Saldo em 31 de Dezembro de 1997	
	Activo	Passivo	Activo	Passivo	Activo	Passivo
03 — Resultados de operações financeiras:						
Outros resultados (arredondamentos nos termos do § 2.º. do artigo 63.º da Lei n.º 10–B/96):						
Alfândega do Jardim do Tabaco	–$–	–$–	–$–	$40	–$–	–$–
Total de arredondamentos nos termos do § 2.º do artigo 63.º da Lei n.º 10-B/96	–$–	–$–	–$–	$40	–$–	–$–
Arredondamentos:						
Diversos	–$–	–$–	$29	–$–	–$–	–$–
Total de arredondamentos	–$–	–$–	$29	–$–	–$–	–$–
Total das contas de resultados de operações financeiras	–$–	–$–	$29	$40	–$–	–$–
04 — Transferências:						
Receita do Estado — DGA:						
Direcção das Alfândegas de Lisboa	–$–	–$–	–$–	2 512 516 820$00	–$–	–$–
Alfândega do Aeroporto de Lisboa	–$–	–$–	–$–	17 519 184 405$00	–$–	–$–
Alfândega de Alcântara-Norte	–$–	–$–	–$–	28 213 687 728$00	–$–	–$–
Alfândega de Alverca	–$–	–$–	–$–	214 443 257 582$00	–$–	–$–
Alfândega do Jardim do Tabaco	–$–	–$–	–$–	206 807 289 010$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira do Cais dos Soldados	–$–	–$–	–$–	170 141 965$00	–$–	–$–
Alfândega de Xabregas	–$–	–$–	–$–	89 917 202 424$00	–$–	–$–
Alfândega do Aeroporto do Porto	–$–	–$–	–$–	9 212 438 294$00	–$–	–$–
Alfândega do Freixieiro	–$–	–$–	–$–	29 382 161 016$00	–$–	–$–
Alfândega de Leixões	–$–	–$–	–$–	278 006 508 125$00	–$–	–$–
Alfândega de Aveiro	–$–	–$–	–$–	29 085 013 671$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira da Covilhã	–$–	–$–	–$–	278 874 381$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira da Figueira da Foz	–$–	–$–	–$–	1 314 609 268$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Vilar Formoso	–$–	–$–	–$–	823 869 960$00	–$–	–$–
Alfândega de Braga	–$–	–$–	–$–	4 129 054 445$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Bragança	–$–	–$–	–$–	92 201 048$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Peso da Régua	–$–	–$–	–$–	253 404 185$00	–$–	–$–
Alfândega de Faro	–$–	–$–	–$–	14 541 786 763$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira do Aeroporto de Faro	–$–	–$–	–$–	119 164 913$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Vila Real de Santo António	–$–	–$–	–$–	3 888 146$00	–$–	–$–
Posto Aduaneiro de Portimão	–$–	–$–	–$–	77 681 865$00	–$–	–$–
Alfândega de Peniche	–$–	–$–	–$–	9 261 616 177$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Elvas	–$–	–$–	–$–	1 185 075 725$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Portalegre	–$–	–$–	–$–	88 811 169$00	–$–	–$–
Alfândega de Setúbal	–$–	–$–	–$–	43 044 239 933$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Sines	–$–	–$–	–$–	47 216 799 513$00	–$–	–$–
Alfândega de Viana do Castelo	–$–	–$–	–$–	1 993 016 380$00	–$–	–$–
Alfândega do Funchal	–$–	–$–	–$–	69 975 808$00	–$–	–$–
Alfândega de Ponta Delgada	–$–	–$–	–$–	47 129 671$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira de Angra do Heroísmo	–$–	–$–	–$–	6 112 216$00	–$–	–$–
Delegação Aduaneira da Horta	–$–	–$–	–$–	7 051 450$00	–$–	–$–
Total de receita do Estado — Caixas — DGA	–$–	–$–	–$–	1 029 823 764 056$00	–$–	–$–
Reembolsos	–$–	–$–	17 971 471 482$00	–$–	–$–	–$–
Estornos e outros movimentos	–$–	–$–	– 652 608$00	–$–	–$–	–$–
Imposto automóvel das Regiões Autónomas	–$–	–$–	–$–	– 3 643 759 701$00		–$–
Total de receita liquida — Caixas — DGA	–$–	–$–	17 970 818 874$00	1 026 180 004 355$00	–$–	–$–
Receita do Estado — TFP:						
TFP — Esposende	–$–	–$–	–$–	– 14 345$00	–$–	–$–
Total de receita liquida — Caixas — TFP	–$–	–$–	–$–	– 14 345$00	–$–	–$–
Receita do Estado — cofre:						
Reembolsos — cofre	–$–	–$–	388 403 731$00	–$–	–$–	–$–
Total da receita do Estado — cofre	–$–	–$–	388 403 731$00	–$–	–$–	–$–
Total das transferências	–$–	–$–	18 359 222 605$00	1 026 179 990 010$00	–$–	–$–
Total do MESOT — área da DGA	14 263 094 435$00	1 686 686 160$71	4 247 702 844 356$29	4 247 702 844 356$29	15 286 380 457$00	2 794 805 835$00
RESUMO						
01 – Disponibilidades:						
Caixas — DGA	225 000$00	–$–	1 052 814 343 591$80	1 052 814 343 591$80	225 000$00	–$–
Caixas — Tesourarias da Fazenda Pública	–$–	–$–	4 662 207$00	–$–	–$–	–$–
Caixa Geral do Tesouro — Banco de Portugal	–$–	–$–	1 051 788 170 149$10	18 797 044 832$00	–$–	–$–
Bancos — contas DGA	14 262 869 435$00	75 966$00	1 052 814 430 184$10	1 051 791 069 445$10	15 286 155 457$00	1 249$00
Caixa da moeda estrangeira — Bancos	–$–	–$–	20 270 462$00	11 796 939$00	–$–	–$–
Total das disponibilidades	14 263 094 435$00	75 966$00	3 157 441 876 594$00	2 123 414 254 807$90	15 286 380 457$00	1 249$00
02 – Terceiros:						
Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação	–$–	1 483 473 240$71	14 294 053 474$00	14 758 236 014$29	–$–	1 947 655 781$00
Valores recebidos por conta da DGA	–$–	203 136 954$00	279 752 993 192$00	280 397 005 043$00	–$–	847 148 805$00
DGA — Outros fundos entrados	–$–	–$–	758 978 217 219$00	758 978 217 219$00	–$–	–$–

Caixas	Saldo em 1 de Janeiro de 1997		Movimento		Saldo em 31 de Dezembro de 1997	
	Activo	Passivo	Activo	Passivo	Activo	Passivo
Receitas para as Regiões Autónomas	–$–	–$–	–$–	24 738 386 143$00	–$–	–$–
Fundo de Estabilização Aduaneiro	–$–	–$–	–258 096$00	1 222 171 508$00	–$–	–$–
Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola	–$–	–$–	–$–	38 700 613$00	–$–	–$–
CTT	–$–	–$–	–$–	1 223 039$00	–$–	–$–
Créditos para execuções fiscais e depósitos em cofres do Tesouro	–$–	–$–	900 753 214$00	2 775 603$00	–$–	–$–
Bancos — valores a regularizar	–$–	–$–	2 899 296$00	86 592$30	–$–	–$–
DGA — Reembolsos	–$–	–$–	17 970 818 874$00	17 970 818 874$00	–$–	–$–
Depósitos em contas do Tesouro	–$–	–$–	2 267 984$00	–$–	–$–	–$–
Depósitos de sobras — Caixas — DGA	–$–	–$–	–$–	1$40	–$–	–$–
Depósitos diversos	–$–	–$–	–$–	978 888$00	–$–	–$–
Total de terceiros	–$–	1 686 610 194$71	1 071 901 745 157$00	1 098 108 599 537$99	–$–	2 794 804 586$00
03 — Resultados de operações financeiras:						
Outros resultados	–$–	–$–	$29	$40	–$–	–$–
Total dos resultados de operações financeiras	–$–	–$–	$29	$40	–$–	–$–
04 — Transferências:						
Receita do Estado — DGA	–$–	–$–	17 970 818 874$00	1 026 180 004 355$00	–$–	–$–
Receita do Estado — TFP	–$–	–$–	–$–	– 14 345$00	–$–	–$–
Receita do Estado — cofre	–$–	–$–	388 403 731$00	–$–	–$–	–$–
Total das transferências	–$–	–$–	18 359 222 605$00	1 026 179 990 010$00	–$–	–$–
Total do resumo do MESOT — área da DGA	14 263 094 435$00	1 686 686 160$71	4 247 702 844 356$29	4 247 702 844 356$29	15 286 380 457$00	2 794 805 835$00

(*a*) Os saldos destas contas — quer inicial quer o final — não se encontram inscritos dado que os movimentos de fundos apenas se referem a uma parte do universo dos movimentos a que as contas dizem respeito, e portanto os valores que ali se inscrevessem não reflectiriam com correcção a posição das respectivas contas, dado o âmbito deste MESOT se referir somente ao dos caixas da DGAIEC.

Da análise dos valores apresentados nas diversas contas «Terceiros» verificou-se que as mesmas continuam a não ser desagregadas por caixa, quer os movimentos ao longo do ano quer os respectivos saldos.

Refira-se a este propósito que se verifica uma diferença entre o valor do saldo inicial na conta de «RASL» na contabilidade do Tesouro (1 483 473 240$71) e o valor que resulta da agregação dos saldos iniciais constantes das contas dos caixas da DGAIEC (2 633 938 661$) que ascende a 1 150 465 420$29.

Na realidade a este valor deverá ser deduzida a importância de 5 247 849$, valor que corresponde ao montante de estornos efectuados pelo Tesouro em 1997 mas respeitantes ao ano anterior, daqui resultando que o saldo inicial na contabilidade do Tesouro deveria ser de 1 488 721 089$71 e não de 1 483 473 240$71 como consta.

Instada a pronunciar-se, sobre este assunto, a DGAIEC refere ter já promovido uma reunião com a DGT, onde a questão da desagregação da conta de RASL foi colocada, por forma a ser possível a obtenção de informação detalhada ao nível de cada caixa. No entender da DGAIEC não existe viabilidade para tal no actual sistema informático da DGT.

A DGAIEC adianta no entanto que, sem prejuízo de continuar a procurar uma solução adequada à satisfação da recomendação do Tribunal cabe-lhe assegurar os procedimentos necessários que permitam controlar de forma consolidada os movimentos contabilísticos anuais dos seus serviços com funções de caixa, o que aliás, como também refere já havia feito relativamente aos anos de 1995 e 1996.

Referindo-se à divergência entre o valor do saldo inicial da conta de RASL na CT e aquele que resulta da agregação dos saldos iniciais constantes das contas dos caixas da DGAIEC, a DGT vem alegar desconhecimento do valor dos saldos dos caixas da DGAIEC, salientando que o valor do saldo inicial apresentado na CT corresponde ao transitado de anos anteriores e acrescentando ser *«[...] a conciliação desta conta uma tarefa bastante difícil e morosa [...]»*.

Quanto à desagregação da conta de RASL por caixas da DGAIEC, a DGT, reitera a posição já defendida anteriormente, designadamente no que se refere às limitações da aplicação informática da DGT, as quais, segundo a sua análise, desaconselham o desdobramento, adiantando no entanto que a *«[...] desagregação desta conta por caixas será possível quando as tesourarias das alfândegas se encontrarem informatizadas (SLC — Sistema Local de Cobranças) e quando a tesouraria central dispuser de um sistema integrado de contas-correntes com aplicabilidade para o efeito [...]»*.

Apesar de compreender as limitações sentidas pela DGT relativamente à capacidade dos seus suportes informáticos e do reconhecimento do empenho da DGAIEC para encontrar uma solução, o Tribunal considera que DGT e DGAIEC em conjunto deverão envidar todos os esforços necessários à conciliação dos valores daquela conta.

Apurou-se ainda uma divergência de 145 773 129$ no valor de reembolsos registados a mais nas contas dos caixas da DGAIEC relativamente àqueles que se encontram inscritos na contabilidade do Tesouro, implicando por sua vez uma diferença entre os saldos finais da conta de «RASL», quando confrontados os valores dos dois organismos (DGAIEC e DGT).

Relativamente a esta questão refira-se que a DGAIEC remeteu aos SAT o resultado do apuramento que efectuou junto dos caixas dela dependentes, sobre as restituições de RASL por aqueles serviços solicitadas, tendo-se verificado que a diferença — pelo menos em parte — radica no facto da escrituração daquelas importâncias por parte dos serviços de caixa da DGAIEC ser efectuada com base nos pedidos de emissão, enquanto que a DGT as regista depois de efectivamente pagas.

No entanto, e tendo por base os elementos igualmente fornecidos pela DGAIEC referentes ao apuramento do valor dos reembolsos de RASL efectivamente pagos durante o ano de 1997, esse montante quando confrontado com o inscrito na contabilidade do Tesouro, regista mesmo assim uma diferença de 99 549 670$.

Nas alegações ao presente parecer a DGT, sobre esta questão refere que apesar de não ser matéria da sua competência, o valor dos reembolsos foi confirmado pela DGAIEC e que quanto ao critério de contabilização, quer o da emissão quer o do pagamento, para si ambos são aceitáveis.

O Tribunal não pode concordar com a DGT quanto à não competência que invoca relativamente à matéria em causa, tendo em conta o nível de intervenção que desempenha no processo, nomeadamente a responsabilidade pela execução das ordens de pagamento de reembolsos solicitadas pelos diversos serviços da administração central, designadamente os da DGAIEC.

Quanto ao facto do valor flobal dos reembolsos ter sido confirmado pela DGAIEC, refira-se que na realidade os valores relativos a receita do Estado escriturados, quer pela DGT como pela DGAIEC, são coincidentes, já não se verificando o mesmo relativamente aos reembolsos de RASL, qualquer que seja o critério considerado na sua contabilização.

O Tribunal considera assim que, não obstante a resposta da DGT sobre esta matéria, não foi dada uma cabal justificação para a divergência apontada, pelo que recomenda que naquele serviço se proceda a uma reapreciação dos movimentos contabilísticos relacionados com os referidos valores.

Refira-se que relativamente à contabilização dos reembolsos a DGAIEC, quando se trata da receita do Estado, continua a proceder à sua escrituração nas tabelas apenas após a comunicação do pagamento pela DGT, embora tenha remetido aos SAT uma listagem com os valores dos reembolsos pedidos (emitidos), diferente portanto do critério utilizado na contabilização dos reembolsos (restituições) de receitas aduaneiras sujeitas a liquidação (RASL), que são feitos na base do pedido, tendo sido igualmente remetida aos SAT uma listagem com os valores destas restituições pagas.

A este propósito, nas alegações proferidas a DGAIEC, refere que o modelo contabilístico subjacente ao projecto de gestão de receitas (SGR), que se encontra em fase de desenvolvimento, e que integra a DGAIEC e a DGCI, aponta já para a contabilização de todas as fases do processo de

reembolso (emissão, pagamento, rectificação e anulação), e que no âmbito dos projectos que aquela Direcção-Geral tem vindo a desenvolver em conjunto com a Direcção–Geral de Informática Tributária e Aduaneira (DGITA), se inclui a reformulação do sistema de contabilidade aduaneiro, cujo processo de análise, adiantam, se encontra já em fase muito avançada.

3.2.1.2.2 — Comparação entre os valores da DGT e os CT 10.1, 10.2 e 11 anuais das caixas da DGAIEC

Tendo-se procedido ao confronto dos valores constantes dos CT anuais dos caixas da DGAIEC, cujos montantes representam a consolidação dos valores dos CT semanais remetidos à DGT — sendo estes que servem de suporte aos lançamentos na contabilidade do Tesouro — com os elementos constantes da contabilidade do Tesouro, verificou-se a existência das divergências que seguidamente se passam a mencionar:

A DGT lançou a crédito da conta «Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação (RASL)» duas importâncias no valor global de 5 197 852$, relativas a pedidos de movimentos escriturais por parte das caixas da Alfândega de Alcântara-Norte (4 707 039$) e da do Funchal (490 813$), quando de facto estas verbas deveriam ter sido creditadas na conta de «Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA)»;

Foi lançada pela DGT na conta «Receitas da Região Autónoma da Madeira (RAM)» a importância de 3 290 543$ relativa a pedidos de movimentos escriturais efectuados pela caixa da Delegação Aduaneira de Angra do Heroísmo, quando de facto aquela importância deveria ter sido lançada na conta «Receitas da Região Autónoma dos Açores (RAA)»;

Divergência de 463 914$ entre os valores escriturados no CT 11 anual relativos às rubricas «INGA (Instituto Nacional Garantia Agrícola)» e «FEA (Fundo de Estabilização Aduaneiro)» da caixa da Alfândega do Aeroporto do Porto, e os escriturados nas mesmas rubricas na contabilidade do Tesouro;

Diferença de 300$ entre os valores escriturados CT 11 anual relativos às rubricas «INGA» e «CTT (Correios e Telecomunicações de Portugal)» da caixa da Alfândega do Funchal, e os escriturados nas mesmas rubricas na contabilidade do Tesouro;

Divergência de 225 268$ entre o valor inscrito no CT 11 anual do caixa da Alfândega do Aeroporto de Lisboa relativo a «RASL» e o valor escriturado na mesma rubrica na contabilidade do Tesouro.

Foi ainda apurado que das últimas três divergências, duas — as relativas às caixas da Alfândega do Aeroporto do Porto e à Alfândega do Funchal — ficaram a dever-se ao facto destes, por lapso, terem indicado incorrectamente nos CT 11 semanais enviados à DGT, a designação das contas a que aquelas importâncias respeitavam.

De acordo com os esclarecimentos prestados pelos respectivos serviços aos Serviços de Apoio do Tribunal, foram já solicitadas à DGT as devidas rectificações.

Sobre este assunto a DGT, confirma nas suas alegações a este parecer ter já recebido por parte daqueles caixas os respectivos pedidos de rectificação e procedido aos devidos lançamentos contabilísticos, embora os tenha efectuado apenas já em Janeiro de 1998 uma vez que a CGE/97 se encontrava já encerrada aquando da remessa daqueles documentos.

A divergência verificada relativamente à caixa da Alfândega do Aeroporto de Lisboa, ficou a dever-se ao facto daquele serviço não ter incluído nos CT 11 semanais duas importâncias perfazendo o montante de 225 268$.

No âmbito do exercício do contraditório, a DGAIEC, esclarece que dizendo aquela importância respeito a uma cobrança efectuada ao abrigo do procedimento de assistência mútua administrativa em matéria de cobrança de créditos, cujo montante foi destinado a uma alfândega de outro Estado membro, a importância em causa deveria ter sido inscrita na conta «Depósitos diversos» e não de «RASL», como inicialmente foi registada.

As duas primeiras divergências assinaladas foram confirmadas aos SAT pela DGT, que referiu ter já procedido à respectiva rectificação mas que apenas terá reflexos na contabilidade do Tesouro em 1998.

3.2.1.2.3 — Análise da fiabilidade dos valores contabilizados pela DGT e pelos caixas da DGAIEC

Da análise efectuada aos sistemas de contabilização, quer dos caixas da DGAIEC quer da DGT, não obstante a existência de algumas divergências e das observações anteriormente apontadas, verifica-se que ambos os serviços têm procedimentos de molde a assegurar não só a consistência dos valores escriturados como também de permitir o controlo desses mesmos valores.

Relativamente à DGAIEC, bem como aos serviços de caixa dela dependentes, o Tribunal reconhece o empenho que têm revelado, não só na prestação de contas como na prontidão com que são esclarecidas as dúvidas que lhe são colocadas, e ainda, a resolução das novas situações que vão surgindo no âmbito dos sistemas de registo e contabilidade face às exigências impostas pelo novo regime da tesouraria do Estado.

Quanto à DGT, e pese embora o Tribunal considere que o sistema de informação contabilística tem potencialidades para evidenciar com clareza e transparência os movimentos relativos à tesouraria do Estado, verifica existirem algumas lacunas, nomeadamente no que respeita à desagregação, por caixa, das contas «Terceiros».

A DGO instada a pronunciar-se sobre o texto da área em apreço informou não ter quaisquer comentários a fazer.

3.2.2 — Direcção-Geral dos Impostos — Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado (DGCI/DSCIVA).

No âmbito do Serviço Administrador do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) os Serviços de Apoio do Tribunal procederam ao tratamento e análise dos seguintes elementos:

Conta de responsabilidade;
Tabelas da DSCIVA (equivalentes à tabela modelo 28);
Balancete da DGO;
Conta «Caixa-IVA — Contabilidade do Tesouro»;
Conta da receita da área da DSCIVA — contabilidade do Tesouro;
Contas recebedoras — contabilidade do Tesouro;
Conta centralizadora — contabilidade do Tesouro;
Diários relativos à contabilização da receita IVA, a regularizações, estornos e reembolsos nesta área;
Extractos bancários relativos às contas recebedoras de receita IVA.

3.2.2.1 — Descrição sumária da área da DGCI relativa ao IVA

O valor do imposto sobre o valor acrescentado contabilizado na CGE, corresponde ao conjunto de valores registados pela DSCIVA enquanto Caixa do Tesouro e dos escriturados pelos restantes cofres que geraram a sua cobrança (tesourarias e alfândegas) nas suas tabelas modelo 28, cujo apuramento resulta dos valores depositados nas contas bancárias tituladas pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT), deduzido dos meios de pagamento inválidos (MPI), das entregas às Regiões Autónomas e a outras entidades.

3.2.2.2 — Análise das tabelas modelo 28 da DSCIVA e sua comparação com o balancete da DGO

A implementação do novo regime da tesouraria do Estado e consequentes alterações ao sistema de cobrança, tais como, a centralização da gestão da rede de cobrança na DGT, a implementação do documento único de cobrança (DUC), a celebração de protocolos de cooperação com outras entidades externas para cobrar receita, contribuiu não só para a diversificação dos locais de cobrança, como também implicou modificações nos aspectos da gestão, controlo e contabilização por parte do serviço administrador da receita (DSCIVA).

Verificou-se que no caso do imposto sobre o valor acrescentado, a implementação e aplicação do DUC originou que a DSCIVA, para além de toda uma readaptação à nova forma de cobrança, mantivesse em paralelo os procedimentos anteriores de controlo e contabilização.

Assim a DSCIVA passou a elaborar uma nova tabela modelo 28, autónoma, relativa à cobrança dos DUCs das liquidações prévias efectuadas nas restantes entidades colaboradoras (CTT e SIBS), mantendo a anterior tabela modelo 28 relativa ao registo da cobrança da autoliquidação dos seus serviços centrais.

A tabela modelo 28 da liquidação prévia de IVA em DUCs, surge na sequência de instruções emanadas no seio da Comissão Técnica de Acompanhamento do Projecto para Controlo das Receitas do Estado (COMTAPRE) e aprovadas pela Secretária de Estado do Orçamento, para o lançamento das tabelas de receita e presta informação, com valores a partir de Abril de 1997, sobre:

O valor da cobrança mensal e anual arrecadado pelos CTT e SIBS, desagregado em imposto e juros compensatórios.

A tabela modelo 28 da DSCIVA relativa à autoliquidação, à semelhança de anos anteriores apresenta informação sobre:

A soma dos depósitos efectuados nas contas da DGT sob administração da DSCIVA (incluindo pagamentos efectuados pelos su-

jeitos passivos, por meio de transferência bancária directa nas contas da DGT);
Os meios de pagamento inválidos (cheques devolvidos);
Os outros abatimentos e acréscimos à receita (rectificações derivadas de notas de débito e crédito remetidas pelas instituições de crédito (ICs) resultantes de regularizações motivadas por erros de leitura óptica, cheques mal encaminhados e outros erros não imputados a má cobrança);
A afectação da receita ilíquida arrecadada líquida de meios de pagamento inválidos ao continente, às Regiões Autónomas, órgãos de turismo e segurança social;
A soma do valor dos reembolsos emitidos, incluindo juros indemnizatórios e das restituições emitidas (deduzidos dos valores cancelados);
A soma do valor dos reembolsos, restituições e juros indemnizatórios pagos, segundo a informação prestada pela DGT;
A receita líquida do continente que resulta da dedução dos reembolsos e restituições emitidas.

Continua a ser prestado apenas, a título informativo, o valor dos juros de reembolsos emitidos (informação da DSCIVA) e pagos (informação da DGT).

Apesar das recomendações feitas pelo Tribunal de Contas em sede de pareceres anteriores (desde o parecer sobre a CGE/95), ambas as tabelas modelo 28 (autoliquidação e liquidações prévias de IVA), elaboradas pela DSCIVA, continuam a apresentar uma estrutura diferente da dos demais serviços cobradores/administradores da receita, não registando o ciclo de processamento do imposto (liquidações e respectivas anulações e imposto por cobrar no início e final do ano).

Instada a pronunciar-se, sobre este assunto a DGO, refere que: *«A questão da tabela da DSCIVA e do não registo do ciclo de processamento do imposto, são situações que serão ultrapassadas na integra a partir de 1999, conforme é referido pela Direcção dos Serviços de Planeamento e Estatística da Direcção-Geral dos Impostos, quando questionada no seio do grupo de trabalho criado pelo Despacho Conjunto n.º A-32/97-XIII, dos Srs. Ministro das Finanças e Conselheiro-Presidente do Tribunal de Contas, datado de 28 de Fevereiro de 1997 e publicado no* Diário da República, *2.ª série, n.º 66, de 19 de Março de 1997.»*

Os Serviços de Apoio do Tribunal procederam ao confronto dos valores constantes das tabelas modelo 28 da DSCIVA com os do balancete da DGO, tendo-se revelado um processo algo complexo, dada a exigência da conjugação das diferentes terminologias empregues por estas duas entidades, para além da conciliação dos diferentes valores.

Acresce ainda, que as referidas tabelas, têm subjacente à sua elaboração, critérios contabilísticos divergentes, terminologias próprias e um grau de desagregação distinto, restringindo o confronto entre aqueles documentos ao valor da receita ilíquida (receita líquida de meios de pagamento inválidos), que conforme se pode verificar no quadro seguinte, não regista divergências:

Elementos da DSCIVA (A) — Tabela modelo 28 da DSCIVA — Autoliquidação		Elementos da DGO (B) — Balancete da DGO		Divergências (A) – (B)
Receita ilíquida do continente	1 449 870 007 370$00			
Tabela modelo 28 da DSCIVA — Liquidações prévias:				
Cobrança CTT:				
IVA	566 462 131$00			
Juros compensatórios	304 227 491$00			
Cobrança SIBS:				
IVA	75 611 924$00			
Juros compensatórios	47 208 261$00			
Soma	993 509 807$00			
Soma das tabelas modelo 28:		Receita:		
Soma da receita cobrada — IVA	1 450 512 081 425$00	Liquidação/receita cobrada	1 450 483 247 127$00	28 834 298$00
Soma dos juros compensatórios	351 435 752$00	Taxas, multas e outras penalidades	380 270 050$00	– 28 834 298$00
Receita ilíquida do continente	1 450 863 517 177$00	Soma de receita cobrada	1 450 863 517 177$00	–$–

Já quanto à questão dos reembolsos refira-se que a DSCIVA procede à sua escrituração na tabela modelo 28 de autoliquidação dos valores emitidos, assim como dos valores pagos, segundo a informação prestada pela DGT, os quais se apresentam no quadro seguinte, bem como as divergências apuradas entre os valores da DSCIVA e da DGO:

Reembolsos, restituições e juros

Elementos da DSCIVA (A) — Tabela modelo 28 da DSCIVA — Autoliquidação		Elementos da DGO (B) — Balancete da DGO		Divergências (A) – (B)
Reembolsos — Segundo a óptica da emissão:		Reembolsos — Segundo a óptica do pagamento:		
Reembolsos (emitidos-cancelados) (*a*)	375 587 321 092$00	Reembolsos	376 506 650 063$00	–$–
Restituições (emitidas-cancelados)	4 440 349 166$00			
Soma	380 027 670 258$00	Soma	376 506 650 063$00	3 521 020 195$00
Receita líquida do continente	1 070 835 846 919$00	Receita líquida	1 074 356 867 114$00	– 3 521 020 195$00
Reembolsos — Segundo a informação dada pela DGT — Óptica do pagamento:				
Reembolsos pagos	370 222 764 514$00			
Restituições pagas	4 113 772 118$00			
Juros indemnizatórios pagos	7 330 505$00	Reembolsos	376 506 650 063$00	–$–
Soma	374 343 867 137$00	Soma	376 506 650 063$00	– 2 162 782 926$00
Receita líquida do continente	1 076 519 650 040$00	Receita líquida	1 074 356 867 114$00	2 162 782 926$00

(*a*) Inclui juros indemnizatórios.

A importância inscrita na tabela modelo 28 da DSCIVA na rubrica reembolsos e restituições (emitidos-cancelados) é superior em 3 521 020 195$ ao valor apresentado no balancete da DGO, divergência que resulta dos procedimentos contabilísticos da DSCIVA, que inscreve o valor dos reembolsos emitidos, evidenciando assim os valores devolvidos aos contribuintes, sempre que se prove que a eles tenham direito.

Esta divergência, tal como em anos anteriores, é originada pela diferenciação de critérios contabilísticos utilizados; enquanto que a DSCIVA

contabiliza os reembolsos pela emissão do respectivo meio de pagamento, a DGO, adoptando o critério da DGT, procede ao seu registo quando o pagamento é efectuado.

Sobre esta questão, a DGO instada a pronunciar-se refere que sendo a Conta Geral do Estado elaborada numa óptica de caixa, para o seu encerramento apenas são considerados os montantes de reembolsos/restituições pagos e não os emitidos. Todavia, considera que: *«[...] estas e algumas outras novas figuras contabilísticas, julga-se, passarão a integrar a Conta Geral do Estado, em resultado da implementação da Reforma da Administração Financeira do Estado».*

Procedendo à comparação entre os valores dos reembolsos pagos inscritos na tabela e o do respectivo balancete da DGO, conclui-se existir uma divergência de 2 162 782 926$, que engloba reembolsos, restituições e juros indemnizatórios pagos.

Pedidos os devidos esclarecimentos, a DGT limitou-se a confirmar que o valor pago se encontra contabilizado e é coincidente com o escriturado no balancete da DGO, referindo ainda que a divergência apurada entre a contabilidade do Tesouro e o balancete da DGO, no valor de 3150$ se deve a uma regularização efectuada no final do ano, coincidindo com o período complementar para fecho da conta e escriturado na respectiva tabela adicional de entradas e saídas de fundos de operações de tesouraria dessa Direcção-Geral.

Refira-se que a DSCIVA, em relação à divergência apontada, confirmou como valor final a importância contabilizada na tabela modelo 28 anual (mantendo-se a diferença entre a DGT/DGO, nos valores pagos), salientando o facto de proceder, no registo desta rubrica, apenas numa vertente económica (registo pela emissão), enquanto que as outras entidades (DGO/DGT) o fazem segundo uma óptica financeira (registo pelo pagamento), pelo que segundo aquela Direcção de Serviços: *«[...] não é possível dar a resposta adequada ao solicitado no parecer sobre a Conta Geral do Estado [...]».*

Nas alegações proferidas sobre esta questão, a DGO refere que a mencionada divergência de cerca de 2,2 milhões de contos nos reembolsos pagos, é uma questão que a ultrapassa, uma vez que o valor que considera como abatimento à receita orçamental, é o efectivamente saído da tesouraria do Estado, conforme tabela «Entrada e saída de fundos», elaborada pela DGT, único cofre pagador, acrescentando no entanto, não deixar de estranhar a conclusão do Tribunal quanto a esta divergência dado que neste mesmo texto já havia sido referido que a DSCIVA contabilizava os reembolsos pela emissão do respectivo meio de pagamento.

Conforme foi referido, a DSCIVA incluiu nas suas tabelas informação relativa ao valor dos reembolsos pagos de acordo com os elementos fornecidos pela DGT. Assim sendo, e dado que o valor dos reembolsos pagos inscritos na contabilidade do Tesouro (DGT) é coincidentes com o do balancete da DGO, o que de facto o Tribunal estranha é não coincidência de valores entre o valor inscrito na tabela da DSCIVA e o da DGO uma vez que, de acordo com a própria DSCIVA, o registo desse valor é feito de acordo com informação prestada pela mesma entidade — a DGT.

Por seu lado, a DGT instada a pronunciar-se, justifica aquela divergência pelo facto da tabela modelo 28 da DSCIVA incluir apenas o valor de reembolsos atribuídos a residentes, enquanto que a sua tabela de entradas e saídas de fundos de operações de tesouraria, integra o valor destes e os que são pagos aos sujeitos passivos não residentes, pelo que *«[...] a diferença apontada de 2 162 782 926$, encontra-se explicada pelo valor dos reembolsos a não residentes (2 281 381 320$) registados pela contabilidade do Tesouro, 54 914 694$ de reembolsos pagos em 1996 e imputados pela DGT a esse ano, mas que a DSCIVA considera em 1997 e o restante valor trata-se de reembolsos a não residentes, mas que por terem sido pagos através de transferência bancária, foram incluídos pela DSCIVA na sua tabela modelo 28».*

De salientar no entanto, que apesar de não serem evidentes os motivos que possam estar na base desse procedimento por parte da DSCIVA, a justificação apresentada pela DGT parece enfermar de alguma contradição, uma vez que esta acaba por afirmar que a DSCIVA incluiu o valor dos reembolsos pagos a não residentes na sua tabela, devido ao facto do seu pagamento se ter efectuado por transferência bancária.

Refira-se que a conciliação da rubrica «Reembolsos», tal como é tratada pela DGO envolve grandes dificuldades, uma vez que enquanto a DSCIVA trata os reembolsos e juros indemnizatórios autonomamente e deveria também tratar os juros compensatórios, a DGO continua a integrar aqueles nos reembolsos ainda que no âmbito do parecer sobre a CGE/96 tivesse emitido opinião concordante com a do Tribunal sobre esta questão.

Face à divergência de valores apresentados, o Tribunal de Contas chama a atenção dos responsáveis para a falta de uniformidade dos critérios contabilísticos utilizados, para a necessidade da conciliação entre o valor dos reembolsos emitidos e pagos, o que mais uma vez parece não ter acontecido e ainda para a escrituração dos juros quer compensatórios, quer indemnizatórios de acordo com as respectivas rubricas da classificação orçamental.

3.2.2.3 — Análise do balancete da Direcção-Geral do Orçamento

Na Direcção-Geral do Orçamento (DGO) o registo deste imposto, encontra-se repartido pelos diferentes cofres de acordo com os valores inscritos nos respectivos balancetes, conforme se apresenta no quadro seguinte:

Balancetes da DGO

Ano 1997 — Cofres	Liquidações	Receitas anuladas	Receitas brutas	Reembolsos/ restituições	Receitas líquidas
Serviços centrais (DSCIVA)	1 450 483 247 127$00	–$–	1 450 483 247 127$00	376 506 650 063$00	1 073 976 597 064$00
IVA Aduaneiro (DGAIEC)	158 620 876 087$00	2 096 252 438$00	154 049 883 566$00	11 362 520$00	154 038 521 046$00
Tesourarias (TFPs)	57 498 767 429$50	11 948 360 022$50	58 477 947 783$50	507 643 835$00	57 970 303 948$50
DGT	– 2 169 441 286$00	–$–	– 2 169 441 286$00	9 014 718$00	– 2 178 456 004$00
Total	1 664 433 449 357$50	14 044 612 460$50	1 660 841 637 190$50	377 034 671 136$00	1 283 806 966 054$50

O balancete da DGO, em relação à DSCIVA, reflecte os valores das liquidações e das receitas brutas correspondentes à receita cobrada oriunda de autoliquidação e de liquidações prévias, deduzida de meios de pagamento inválidos (MPI), das transferências para as Regiões Autónomas (RAs), das importâncias entregues aos órgãos de turismo, à segurança social e dos abatimentos à receita (reembolsos, restituições e juros de reembolsos).

Relativamente aos valores apresentados, verifica-se que o peso que a DGCI/DSCIVA assume no cômputo global da receita líquida de IVA, representa 83,66%, incluindo-se nesta percentagem o valor correspondente aos montantes cobrados por outras entidades que não a DSCIVA (CTT e SIBS) ainda que essa percentagem quase não tenha expressão.

Comparativamente a anos transactos, verificou-se um acréscimo de valor (16 %), na rubrica de reembolsos. Segundo a Direcção de Serviços de Reembolsos de IVA (DSRIVA) este aumento deve-se à publicação do Decreto-Lei n.º 204/97, de 9 de Agosto, que veio permitir a atribuição de reembolsos a sujeitos passivos, que na situação anterior não reuniam os requisitos necessários. Em consequência, registou-se um aumento de pedidos de reembolsos de baixo montante, principalmente no final do ano.

Face ao descrito o Tribunal de Contas chama a atenção para a necessidade do reforço do sistema de controlo de reembolsos, uma vez que o grande afluxo da emissão de pequenos valores pode acarretar lapsos até aqui não existentes.

3.2.2.4 — Comparação dos valores inscritos na contabilidade da DSCIVA com os da contabilidade do Tesouro (CT).

Da análise efectuada à conta de responsabilidade da DGCI/DSCIVA, verificou-se que a mesma tem ao longo dos últimos anos apresentado algumas alterações em matéria de conteúdo, na sequência de recomendações feitas pelo Tribunal, destacando-se a inclusão do mapa de origem e aplicação de fundos, que passou a prestar informação entre a origem da receita e a sua afectação às diversas entidades, conforme se pode observar no quadro seguinte:

Mapa de origem e aplicação de fundos — Conta de responsabilidade da DSCIVA

Designação/rubrica	Totais
Saldo do período anterior	–$–
Total de meios de pagamento recebidos	1 586 610 118 980$00
Total de depósitos nas contas da DGT	1 586 610 118 980$00
Saldo para o período seguinte	–$–
Total de MPI	– 1 458 320 031$00
Outros abatimentos e acréscimos à receita	4 982 001$00

Designação/rubrica	Totais
IVA líquido de MPI e outros abatimentos e acréscimos à receita	1 585 156 780 950$00
Ordens de pagamento de restituições — emitidas	4 440 349 166$00
Ordens de pagamento de reembolsos — emitidos	375 579 875 797$00
IVA líquido	1 205 136 555 987$00
Outras receitas	–$–
Afectação da receita:	
Continente	1 069 842 337 112$00
Açores	29 184 793 826$00
Madeira	29 721 388 754$00
Órgãos de turismo	8 600 591 000$00
Segurança social	67 780 000 000$00
Despesa orçamental:	
Juros indemnizatórios	7 445 295$00

Conforme se pode apreciar pelo quadro apresentado, verifica-se que a informação prestada pela conta de responsabilidade da DSCIVA na rubrica de reembolsos, restituições e juros indemnizatórios, refere-se apenas a valores emitidos.

A contabilização destes valores pela emissão tem sido justificada pela DGCI/DSCIVA com base no argumento de as contas pelas quais se efectua o respectivo pagamento serem contas de operações de tesouraria movimentadas pela DGT.

O Tribunal de Contas reitera mais uma vez a posição defendida em pareceres anteriores, no sentido de a DGCI-DSCIVA não poder eximir-se à responsabilidade pelo pagamento dos reembolsos/restituições do imposto que administra já que, essas ordens são por si emitidas, dando-lhe o Tesouro apenas cumprimento.

Mantém também o Tribunal a recomendação sobre a necessidade de conciliação dos respectivos valores de emissão e pagamento o que mais uma vez parece não ter sido feito.

Neste sentido, a contabilidade da DGCI-DSCIVA deverá, no entender do Tribunal, reflectir não só a responsabilidade daquele serviço no que concerne à cobrança da receita e depósito dos valores recebidos nas contas do Tesouro, mas também, no que concerne às ordens de pagamento que emite, anula/cancela e paga tendo por pressuposto o respectivo processo de reconciliação.

Dada a exiguidade da informação contida na conta de responsabilidade, os Serviços de Apoio do Tribunal servindo-se de alguns documentos da contabilidade da DSCIVA, procederam ao seu tratamento por forma a tornar possível a análise comparativa entre os valores nela apurados e os registados na CT, nomeadamente no que respeita ao IVA líquido afecto à DSCIVA e a reembolsos, cujos resultados se apresentam no quadro seguinte:

Elementos da contabilidade da DSCIVA	Total do débito	Total do crédito
1 — Apuramento da receita arrecada:		
Saldo «inicial» de gerência	–$–	
Total de meios de pagamento recebidos	1 586 610 118 980$00	
Total de depósitos nas contas da DGT		1 586 610 118 980$00
Saldo «final» de gerência	–$–	
Meios de pagamento inválidos	– 1 458 320 031$00	
Outros abatimentos e acréscimos à receita	4 982 001$00	
2 — Apuramento da receita líquida de reembolso e respectivos juros:		
Ordens de pagamento de restituições emitidas	– 4 440 349 166$00	
Ordens de pagamento de reembolsos emitidos	– 375 579 875 797$00	
Ordens de pagamento de juros indemnizatórios emitidos	– 7 445 295$00	
3 — Apuramento da receita líquida de verbas destinadas a outras entidades:		
Região Autónoma dos Açores	– 29 184 793 826$00	
Região Autónoma da Madeira	– 29 721 388 754$00	
Órgãos de turismo	– 8 600 591 000$00	
Segurança social	– 67 780 000 000$00	
Subtotal (MPI + reembolsos + juros + outras entidades)	– 516 767 781 868$00	1 586 610 118 980$00
IVA líquido		1 069 842 337 112$00

Os quadros seguintes reflectem os movimentos registados na CT, no que respeita à área do IVA, verificados na conta de disponibilidades e nas contas recebedoras:

Contabilidade do Tesouro — Conta de receita da DSCIVA

Descrição de movimentos	Total do débito	Total do crédito
Registo da Caixa IVA:		
Total das entradas de fundos (EF) (D03)		1 586 476 296 392$00
Registo de movimentos rectificativos		–$–
Total de EF da DSCIVA (D04)		19 144 940$00
Regularização (D04)		29 746 522$00
Outros registos de cobrança de IVA:		
Movimento de operações escriturais (MOE):		
Movimento escritural (D08)		84 931 126$00
IVA-DUC (D04):		
Regularização (D04)		993 509 807$00
Estorno (D04)		(80 751 234$00)
Total de depósitos		1 587 522 877 553$00

Descrição de movimentos	Total do débito	Total do crédito
Receita a transferir para:		
Regiões Autónomas (D10):		
Região Autónoma dos Açores (D10)		(29 184 793 826$00)
Região Autónoma da Madeira (D10)		(29 641 588 746$00)
Regiões de turismo (D10)		(8 600 591 000$00)
Segurança social (D10)		(67 780 000 000$00)
Regularizações:		
Estorno (D4)		(79 800 000$00)
Regularização (D4)		(8$00)
Receita cobrada		1 452 236 103 973$00
Cheques devolvidos (D03)		(1 435 095 774$00)
Cheques devolvidos (D04)		(23 483 502$00)
Notas de débito (D03)		(166 570 728$00)
Notas de débito — anulação (D03)		116 464$00
Notas de débito (D04)		(31 928 451$00)
Notas de crédito (D03)		176 276 484$00
Notas de crédito (D04)		27 347 477$00
Receita cobrada bruta		1 450 782 765 943$00
Reembolsos abatidos à receita:		
Reembolsos a residentes:		
Valor inicial dos reembolsos pagos (D05)	342 515 772 762$00	
Rectificações aos reembolsos pagos (D4)	31 709 495 981$00	
Reembolsos a não residentes:		
Valor inicial dos reembolsos pagos (D05)	2 212 498 487$00	
Regularização de reembolsos (D4)	68 879 683$00	
Regularização de reembolsos (D02.13)	3 150$00	
Totais	376 506 650 063$00	1 450 782 765 943$00
Receita líquida		1 074 276 115 880$00

Contabilidade do Tesouro — Conta de disponibilidades da Caixa — IVA

Descrição	Débito	Crédito
Cobrança:		
Saldo inicial	–$–	
Valores iniciais (D03)	1 586 476 296 392$00	
Nota de crédito à receita	175 670 463$50	
Nota de débito à receita	606 000$00	
Rectificações:		
EF — Entrada de fundos (D04)	19 144 940$00	
Nota de crédito à receita (D04)	27 347 801$00	
Nota de débito à receita — anulação (D04)	– 324$00	
Regularização (D04)	29 746 542$50	
Depósitos:		
Saldo inicial		–$–
Valores iniciais (D03)		1 586 476 296 392$00
Nota de crédito à receita		176 276 484$00
Rectificações:		
EF — Entrada de fundos (D04)		6 030 121$00
Nota de crédito à receita (D04)		27 347 801$00
Nota de crédito à receita — anulação (D04)		– 324$00
Regularização (D04)		29 746 522$00
SF — Saída de fundos (D04)		13 114 819$00
Totais	1 586 728 811 815$00	1 586 728 811 815$00
Saldo final	–$–	–$–

A conta de disponibilidades da Caixa — IVA, regista a débito todas as entradas provenientes da autoliquidação de IVA (entrada de fundos e notas de crédito) e a crédito os depósitos efectuados nas contas recebedoras de IVA, tituladas pela DGT (saída de fundos e notas de débito), bem como os movimentos contabilísticos rectificativos (a débito ou a crédito, consoante a sua natureza).

A análise dos quadros suscita os seguintes comentários:

O valor de IVA líquido inscrito na Conta Geral do Estado — 1 283 806 936 054$50 — constitui o somatório dos valores apurados na área da DSCIVA, das TFPs, da DGAIEC e também da DGT, que este ano apresenta valores negativos;

O IVA líquido afecto à DSCIVA é de 1 070 835 846 919$ diferindo do contabilizado pela DGT em 3 521 020 195$ tal como do inscrito no balancete da DGO, na parte que respeita aos reembolsos da DSCIVA, diferença esta que resulta da utilização de diferentes critérios de contabilização e ainda da inclusão do valor de 993 509 807$ relativo a cobrança de liquidações prévias (DUCs), o qual inclui juros compensatórios no valor de 351 435 752$;

O valor da receita cobrada bruta registado pela DSCIVA, difere do valor apresentado na contabilidade do Tesouro, em 80 751 234$. Este montante refere-se a IVA e juros cobrados pelos CTT nos três últimos dias de Dezembro, cujos valores entraram na tesouraria do Estado no ano seguinte:

Dia	IVA	Juros	Total
29	7 911 282$00	6 410 512$00	14 321 794$00
30	7 663 825$00	9 580 116$00	17 243 941$00
31	36 341 829$00	12 843 670$00	49 185 499$00
Total	51 916 936$00	28 834 298$00	80 751 234$00

O valor dos reembolsos e respectivos juros registado pela contabilidade da DSCIVA é superior ao apurado na CT em 3 521 020 195$. Refira-se que o pagamento dos reembolsos continua a efectuar-se por abate às receitas cobradas o que o Tribunal de Contas tem vindo a questionar por considerar este procedimento contrário aos princípios estabelecidos na Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que é uma lei reforçada e enquanto a Lei n.º 6/91 não for revista e na sua revisão não for alterado o disposto no artigo 5.º, o abate do valor dos reembolsos/restituições e respectivos juros, bem como o das entregas a outras entidades, à receita do Estado viola o princípio do orçamento bruto e como tal é ilegal.

Quando instada a pronunciar-se sobre este assunto a DGO refere que: *«[...] limita-se a dar cumprimento ao estabelecido na lei vigente sobre a matéria. Se esta, porventura contraria a Lei do Enquadramento, a solução passa pela via legislativa e sai fora do âmbito das atribuições desta Direcção-Geral, devendo assim, a recomendação em nosso entendimento, ser endereçada para o Governo e ou Assembleia da República [...].»*

A DGT por seu lado, alegou uma certa dificuldade em *«[...] interpretar o alcance da recomendação do TC, porquanto quer os valores dos reembolsos pagos, quer os valores das entregas a terceiras entidades não constituem receita do Estado efectiva, sendo provisoriamente registados a esse título na contabilidade do Tesouro, enquanto não é apurado o respectivo valor».*

Refira-se que no balancete da DGT o valor dos reembolsos pagos surge a débito na rubrica designada por «0412 — Receita do Estado — IVA», encontrando-se no crédito o valor da receita orçamental cobrada.

A contabilidade da DSCIVA registou um valor líquido de depósitos superior em 84 931 126$ ao valor certificado pela DGT e ao registado no âmbito da Caixa-IVA.

Tendo sido solicitado esclarecimento sobre esta divergência à DSCIVA e à DGT, a primeira refere que *«[...] A divergência verificada entre o valor líquido dos depósitos certificados pela DGT, e o valor dos depósitos efectuados pela DSCIVA nas contas da DGT, resulta de, o valor apresentado, 84 931 126$, corresponder ao pagamento de imposto por diversas entidades através de movimentos escriturais (MOE) e que por indicação da DGT [...] foram contabilizados pela DSCIVA, como efectivamente recebidos».*

Por sua vez a DGT justifica-a, pela sua origem acrescentado que: *«[...] Esta importância refere-se a cobranças efectuadas através do MOE ('escriturais'). Não se trata portanto de valores cobrados directamente pela Caixa do IVA. Assim, a certidão passada pela DGT só inclui os montante cobrados directamente pela referida Caixa, não se podendo nela incluir as verbas referentes a cobranças escriturais [...].»*

Refira-se que a importância mencionada se encontra integrada no valor global de arrecadação, na conta de responsabilidade da DSCIVA, o que a responsabiliza por valores que efectivamente por si foram arrecadados conjuntamente com cobranças de outras entidades, que foram apenas objecto de registo contabilístico.

Este facto sugere que, na elaboração da respectiva conta de gerência, os valores que dela façam parte estejam escriturados de acordo com a sua proveniência e respectivos suportes documentais, compreendendo se for conveniente, uma conta de dinheiro e uma conta de documentos.

3.2.2.5 — Processo de arrecadação de receitas públicas e a sua centralização no BP

Prosseguindo uma metodologia já encetada em anos anteriores, os Serviços de Apoio do Tribunal, tendo em vista a análise e o controlo dos valores contabilizados pela Caixa da DSCIVA e os serviços da DGT, com base na informação fornecida por diversas peças da contabilidade da DGT — diários, extracto de contas e mapas de apoio à contabilização de valores —, procederam ao cruzamento da informação contabilística (DCC) com os valores registados pelos serviços de gestão de conta (DCT) tendo em vista a centralização de fundos no BP.

Por forma a analisar e cruzar a informação escriturada nos diversos documentos, procederam ainda os Serviços de Apoio do Tribunal ao tratamento informático de toda a informação remetida pelos serviços da DGT, tendo produzido vários mapas resumo, os quais seguidamente se apresentam, delineando alguns comentários sobre os mesmos.

Contabilidade do Tesouro

Contabilização contas recebedoras — IVA	Reconciliação contabilística entre serviços da DGT — Divisão de Contabilidade e Controlo (DCC)	
Informação da DSCIVA (via CTs):		
Total de entrada de fundos (D03)	1 586 476 296 392$00	
Total de entrada de fundos (D04)	19 144 940$00	
Regularização (D04)	29 746 522$00	
Cheques devolvidos (D03)	(1 438 065 279$00)	
Cheques devolvidos — anulação (D03)	2 969 505$00	
Cheques devolvidos (D04)	(24 373 503$00)	
Cheques devolvidos — anulação (D04)	890 001$00	
Notas de débito (D03)	(166 570 728$00)	
Notas de débito — anulação (D03)	116 464$00	
Notas de débito (D04)	(31 928 451$00)	
Notas de crédito (D03)	176 276 484$00	
Notas de crédito (D04)	27 347 477$00	
Valor total das ICs recebedoras pela DCC — (A)	1 585 071 849 824$00	

	Direcção de Contas do Tesouro (DCT)	
Informação das ICs (extractos):		
Total de entrada de fundos		1 602 115 358 768$40
Cheques devolvidos		(17 683 667 792$40)

	Direcção de Contas do Tesouro (DCT)	
Valores em trânsito para o BP no ano 1996		(1 216 108 370$00)
Valores em trânsito para o BP no ano 1997		3 191 249$00
Valor líquido dos depósitos registado na DCT em 1997		1 583 818 866 244$50
Juros devedores/credores relativos a 1996 anulados em 1997		(145 197$30)
Valores em trânsito para o BP no ano 1996		1 216 108 370$00
Valores em trânsito para o BP no ano 1997		361 595$00
Juros devedores/credores relativos a 1997 anulados em 1998		186 971$30
Montante certificado — Caixa-IVA — 1997		1 585 035 377 983$50
Regularizações a crédito efectuadas em 1997 relativas a 1996		(30 807 010$00)
Regularizações a débito efectuadas em 1997 relativas a 1996		23 156 040$50
Regularizações a crédito efectuadas em 1998 relativas a 1997		52 726 285$00
Regularizações a débito efectuadas em 1998 relativas a 1997		(8 603 475$00)
Valor contabilizado das ICs recebedoras pela DCT — (B)		1 585 071 849 824$00
Totais	1 585 071 849 824$00	1 585 071 849 824$00
Diferença (A) – (B)		–$–

Este quadro reflecte o cruzamento e reconciliação da informação prestada pelos serviços da DGT, ou seja, entre a Divisão de Contabilidade e Controlo (DCC) que procede ao registo contabilístico da movimentação de fundos efectuada pelo caixa do Tesouro (Caixa-IVA), com os registos operados pelos serviços de gestão de contas, relativo aos movimentos bancários (extractos das ICs recebedoras) da Direcção de Contas do Tesouro (DCT).

Do processo de reconciliação bancária e contabilística que é feito na DCT, no final do ano, visando o apuramento do valor a certificar à DSCIVA, resultaram os valores que seguidamente se indicam:

Montante certificado pela DGT do valor líquido dos depósitos efectuados pela DGCI/DSIVA nas contas bancárias do Tesouro durante o ano de 1997 — 1 585 035 377 983$50;

Regularizações efectuadas nas contas bancárias em 1997 e respeitantes ao ano de 1996:

Débito — 23 156 040$50;
Crédito — 30 807 010$;

Regularizações efectuadas nas contas bancárias em 1998 e respeitantes ao ano de 1997:

Débito — 8 603 475$;
Crédito — 52 726 285$.

Refira-se que a DSCIVA, como caixa do Tesouro designada pelo despacho n.º 849/93/XII publicado em 13 de Janeiro de 1994, deposita os meios de pagamento que lhe são directamente remetidos pelos contribuintes (valor constante da listagem de leitura óptica) nas várias contas tituladas pela DGT nas ICs.

O encaminhamento dos fundos para a CCT no Banco de Portugal é efectuado pelas respectivas ICs no dia útil imediatamente a seguir ao da data valor do depósito, constituindo esta transferência carácter permanente.

Este procedimento é excepcionado nos casos em que o saldo na respectiva IC seja inferior a 1000 contos; nestes casos a transferência para o BP ocorrerá duas vezes por mês (dias 15 e 30 ou dia útil seguinte). Em qualquer caso o saldo não poderá transitar para o mês seguinte.

O quadro seguinte ilustra o movimento contabilístico das contas recebedoras de receita — IVA, espelhando o registo dos depósitos (meios de pagamento recebidos) efectuados diariamente pela DSCIVA nas contas recebedoras das respectivas instituições de crédito (ICs), líquidos dos meios de pagamento inválidos (MPI), das regularizações e dos depósitos dos saldos para a conta do Tesouro no Banco de Portugal (BP):

Descrição	Débito	Crédito
Saldo inicial (D090)	4 524 829 622$00	
Valor líquido dos depósitos das ICs	1 585 031 783 365$50	
Valores em trânsito em 1997	3 191 249$00	
Transferências de contas bancárias do Tesouro para o BP (D032)		1 587 772 201 331$90
Regularização (D04)		(500 000$00)
Totais	1 589 559 804 236$50	1 587 771 701 331$90
Saldo final	1 788 102 904$60	

Conforme se pode observar o valor registado de 1 778 102 904$60, corresponde ao saldo final do extracto bancário do BP, relativo à movimentação de fundos do IVA. Este valor inclui 3 191 249$ relativo às seguintes situações pendentes de regularização:

361 595$ debitado na conta do Banco Brasil em 31 de Dezembro de 1997 e transferido para o BP em 2 de Janeiro de 1998;

3 333 973$ a valores debitados no BES transferidos para o BP no ano de 1997, mas retirados em 31 de Março de 1998 (3 307 911$) e em 26 de Março de 1998 (26 062$);

218 871$ debitado na conta do Finibanco, transferido para o BP a 30 de Maio de 1997; este valor foi a pedido da DCT estornado, por se ter verificado que apesar de se tratar de IVA, trava-se de imposto cobrado via DUC e portanto não afecto à DSCIVA.

3.2.2.6 — Fiabilidade dos valores contabilizados pela DGT/DGO e pela DSCIVA

Da análise efectuada aos sistemas de contabilização, quer da DSCIVA, quer da DGT, não se poderá dizer, face às informações recolhidas, que não existam mecanismos de controlo por forma a assegurar a fiabilidade dos valores apresentados; porém a utilização de terminologias e critérios contabilísticos diferenciados torna difícil a conciliação de valores, o que no entender do Tribunal de Contas, seria facilitado pela utilização da mesma terminologia e procedimentos contabilísticos claros e equivalentes. É para esta uniformização que aponta o Decreto-Lei n.º 232/97 de 3 de Setembro, que aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) e que o Tribunal espera ver aplicado em todos os serviços.

Em relação a esta questão a DGT nas suas alegações sublinhou o facto de a sua contabilidade, se realizar apenas numa perspectiva financeira, ou seja *«de caixa»*, característica que segundo aquela Direcção-Geral *«não impede que todos os valores sejam conciliados com a DSCIVA»*.

Se não existe impedimento à conciliação de todos os valores com a DSCIVA, o Tribunal de Contas não pode deixar de questionar porque é que essa mesma conciliação continua a não ser feita, conforme foi devidamente demonstrada ao longo do presente documento.

Instada a pronunciar-se sobre esta área do parecer, a DGCI não respondeu.

3.2.3 — Direcção-Geral do Tesouro (DGT)

3.2.3.1 — Análise da tabela da DGT e sua comparação com o respectivo balancete da DGO

Desde a implementação do regime da tesouraria do Estado definido pelo Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto, que a tabela de receita do Estado (TRE) da DGT era elaborada como resultado do processo de contabilização:

Das receitas orçamentais afectas às caixas do Tesouro criadas a nível central (caixas recebedoras em moeda nacional e moeda estrangeira) mas efectivamente arrecadadas em contas bancárias do Tesouro (na conta-corrente no Banco de Portugal, nas contas recebedoras de IR e nas contas em moeda estrangeira excluindo as destinadas às receitas depositadas pelos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros);

Das receitas orçamentais lançadas por contrapartida escritural da realização de despesa orçamental, de resultados de operações financeiras e da transferência de contas de terceiros (acréscimos) ou para contas de terceiros (deduções, entre as quais as das receitas destinadas às Regiões Autónomas, às autarquias e ao pagamento de reembolsos ou restituições), incluindo as operações de encerramento da CGE.

Este modelo de contabilização veio a ser alterado devido à emissão de «Instruções para o lançamento das tabelas de receita a partir de Janeiro de 1997», as quais foram aprovadas pelo Ministro das Finanças em 12 de Março do próprio ano a que respeitavam e vieram a ser revistas, em Dezembro desse ano, pela necessidade de proceder a ajustamentos resultantes da implementação do documento único de cobrança (DUC).

Estas instruções visavam inicialmente autonomizar a contabilização das receitas obtidas por DUC (que em 1997 se resumiram ao IR e ao IVA) em tabelas próprias dos serviços da DGCI responsáveis pela sua administração, doravante designados por DGCI-IR e DGCI-IVA, retirando-as das tabelas dos serviços responsáveis pela respectiva arrecadação.

No caso específico do IR, deveriam deixar de ser registados na tabela da DGT para passarem a ser contabilizados em tabela da DGCI-IR a ser previamente criada para esse efeito :

Os valores transferidos para a conta-corrente do Tesouro provenientes das cobranças de IR efectuadas nos balcões dos correios;

Os valores transferidos para a conta-corrente do Tesouro provenientes das cobranças de IR efectuadas através da rede multibanco;

Os valores de DUC cobrados nas instituições de crédito por contrapartida da anulação do registo prévio desses valores na tabela da DGT;

As receitas de IR provenientes de operações escriturais.

Por se terem verificado dificuldades no apuramento e conciliação das cobranças de DUC de IR, veio a ser necessário proceder à referida alteração das instruções tendo ficado definitivamente determinado que:

Das transferências provenientes das cobranças de IR pelos correios, só as afectas a DUC seriam inscritas na tabela da DGCI-IR enquanto as restantes permaneceriam registadas na tabela da DGT;

Só a partir de Maio, as cobranças efectuadas pelas instituições de crédito seriam inscritas na tabela da DGCI-IR enquanto as efectuadas de Janeiro a Abril permaneceriam registadas na tabela da DGT;

As transferências para as Regiões Autónomas e para as autarquias locais seriam integralmente deduzidas no IR da tabela da DGT;

Só a partir de Maio, os reembolsos de IR, respeitantes ao continente, seriam contabilizados na tabela da DGCI-IR enquanto os pagos de Janeiro a Abril permaneceriam registadas na tabela da DGT;

Seria contabilizado na tabela da DGT, o diferencial entre os valores considerados na tabela da DGCI-IR e os valores transferidos pelos correios ou depositados nas contas bancárias do Tesouro recebedoras de IR (mediante projecção efectuada pela DGO).

Analisando as consequências destas instruções no que à área da DGT respeita, verificou-se a autonomização de parte importante da cobrança de IR que até aqui vinha sendo registada na tabela da DGT e passou a dever ser contabilizada em tabela específica do respectivo serviço administrador.

Este serviço, a que não está atribuída qualquer função de caixa, passou a contabilizar receitas obtidas pelo exercício da função de caixa de outra entidade (DGT), a qual, por sua vez, continuou a contabilizar, na própria tabela, as outras receitas obtidas por essa mesma função.

Acresce ainda que a determinação dos valores da cobrança em função dos documentos cobrados só é efectuada, pela DGCI-IR, com bastante atraso face ao momento da arrecadação e, para lá desse desfasamento, subsiste um conjunto de deficiências que torna necessária a regularização de parte dos valores cobrados; esta situação tem provocado sistemáticas divergências entre a receita de IR classificada no momento da cobrança e a determinada pelo tratamento dos respectivos documentos afectos a essa cobrança.

Pelos factos apontados e enquanto se mantiver o modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE através de tabelas de mero registo das cobranças, só resta à DGCI-IR uma de duas hipóteses de registar o valor da cobrança de IR afecta à respectiva tabela:

Inscrever, como fez, os valores por si determinados na respectiva tabela, evidenciando divergências face aos valores da receita apurados para a mesma área pela contabilidade do Tesouro, sem no entanto poder assegurar, pelas vicissitudes descritas, quais os valores correctos;

Transcrever os valores comunicados pela DGT, assumindo tacitamente a desnecessidade da criação da nova área e da nova tabela.

Nestas circunstâncias, o Tribunal de Contas não pode deixar de considerar desnecessária e ineficiente a contabilização de parte da cobrança obtida por uma entidade que já produzia uma tabela para registar essa cobrança, em tabela elaborada por outra entidade que, apesar de administradora da receita que foi cobrada, se encontra numa fase em que os valores de cobrança por si determinados com base nos documentos cobrados divergem, em termos globais, dos valores efectivamente arrecadados; esta posição será obviamente revista se passar a ser possível efectuar e apresentar uma conciliação eficaz entre ambos os registos.

Os valores contabilizados na tabela da DGT para 1997 continuaram a ser processados por um serviço distinto do responsável pela contabilidade do Tesouro (CT) e através de um sistema autónomo do daquela contabilidade, como o comprovam os desfasamentos mensais verificados no registo de algumas das receitas; a informação relativa aos reembolsos pagos que são os registados na tabela continuou a ser comunicada pela CT, como aliás acontece para os reembolsos registados nas restantes tabelas de receita.

As importâncias correspondentes aos reembolsos e restituições pagos, as quantias destinadas às Regiões Autónomas (apenas de Janeiro) e às autarquias (pela transferência das derramas cobradas cumulativamente com o IRC) e as verbas relativas às receitas consignadas não utilizadas continuaram a ser abatidas às receitas orçamentais lançadas na tabela da DGT, deduções que o Tribunal de Contas tem vindo a considerar como ilegais, na medida em que contrariam a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE), sendo esta reconhecida como lei reforçada.

A DGO, ao pronunciar-se sobre o texto da presente área, não interpretou correctamente a natureza das deduções previamente referidas, julgando que o Tribunal se referia às importâncias destinadas às Regiões Autónomas e às autarquias como resultantes de reembolsos e restituições pagos, quando se pretendiam definir os abatimentos efectuados à receita orçamental (bruta ou líquida) considerados ilegais pelo Tribunal.

Sobre esta matéria, entende a DGO que, na prática, não se podem verificar valores negativos nas receitas brutas como já sucedeu devido aos abatimentos escriturados nas tabelas da DGT, pelo que afirma não concordar com o processo de contabilização seguido desde 1994 e refere ter apresentado uma alternativa de contabilização que, à data, julga ter merecido o acolhimento das entidades intervenientes no processo de escrituração e quantificação, descrevendo-a do seguinte modo:

Transferências de IR para as Regiões. — *As importâncias quantificadas em resultado da leitura dos ficheiros de cobrança e pertença das Regiões, deveriam ser imediatamente escrituradas em operações de tesouraria na conta respectiva «Regiões Autónomas (Receitas para as)», registando-se na saída os reembolsos/restituições pagas e entregando-se apenas os valores líquidos. Se, porventura, à data do encerramento da Conta Geral do Estado, ainda permanecessem valores por conciliar e que posteriormente se concluísse que os mesmos ou parte deles pertenciam às Regiões, a questão ultrapassar-se-ia, aqui sim, pelo recurso à restituição.*

Transferências das derramas para as autarquias. — *Também julgamos, até porque entendemos que, em caso algum, há lugar a uma cobrança bruta negativa, que o procedimento correcto de contabilização consistiria em considerar como receita orçamental o total da cobrança e por estorno para operações de tesouraria para posterior entrega às autarquias, as importâncias apuradas e que são sua pertença, e nunca por abate à receita bruta, ainda com a agravante de se utilizar a tabela de um serviço administrador que nada tem a ver com a natureza da receita em causa. Devemos ter presente, até porque estão em causa importâncias da ordem das dezenas de milhões de contos, que a receita em cada momento é o somatório dos valores iniciais mais os estornos/acertos efectuados, e que estes vão influenciar os totais dos meses em que ocorreu a cobrança.*

Saldos das receitas consignadas. — *Esta questão, em nossa opinião, em nada se assemelha às anteriores. Como já foi comentado em anos anteriores, esta Direcção-Geral é sensível à observação/*

recomendação do Tribunal, não se tendo, contudo, e ainda, encontrado uma alternativa que traduza com rigor a realidade.

Aliás, pedida a ajuda do Tribunal, não se tem conhecimento que algo tenha sido feito, para além de continuar a referi-la nos sucessivos pareceres.

A DGT também se pronunciou sobre os abatimentos efectuados na sua própria tabela, afirmando que tais deduções *«não se referem a receita efectiva do Estado, sendo transitoriamente registados na contabilidade do Tesouro a esse título, por impossibilidade de identificação, no momento da cobrança, dos valores a afectar às Regiões Autónomas e às autarquias, em contas de operações de tesouraria».*

As intervenções da DGO e da DGT sobre esta questão merecem do Tribunal os seguintes comentários:

O Tribunal considera a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE), nomeadamente, a Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, como uma lei reforçada, entendendo serem ilegais as disposições cujo conteúdo seja contrário ao estipulado nesse diploma;

O n.º 1 do artigo 5.º da referida lei determina que todas as receitas são inscritas no Orçamento do Estado sem dedução alguma para encargos de cobrança ou de qualquer outra natureza;

O sistema de contabilização das receitas orçamentais na CGE tem consistido no registo e assimilação de valores cobrados (mesmo se cobrados por conta ou por retenção na fonte de receitas ainda não liquidadas) a receitas orçamentais, através da aplicação do código de classificação económica previsto no artigo 8.º da Lei n.º 6/91;

Às importâncias inscritas como receitas orçamentais são deduzidos os valores posteriormente determinados como relativos a receitas das Regiões Autónomas, receitas das autarquias cobradas cumulativamente com receitas orçamentais e receitas consignadas não utilizadas;

As receitas remanescentes são designadas na CGE como receitas brutas e são ainda deduzidas dos pagamentos de reembolsos e restituições de receitas orçamentais registadas no mesmo ano ou em anos anteriores;

Os valores resultantes das anulações de cobrança são designados na CGE como receitas líquidas, apesar de constituírem o produto final da execução de um orçamento sujeito à regra do orçamento bruto pela respectiva lei de enquadramento, a qual não admite qualquer excepção a essa regra;

Os valores negativos nas cobranças brutas têm basicamente resultado da dedução dos saldos das receitas consignadas vir sendo integralmente aplicada na tabela da DGT, porque as receitas são previamente registadas noutras tabelas ou na mesma tabela, no caso da reentrada dos saldos consignados a serviços sem autonomia financeira, mas em receitas do capítulo de «outras receitas de capital» que são distintas das receitas às quais os saldos foram abatidos;

O Tribunal têm considerado ilegais as deduções descritas ao verificar que contrariam a LEOE; uma forma de eliminar essa ilegalidade consistiria na alteração da LEOE no sentido de permitir essas deduções, embora se deva alertar para a possibilidade dessa alteração conduzir a uma situação similar à criada pelo n.º 2 do artigo 6.º que, na prática, anula a regra da não consignação determinada pelo n.º 1 do mesmo artigo, ao admitir excepções a essa regra «por virtude de autonomia financeira ou de outra razão especial» sem definir quais as razões especiais que pudessem ser invocadas para esse efeito;

Outra forma de eliminar a ilegalidade devido à existência de deduções que afectam as receitas brutas, consistiria na alteração do sistema de contabilização de forma a torná-lo conforme ao disposto na LEOE; um meio de viabilizar esse objectivo seria através da criação de contas não orçamentais na classe de terceiros da contabilidade do Tesouro e destinadas ao registo das importâncias cobradas por conta de receitas orçamentais ainda não liquidadas, das quais só seriam transferidos os valores orçamentais efectivamente liquidados para as respectivas receitas enquanto os restantes valores cobrados cumulativamente seriam entregues aos respectivos destinatários (Regiões Autónomas, autarquias e contribuintes, no caso de reembolsos ou restituições); as liquidações teriam de identificar claramente as receitas orçamentais e não orçamentais e o sistema de contabilização teria de assegurar que a transferência de qualquer cobrança seria precedida de conciliação com a respectiva liquidação;

Para a alternativa da DGO relativa às transferências de IR para as Regiões Autónomas ser fiável, tem de ser previamente assegurado que a informação constante dos ficheiros de cobrança também o fosse e fosse consistente com os respectivos fluxos financeiros o que, segundo a posição veiculada pela DGCI, não terá acontecido para 1997 (nem para 1998), conforme parece comprovar o facto da própria DGO não ter considerado os valores inscritos nas tabelas do serviço administrador;

A alternativa da DGO relativa à transferência das derramas para as autarquias, tanto quanto o Tribunal a entende, parece resumir-se em deduzir o respectivo valor previamente registado em receita orçamental, designando essa dedução por «estorno»; a ser assim, este movimento não se distingue dos que têm vindo a ser efectuados e criticados, até porque não corresponde a qualquer estorno pois os valores não são lançados em receita orçamental por erro mas porque a parte não orçamental cumulativamente cobrada não se encontra apurada à data desse registo;

Quanto à falta de conhecimento da DGO sobre qualquer iniciativa do Tribunal tendente a apresentar uma alternativa ao registo dos saldos das receitas consignadas, relembra-se que o pedido efectuado nesse sentido foi formulado nas alegações produzidas ao texto do parecer sobre a CGE de 1994, nomeadamente, quanto ao capítulo relativo às operações de encerramento da Conta, recomendando-se vivamente a consulta, no referido texto, das medidas então propostas no sentido de minimizar os aspectos que vinham sendo e continuaram a ser criticados.

O registo dos reembolsos e restituições na tabela da DGT continuou a ser efectuado na sequência do pagamento dos mesmos e não pela respectiva emissão (corrigida das eventuais anulações) como continua a defender o Tribunal de Contas, por considerar, sem prejuízo da crítica formulada no parágrafo anterior, que a emissão de um reembolso é suficiente para tornar indevida ou excessiva a cobrança da receita a reembolsar, pelo que a mesma deve ser desde logo abatida e não apenas quando o reembolso for pago.

A DGO transmitiu à DGT a totalidade das operações de encerramento da CGE de 1997, bem como de operações de compensação às de encerramento da CGE de 1996, para serem lançadas na respectiva tabela e ainda na CT; este facto justifica a generalização de cobranças negativas lançadas na tabela por corresponderem ao abate de receitas consignadas que foram arrecadadas por outras caixas do Tesouro (tesourarias da Fazenda Pública) e lançadas noutras tabelas (as das direcções distritais de finanças) mas que não foram utilizadas tendo sido, por isso, retiradas da receita orçamental de 1997 e transferidas para a de 1998 (por meio da conta de terceiros destinada a operações de regularização de escrita orçamental).

Os valores mensalmente registados na tabela foram comunicados à DGO que os transcreveu para os respectivos balancetes mensais não se detectando, por isso e à semelhança dos anos anteriores, quaisquer divergências entre a versão final da tabela anual remetida pela DGT ao Tribunal de Contas e o respectivo balancete elaborado pela DGO.

Na conjuntura actual, o objectivo do Tribunal é cada vez mais obter a informação sobre o apuramento das receitas orçamentais inscritas na CGE, por via electrónica, para poder sujeitar essa informação a tratamento informático; na prossecução deste objectivo, registaram-se progressos evidentes na ultrapassagem das dificuldades verificadas na transmissão dos dados ou na assimilação destes a sistemas compatíveis com os que se encontram à disposição dos técnicos do Tribunal.

3.2.3.2 — Análise de elementos da contabilidade do Tesouro e sua comparação com a tabela da DGT

A cobrança inscrita na tabela da DGT correspondeu à movimentação registada na contabilidade do Tesouro (na parte respeitante a receita orçamental e reposições abatidas nos pagamentos) como tendo sido produzida por uma estrutura designada por Cofre do Tesouro e composta por:

Serviços Centrais da DGT, na qualidade de:

Caixa Recebedora em Moeda Nacional (CMN) constituída pela Caixa DGT-IR ou CIR (destinada a registar as importâncias depositadas nas contas bancárias recebedoras de IR) e pela Caixa DGT — Outros valores ou COV (destinada a registar as importâncias depositadas na conta-corrente do Tesouro não provenientes de outras caixas ou contas bancárias da tesouraria do Estado);

Caixa Recebedora em Moeda Estrangeira (CME) na parte destinada a registar as importâncias depositadas no conjunto das contas bancárias da DGT em moeda estrangeira (excepto as contas afectas às receitas dos serviços externos do MNE);

Processadores de movimentos escriturais e de movimentos de regularização, de estornos e de operações de encerramento da CGE;

Contas bancárias da DGT:

Em moeda nacional, as destinadas às importâncias entregues para cobrança do IR e ainda a conta-corrente do Tesouro no

BP, na qualidade de conta centralizadora dos recebimentos das caixas e das restantes contas recebedoras do Tesouro;
Em moeda estrangeira, todas, à excepção das contas destinadas às importâncias depositadas pelos serviços externos do MNE.

A partir de Maio de 1997, foi introduzido nesta estrutura um novo conjunto de contas bancárias que foram designadas como contas recebedoras de DUC (documentos únicos de cobrança) e passaram a ser utilizadas para depositar valores registados como receita da DGCI-IR, uma alteração que foi efectuada para dar cumprimento às instruções referidas no ponto anterior.

Paralelamente, as contas recebedoras de IR, de IRS e de IRC (utilizadas para depositar valores que foram registados na tabela da DGT como relativos a IRS e IRC) passaram apenas a receber valores residuais e no final do ano já se encontravam praticamente inactivas.

Como consequência, a cobrança de IR efectuada pelas instituições de crédito foi registada na CIR, durante 1997, como afecta:

Área da DGT, no valor de 118,2 milhões de contos depositados nas contas recebedoras de IR;
Área da DGCI-IR, no valor de 373 milhões de contos depositados nas contas recebedoras de DUC (de IR).

Por sua vez, as alterações determinadas pelas mesmas instruções implicaram que a receita de IR transferida para a CCT no BP em 1997 fosse registada na COV como afecta:

À área da DGT, no valor de 21,3 milhões de contos provenientes de IR cobrado pelos correios (19,3 dos quais relativos ao produto da cobrança de IRC depositado em 6 de Janeiro de 1997);
À área da DGCI-IR, na parte restante, proveniente de IR cobrado pelos correios através de DUC e da cobrança de IR enviada pela rede multibanco.

A receita de IR resultante de movimentos escriturais foi igualmente objecto de alteração tendo sido quase totalmente afecta à área da DGCI-IR (à excepção de acertos residuais que foram imputados à área da DGT); deve referir-se no entanto que as deduções destinadas às Regiões Autónomas e às autarquias (derramas) não foram registadas nesta receita mas da seguinte forma:

Apesar das instruções determinarem que a receita destinada às Regiões Autónomas fosse integralmente abatida à receita afecta à área da DGT, essa dedução só se verificou para o mês de Janeiro, tendo sido registada na receita afecta à CMN; as restantes deduções foram registadas na receita da DGCI-IR;
Conforme o estipulado pelas instruções, a receita autárquica (derramas) cobrada cumulativamente com o IRC foi integralmente abatida à receita da área da DGT, na parte afecta à CMN.

Como resultado destas alterações verificou-se que a receita orçamental gerada pela estrutura afecta ao Cofre do Tesouro passou a ser registada em duas áreas e por duas tabelas distintas:

A cobrança de IR foi imputada à área da DGCI-IR, com as excepções previamente referidas;
A restante cobrança manteve-se na área da DGT.

Não parece ao Tribunal que esta autonomização da cobrança de IR se revele justificada uma vez que a estrutura geradora dessa receita continuou a ser constituída por serviços da DGT e por contas bancárias do Tesouro, até porque o respectivo serviço administrador (DGCI-IR) também permaneceu destituído de qualquer função de caixa e nem conseguiu confirmar os valores que lhe foram imputados.

Entende o Tribunal que a contabilidade do Tesouro deve ser organizada de forma a autonomizar a movimentação efectuada em cada uma das áreas definidas por estrutura e fluxo de fundos específicos (para as quais deve ser identificado um responsável financeiro próprio), para ser possível exercer efectivo controlo sobre essa movimentação e avaliar da fiabilidade e consistência dos respectivos registos com os das restantes áreas e com os escriturados na contabilidade de outras entidades.

No caso da estrutura do Cofre do Tesouro deveriam ser autonomizadas, por corresponderem às condições descritas, a movimentação verificada:

Na CIR a que se encontra associada a responsabilidade pelas contas bancárias recebedoras de IR (por DUC ou não) e às demais contas cuja movimentação seja previamente registada na CIR;
Na conta-corrente do Tesouro no Banco de Portugal a que se encontra associada a responsabilidade não apenas pela COV, mas também pelas transferências das outras contas bancárias do Tesouro e pelo exercício da função de caixa pagadora;
Na CME a que se encontra associada a responsabilidade pelas contas bancárias em moeda estrangeira.

A autonomização destas três áreas deveria ser obtida pela atribuição de diários específicos para o registo da movimentação de fundos e das operações escriturais, regularizações e demais correcções; este procedimento permitiria imputar todos os movimentos escriturais às respectivas áreas, tornando desnecessária a autonomização de uma receita por movimentos escriturais que resulta de alterações efectuadas a recebimentos (por reclassificação das importâncias recebidas) ou pagamentos (por retenção de receitas devidas pelos mesmos).

Sobre esta matéria, a DGT referiu *«que a aplicação informática de contabilidade apresenta, como já referimos diversas vezes, algumas limitações tendo a atribuição dos diários sido feita com o objectivo de identificar a origem dos fluxos financeiros, em conjugação com uma maior responsabilização dos operadores que procedem aos registos contabilísticos.*

O desenvolvimento de um sistema de contabilidade integrado com os subsistemas de recebimentos e de pagamentos permitirá decerto ultrapassar as dificuldades evidenciadas».

Apesar do Tribunal entender que a aplicação do procedimento previamente referido se pode verificar mesmo com as limitações invocadas e não afecta os objectivos referidos pela DGT, o facto é que esse procedimento (ou outro que permitisse a autonomização das áreas) não foi implementado para a contabilidade do Tesouro relativa a 1997, na qual e como alternativa, foram autonomizadas receitas afectas à DGT e à DGCI-IR mas resultantes de movimentos escriturais provenientes das três referidas áreas, para além das receitas afectas à CMN (que conjuga a receita da CIR com a da COV) e à CME (muito reduzida porque a maior parte da receita desta proveniência só é classificada como tal por meio de operações escriturais subsequentes à movimentação de fundos).

Em função desta realidade e das limitações que ficaram expressas, apresentam-se seguidamente os resultados das análises desenvolvidas sobre a produção (ou dedução) de receitas orçamentais durante 1997 e respectivo enquadramento em cada uma das áreas relativas à CIR, à COV (integrada na CCT no BP) e à CME, bem como à movimentação escritural efectuada para o mesmo efeito.

3.2.3.2.1 — Caixa DGT-IR (CIR)

Numa definição sumária, a Caixa DGT-IR corresponde à parte da Caixa Recebedora em Moeda Nacional que não regista a arrecadação de fundos directamente efectuada na conta-corrente do Tesouro (CCT) no Banco de Portugal (BP) mas directamente efectuada noutras contas bancárias do Tesouro que não sejam recebedoras de caixas fisicamente existentes.

Esta Caixa tem sido designada por Caixa-IR (CIR) porque, com uma única excepção adiante referida, às contas bancárias na situação previamente descrita só correspondem contas recebedoras de IR (por DUC ou não) entregue nas das instituições de crédito.

No próximo quadro apresenta-se a movimentação registada durante 1997 na CIR, discriminando-se a evolução das receitas afectas à DGT e à DGCI-IR desde os depósitos efectuados nas respectivas contas recebedoras até aos valores finais a registar nas respectivas tabelas; as saídas da CIR para as referidas contas recebedoras são apresentadas em função da restante movimentação verificada nessas contas.

Movimentação na Caixa DGT-IR (CIR)

	Valores
Saldo do período anterior	–$–
Receita da DGT-IR:	
IRS:	
Depositado nas contas recebedoras de IR	75 695 901$90
Depositado nas contas recebedoras de IRS	101 860 012 457$00
Deduções para valores a regularizar	– 1 012 326$00
Transferência para IRC	– 299 653$00
Transferência de DUC(IR)	1 011 326$00
	101 935 407 705$90
IRC:	
Depositado nas contas recebedoras de IRC	16 288 466 304$80
Deduções para valores a regularizar	– 1 000$00
Transferência de IRS	299 653$00
	16 288 764 957$80
Total da receita da DGT-IR	118 224 172 663$70
Receita da DGCI-IR:	
DUC(IR):	
Depositada nas contas recebedoras de DUC	373 037 846 529$20
Transferência para IRS	– 1 011 326$00
Total da receita da DGCI-IR	373 036 835 203$20

	Valores
Outras entradas:	
Reembolsos de deslocações à União Europeia	380 410 032$00
Entradas	491 641 417 898$90
Saldo inicial (SI)	19 223 874 179$00
Depósitos (D_{IR}) = (TC) + (OS – OE) + (SF – SI)	–$–
Outras entradas (OE)	–$–
Transferências para conta-corrente do Tesouro (TC)	19 298 947 773$00
Outras saídas (OS)	639 634$00
Saldo final (SF)	– 17 326$10
Depósitos nas contas recebedoras de IR (D_{IR})	75 695 901$90
Saldo inicial (SI)	15 329 154$00
Depósitos (D_{IRS}) = (TC) + (OS – OE) + (SF – SI)	–$–
Outras entradas (OE)	1 012 326$00
Transferências para conta-corrente do Tesouro (TC)	101 875 162 596$00
Outras saídas (OS)	– 63 316$00
Saldo final (SF)	242 331$00
Depósitos nas contas recebedoras de IRS (D_{IRS})	101 859 000 131$00
Saldo inicial (SI)	4 914 359 840$50
Depósitos (D_{IRC}) = (TC) + (OS – OE) + (SF – SI)	–$–
Outras entradas (OE)	1 000$00
Transferências para conta-corrente do Tesouro (TC)	21 203 382 568$00
Outras saídas (OS)	– 583 317$00
Saldo final (SF)	26 894$30
Depósitos nas contas recebedoras de IRC (D_{IRC})	16 288 465 304$80
Saldo inicial (SI)	–$–
Depósitos (D_{OCR}) = (TC) + (OS – OE) + (SF – SI)	–$–
Outras entradas (OE)	–$–
Transferências para conta-corrente do Tesouro (TC)	380 410 032$00
Outras saídas (OS)	–$–
Saldo final (SF)	–$–
Depósitos nas contas recebedoras de RDUE (D_{OCR})	380 410 032$00
Saldo inicial (SI)	–$–
Depósitos (D_{DUC}) = (TC) + (OS – OE) + (SF – SI)	–$–
Outras entradas (OE)	–$–
Transferências para conta-corrente do Tesouro (TC)	346 725 174 776$00
Outras saídas (OS)	–$–
Saldo final (SF)	26 312 671 753$20
Depósitos nas contas recebedoras DUC (D_{DUC})	373 037 846 529$20
Depósitos nas conta recebedoras (D_{IR}) + (D_{IRS}) + (D_{IRC}) + (D_{OCR}) + (D_{DUC})	491 641 417 898$90
Saídas	491 641 417 898$90
Saldo para o período seguinte	–$–

Como se pode verificar no quadro, a única conta bancária não recebedora de IR cuja movimentação foi registada na CIR correspondeu a uma conta aberta na Caixa Geral de Depósitos, tendo sido igualmente a única a ser classificada na CT sob a epígrafe «Outras contas bancárias do Tesouro»; nessa conta apenas foram depositados, de acordo com os lançamentos efectuados, 380 410 032$ relativos a reembolsos de deslocações à CEE, fundos que vieram a ser transferidos na sua totalidade para a CCT no BP.

Os restantes movimentos foram lançados na CIR como IR cobrado e depositado nas respectivas contas recebedoras, no valor de 491 261 007 866$90 (já corrigido das rectificações efectuadas) menos 7,1 % do que o registado no ano anterior; este montante foi distribuído da seguinte forma:

75 695 901$90 deram entrada nas primeiras contas recebedoras de IR e foram registados como IRS na tabela da DGT;

1 012 326$ dos 101 860 012 457$ entrados nas contas recebedoras de IRS não correspondiam a IR (foram classificados como valores a regularizar) e não foram registados na CIR; à excepção de 299 653$ lançados em IRC, o restante foi classificado como IRS na tabela da DGT;

1000$ dos 16 288 466 304$80 depositados nas contas recebedoras de IRC não correspondiam a IR (foram classificados como valor a regularizar) e não foram registados na CIR; o restante foi classificado como IRC na tabela da DGT;

1 011 326$ dos 373 037 846 529$20 entrados nas contas recebedoras de IR por DUC foram registados como IRS na tabela da DGT; o restante terá sido registado na tabela da DGCI-IR.

Devido a 75,9 % da receita afecta à CIR ter sido transferida para a tabela da DGCI-IR, a restante cobrança de IR apenas representou 2 % da receita orçamental inscrita na tabela da DGT (9,7 % da receita efectiva).

3.2.3.2.2 — Conta-corrente do Tesouro no Banco de Portugal (CCT no BP)

A CCT no BP é a conta bancária do Tesouro na qual se procura concretizar o objectivo da centralização de todos os recebimentos no menor lapso de tempo e da realização de todos os pagamentos; para esse efeito e procurando prosseguir o princípio da unidade de tesouraria, esta conta foi desagregada na contabilidade do Tesouro em:

Conta centralizadora de recebimentos destinada ao registo das entradas de fundos na CCT, as quais devem corresponder à entrega dos fundos recebidos na tesouraria do Estado com o menor desfasamento possível; nesta conta centralizadora, as entradas directamente efectuadas na tesouraria do Estado ou provenientes de contas bancárias em moeda estrangeira são contabilizadas na Caixa DGT-OV (COV), para as distinguir das provenientes de outras contas bancárias do Tesouro, entre as quais se incluem as já referidas contas recebedoras de IR;

Caixa pagadora destinada ao registo de todas as saídas de fundos da CCT, que distingue as directamente efectuadas para pagamento de despesas orçamentais, das realizadas para saídas por operações de tesouraria (nas quais se incluem a maior parte das despesas orçamentais devido a processamento prévio de movimentos escriturais para apuramento dos montantes líquidos a pagar) em função das entidades com competência para ordenarem esses pagamentos.

Movimentação na conta-corrente do Tesouro no BP

	Valores
Saldo do período anterior	1 636$90
Caixa DGT — Outros valores:	
Disponibilidades e aplicações:	
Transferências provenientes da Delegação da 4.ª TFP Porto na JCP	30 053 917 860$50
Recuperação de aplicações no Banco de Portugal	4 454 588 964 000$00
	4 484 642 881 860$50
Terceiros:	
Receita para as autarquias — Contribuição autárquica	32 363 833 414$00
Credores por execuções fiscais e depósitos efectuados em cofres do Tesouro	13 179 339 081$20
Credores por transferências do exterior	8 182 283 583$20
Comissão das Comunidades Europeias — Recursos próprios	14 800 000 000$00
Fundos Comunitários	193 366 081 847$00
Junta do Crédito Público	2 135 211 407 040$60
Fundo de Regularização da Dívida Pública	25 771 321 038$80
Outras entidades	1 046 915 808$00
Operações de amoedação	4 140 680 000$00
Bilhetes do Tesouro — Produto da emissão	2 256 088 224 072$00
Produto dos empréstimos externos — 1997	265 305 861 070$00
Compra e venda de moeda estrangeira	962 964 978 327$90
Outros valores a regularizar	124 915 350 173$00
Contrato para abertura de crédito até 200 milhões de contos	50 000 000 000$00
DGCI-IR-Multibanco — Valores a regularizar	8 025 239 099$40
	6 095 361 514 555$10
Resultados de operações financeiras	2 247 015$00
Receita orçamental:	
Receita da DGT	1 040 117 170 452$20
Receita da DGCI-IR	281 770 743 964$00
	1 321 887 914 416$20
Total na caixa DGT — Outros valores	11 901 894 557 846$80
Transferências de contas bancárias do Tesouro:	
Disponibilidades e aplicações:	
Contas recebedoras — DGA	1 051 788 170 149$10
Contas recebedoras — IVA	1 587 771 701 331$90
Contas recebedoras:	
IR	19 298 947 773$00
IRS	101 875 162 596$00
IRC	21 203 382 568$00
Contas centralizadoras das caixas	1 527 020 911 349$70
Contas recebedoras — BCP — 1.ª TFP Matosinhos	15 491 372 881$00

	Valores
Outras contas recebedoras do Tesouro	380 410 032$00
Contas recebedoras — DGT — DUC	346 725 174 776$00
	4 671 555 233 456$70
Terceiros — Outros valores a regularizar	1 071 791 771$00
Total de transferências de contas bancárias do Tesouro	4 672 627 025 227$70
Entradas de fundos	16 574 521 583 074$50
Caixa pagadora:	
Despesa orçamental (SIC)	288 203 845 634$50
Operações de tesouraria:	
DGT	15 572 326 903 566$80
DGCI-CA	68 138 795 800$00
DGCI-IR	192 668 716 308$30
DGCI-IVA	377 053 781 547$00
JCP	76 129 540 264$00
	16 286 317 737 486$10
Saídas de fundos	16 574 521 583 120$60
Saldo final	1 590$80

No quadro anterior apresenta-se a movimentação registada na CCT durante 1997, através do qual se pode verificar terem dado entrada 16 574 521 583 074$50, dos quais 11 901 894 557 846$80 (71,8 %) foram registados na COV enquanto os restantes 28,2 % corresponderam às transferências de outras contas bancárias do Tesouro.

As entradas de fundos registadas na COV foram ainda discriminadas de forma a distinguir as provenientes de uma caixa do Tesouro e da aplicação de recursos disponíveis no BP, as destinadas a terceiros ou a finalidades específicas e a cobrança de receitas orçamentais a registar na tabela da DGT ou de IR a afectar à tabela da DGCI-IR.

Os valores constantes do quadro correspondem à classificação atribuída pela CT no momento em que os fundos foram arrecadados, excepto no que respeita à receita da DGT que, por se encontrar autonomizada na CT, foi possível registar pelo valor final e às contrapartidas das alterações escriturais dessa receita que foram aplicadas a valores relativos a terceiros.

Apesar de 2,4 % das entradas na COV, correspondentes ao IR cobrado na rede multibanco e à maior parte do IR depositado pelos correios, terem sido afectas à área da DGCI-IR, as receitas orçamentais registadas na COV como afectas à área da DGT ainda representaram 18,2 % da receita inscrita na respectiva tabela (85,3 % da receita efectiva) e 8,7 % do total das entradas na COV.

O valor remanescente entrado na COV foi registado como reentrada dos recursos utilizados em aplicações financeiras (37,4 %), como produto da colocação de dívida pública interna e externa (21,2 %), como depósitos destinados à Junta do Crédito Público (17,9 %), como resultante da venda de moeda estrangeira (8,1 %) e ainda noutras contas de terceiros com realce para as afectas a receitas comunitárias.

Deve notar-se que parte substancial das importâncias que não foram registadas na COV como receitas orçamentais vieram a ser acrescidas à receita orçamental na fase de encerramento da CGE, por transferências escriturais das contas de terceiros em que esses valores tinham sido originalmente registados.

Das receitas orçamentais registadas na COV e na tabela da DGT devem destacar-se:

825,5 milhões de contos (79,4 % do total) de activos financeiros obtidos por alienação de partes sociais de empresas;

184,5 milhões de contos (17,7 % do total) de rendimentos da propriedade por dividendos e participações nos lucros de empresas e instituições de crédito e por juros de instituições de crédito relativos à remuneração de aplicações financeiras;

21,3 milhões de contos (2 % do total) de IR cobrado pelos correios.

3.2.3.2.3 — Caixa Recebedora em Moeda Estrangeira (CME)

A movimentação analisada foi registada na Caixa em Moeda Estrangeira por ser relativa às contas bancárias do Tesouro em divisas, com excepção das contas recebedoras dos fundos depositados pelos Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (SEMNE).

A receita orçamental directamente gerada pela movimentação efectuada nas contas recebedoras dos SEMNE tem sido autonomizada na contabilidade do Tesouro, como receita do Estado proveniente dos «consulados»; para além deste registo, apenas se verifica a elaboração do respectivo balancete por parte da DGO, para discriminar essa receita por classificação económica, com base nos valores escriturados na CT (os quais têm de ser previamente convertidos em escudos, uma vez que as contas bancárias em causa são movimentadas em divisas).

Nestas circunstâncias, entende o Tribunal que a movimentação efectuada nas contas recebedoras dos SEMNE deveria ser futuramente integrada na área da DGT relativa à CME, uma vez que essa movimentação é registada de forma similar à das restantes contas bancárias do Tesouro em moeda estrangeira, devendo a respectiva receita orçamental passar a ser incluída na tabela da DGT, até por vir apresentando valores demasiado reduzidos (em 1997 correspondeu a 229 752 469$) para justificar o registo como receita autónoma.

Ao pronunciar-se sobre este ponto, a DGO referiu partilhar do mesmo entendimento, quanto mais não fosse pela eventual eliminação da demora com que é recebida a informação e feita a conciliação.

A movimentação verificada nas restantes 44 contas bancárias incluídas na CT como afectas à CME, encontra-se discriminada no próximo quadro, seguido dos respectivos comentários:

Verificou-se um crescimento de 23,8 % nos saldos destas contas que passaram de 10,45 para 12,94 milhões de contos;

As entradas de fundos nestas contas atingiram 1269,9 milhões de contos (menos 10,7 % do que no ano anterior) e foram provenientes de transferências entre contas bancárias em moeda estrangeira (4,7 milhões), transferências da Comunidade Europeia (618,9 milhões), cambiais a regularizar (44,3 milhões), produto de empréstimos externos (394,1 milhões), compra e venda de moeda estrangeira ao Tesouro (197,6 milhões que correspondem às transferências provenientes da CCT no BP depois de aplicados os respectivos câmbios), receita orçamental (8,3 milhões) e outras entradas de origens diversas (2 milhões);

As saídas de fundos corresponderam a 1267,4 milhões de contos (menos 10,4 % do que em 1996) e foram destinadas a transferências entre contas bancárias em moeda estrangeira (5,5 milhões), transferências para a Comunidade Europeia (12,6 milhões, dos quais 9,7 destinados ao Fundo de Coesão), pagamentos por conta da Junta do Crédito Público (190,5 milhões), do Ministério dos Negócios Estrangeiros (26,6 milhões) e para amortizações de dívida pública externa (12,7 milhões), cambiais (11,2 milhões), compra e venda de moeda estrangeira (1005,2 milhões de contos que correspondem basicamente às transferências destinadas à CCT no BP), reembolsos a não residentes (2,8 milhões) e outras saídas para destinos diversos;

A movimentação de fundos efectuada entre as contas bancárias do Tesouro em divisas e a CCT no BP (em escudos) foi basicamente registada na CT através da intermediação da conta de terceiros designada por «Tesouro — Compra e venda de moeda estrangeira»;

As entradas de fundos directamente registadas como receitas orçamentais representaram 0,14 % da receita cobrada inscrita na tabela da DGT (0,65 % da receita efectiva), tendo os 8,3 milhões de contos em causa sido distribuídos por rendimentos da propriedade relativos a juros do exterior (6,2 milhões) e por activos financeiros relativos a títulos e amortizações diversas de empréstimos a médio e a longo prazos ao exterior;

Parte das entradas de fundos não directamente registadas como receitas orçamentais foi objecto de movimentação escritural subsequente para as classificar como tal, sendo disso exemplo as receitas efectivas resultantes de parte das transferências comunitárias, de cambiais a regularizar, de reembolsos de deslocações à CEE, do reescalonamento da dívida da Rússia e da Argélia, de juros dos depósitos bancários no exterior e as receitas não efectivas provenientes de empréstimos obtidos no exterior.

Movimentação na Caixa Recebedora em Moeda Estrangeira

	Valores
Saldo do período anterior	10 452 552 532$00
Disponibilidades e aplicações:	
Transferências de contas recebedoras de Serviços Externos do MNE	63 139 325$00
Transferências entre contas bancárias em moeda estrangeira	4 608 984 180$00
	4 672 123 505$00
Transferências da CE:	
Valores recebidos por conta da DGA	20 270 462$00
Contribuição CEE — FEDER	2 567 774 729$00
Fundo de Coesão	116 035 954 781$00
Transferências comunitárias FEDER — QCA II	338 698 022 125$00
Contribuição CEE — FSE	75 520 244 408$00
Contribuição CEE — FEOGA — Orientação	62 667 821 741$00
Comissão Nacional para a Gestão do Leader	4 112 880 616$00
Regiões Autónomas (POSEIMA)	68 312 572$00
Diversos	12 013 763 008$00
Deslocações CEE — Reembolsos	269 384 253$50
Acordo Pré-Adesão I	665 513 857$00

	Valores
RICA — Retribuições CEE	79 711 682$00
Contribuição UE — IFOP	6 185 656 086$00
	618 905 310 320$50
Outras proveniências:	
Cambiais a regularizar	44 305 368 604$00
Reescalonamento da dívida da Rússia	943 451 055$00
Reescalonamento da dívida da Argélia	326 895 443$00
Doação a São Tomé e Príncipe	15 077 142$00
	45 590 792 244$00
Recursos alheios no Tesouro	23 376 827$50
Outros devedores e credores:	
Bancos no estrangeiro — Outros valores a regularizar	4 212 101$00
Produto de empréstimos externos — 1997	380 367 757 720$00
Swap Global Bonds — Produto de empréstimos externos — 1997	8 005 461 317$00
Swap MTN — Produto de empréstimos externos — 1997	5 726 421 051$00
Tesouro — Compra e venda de moeda estrangeira	197 572 485 900$00
Compra e venda de moeda estrangeira — Terceiros	22 475 770$00
Reembolsos a não residentes	40 458 072$00
Empréstimo do BIRD — 3035-PO	194 908 403$00
Saldos transferidos — Consulados a regularizar	18 860$00
	591 934 199 194$00
Resultados de operações financeiras:	
Diferenças de câmbio	224 368 139$50
Encargos bancários — DGT	– 50 630$00
Juros de depósitos bancários	294 583 405$00
	518 900 914$50
Receita orçamental:	
Receita da DGT	8 245 001 501$00
Receita dos serviços externos do MNE	6 484 550$00
	8 251 486 051$00
Entradas de fundos	1 269 896 189 056$50
Disponibilidades e aplicações:	
Transferências entre contas bancárias em moeda estrangeira	5 477 376 103$00
Terceiros:	
Depósitos em cofres do Tesouro:	
Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação	11 796 939$00
Transferências da CE:	
Fundo de Coesão	9 707 536 444$00
Outras proveniências:	
Cambiais a regularizar	309 180$00
Reescalonamento da dívida da Rússia	277 516 883$00
Reescalonamento da dívida da Argélia	39 875 238$00
	317 701 301$00
Recursos alheios no Tesouro:	
Comissão das Comunidades Europeias — FED	2 849 017 000$00
JNICT-IO — Ciência e tecnologia — FEDER	11 405 512$00
Junta do Crédito Público — JCP	190 474 806 389$00
Ministério dos Negócios Estrangeiros	26 613 635 199$50
Cambiais	11 196 358 075$50
Saldos do capítulo 60 do OE/96	12 187 663$00
	231 157 409 839$00
Outros devedores e credores:	
Bancos no estrangeiro — Outros valores a regularizar	4 240 404$00
Swap Global Bonds — Produtos de empréstimos externos — 1997	1 339 393 124$00
Swap MTN — Produtos de empréstimos externos — 1997	11 330 782 672$00
Tesouro — Compra e venda de moeda estrangeira	999 936 756 779$00
Compra e venda de moeda estrangeira — Terceiros	5 218 088 500$00
Reembolsos a não residentes	2 321 836 242$00
Reembolsos a não residentes	444 119 282$00
	1 020 595 217 003$00
Resultados de operações financeiras:	
Diferenças de câmbio	136 515 804$00
Encargos bancários — DGT	870 495$50
Encargos bancários — Terceiros	4 145 043$00
Juros de depósitos bancários	–$–
Custos administrativos	– 269 250$00
	141 262 092$50
Saídas de fundos	1 267 408 299 721$50
Saldo final	12 940 441 867$00

3.2.3.2.4 — Receita escritural (RE)

A receita por movimentação escritural é gerada por alterações prévias ou posteriores à movimentação de fundos efectuada pelas caixas recebedoras (CMN e CME) ou pagadora da área da DGT, alterações essas que têm por finalidades:

- Regularizar a classificação original de registos descritivos das entradas de fundos na tesouraria do Estado;
- Diminuir o valor das saídas de fundos da tesouraria do Estado pela dedução de receitas devidas pelos respectivos destinatários.

Para efeito da presente análise, a receita escritural (RE) consiste no conjunto de receitas orçamentais (e reposições abatidas nos pagamentos) registadas sem contrapartida de lançamentos em contas de disponibilidades (ou seja, sem terem sido resultado da escrituração de qualquer entrada de fundos na tesouraria do Estado).

Este conceito correspondeu à receita inscrita na tabela da DGT que não foi obtida da movimentação directamente afecta às áreas previamente analisadas, incluindo a relativa às operações de encerramento da CGE, as deduções efectuadas à cobrança do IR e destinadas às Regiões Autónomas ou às autarquias e ainda as deduções resultantes do pagamento de reembolsos.

Note-se que na distribuição das receitas orçamentais afectas ao cofre do Tesouro, a dedução das importâncias destinadas às Regiões Autónomas e à autarquias foi lançada na CT como afecta à Caixa Recebedora em Moeda Nacional (CMN), quando estas deduções também resultaram de movimentos escriturais; assim tais deduções serão igualmente objecto da presente análise.

O processo de contabilização das deduções às receitas orçamentais continuou a infringir o n.º 1 do artigo 5.º da LEOE e a distinguir os reembolsos das demais deduções:

- Através do registo autónomo dos reembolsos como anulações de cobrança, enquanto as restantes deduções são incluídas no apuramento da receita cobrada designada por receita bruta;
- Por só se contabilizarem os reembolsos na sequência do respectivo pagamento, enquanto as outras deduções são contabilizadas na sequência do apuramento pelo serviço competente para esse efeito, dos valores a entregar e que só posteriormente serão pagos (procedimento que o Tribunal de Contas igualmente defende para os reembolsos).

A receita escritural resultante do critério previamente definido (5 367 893 888 015$70) representou: 82,1% do valor total inscrito na tabela da DGT (6 534 480 232 632$60); 79,6% da respectiva receita orçamental (5 720 733 975 768$60), e apenas 4,3% da receita efectiva, uma vez que a RE incluiu a totalidade das reposições abatidas nos pagamentos (813 746 256 864$00) que não são receita mas dedução à despesa e a totalidade dos passivos financeiros (4 502 288 941 377$10).

Esta reduzida quota da receita efectiva fica a dever-se às deduções efectuadas e à transferência para a área da DGCI-IR, em cumprimento do determinado nas instruções para contabilização das receitas orçamentais nas respectivas tabelas, de quase 300 milhões de contos de receita de IR proveniente de operações escriturais (já considerando as deduções da receita destinada às Regiões Autónomas).

Descrevem-se seguidamente os principais resultados da análise efectuada aos valores registados na RE afecta ao cofre do Tesouro e da conciliação desses valores com os registados na tabela da DGT:

- No diário da CT destinado ao lançamento do «Movimento de Operações Escriturais» (MOE) foram registados 15 233 93 476$ relativos à cobrança de receitas orçamentais por retenção de verbas relativas a despesas orçamentais processadas a favor dos serviços devedores dessas receitas ao Estado (das quais 8,5 milhões de contos foram relativos à retenção dos descontos para a ADSE); as retenções de IR e de IVA efectuadas através do MOE foram transferidas para as tabelas dos respectivos serviços administradores;
- No diário da CT destinado ao lançamento da movimentação escritural excluída do MOE foram registados 865 550 900 306$20, não considerando a dedução de valores a transferir para as Regiões Autónomas ou para as autarquias (no valor de 38 275 798 467$50); 93,9% daquele valor correspondeu a reposições abatidas nos pagamentos (na sua quase totalidade provenientes da Junta de Crédito Público pela anulação de amortizações de dívida pública excessivamente requisitadas), enquanto dos restantes 53 milhões de contos, 25,1 foram devidos a reposições não abatidas (na sua maior parte pelo mesmo motivo das abatidas) e 20,8 resultaram da reentrada dos saldos consignados a organismos com e sem autonomia financeira que se discriminam no ponto seguinte;
- Conforme se referiu no ponto anterior, foram transferidos da conta de terceiros designada por «Operações de regularização de escri-

ta orçamental» (OREO) para as receitas orçamentais cobradas em 1997, saldos consignados (receitas cobradas mas não utilizadas até ao final de 1996) no valor de 20 805 194 577$20, 5,5% dos quais relativos a receitas de venda de bens correntes e de capital e activos financeiros consignados ao Fundo de Regularização da Dívida Pública, 34,8% reentrados como saldos consignados a organismos sem autonomia financeira provenientes da gerência anterior e na posse do Tesouro e os restantes 59,7% afectos a contas de ordem (receitas consignadas a organismos com autonomia financeira);

Da movimentação efectuada nas receitas orçamentais e nas reposições abatidas nos pagamentos, para compensação do encerramento da CGE de 1996 e para efeito do encerramento da CGE de 1997 descrevem-se seguidamente as principais operações:

- O abate de 1 487 343 333$50 (mais 26,9% do que no ano anterior) às reposições cobradas em 1997, transferidos para a conta de OREO, para compensar a antecipação do registo das mesmas na CGE de 1996, tendo os abates sido efectuados nas tabelas das DDF sobre reposições cobradas pelas TFP;
- O acréscimo de 1 058 707 863$ (menos 28,8% do que no ano anterior) às reposições abatidas em 1997 (por antecipação do registo de reposições cobradas no ano seguinte), transferidos da conta de OREO e a compensar em 1998 por operação similar à descrita em 1;
- O abate de 28 771 791 006$50 (mais 38,3% do que no ano anterior) às receitas orçamentais cobradas em 1997, transferidos para a conta de OREO e relativos a saldos de receitas consignadas a organismos sem autonomia financeira (52,2% do total) e com essa autonomia (47,8%), a incluir nas receitas orçamentais cobradas em 1998 por operação similar à previamente descrita; a dedução destes saldos implicou receitas ilíquidas negativas na tabela da DGT, sempre que foram abatidas cobranças registadas noutras tabelas;
- O acréscimo de passivos financeiros no valor de 4 502 288 941 377$10 (mais 105,8% do que no ano anterior), transferidos de contas de terceiros relativas a dívida pública interna (85,7%) e externa (14,3%), para satisfação das necessidades de financiamento; os passivos financeiros provenientes da dívida interna resultaram do produto de empréstimos em 1996 (0,4% do total dos passivos) e 1997 (29%), da emissão de Bilhetes do Tesouro (50,1%) e da venda de certificados de aforro (6,2%), enquanto os passivos resultantes de dívida externa foram obtidos do produto de empréstimos em 1997; a totalidade dos passivos foi registada como dívida a médio e a longo prazos;
- O acréscimo superior a 31,6 milhões de contos (mais 1,2% do que no ano anterior) transferidos da conta de terceiros criada para registar as verbas comunitárias cativas pelo OE de 1997, para transferências correntes (1 658 376 105$) e de capital (29 958 038 387$) das Comunidades Europeias, valores praticamente destinados à execução do PIDDAC e 94,9% dos quais provenientes do FEDER;
- O acréscimo de 15 milhões de contos transferidos da conta de terceiros relativa a mais-valias para transferências de capital como mais valias resultantes da colocação de títulos de dívida pública;
- O acréscimo superior a 4,2 milhões de contos transferidos das contas de terceiros relativas ao Fundo de Equipamento Militar (4 182 077 364$) e ao Fundo para Obras nos Açores (quase 44 milhares de contos), lançado em transferências correntes provenientes do exterior e destinadas ao Ministério da Defesa Nacional;
- O acréscimo de 384,8 milhares de contos transferidos da conta de terceiros relativa a operações de amoedação que foram lançados em outras transferências correntes, como lucros de amoedação consignados a Encargos Gerais da Nação.

A conciliação efectuada entre os valores registados na tabela da DGT e na parte correspondente da CT às receitas do cofre do Tesouro permitiu elaborar o quadro seguinte através do qual se discriminam as receitas orçamentais (e reposições abatidas) afectas à área da DGT pela classificação económica da tabela e pela classificação funcional da CT, na qual se distingue a proveniência das receitas por CMN (CIR, COV e movimento escritural resultante das deduções para as Regiões Autónomas e para as autarquias), CME ou receita escritural.

Designação	Receita CMN			Receita CME	Receita escritural	Ano de 1997
	CIR	Escritural	COV			
Receitas correntes						
Impostos directos:						
IR das pessoas singulares (IRS)	101 935 407 705$90	– 1 551 697 119$50	680 518 149$00	–$–	4 653 806$60	101 068 882 542$00
IR das pessoas colectivas (IRC)	16 288 764 957$80	– 36 724 101 348$00	20 604 037 264$00	–$–	$20	168 700 874$00
Imposto sobre as sucessões e doações	–$–	–$–	–$–	–$–	23 931 693$00	23 931 693$00
	118 224 172 663$70	– 38 275 798 467$50	21 284 555 413$00	–$–	28 585 499$80	101 261 515 109$00
Impostos indirectos:						
Imposto sobre o valor acrescentado	–$–	–$–	–$–	–$–	– 2 169 441 286$00	– 2 169 441 286$00
Lotarias	–$–	–$–	–$–	–$–	– 935 478 029$00	– 935 478 029$00
Imposto do selo	–$–	–$–	2 617 523$00	–$–	908 819 029$00	911 436 552$00
Impostos indirectos diversos	–$–	–$–	–$–	–$–	– 259 725 460$00	– 259 725 460$00
	–$–	–$–	2 617 523$00	–$–	– 2 455 825 746$00	– 2 453 208 223$00
Taxas, multas e outras penalidades:						
Descontos nos vencimentos dos beneficiários da ADSE	–$–	–$–	40 285$00	–$–	10 468 842 934$00	10 468 883 219$00
Taxas Diversas	–$–	–$–	225 000$00	–$–	– 4 481 043 577$00	– 4 480 818 577$00
Multas e outras penalidades	–$–	–$–	2 177 788$00	–$–	– 1 208 887 476$00	– 1 206 709 688$00
	–$–	–$–	2 443 073$00	–$–	4 778 911 881$00	4 781 354 954$00
Rendimentos da propriedade:						
Juros — Sociedade e quase sociedade não financeiras	–$–	–$–	19 521 276$50	–$–	218 508 604$50	238 029 881$00
Juros — Administrações públicas	–$–	–$–	118 706 557$50	–$–	14 909 542$50	133 616 100$00
Juros — Administrações privadas	–$–	–$–	–$–	–$–	59 982$00	59 982$00
Juros — Instituições de crédito	–$–	–$–	10 087 099 076$00	–$–	928 978$00	10 088 028 054$00
Juros — Exterior	–$–	–$–	230 421 602$00	6 199 695 692$00	1 175 266 209$00	7 605 383 503$00
Dívidas e participações nos lucros de sociedades e quase sociedades não financeiras:						
EPEP — Outras empresas	–$–	–$–	134 659 907 671$00	–$–	–$–	134 659 907 671$00
Empresas privadas	–$–	–$–	13 565 832 863$00	–$–	–$–	13 565 832 863$00
Dívidas e participações nos lucros de institutos de crédito	–$–	–$–	25 125 000 000$00	–$–	–$–	25 125 000 000$00
Participação nos lucros de administrações públicas	–$–	–$–	675 060 329$80	–$–	$20	675 060 330$00
Rendas de terrenos	–$–	–$–	–$–	–$–	20 000 000$00	20 000 000$00
	–$–	–$–	184 481 549 375$80	6 199 695 692$00	1 429 673 316$20	192 110 918 384$00
Transferências:						
Administrações públicas	–$–	–$–	–$–	–$–	– 2 667 604 076$00	– 2 667 604 076$00
Exterior	–$–	–$–	–$–	–$–	6 957 093 668$00	6 957 093 668$00
	–$–	–$–	–$–	–$–	4 289 489 592$00	4 289 489 592$00

Designação	Receita CMN			Receita CME	Receita escritural	Ano de 1997
	CIR	Escritural	COV			
Venda de bens e serviços correntes:						
Venda de bens duradouros	–$–	–$–	–$–	–$–	696 537 606$00	696 537 606$00
Venda de bens não duradouros	–$–	–$–	–$–	–$–	– 60 113 270$00	– 60 113 270$00
Serviços — Administrações públicas, outros sectores e serviços diversos	–$–	–$–	–$–	–$–	567 511 613$00	567 511 613$00
Serviços — Exterior:						
Comunidades Europeias — Encargos de cobrança	–$–	–$–	–$–	–$–	3 079 118 905$00	3 079 118 905$00
Rendas	–$–	–$–	–$–	–$–	19 205 240$00	19 205 240$00
	–$–	–$–	–$–	–$–	4 302 260 094$00	4 302 260 094$00
Outras receitas correntes:						
Prémios e taxas por garantias de riscos	–$–	–$–	4 526 704 217$00	–$–	649 519 741$00	5 176 223 958$00
Lucros de amoedação	–$–	–$–	–$–	–$–	384 800 000$00	384 800 000$00
Outras	–$–	–$–	7 937 500$00	–$–	–$–	7 937 500$00
	–$–	–$–	4 534 641 717$00	–$–	1 034 319 741$00	5 568 961 458$00
Total de receitas correntes	118 224 172 663$70	– 38 275 798 467$50	210 305 807 101$80	6 199 695 692$00	13 407 414 378$00	309 861 291 368$00
Receitas de capital						
Venda de bens de investimento	–$–	–$–	–$–	–$–	91 899 965$00	91 899 965$00
Transferências:						
Administrações públicas	–$–	–$–	–$–	–$–	– 587 800 940$00	– 587 800 940$00
Famílias	–$–	–$–	–$–	–$–	6 382 673$00	6 382 673$00
Exterior — CE:						
Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional — IAE	–$–	–$–	–$–	–$–	28 523 541 116$00	28 523 541 116$00
Fundo Social Europeu	–$–	–$–	–$–	–$–	17 999 201$00	17 999 201$00
Outras	–$–	–$–	–$–	–$–	1 415 398 734$00	1 415 398 734$00
	–$–	–$–	–$–	–$–	29 375 520 784$00	29 375 520 784$00
Activos financeiros:						
Títulos a médio e a longo prazos — Exterior — Administrações públicas	–$–	–$–	15 511 000$00	–$–	–$–	15 511 000$00
Títulos a médio e a longo prazos — Exterior	–$–	–$–	–$–	292 405 430$00	–$–	292 405 430$00
Títulos a médio e a longo prazos — Outros sectores	–$–	–$–	542 077 943$00	–$–	714 308$00	542 792 251$00
Empréstimos a médio e a longo prazos — Administrações públicas	–$–	–$–	89 130 350$00	–$–	–$–	89 130 350$00
Empréstimos a médio e a longo prazos — Exterior	–$–	–$–	96 601 070$00	1 752 900 379$00	–$–	1 849 502 082$00
Empréstimos a médio e a longo prazos — Outros sectores	–$–	–$–	132 615 994$00	–$–	2 617 741 627 00	2 750 357 621$00

Designação	Receita CMN			Receita CME	Receita escritural	Ano de 1997
	CIR	Escritural	COV			
Outros activos financeiros:						
Alienação de partes sociais de empresas	–$–	–$–	825 533 472 534$00	–$–	320 000 000$00	825 853 472 534$00
Recuperação de créditos garantidos	–$–	–$–	2 634 907 237$20	–$–	2$80	2 634 907 240$00
	–$–	–$–	829 044 316 761$20	2 045 305 809$00	2 938 455 937$80	834 028 078 508$00
Passivos financeiros:						
Títulos a curto prazo — Exterior — Outros sectores	–$–	–$–	–$–	–$–	2 342 093 213 880$00	2 342 093 213 880$00
Títulos a médio e a longo prazos — Exterior — Crédito externo	–$–	–$–	–$–	–$–	413 908 306 947$00	413 908 306 947$00
Títulos a médio e a longo prazos — Outros sectores — Crédito interno	–$–	–$–	–$–	–$–	1 516 287 420 550$10	1 516 287 420 550$10
Empréstimos a curto prazo — Exterior	–$–	–$–	–$–	–$–	230 000 000 000$00	230 000 000 000$00
	–$–	–$–	–$–	–$–	4 502 288 941 377$10	4 502 288 941 377$10
Outras receitas de capital:						
Saldo da gerência anterior — Na posse do serviço	–$–	–$–	–$–	–$–	– 16 377 318$00	– 16 377 318$00
Saldo da gerência anterior — Na posse do Tesouro	–$–	–$–	–$–	–$–	5 702 265 659$00	5 702 265 659$00
Mais-valias resultando da colocação de títulos da dívida pública	–$–	–$–	–$–	–$–	15 642 623 240$00	15 642 623 240$00
	–$–	–$–	–$–	–$–	21 328 511 581$00	21 328 511 581$00
Total de receitas de capital	–$–	–$–	829 044 316 761$20	2 045 305 809$00	4 556 023 329 644$90	5 387 112 952 215$10
Reposições não abatidas nos pagamentos:						
Organismos do Ministério das Finanças	–$–	–$–	3 167 864$00	–$–	10 157 476 884$00	10 160 644 748$00
Organismos de outros ministérios	–$–	–$–	–$–	–$–	187 758 964$00	–$–
Receitas gerais	–$–	–$–	33 172 188$00	–$–	13 963 928 076$00	13 997 100 264$00
	–$–	–$–	36 340 052$00	–$–	24 309 163 924$00	24 345 503 976$00
Contas de ordem:						
Encargos Gerais da nação	–$–	–$–	726 482 197$70	–$–	104 236 645$30	830 718 843$00
Defesa Nacional	–$–	–$–	–$–	–$–	– 10 094$00	– 10 094$00
Administração Interna	–$–	–$–	–$–	–$–	7 000$00	7 000$00
Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	–$–	–$–	–$–	–$–	– 828 750 044$00	– 828 750 044$00
Justiça	–$–	–$–	4 224 339$50	–$–	– 12 117 494$50	– 7 893 155$00
Economia	–$–	–$–	–$–	–$–	1 302 931 244$50	1 302 931 244$50
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	–$–	–$–	–$–	–$–	8 887 077$50	8 887 077$50
Educação	–$–	–$–	–$–	–$–	– 843 092$50	– 843 092$50
Saúde	–$–	–$–	–$–	–$–	– 1 857 162 693$00	– 1 857 162 693$00
Ambiente	–$–	–$–	–$–	–$–	– 23 275 957$50	– 23 275 957$50

Designação	Receita CMN			Receita CME	Receita escritural	Ano de 1997
	CIR	Escritural	COV			
Cultura	–$–	–$–	–$–	–$–	2 002 481$50	2 002 481$50
Ciência e da Tecnologia	–$–	–$–	–$–	–$–	– 12 383 401$00	– 12 383 401$00
	–$–	–$–	730 706 537$20	–$–	– 1 316 478 327$70	– 585 771 790$50
Total da receita orçamental	118 224 172 663$70	– 38 275 798 467$50	1 040 117 170 452$20	8 245 001 501$00	4 592 423 429 619$20	5 720 733 975 768$60
Reposições abatidas nos pagamentos:						
Finanças	–$–	–$–	–$–	–$–	812 080 452 391$00	812 080 452 391$00
Outras reposições abatidas nos pagamentos	–$–	–$–	–$–	–$–	1 665 804 473$00	1 665 804 473$00
	–$–	–$–	–$–	–$–	813 746 256 864$00	813 746 256 864$00
Total orçamental	118 224 172 663$70	– 38 275 798 467$50	1 040 117 170 452$20	8 245 001 501$00	5 406 169 686 483$20	6 534 480 232 632$60

3.2.3.3 — Análise do circuito financeiro de arrecadação de receitas e centralização de fundos

Para concluir a análise desta área, resta descrever os resultados do processo de arrecadação das respectivas receitas e a sua centralização no BP:

Como as receitas directamente registadas na Caixa DGT-OV corresponderam a 8,7% das entradas de fundos na conta-corrente do Tesouro no BP, a arrecadação das referidas receitas e a respectiva centralização no BP foram simultâneas, o mesmo se tendo verificado para as receitas que apesar de não terem sido registadas como tal, nas Caixas Recebedoras em Moeda Nacional e em Moeda Estrangeira, passaram a sê-lo por subsequente movimentação escritural;

As receitas directamente registadas na Caixa Recebedora em Moeda Estrangeira só corresponderam a 0,65% das entradas de fundos nas respectivas contas bancárias do Tesouro (excluindo as contas recebedoras das importâncias depositadas pelos SEMNE); como estas contas efectuam os pagamentos do Tesouro em moeda estrangeira (incluindo reembolsos) não estão sujeitas à transferência integral dos fundos depositados para a conta-corrente no BP, tendo os saldos dessas contas crescido 23,8% durante 1997 e ultrapassado os 12,94 milhões de contos;

As receitas registadas na Caixa DGT-IR corresponderam a depósitos nas contas recebedoras de IR no valor de 491,3 milhões de contos que, acrescidos dos saldos transitados de 1996, geraram 515,5 milhões de depósitos potenciais na conta-corrente do Tesouro, dos quais só 489,1 (94,9%) foram efectivamente transferidos para o Banco de Portugal, tendo 26,3 (5,1%) permanecido nas contas recebedoras (saldos finais).

3.2.4 — Direcção-Geral dos Impostos — Imposto sobre o rendimento (DGCI-IR)

No que respeita à receita administrada por este serviço da DGCI que não foi designado como caixa, pelo despacho n.º 849/93-XII do Secretário de Estado do Tesouro, de 31 de Dezembro de 1993, os Serviços de Apoio ao Tribunal, procederam ao tratamento e análise dos documentos que a seguir se discriminam utilizando metodologia análoga à adoptada para os caixas designados pelo despacho acima referido:

Tabelas modelo 28 da DGCI-IR;
Balancete da DGO;
Conta Caixa DGCI-IR — contabilidade do Tesouro;
Conta da receita da área da DGCI-IR — contabilidade do Tesouro;
Contas recebedoras de IR — contabilidade do Tesouro;
Diários relativos à contabilização da receita do IR, a regularizações, estornos e reembolsos nesta área.

3.2.4.1 — Descrição sumária da área da DGCI relativa ao IR

Em resultado da implementação do documento único de cobrança (DUC) no ano de 1997, foram emitidas instruções para o lançamento das tabelas de receita orçamental a partir de Janeiro, aprovadas por despacho do Sr. Ministro das Finanças, datado de 12 de Março e alteradas posteriormente, com a concordância da Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento, por despacho de 17 de Dezembro do mesmo ano.

Sendo a DGCI o serviço administrador do imposto sobre o rendimento (IR) compete-lhe a emissão das correspondentes liquidações, anulações e reembolsos, necessitando para o efeito, do conhecimento da totalidade dos montantes que são cobrados através das entidades intervenientes no processo — instituições de crédito (ICs), Sociedade Interbancária de Serviços (SIBS), Correios de Portugal (CTT) e tesourarias da Fazenda Pública (TFP) —, bem como dos reembolsos pagos; a informação referente a estes deverá ser prestada pela DGT.

Para o efeito, e relativamente às cobranças, enquanto as ICs e as TFP enviam diariamente os talões de DUC e os detalhes de DUC de autoliquidação do IR para o Centro de Leitura Óptica da DGCI-IR, para efeitos de tratamento informático, a SIBS e os CTT procedem, eles mesmos, ao tratamento informático dos documentos cujo pagamento foi efectuado aos seus balcões, remetendo deste modo, à DGCI-IR, o respectivo suporte informático, para efeitos de actualização das suas bases de dados e de confrontação com a informação proveniente dos correspondentes talões de cobrança recebida via DGT.

Instada a pronunciar-se sobre a questão, a DGCI alega que:

Apenas no período decorrente de Janeiro a Abril de 1997, por incapacidade das instituições de crédito, a informação das cobranças, constante do talão de leitura das notas de cobrança e das guias de

pagamento, por elas efectuada foi, excepcionalmente, tratado no CLODIR – Centro de Leitura Óptica de Documentos do IR e enviada à Direcção-Geral do Tesouro, passando, posteriormente a ser enviada directamente, mantendo-se apenas a remessa ao CLODIR do detalhe das guias de pagamento (o duplicado do recibo).

Assim, a Direcção-Geral dos Impostos IR apenas conhece as cobranças efectuadas nos balcões das instituições de crédito, CTT e SIBS pela informação fornecida pela Direcção-Geral do Tesouro.

Por outro lado, o CLODIR trata a informação de cobrança (recolha e correcção), constante do talão de leitura, dos documentos pagos nas tesourarias da Fazenda Pública, apenas para a enviar, em suporte electrónico, à Direcção-Geral do Tesouro.

Ora, a Direcção-Geral dos Impostos IR sempre entendeu que o único elemento de segurança do sistema, que impede que eventuais pagamentos sejam considerados sem que a sua transferência para as contas do Tesouro seja controlada, é apenas tomar conhecimento e proceder à actualização da base de dados de gestão, das cobranças comunicadas pela Direcção-Geral do Tesouro, pelo que, mesmo em relação às cobranças efectuadas nas TFP, que são apenas uma parcela das cobranças, também a Direcção-Geral dos Impostos só toma conhecimento das cobranças pela informação enviada pela Direcção-Geral do Tesouro.

Mesmo a verificarem-se pequenas correcções nos procedimentos inicialmente enunciados — que não foram pormenorizadamente explicitados aquando da deslocação dos técnicos dos SAT, àquele Serviço —, a situação relativa ao confronto da informação resultante do tratamento informático dos documentos de cobrança com a proveniente dos correspondentes talões de cobrança, recebida via DGT, mantém-se inalterável.

A DGT remete ainda à DGCI-IR ficheiros informáticos dos extractos bancários das contas de que é titular nas diversas instituições de crédito aderentes ao sistema de cobrança de IR, bem como informação dos montantes relativos às retenções na fonte dos vencimentos dos funcionários públicos.

Sobre esta questão, a DGCI refere que: *«[...] desconhece, e não tem possibilidades de conhecer, quais os valores creditados nas contas da Direcção-Geral do Tesouro que, contrariamente ao que consta do anteprojecto de parecer, não envia qualquer ficheiro informático com os extracto das contas de que é titular nas diferentes instituições de crédito».*

Refere ainda, a título de esclarecimento que: *«[...] a Direcção--Geral dos Impostos IR tem acesso, via* home banking *ou por fax, dos movimentos de algumas contas da Direcção-Geral do Tesouro, com o único e exclusivo objectivo de fornecer, diariamente, por diferença entre o saldo inicial e final da conta, 'indicadores estatísticos de gestão sobre a evolução das cobranças', que não têm qualquer fiabilidade ou rigor em termos contabilísticos por não serem objecto de qualquer conciliação, uma vez que:*

a) Normalmente não reflectem todas as cobranças ocorridas no mesmo dia;
b) Incluem, ou podem incluir, cobranças de outras proveniências e ou de outros dias anteriores.

A Direcção-Geral dos Impostos IR, que não tem quaisquer responsabilidades financeiras, não tem, pois, qualquer possibilidade de conhecer as cobranças efectuadas nem exercer qualquer controlo sobre o seu universo, pelo que, subsequentemente, só pode determinar o valor das cobranças a inscrever nos seus suportes contabilístico pela informação enviada pela Direcção-Geral do Tesouro.»

Em face das alegações da DGCI-IR, o Tribunal considera haver entendimentos diferentes quanto ao conhecimento, por parte da DGCI-IR, dos extractos bancários das contas de que a DGT é titular, informação que seria remetida por esta última entidade em duas fases: inicialmente por ficheiro e num prazo mais alargado através dos extractos propriamente ditos.

Foi esta a percepção dos técnicos do Tribunal quando em reunião com responsáveis da DGCI-IR, lhes foi explicado o circuito de informação existente entre o serviço administrador da receita em causa, as entidades colaboradoras da cobrança e a DGT.

De acordo com as instruções atrás referidas, a contabilização destes movimentos — de cobrança e de reembolsos —, bem como dos referentes às transferências de fundos para as Regiões Autónomas e para as autarquias locais, e ainda dos que revestem a forma meramente escritural, foi distribuída por diversas entidades, designadamente, DGCI-IR, DDF e DGT.

Assim, à DGCI-IR competiu contabilizar os valores nacionais relativos a:

Cobranças de DUCs efectuadas de Maio a Dezembro nas ICs;
Cobranças de DUCs efectuadas de Janeiro a Dezembro nos CTT;
Cobranças de DUCs efectuadas de Janeiro a Dezembro na SIBS;
Cobranças efectuadas de Janeiro a Dezembro decorrentes de movimentos escriturais;
Reembolsos pagos de Maio a Dezembro, respeitantes ao continente, de acordo com a informação fornecida pela DGT.

Às direcções de finanças, coube a contabilização de todas as cobranças (DUCs e não DUCs) efectuadas nas tesourarias da Fazenda Pública, de Janeiro a Dezembro.

À Direcção-Geral do Tesouro, coube a contabilização dos montantes respeitantes a:

Cobranças de não DUCs efectuadas de Janeiro a Dezembro nos CTT;
Cobranças efectuadas de Janeiro a Abril nas ICs;
Transferências para as Regiões Autónomas, de Janeiro a Dezembro;
Derramas para as autarquias locais, de Janeiro a Dezembro;
Reembolsos pagos, de Janeiro a Abril, respeitantes ao continente;
Diferencial entre os valores creditados quer em contas da DGT junto de ICs quer os comunicados pelos CTT e os seus correspondentes considerados nas tabelas da DGCI-IR, mediante projecção efectuada pela DGO com base na informação relativa à leitura dos documentos do mês a que respeitam.

3.2.4.2 — Análise das tabelas modelo 28 da DGCI-IR

A DGCI-IR elabora tabelas mensais individualizadas, inscrevendo as receitas de acordo com o critério de imputação das mesmas ao continente e às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e não de acordo com o critério de arrecadação; elabora ainda uma tabela global, que inclui os valores daquelas três e que denomina como «Nacional».

Nesta tabela a DGCI-IR, enquanto serviço administrador da receita proveniente deste imposto, inscreve também as receitas cuja contabilização é da responsabilidade da DGT e das DDFs.

De salientar que as liquidações e anulações relativas às receitas de IR estão afectas exclusivamente à DGCI-IR sendo também este serviço o único a fazer a discriminação dos juros de mora em juros de IRS e de IRC.

Também do que concerne a reembolsos, de acordo com as instruções já referidas, a contabilização do seu pagamento é da competência da DGT para reembolsos relativos aos meses de Janeiro a Abril e da DGCI-IR para os respeitantes aos meses de Maio a Dezembro.

Acontece que, algumas DDFs incluíram nas suas tabelas, na rubrica «Reembolsos», valores que atingiram 7 115 370$, o que contraria o estipulado nas instruções emanadas.

Segundo a DGCI-IR esta situação ficou a dever-se a:

Contabilização indevida — em IR — de um cheque de reembolso de IVA;
Requisição indevida de cheques de reembolso à DGT por parte de alguns chefes de Repartição de Finanças, quando a deveriam ter solicitado à DGCI-IR.

Saliente-se que continua a não ser evidenciado o valor das receitas por cobrar, desconhecendo-se assim os montantes em dívida no final do ano que, de acordo com o relatório da CGE atinge 313,1 milhões de contos.

Sobre o assunto, a DGCI alega que: *«Como é do conhecimento dos SAT o saldo das importâncias por cobrar apenas é evidenciado nas demonstrações modelo 30, sendo certo que o valor indicado é meramente indicativo e não deverá corresponder ao valor efectivo da dívida uma vez que, há cobranças que não chegam aos serviços centrais do IR por não terem sido oportunamente recolhidas, nomeadamente as cobranças efectuadas ao abrigo das facilidades concedidas pelos Decretos-Leis n.os 225/94, de 25 de Setembro, e 124/96, de 10 de Agosto, medidas legislativas implementadas sem que o sistema informático se encontrasse devidamente adaptado.»*

De facto, afigura-se lamentável que o lapso de tempo decorrido entre o momento da cobrança e a correspondente actualização da base de dados do IR seja tão dilatado, que não permita o apuramento exacto dos montantes em dívida no final do ano. O Tribunal considera igualmente inadmissível que não tenham sido efectuadas atempadamente as diligências necessárias para adequar os sistemas informáticos, com vista ao tratamento de informação resultante das novas medidas legislativas entretanto implementadas.

3.2.4.3 — Conciliação dos montantes constantes das tabelas da DGT e das DDFs com os correspondentes valores da tabela da DGCI-IR.

Neste ponto proceder-se-á ao confronto entre os valores inscritos pela DGCI-IR na sua tabela mas cuja responsabilidade de contabilização é da DGT e das DDFs, com os inscritos por estas entidades nas suas próprias tabelas.

Para o efeito, elaboraram-se os seguintes mapas, considerando por um lado, os valores apresentados pela DGCI-IR referentes às cobranças efectuadas quer nas ICs e CTT, quer nas TFP, e por outro os correspondentes montantes inscritos nas tabelas da DGT e das DDFs, respectivamente:

	Tabela DGCI-IR	Tabela DGT	Divergência
IRS	94 910 980 991$00	101 068 882 542$00	– 6 157 901 551$00
IRC	14 665 227 819$00	168 700 874$00	14 496 526 945$00
Subtotal — IR	109 576 208 810$00	101 237 583 416$00	8 338 625 394$00
Juros de mora	95 010 881$00	2 198 590$00	92 812 291$00
Total	109 671 219 691$00	101 239 782 006$00	8 431 437 685$00

	Tabela DGCI-IR	Tabela DDF	Divergência
IRS	403 143 864 307$00	433 144 311 227$00	– 30 000 446 920$00
IRC	322 043 622 883$00	340 962 754 077$00	– 18 919 131 194$00
Subtotal — IR	725 187 487 190$00	774 107 065 304$00	– 48 919 578 114$00
Juros de mora	3 062.251.364$00	11 787 873 169$00	– 8 725 621 805$00
Total	728 249 738 554$00	785 894 938 473$00	– 57 645 199 919$00

Na presença de divergências de montantes tão significativos, questionou-se a DGCI-IR sobre a razão de tal situação. Este serviço, que na sequência da solicitação das tabelas modelo 28, tinha sugerido a realização de uma reunião para esclarecimento das questões colocadas pelos SAT e simultaneamente dar conta do modo como tem decorrido o seu funcionamento após aprovação das instruções que têm vindo a ser referidas e das posições tomadas no âmbito da COMTAPRE relativamente a estas questões, informou que enquanto as tabelas das DDFs e da DGT consideram os valores cobrados, independentemente da área a que respeitam, as tabelas da DGCI-IR apresentam os montantes já afectos a cada uma das Regiões — continente, RAA e RAM.

Sobre esta questão, a DGT — cuja resposta foi recebida já fora do prazo estipulado — argumenta que a informação recebida das entidades cobradoras, não lhe permite efectuar o apuramento da receita cobrada por natureza (IRS, IRC, juros, receitas das Regiões Autónomas, derramas), competindo deste modo à DGCI, proceder à respectiva afectação.

Acrescenta ainda que compete à DGCI indicar à DGT os valores exactos que constituem receita de cada Região Autónoma, bem como os das derramas cobradas cumulativamente com o imposto, a fim de que possa proceder aos correspondentes créditos nas respectivas contas de operações de tesouraria e das autarquias, respectivamente.

Já a DGCI refere que *«[...] porque quer o IRS quer o IRC são impostos de tratamento centralizado, só os serviços centrais podem conhecer da correcta discriminação e imputação orçamental das receitas cobradas, pelo que os valores contidos nas tabelas das DDFs, que resultam da agregação das tabelas concelhias e que contêm os valores pagos nas TFP do respectivo distrito, não sendo idóneos para contabilizar o IR são porém necessários para apuramento das contas da responsabilidade dos exactores, não dependendo esta responsabilidade da região orçamental a que tais receitas devam ser imputadas».*

Acrescenta ainda que, se a informação de cobrança, remetida pela Direcção-Geral do Tesouro, correspondesse ao total das cobranças efectuadas, o total dos valores registados nas tabelas distritais deveria corresponder aos valores inscritos na sua tabela modelo 28 nacional, para o efeito elaborada.

Dos elementos analisados pelos técnicos do TC naquele serviço pode ainda concluir-se que, a DGCI-IR não considerou nas suas tabelas:

- O diferencial resultante da comparação da leitura dos ficheiros de cobrança, remetidos pela DGT, com a informação proveniente da leitura dos ficheiros de «duplicados do recibo» das guias de pagamento, ou seja, montantes referentes a documentos cobrados — talões — sem que tenham sido recebidos os correspondentes «duplicados dos recibos»;
- Os valores referentes a documentos não reconciliados, em que haja qualquer divergência entre a informação de cobrança e a informação obtida da leitura dos «duplicados do recibo» das guias de pagamento, nomeadamente, «número de identificação fiscal», «data de pagamento», «balcão cobrador» ou «valor do documento».

Muito embora, estes valores constem de mapa anexo às tabelas da DGCI-IR, permitindo assim, a construção de uma nova tabela desta entidade, o confronto com os valores apresentados pela DGT — que por força das instruções, os considerou na sua tabela —, torna-se inviável, pelo motivo já enunciado anteriormente, ou seja, a diferenciação de critérios utilizados na elaboração das mesmas.

A DGO pronunciou-se no sentido de que *«[...] o diferencial entre os valores creditados quer em contas da DGT junto de ICs quer os comunicados pelos CTT e os seus correspondentes considerados nas tabelas da DGCI-IR, foi apurado pela DGO e imputado às tabelas desta última entidade, situação abordada na nossa informação n.º 14, e que mereceu a concordância do Sr. Secretário de Estado do Orçamento, por despacho de 24 de Junho de 1998 [...]».*

Da análise desta informação importa referir que em resultado da reunião realizada na DGO e que contou com a presença do coordenador do projecto «COMTAPRE» e representantes dos serviços intervenientes na contabilização das receitas e controlo da tesouraria do Estado, foi acordado, relativamente ao IR, que das tabelas da DGCI-IR apenas seria considerado o valor cuja contabilização lhe pertence, nos termos das instruções aprovadas. Verificando-se diferença entre este montante e o indicado como cobrado, pela DGT a mesma seria imputada pela DGO, mês a mês, às tabelas da DGCI-IR. Uma vez que a informação prestada pela DGT, não faz a distinção entre IRS e IRC, a afectação seria efectuada proporcionalmente.

Existindo um serviço ao qual foi atribuído a administração da receita de IR, e tendo sido aprovadas instruções (que se presume terem sido precedidas de estudos aprofundados sobre o assunto), para lançamento dos valores de receita nas respectivas tabelas, não compreende o Tribunal que o sistema de informação não esteja devidamente capacitado para fornecer informação exacta da receita cobrada de IRS e de IRC, havendo necessidade de recorrer à imputação proporcional de valores aos respectivos impostos e pela Direcção-Geral que no processo de liquidação e cobrança surge exactamente na fase final, ou seja, recolhendo informação dos serviços efectivamente intervenientes.

Já a DGCI esclareceu que não registou nas suas tabelas o «diferencial» porque, nos termos das instruções aprovadas, quer o seu cálculo quer o seu registo eram da competência da DGO.

E ainda que *«[...] nas reuniões técnicas da COMTAPRE em que tal foi decidido, esta Direcção de Serviços ... sempre recusou efectuar tal operação não só por não ter conhecimento dos valores creditados nas contas da Direcção-Geral do Tesouro que lhe serviriam de base como por entender que tal operação era tecnicamente incorrecta por não permitir qualquer controlo para posterior regularização dos valores que fossem apurados, tendo sugerido, em alternativa, a identificação dos documentos não conciliados que originavam as divergências e a sua contabilização numa rubrica de* '*Regularizações*'.

[...] também não registou nas tabelas modelo 28 do IR os valores não reconciliados tendo-os, antes, incluído em mapas anexos por entender que seria esse o processo mais adequado pretendido pela Direcção-Geral do Orçamento com vista ao controlo do diferencial [...]».

3.2.4.4 — Comparação dos valores das tabelas com a CGE

Sendo os valores inscritos na CGE, os resultantes da agregação dos relativos aos cofres da DGT, DGAIEC, DGCI-IR e DDFs, eles divergem — em todas as rubricas — dos valores apresentados pela DGCI-IR, conforme se pode constatar através da análise do mapa que a seguir se

apresenta, uma vez que, de acordo com o já anteriormente mencionado, tanto os valores apresentados pela DGT como os mencionados pelas DDFs divergem dos seus congéneres apresentados pela DGCI-IR.

De referir ainda, que neste mapa, aos valores da CGE foram deduzidos os inscritos na tabela da DGAIEC, por forma a ser possível o confronto daqueles valores com os da tabela da DGCI-IR, que não contempla os valores de IR contabilizados por aquela Direcção-Geral, o que se afigura assaz incorrecto, já que sendo o serviço administrador do imposto deveria também incluir o cobrado pela DGAIEC.

Refira-se que a DGAIEC lança na sua tabela mas não comunica à DGCI-IR o imposto retido aos seus funcionários, pela participação que estes detêm nas multas por infracções aduaneiras.

Sobre este ponto, a DGCI menciona que já no âmbito das reu-niões técnicas da COMTAPRE, referiu a falta de conhecimento das receitas do IR arrecadadas pela DGAIEC, bem como o desconhecimento de eventuais outras receitas de IR retidas ou cobradas, nomeada mas não exclusivamente pelos serviços localizados no estrangeiro, do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Note-se que neste mapa, se faz referência em simultâneo aos valores constantes dos balancetes da DGO e aos da CGE, uma vez que como é óbvio são coincidentes.

	Liquidações	Cobranças	Anulações	Abatimento à cobrança	Receita líquida
IRS:					
DGCI-IR		650 438 778 704$00			
DGT		94 910 980 991$00			
DDF		403 143 864 307$00			
Total da tabela modelo 28	1 179 915 825 835$00	1 148 493 624 002$00	11 271 128 153$00	138 163 758 124$00	1 010 329 865 878$00
Balancetes da DGO/CGE	1 191 260 226 321$40	1 191 260 226 321$40	–$–	139 158 625 981$00	1 052 101 600 340$40
Divergência	– 11 344 400 486$40	– 42 766 602 319$40	11 271 128 153$00	– 994 867 857$00	– 41 771 734 462$40
IRC:					
DGCI-IR		276 462 330 646$00			
DGT		14 665 227 819$00			
DDF		322 043 622 883$00			
Total da tabela modelo 28	693 109 678 050$00	613 171 181 348$00	19 426 890 304$00	36 022 062 129$00	577 149 119 219$00
Balancetes da DGO/CGE	652 419 798 637$00	652 419 798 637$00	–$–	35 804 681 450$00	616 615 117 187$00
Divergência	40 689 879 413$00	– 39 248 617 289$00	19 426 890 304$00	217 380 679$00	– 39 465 997 968$00
Juros de mora:					
DGCI-IR		525 242 122$00			
DGT		95 010 881$00			
DDF		3 062 251 364$00			
Total da tabela modelo 28	18 762 406 774$00	3 682 504 367$00	1 942 050 688$00	2 330 847 436$00	1 351 656 931$00
Balancetes da DGO/CGE	14 450 564 836$90	12 693 486 327$00	8 467 864 673$10	2 121 111 986$00	10 572 374 341$00
Divergência	4 311 841 937$10	– 9 010 981 960$00	– 6 525 813 985$10	209 735 450$00	– 9 220 717 410$00
Divergência total	33 657 320 863$70	– 91 026 201 568$40	24 172 204 471$90	– 567 751 728$00	– 90 458 449 840$40

No entender da DGCI-IR não existe razão para as divergências apontadas; em relação às liquidações e anulações, competindo-lhe como serviço administrador do imposto, a exclusividade da sua contabilização, considera que os valores inscritos nas suas tabelas são os correctos e como tal, a DGO deveria considerá-los no respectivo balancete e por conseguinte na CGE. No que respeita ao valor dos reembolsos, manifesta da mesma forma incapacidade para justificar a divergência de 777 487 178$, tanto mais que o valor que considera na sua tabela é já o somatório dos montantes escriturados pelas DGCI-IR e DGT.

Relativamente às liquidações e anulações, a DGO refere que as divergências verificadas resultam da opção de não incluir no seu balancete os valores da tabela da DGCI-IR, face às dificuldades apontadas na informação n.º 28, elaborada pela Direcção dos Serviços da Conta e que a seguir em parte se transcreve, preferindo tratar esta questão, por ora, em termos de relatório da Conta à semelhança do acontecido em anos anteriores:

1 — [...] O tratamento que se deu à contabilização do IR até 1996 (inclusive), é o da sua cobrança revestir a natureza eventual, isto é, com a escrituração da liquidação simultânea e pelo mesmo valor, o que implica que [...] a conclusão lógica que se retira é que não existem dívidas de IR ao Estado, o que, como é sabido não é verdade. Tal procedimento implicava, como é evidente, que também as anulações de liquidação fossem zero sob pena de o saldo ser negativo sempre que estas ocorressem e na exacta medida do seu montante.

2 — Esta situação, [...] tem sido criticada [...] pelo Tribunal de Contas, tendo os nossos comentários de resposta, apontado, que com a implementação plena da Reforma da Administração Financeira do Estado, tal seria ultrapassado. Todavia, e face ao que nos é disponibilizado pela Direcção-Geral dos Impostos, tem-se incluído nas Contas do Estado, em termos de relatório, a informação possível, [...] por forma a suprir a que falta nas tabelas.

3 — Chegados ao encerramento da Conta Geral do Estado de 1997, em resultado da implementação do Documento Único de Cobrança (DUC) e com as alterações ocorridas nos circuitos até então vigentes, para além da dificuldade que foi a quantificação da cobrança, verificamos não dispormos de elementos que permitam um apuramento correcto, nem, talvez, aproximado, das liquidações respeitantes ao continente.

O Tribunal considera que a resposta da DGO a esta questão é elucidativa do estado de confusão em que os serviços da administração fiscal se encontram, da falta de articulação entre eles e da falta de credibilidade da informação por eles veiculada, lamentando que passados cinco anos do início da implementação da Reforma da Administração Financeira do Estado a situação no que concerne ao apuramento das liquidações, caso em análise mas que se generaliza às restantes fases do circuito da receita do Estado, esteja de tal modo deficitária.

Debruçando-nos apenas sobre as cobranças, apresentam-se em síntese, as divergências apuradas:

	Tabela DGCI-IR	CGE	Divergências
IRS	1 148 493 624 002$00	1 191 260 226 321$40	– 42 766 602 319$40
IRC	613 171 181 348$00	652 419 798 637$00	– 39 248 617 289$00
Subtotal — IR	1 761 664 805 350$00	1 843 680 024 958$40	– 82 015 219 608$40
Juros de mora	3 682 504 367$00	12 693 486 327$00	– 9 010 981 960$00
Total	1 765 347 309 717$00	1 856 373 511 285$40	– 91 026 201 568$40

No que respeita à receita cobrada de IRS e IRC relativamente a 1997, o serviço administrador destas receitas apresenta valores inferiores aos inscritos na CGE, na ordem dos 42,7 e 39,2 milhões de contos.

Porém, das informações recolhidas na DGCI-IR, os SAT apuraram que os valores apresentados na sua tabela não são os definitivos uma vez que a fase de recolha informática dos «duplicados de recibos» que, por diversos motivos não entraram no sistema informático, ainda continua. A título ilustrativo, refere-se que algumas ICs apenas em Novembro e Dezembro de 1998 entregaram à DGCI, os documentos de *detalhe* das cobranças efectuadas desde Maio de 1997 por, segundo indicaram, não os terem tratado anteriormente.

Por forma a poder-se aquilatar dos montantes envolvidos, solicitou-se àquela Direcção-Geral, o envio de uma nova tabela actualizada. Assim, com base nos valores recebidos — emitidos à data de 20 de Maio de 1999 — elaborou-se o seguinte mapa, ressalvando-se no entanto, que estes continuam a não ser definitivos:

	Liquidações	Cobranças	Anulações	Abatimento à cobrança	Receita líquida
IRS:					
DGCI-IR		661 529 901 117$00			
DGT		94 911 017 027$00			
DDF		415 431 879 535$00			
Total da tabela modelo 28	1 202 180 969 116$00	1 171 872 797 679$00	9 291 926 928$00	138 161 842 592$00	1 033 710 955 087$00
Balancetes da DGO/CGE	1 191 260 226 321$40	1 191 260 226 321$40	–$–	139 158 625 981$00	1 052 101 600 340$40
Divergência	10 920 742 794$60	– 19 387 428 642$40	9 291 926 928$00	– 996 783 389$00	– 18 390 645 253$40
IRC:					
DGCI– IR		311 793 276 281$00			
DGT		14 665 237 847$00			
DDF		331 430 774 443$00			
Total da tabela modelo 28	736 287 358 708$00	657 889 288 571$00	18 974 184 140$00	36 018 189 429$00	621 871 099 142$00
Balancetes da DGO/CGE	652 419 798 637$00	652 419 798 637$00	–$–	35 804 681 450$00	616 615 117 187$00
Divergência	83 867 560 071$00	5 469 489 934$00	18 974 184 140$00	213 507 979$00	5 255 981 955$00
Juros de mora:					
DGCI-IR		526 609 549$00			
DGT		95 062 344$00			
DDF		3 108 868 923$00			
Total da tabela modelo 28	18 766 224 030$00	3 730 540 816$00	2 067 808 083$00	2 330 847 872$00	1 399 692 944$00
Balancetes da DGO/CGE	14 450 564 836$90	12 693 486 327$00	8 467 864 673$10	2 121 111 986$00	10 572 374 341$00
Divergência	4 315 659 193$10	– 8 962 945 511$00	– 6 400 056 590$10	209 735 886$00	– 9 172 681 397$00
Divergência total	99 103 962 058$70	– 22 880 884 219$40	21 866 054 477$90	– 573 539 524$00	– 22 307 344 695$40

Um ano e meio após o «encerramento» das cobranças e cinco meses após a apresentação da respectiva CGE continua a verificar-se disparidade nos valores da receita cobrada entre os apresentados pela DGO/CGE e os apurados pelo serviço administrador da receita do respectivo imposto.

Dado que a DGO elabora a CGE, no caso das receitas, com base nos documentos que lhe são remetidos pelos vários serviços intervenientes na liquidação/cobrança das mesmas, não compreende o Tribunal de Contas a origem e a veracidade dos valores inscritos na CGE, já que, ao que parece, a única fonte para a DGO parece ter sido a contabilidade do Tesouro.

Não pode, por outro lado aceitar que depois de encerrada a CGE de 1997 ainda houvesse mais de 68,1 milhões de contos de receita que não estivesse devidamente contabilizada e reconciliada pelo serviço a quem esta tarefa está cometida, sendo de ressalvar que este valor continua a ser provisório, uma vez que o próprio serviço refere não serem definitivos os valores apurados no documento remetido ao Tribunal, com data de 20 de Maio passado.

O Tribunal questiona ainda a manutenção de protocolos com ICs que só cerca de um ano após o encerramento do ano económico fazem o tratamento dos documentos cobrados aos seus balcões.

3.2.4.5 — Contabilidade do Tesouro (CT)/Receita do Estado da DGCI-IR

3.2.4.5.1 — Contabilização na DGT da receita cobrada e dos reembolsos de IR

Em consequência da aprovação das instruções para o registo da receita cobrada do IR — bem como dos reembolsos — nas tabelas dos serviços administradores da receita do Estado, foram introduzidas algumas alterações nos procedimentos da DGT relativamente à sua contabilização, que se traduziu na criação no plano de contas da contabilidade do Tesouro de uma nova conta de receita — designada «Receita do Estado — DGCI» — na qual foram escriturados os valores da cobrança e dos reembolsos do IR, da responsabilidade directa da DGCI-IR.

Embora a DGCI-IR não seja formalmente Caixa do Tesouro, os registos na CT relativos às entradas de fundos efectuados directamente noutras contas bancárias do Tesouro que não são recebedoras de Caixas «fisicamente» existentes (como as Caixas-DGA, a Caixa-IVA e as Caixas-TFP), continuaram, à semelhança de anos anteriores, a ser feitos numa conta de disponibilidades denominada «Caixa DGT-IR», na qual se registaram os valores das contas recebedoras do IR entregues aos balcões das instituições de crédito, com uma única excepção.

A excepção a que se alude no parágrafo anterior respeita a uma conta aberta na Caixa Geral de Depósitos classificada na CT sob a epígrafe «Outras contas bancárias do Tesouro», onde são efectuados os registos relativos a reembolsos de deslocações à CEE, os quais posteriormente foram transferidos na sua totalidade para a conta-corrente do Tesouro no Banco de Portugal.

Por outro lado, os movimentos relativos às entradas de fundos proveniente das receitas cobradas nos CTT e na SIBS, continuaram a ser registados na conta de «Caixa DGT — Outros valores».

Quanto aos movimentos relativos à receita escritural de IR, referentes às retenções na fonte de verbas relativas a despesas orçamentais processadas a favor dos devedores dessas receitas ao Estado, dado que os seus registos não estão ligados a uma arrecadação de fundos directamente efectuada em Caixas do Tesouro ou contas bancárias, o seu lançamento não tem contrapartida em nenhuma conta de disponibilidades.

Tendo em vista proceder à análise e controlo dos valores escriturados pelas entidades envolvidas nesta área, os SAT procederam ao tratamento informático dos ficheiros remetidos pela DGT relativos à contabilidade do Tesouro, cujo resultado se apresenta no quadro que segue.

Mapa das entradas e saídas de fundos por operações de tesouraria (MESOT)

(Área: DGCI-IR — 1997)

Designação	Movimento	
	Activo	Passivo
01 — Disponibilidades:		
Caixas:		
Caixa DGT (IR-CA)	491 641 417 898$90	491 641 417 898$90
Total de caixas	491 641 417 898$90	491 641 417 898$90
Depósitos no País:		
Banco de Portugal:		
Banco de Portugal como Caixa Geral do Tesouro:		
Conta centralizadora de recebimentos:		
Caixa DGT — Outros valores	281 770 743 964$00	
Transferências de contas bancárias do Tesouro	489 483 077 745$00	
Caixa pagadora:		
DGCI-IR		170 060 851 675$30
Total de Banco de Portugal como Caixa Geral do Tesouro	771 253 821 709$00	170 060 851 675$30
Outros bancos:		
Contas recebedoras IR	75 695 901$90	19 298 937 774$00
Contas recebedoras IR-IRS	101 860 012 457$00	101 875 162 596$00
Contas recebedoras IR-IRC	16 288 466 304$80	21 203 385 568$00
Total de contas recebedoras IR	118 224 174 663$70	142 377 485 938$00
Outras contas recebedoras do Tesouro	380 410 032$00	380 410 032$00
Contas recebedoras DGT-DUC	373 037 846 529$20	346 725 174 776$00
Total de outros bancos	491 642 431 224$90	489 483 070 746$00
Total de depósitos no País	1 262 896 252 933$90	659 543 922 421$30
Total de disponibilidades	1 754 537 670 832$80	1 151 185 340 320$20
02 — Terceiros:		
Credores por receitas fiscais e similares:		
Regiões Autónomas:		
Região Autónoma dos Açores:		
RAA — IR	– 3 864 296 371$00	1 108 352 319$00
RAA — Receitas cobradas pelas TFP	3 864 296 371$00	
Região Autónoma da Madeira:		
RAM — IR	– 6 479 764 733$00	– 3 955 207 095$00
RAM — Receitas cobradas pelas TFP	6 479 764 733$00	
Região Autónoma — RAA — Outros valores		7 408 420 871$40
Região Autónoma — RAM — Outros valores	5 709 907 607$30	5 709 907 607$30
Total das Regiões Autónomas	5 709 907 607$30	10 271 473 702$70
Total de credores por receitas fiscais e similares	5 709 907 607$30	10 271 473 702$70
Credores para execuções fiscais e depósitos em cofres do Tesouro:		
Depósitos efectuados em cofres do Tesouro:		
Depósitos diversos		32 213$00
Transferências para o Banco de Portugal		100 000$00
Depósitos efectuados em cofres do Tesouro	–$–	132 213$00
Total de credores para execuções fiscais e depósitos em cofres do Tesouro	–$–	132 213$00
Credores por transferências do exterior:		
Transferências da CE:		
Diversos:		
CGD — Reembolsos		380 410 032$00
Total de transferências da CE	–$–	380 410 032$00
Total de credores por transferências do exterior	–$–	380 410 032$00

Designação	Movimento	
	Activo	Passivo
Recursos alheios no Tesouro:		
Outras entidades:		
Vencimentos líquidos		8 545 276$00
Total de outras entidades	–$–	8 545 276$00
Total de recursos alheios no Tesouro	–$–	8 545 276$00
Outros devedores e credores:		
Por adiantamentos:		
Bancos — Outros valores a regularizar:		
Bancos — IR:		
Bancos — Outros valores a regularizar — BFB-IR		10 000$00
Bancos — Outros valores a regularizar — BTA-IR	1$00	
Bancos — Outros valores a regularizar — BNU-IRC-IR	3 000$00	
C. Lyonnais — IRC-IR		2 000$00
Total de Bancos — Outros valores a regularizar	3 001$00	12 000$00
Diversos a regularizar:		
DGCI-IR:		
Reembolsos a residentes	197 548 657$00	197 548 657$00
Reembolsos a não residentes	139 221 914$00	139 221 914$00
Reembolsos — IRS	139 299 218 631$30	139 299 218 631$30
Reembolsos — IRC	30 424 862 473$00	30 424 862 473$00
Total de DGCI-IR	170 060 851 675$30	170 060 851 675$30
Outros valores a regularizar		– 161 831 874$00
DGCI-IR/Multibanco —Valores a regularizar	8 037 713 499$40	
Total de diversos a regularizar	178 098 565 174$70	169 899 019 801$30
Total de outros devedores e credores	178 098 568 175$70	169 899 031 801$30
Total de terceiros	183 808 475 783$00	180 559 593 025$00
03 — Resultados de operações financeiras:		
Outros resultados:		
Arredondamentos		– 4 076 130$00
Total de outros resultados	–$–	– 4 076 130$00
Total de resultados de operações financeiras	–$–	– 4 076 130$00
04 —Transferências do Orçamento do Estado:		
Despesa orçamental:		
Despesa orçamental (sistema tradicional) — 1997:		
Transferências para o Tesouro — Sistema tradicional	309 753 362 419$50	
Total de despesa orçamental (sistema tradicional) — 1997	309 753 362 419$50	–$–
Total de despesa orçamental	309 753 362 419$50	–$–
Receita do Estado:		
Receita do Estado — IVA:		
Receita do Estado — IVA-DUC		912 758 573$00
Total de receita do Estado — IVA	–$–	912 758 573$00
Receita do Estado — Cofre:		
Cobrança de receita do Estado — Cofre:		
Receita do Estado — Cofre — Caixa da Moeda Nacional:		
Receita do Estado — Cofre da Caixa da Moeda Nacional — Não DUC		134 814 425 938$70
Receita do Estado — Cofre —Movimentos escriturais:		
RE — Cofre — Movimentos escriturais — Não DUC		– 1 292 097$00
Total de cobrança de receita do Estado — Cofre	–$–	134 813 133 841$70

Designação	Movimento	
	Activo	Passivo
Reembolsos — Cofre	– 3 958 313 398$00	
Total de receita do Estado — Cofre	– 3 958 313 398$00	134 813 133 841$70
Receita do Estado — DGCI:		
Cobrança de recibo do Estado DGCI-IR		635 233 650 315$90
Receita Estado — Escritural — DGCI-IR		309 750 053 157$50
Reembolsos — DGCI-IR	168 309 257 466$00	
Total de receita do Estado — DGCI	168 309 257 466$00	944 983 703 473$40
Total de receita do Estado	164 350 944 068$00	1 080 709 595 888$10
Total de transferências do Orçamento do Estado	474 104 306 487$50	1 080 709 595 888$10
Total do resumo do MESOT — Área da DGCI-IR	2 412 450 453 103$30	2 412 450 453 103$30
RESUMO		
Disponibilidades:		
Caixas	491 641 417 898$90	491 641 417 898$90
Depósitos no País	1 262 896 252 933$90	659 543 922 421$30
Total de disponibilidades	1 754 537 670 832$80	1 151 185 340 320$20
Terceiros:		
Credores por receitas fiscais e similares	5 709 907 607$30	10 271 473 702$70
Credores para execuções fiscais e depósitos em cofres do Tesouro	–$–	132 213$00
Credores por transferências do exterior	–$–	380 410 032$00
Recursos alheios no Tesouro	–$–	8 545 276$00
Outros devedores e credores	178 098 568 175$70	169 899 031 801$30
Total de terceiros	183 808 475 783$00	180 559 593 025$00
Resultados de operações financeiras:		
Outros resultados	–$–	– 4 076 130$00
Total de resultados de operações financeiras	–$–	– 4 076 130$00
Transferências do Orçamento do Estado:		
Total de despesa orçamental	309 753 362 419$50	–$–
Total de receita do Estado	164 350 944 068$00	1 080 709 595 888$10
Total de transferências do Orçamento do Estado	474 104 306 487$50	1 080 709 595 888$10
Total do resumo do MESOT — Área da DGCI-IR	2 412 450 453 103$30	2 412 450 453 103$30

Da análise ao quadro apresentado verifica-se que:

A informação constante da conta «Caixa DGT (IR)» não só não reflecte toda a movimentação de fundos directamente relacionada com a receita cobrada de IR da responsabilidade da DGCI-IR, como não corresponde a um serviço com funções de Caixa do Tesouro com existência real;

Nas contas recebedoras de bancos, existem instituições de crédito com contas abertas que se referem explicitamente a IRS e IRC, a par de outras que indicam somente IR e ainda de outras, que nem especificações têm, mas que, de acordo com o plano de contas do Tesouro são designadas de «contas recebedoras DGT-DUCs», situação que além de dificultar o apuramento correcto das receitas em causa, é passível de permitir a ocorrência de lapsos nos lançamentos.

A DGT argumenta que *«Quanto à diversidade de contas bancárias que existiam em 1997 para depósito das cobranças deste imposto efectuadas pelas respectivas IC, esclarece-se que a sua abertura resultou de pedidos da DGCI para obtenção de informação diária sobre a natureza da respectiva receita.*

Com o novo sistema de cobrança por DUC, cada IC deposita todos os valores cobrados, nos termos do protocolo celebrado, numa única conta, independentemente da natureza da receita, tendo sido desactivadas todas as contas anteriormente abertas».

3.2.4.5.2 — Divergência entre o valor da receita cobrada pela DGCI-IR e registada na contabilidade do Tesouro e o do balancete da DGO.

Do confronto entre o valor da receita cobrada bruta pela DGCI-IR escriturado na CT (944 983 703 473$40) e o constante do balancete da DGO (968 858 520 756$40) verificou-se existir uma divergência de 23 874 817 283$.

De acordo com os esclarecimentos prestados pela DGO, esta diferença é devida ao facto dos valores da cobrança do IR efectuada nos CTT (23 383 559 687$) — correspondente aos três últimos dias do ano — e em instituições de crédito (491 257 596$), terem sido contabilizados pela DGO em 1997 de acordo com as instruções a que se tem vindo a aludir, pelas datas-valor dos respectivos documentos, enquanto que na contabilidade do Tesouro apenas foram registados em 1998, data em que a DGT, através dos extractos bancários verificou terem dado entrada nas contas bancárias.

3.2.4.5.3 — Divergência entre o valor da receita cobrada inscrita na tabela modelo 28 da DGCI-IR e o da contabilidade do Tesouro.

Tendo em vista o cruzamento dos valores registados na tabela da DGCI-IR com os constantes da contabilidade do Tesouro, os SAT após o tratamento da informação respectiva, procederam ao seu confronto, em resultado do qual se verificaram as divergências que no quadro seguidamente se descrevem:

Divergências entre os valores da cobrança bruta (continente) na tabela modelo 28 da DGCI-IR e os da contabilidade do Tesouro

Organismos	Descrição	Tabela modelo 28 da DGCI-IR (IR + juros de mora) — Valor	Contabilidade do Tesouro — Valor	Divergência (CT — tabela modelo 28) — Valor
DGCI-IR	Cobrado nos CTT (DUCs)	293 830 682 737$00		
	Cobrado na SIBS	8 784 647 990$00		
	Cobrados nas instituições de crédito (Maio a Dezembro)	314 566 832 504$00		
	Total DGCI-IR (sem movimentos escriturais)	617 182 163 231$00	635 233 650 315$90	18 051 487 084$90
DGCI-IR	Movimentos escriturais	310 244 188 241$00	309 750 053 157$50	– 494 135 083$50
	Total DGCI-IR	927 426 351 472$00	944 983 703 473$40	17 557 352 001$40

Conforme se pode verificar o valor da receita cobrada bruta de IR (que engloba IRS, IRC e juros de mora) na contabilidade do Tesouro excede em 17 557 352 001$40 o valor que a DGCI-IR regista na sua tabela.

Na sequência dos esclarecimentos solicitados, a DGCI conforme anteriormente referido, informou que as divergências se ficam a dever ao facto de, por um lado os valores do IR inscritos na sua tabela só corresponderem àqueles que foram devidamente validados pelo sistema informático da DGCI-IR — excluindo assim todos os valores dos talões de cobrança que, embora dados como cobrados na contabilidade do Tesouro, apresentaram divergências face aos elementos constantes dos detalhes (DUC), quer devido a erros detectados na leitura óptica dos documentos quer por falta dos detalhes — e por outro a tabela reflectir os valores da receita cobrada imputados ao continente, independentemente da área fiscal onde tenham sido cobrados.

Tendo em vista a conciliação dos valores em causa, os SAT, com base nos elementos remetidos pela DGCI-IR, em anexo à sua tabela, relativos às divergências apontadas, procederam à elaboração de novo mapa, que adiante se apresenta, e que integram já aqueles valores:

Divergências entre os valores da cobrança bruta corrigida (continente) na tabela modelo 28 da DGCI-IR e os da contabilidade do Tesouro

Organismos	Descrição	Tabela modelo 28 da DGCI-IR (IR + juros de mora) — Valor	Contabilidade do Tesouro — Valor	Divergência (CT — tabela modelo 28) — Valor
DGCI-IR	Cobrado nos CTT (DUC)	294 927 362 876$00		
	Cobrado na SIBS	8 784 647 990$00		
	Cobrados nas instituições de crédito (Maio a Dezembro)	358 665 950 717$00		
	Total DGCI-IR (sem movimentos escriturais)	662 377 961 583$00	635 233 650 315$90	– 27 144 311 267$10
DGCI-IR	Movimentos escriturais	310 244 188 241$00	309 750 053 157$50	– 494 135 083$50
	Total DGCI-IR	972 622 149 824$00	944 983 703 473$40	– 27 638 446 350$60

Mesmo introduzindo as respectivas correcções aos valores apresentados, continua a verificar-se divergências, entre os valores da contabilidade do Tesouro e os da DGCI-IR, embora agora o valor da receita cobrada registada pela DGCI-IR passe a ser superior ao da contabilidade do Tesouro em 27 638 446 350$60.

Registe-se no entanto que, dado o valor da receita cobrada constante do balancete da DGO também superar em 23 874 817 283$ o da contabilidade do Tesouro, diferença esta já justificada, confrontando estes novos valores da tabela da DGCI-IR com os do balancete da DGO a divergência é de 3 863 629 067$60.

Todavia, e conforme já foi feita referência, dada a diferença de critérios subjacente nos registos da tabela da DGCI-IR e nos da contabilidade do Tesouro, as divergências apontadas não podem deixar de ser um alerta para a necessidade dos serviços da DGCI, DGT e DGO melhorarem o sistema da troca de informações e documentação entre si, com vista ao apuramento e conciliação dos valores da receita do Estado em causa.

3.2.4.5.4 — Fiabilidade dos valores contabilizados pela DGT-DGO e pela DGCI-IR

Tendo em conta os procedimentos seguidos quer na DGCI-IR, quer na DGT e DGO, relativamente à contabilização e controlo da receita do IR e as divergências apuradas, o Tribunal de Contas considera que os mecanismos de controlo e troca de informação entre as entidades referidas apresentam graves lacunas; deste modo, não pode deixar de manifestar a sua preocupação quanto à fiabilidade dos valores apresentados nesta área.

As diferenças de critérios contabilísticos seguidas pelas diferentes entidades envolvidas no processo de registo da receita do IR, torna difícil não só a conciliação de valores como também não evidencia com transparência os seus resultados, como naturalmente neste domínio se exige.

Na realidade verifica-se que não obstante ser a DGCI o serviço administrador da receita do IR, parece não serem os valores por si apurados que a DGO tem como referência para elaboração da CGE, mas sim os da contabilidade do Tesouro, os quais são apurados tendo em conta as entradas nas contas bancárias da DGT; não será dispiciendo referir os erros cometidos pelas ICs ao incluírem nas contas destinadas a IR, valores de outra natureza nomeadamente, de IVA e CA.

Refira-se aliás que no decorrer do processo de recolha de dados e tratamento dos respectivos elementos, os SAT constataram que as condições em que se processa a troca de informação entre a DGCI, a DGT e a DGO, tendo em vista o processo de conciliação, não é das mais eficazes, o que concorreu decisivamente para a existência da situação que se procurou evidenciar.

Assim, não pode o Tribunal de Contas deixar de salientar a desarticulação existente entre os serviços das DGT, DGO e DGCI encarregues da conciliação dos montantes da receita cobrada, bem como de chamar a atenção dos responsáveis para a falta de credibilidade de um sistema de apuramento da receita que permite a disparidade de valores como aquela de que atrás se deu conta.

A DGT, sobre esta questão confirma que todas as cobranças declaradas pelas caixas e outras entidades colaboradoras da cobrança correspondem a entregas efectivas de valores ao Tesouro, assegurando a fiabilidade das contabilizações efectuadas na receita do Estado, embora em termos globais.

Acrescenta ainda que *«[...] porque na contabilidade do Tesouro a receita é registada pelo seu valor global (as subcontas criadas visam a conciliação de valores com as restantes entidades envolvidas no processo contabilístico), os montantes inscritos na subconta referente ao IR, correspondem a cobranças efectivas do ano de 1997 e basearam-se em informação recolhida pela DGO, entidade responsável pela coordenação da contabilização da receita orçamental».*

A DGO por sua vez, refere que *«[...] Não aceitamos, em ser verdade, que a, eventual, falta de fiabilidade dos valores escriturados na Conta Geral do Estado, tenha a ver com os procedimentos seguidos pela DGO em todo este processo. Para que não subsistam quaisquer dúvidas, quanto à atitude desta Direcção-Geral, junto remetemos, por fotocópia, a nossa informação n.º 24, datada de 17 de Setembro próximo passado, onde sumariamente se faz a 'história' de todo o processo de quantificação do IR, bem como do despacho que a mesma mereceu por parte do Sr. Secretário de Estado do Orçamento».*

Da análise desta informação pode-se concluir em resumo que, após várias insistências desta Direcção-Geral no sentido de que as entidades de direito — no seu entender, DGT e DGCI — procedessem à conciliação da receita, através de mapas que lhes remeteu e que constituíam parte dos anexos desta informação — não remetidos aos SAT, só a DGT manifestou a sua concordância face aos mesmos. A DGCI absteve-se de tecer quaisquer comentários, aceitando-os ou contestando-os.

Já a DGCI, sobre este ponto, refere que *«[...] Concordamos que, com o sistema actual, os valores registados nas tabelas de qualquer das entidades não tem fiabilidade, uma vez que quaisquer dos valores registados, podem não corresponder aos valores efectivamente cobrados, sendo certo que a DGCI-IR continua a desconhecer quais os montantes das cobranças ainda por comunicar no qual se incluem os documentos inicialmente recusados pela Direcção-Geral do Tesouro por apresentarem irregularidades formais e que ainda se encontram pendentes de solução».*

Refira-se também que a propósito da fiabilidade dos valores escriturados, a DGT menciona que *«No ano de 1997 houve, de facto, dificuldades de acerto da receita deste imposto, atendendo a que foi o ano da implementação do novo sistema de controlo de cobranças do Estado (SCE) e da centralização da contabilização da receita no serviço administrador.*

A estabilização do sistema vai garantir que se evolua para níveis de conciliação mais rigorosos».

Face às alegações produzidas pelas três entidades ouvidas, é cada vez mais claro para o Tribunal de Contas o estado de confusão reinante entre os serviços da administração que de algum modo têm a seu cargo a liquidação, cobrança, contabilização e conciliação da receita do Estado e reitera a sua preocupação por à data da emissão do presente parecer continuarem por conciliar milhões de contos de receita de IR, não se conhecendo portanto, qual o valor efectivo da receita cobrada deste imposto.

3.2.5 — Direcções distritais de finanças (DDF)

3.2.5.1 — Análise crítica do modelo de contabilização das receitas orçamentais nas tabelas e na CGE

Para 1997, a informação registada na Conta Geral do Estado (CGE) proveniente da área das DDF continuou a limitar-se à resultante da actividade das tesourarias da Fazenda Pública (TFP) na dupla função de:

Caixas do Tesouro:

- Cobrando importâncias devidas ao Estado ou a outras entidades, para as quais detenham essa competência;
- Depositando o produto dessa arrecadação em contas bancárias do Tesouro;
- Registando a movimentação de fundos, bem como a posterior movimentação escritural;
- E remetendo essa informação à Direcção-Geral do Tesouro (DGT) para efeito da respectiva contabilidade do Tesouro;

Serviços locais da DGCI dependentes das DDF (desde 1 de Novembro de 1996, na sequência do disposto no artigo 37.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro):

- Discriminando, por classificação económica, em tabelas específicas da respectiva área fiscal (tabelas locais), a cobrança das receitas orçamentais e das reposições abatidas nos pagamentos e a situação dos documentos de receita virtual na posse dos tesoureiros;
- E enviando os documentos cobrados aos respectivos serviços administradores para estes procederem ao apuramento final dos valores cobrados, aplicarem as eventuais correcções às cobranças registadas no momento da arrecadação e registarem os valores definitivamente apurados nos processos ou nas contas-correntes dos contribuintes.

Por sua vez, cada DDF é responsável pela apresentação da respectiva tabela processadora de receitas orçamentais e reposições abatidas que deve resultar da agregação das tabelas locais afectas às TFP sujeitas à sua jurisdição.

As tabelas sendo elaboradas para contabilizar a movimentação de receitas orçamentais verificada nas TFP apresentam ainda informação fornecida pela DGT quanto à anulação das cobranças (reembolsos e restituições) que entretanto foram devolvidas por terem sido indevida ou excessivamente cobradas.

Os valores mensalmente registados nas tabelas distritais são comunicados à Direcção-Geral do Orçamento (DGO) que os escritura em balancetes próprios de cuja agregação (associada à dos balancetes das restantes áreas e aos saldos de receitas orçamentais por cobrar transitados do ano anterior) resulta o mapa III-2 da CGE relativo à discriminação das receitas do Estado segundo a classificação económica.

O modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE através de tabelas de mero registo das cobranças (à excepção do registo prévio das receitas virtuais entregues aos tesoureiros da Fazenda Pública e de algumas receitas nas tabelas dos serviços aduaneiros) tem sido criticado pelo Tribunal de Contas por falta de fiabilidade resultante de manifesta incapacidade em:

- Registar a emissão e a anulação de receitas orçamentais efectuada pelos serviços administradores e conciliar esse registo com o das cobranças;
- Apurar o valor das cobranças através do tratamento dos documentos cobrados e conciliar os valores resultantes desse apuramento com os registados como produto das cobranças;
- Controlar o registo sistemático e integral das receitas cobradas.

Ainda não foi em 1997 que a necessária evolução deste modelo se concretizou, apesar da emissão, de «Instruções para o lançamento das tabelas de receita a partir de Janeiro de 1997».

Estas instruções, aprovadas pelo Ministro das Finanças em Março do próprio ano a que respeitavam, foram revistas em Dezembro de 1997, devido à necessidade de ajustamentos face à implementação do Documento Único de Cobrança (DUC) que, nesse ano, só foi utilizado na cobrança de IR e de IVA.

Na primeira versão das instruções, os valores arrecadados nas TFP e registados, nas respectivas tabelas locais e distritais, como cobranças de IR e de IVA por DUC, deveriam ser substituídos pelos valores apurados nos documentos cobrados e inscritos, logo que apurados, nas tabelas dos serviços administradores das receitas (DGCI-IR e DGCI-IVA); este procedimento veio a ser anulado:

- Devido à dificuldade em conciliar os valores apurados nos documentos cobrados com os valores das cobranças inscritos nas tabelas;
- Dada a necessidade dos valores inscritos nas tabelas como cobrados serem consistentes com o restante fluxo financeiro entrado nas TFP.

Assim e para efeito da CGE de 1997, foram mantidos os valores registados pelas TFP como cobranças de IRS, IRC e IVA por DUC, em vez de os substituir pelos valores apurados pelos respectivos serviços administradores, procedimento revelador da incapacidade do sistema de tratamento dos documentos cobrados em conciliar, de forma sistemática e consistente, os dados por si obtidos com os valores contabilizados pelos serviços arrecadadores.

Para essa incapacidade terão contribuído:

- Deficiências no fluxo de documentos cobrados para os respectivos serviços administradores;
- Deficiências na escrituração dos documentos;
- Divergências na atribuição da data de cobrança;
- Divergências entre documentos cobrados e cobranças;
- Divergências no apuramento de receitas acessórias;

reflectidas:

No considerável atraso verificado no apuramento definitivo dos valores da cobrança em função dos documentos cobrados, face ao momento da arrecadação;
Na afectação de parte das importâncias cobradas a valores por regularizar.

Esta situação provocou uma sistemática divergência, em termos globais, entre a receita classificada no momento da cobrança e a determinada pelo tratamento dos documentos afectos a essa cobrança, devendo notar-se que os desvios verificados na área das TFP foram menores do que os ocorridos nas áreas relativas à intervenção de entidades colaboradoras (correios e instituições bancárias).

Enquanto se mantiver o modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE, o Tribunal de Contas não pode deixar de considerar desnecessária e ineficiente a contabilização de parte da cobrança obtida por entidades que já dispõem de tabelas para registar essa cobrança, em tabelas elaboradas por outras entidades que, apesar de administradoras das receitas cobradas, se encontram numa fase em que os valores de cobrança por si determinados com base nos documentos cobrados divergem, em termos globais, dos valores efectivamente arrecadados; esta posição será obviamente revista se passar a ser possível efectuar e apresentar uma conciliação eficaz entre ambos os registos.

Solicitada a pronunciar-se sobre o texto do parecer relativo a esta área, a DGCI começou por declarar a sua concordância, na generalidade, com o conteúdo desse texto, fazendo notar que a maior parte dos reparos efectuados pelo Tribunal são preocupações existentes naquele serviço há alguns anos; refere também *«[...] que grande parte das recomendações feitas à CGE/97 estão a ser objecto de implantação, pelo que se espera a sua instalação nas Contas de 1999 e 2000 [...]»*.

E continua, salientando *«[...] que a implantação das recomendações aos procedimentos tem sido bastante lenta em virtude da Direcção-Geral de Informática e de Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) não dispor de meios humanos e financeiros bastantes para as implantar rapidamente, como era desejo da DGCI e da própria DGITA»*.

Sobre aspectos específicos do texto, a DGCI veio defender a contabilização das receitas provenientes de DUC nas tabelas das TFP que arrecadem essas receitas, não apenas até as tabelas da DGCI-IR e da DGCI-IVA garantirem completa fiabilidade mas também posteriormente, por entender a escrituração dessas receitas como um acto natural consequente à entrada de fundos.

A DGCI manifestou a sua discordância com a centralização da contabilização da cobrança por DUC que afirmou ser comandada pela DGO, por não existirem, no seu entender, infra-estruturas tecnológicas suficientes para garantirem o sucesso dessa evolução; afirmou também que a experiência do IR não deveria continuar dada a incoerência com os fluxos financeiros retratados pela DGT, defendendo em alternativa a contabilização localizada até por esta em nada colidir com a gestão central do imposto pelas entidades administradoras.

Sobre a contabilização das receitas, a DGCI assumiu uma posição que definiu como conforme à expressa pelo Tribunal, entendendo que a DGO se deveria regular pelos valores escriturados nas tabelas das TFP, dada a maior consistência da informação e a conciliação prévia com os fluxos recebidos pela DGT, até porque as divergências entre as tabelas das TFP e as da DGCI-IR só seriam ultrapassadas com a completa informatização das TFP que não iria ocorrer antes do ano 2000.

Sobre estas alegações da DGCI, o Tribunal entende que as mesmas vêm reforçar a posição que previamente apresentara, alertando para os riscos de prosseguir a referida centralização se esta não assegurar a fiabilidade e consistência dos registos de forma sistemática e sustentada, o que não parece verificar-se, sobretudo quando é a entidade da qual dependem os serviços administradores a discordar da prevalência da informação apurada por esses serviços sobre os valores registados pelos caixas.

O Tribunal vem defendendo nos últimos anos que o modelo de contabilização deve passar a ser 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.

Através desse sistema deve ser obtido (em tempo útil) o apuramento da situação fiscal de cada contribuinte face a cada um dos impostos considerados (devendo, no mínimo, abranger IRS, IRC e IVA) e o registo dessa informação na CGE, devidamente conciliada e agregada, de modo a poderem ser conhecidos, analisados e criticados elementos fundamentais do comportamento dos contribuintes e da administração fiscal, como sejam, entre outros, os valores relativos às efectivas liquidações desses impostos, à evolução das receitas por cobrar (dívidas fiscais) e à caracterização dos principais devedores das mesmas.

Deve ainda assegurar-se:

Um registo das receitas orçamentais (e demais entradas de fundos) por áreas fiscais (de âmbito local a nacional), em função do cadastro actualizado dos respectivos contribuintes domiciliados e bens tributáveis localizados, imputando as receitas às áreas fiscais que as geram (e não às dos serviços arrecadadores ou a serviços centrais administradores de receitas específicas);
A distinção entre receitas sujeitas a liquidação prévia dos serviços da administração tributária e recebimentos por conta de liquidações a efectuar posteriormente.

Nas alegações apresentadas pela DGCI, o registo das receitas como suporte de conciliação integral da informação documental e dos fluxos é definido como sendo a filosofia e o objectivo do Sistema Local de Cobrança (SLC) já instalado como teste, mas em ambiente real, em seis tesourarias; é também manifestada total concordância com a imputação das receitas às áreas geográficas ou institucionais geradoras das mesmas, afirmando-se ainda que a distinção entre receitas resultantes de liquidações prévias e autoliquidações não tem sido esquecida mas não foi devidamente aprofundada, dada a existência de projectos com maior prioridade e a inexistência de recursos para o efeito.

Uma das maiores deficiências do modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE resulta, como já foi referido, da incapacidade em registar a emissão e a anulação de receitas orçamentais efectuada pelos serviços administradores, reduzindo o movimento contabilístico ao mero registo das cobranças efectuado pelos serviços de caixa o qual, por sua vez, não se consegue conciliar, de forma sistemática e integral, com os dados constantes nos documentos cobrados.

Esta situação gera fragilidades preocupantes no controlo das receitas cobradas, uma vez que o sistema de contabilização não impõe o registo automático das importâncias cobradas, nem detecta cobranças não registadas, a não ser de forma avulsa e sujeita a um conjunto de condições que também não se consegue assegurar, pelo menos, em tempo útil (o intervalo entre o final do prazo para cobrança voluntária de uma liquidação e a comunicação da execução fiscal ao respectivo devedor não é, em regra, inferior a três meses).

Segundo a DGCI, a fragilidade do actual modelo de contabilização de receita é visível e sentida por si, esperando que a mesma seja francamente atenuada ou até eliminada durante o ano 2000 com a implementação dos sistemas locais de liquidação (nas RF) e cobrança (nas TFP) e com o aperfeiçoamento das actuais aplicações que geram os DUC.

Solicitada a pronunciar-se sobre o texto do parecer relativo a esta área, a DGO começa por afirmar não poder deixar de ser sensível *«à preocupação do Tribunal quanto à questão da contabilização de algumas receitas por entidades que não os respectivos serviços administradores [...]»*, julgando esse facto como devido à vigência de uma fase transitória a terminar com a implementação da Reforma da Administração Financeira do Estado (RAFE) já em curso; adianta ainda ser sua convicção que, no futuro, de acordo com o que pensa estar previsto, as tesourarias irão funcionar apenas como mais uma caixa do Sistema de Cobranças do Estado, cabendo a contabilização das várias receitas aos respectivos serviços administradores.

Sobre estas alegações da DGO, o Tribunal entende reafirmar que, na sua perspectiva, o modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE deve passar a ser sustentado por um sistema informático que assegure o registo de cada operação pelo serviço responsável pela execução dessa operação, ou seja, a emissão e anulação de receitas ou reembolsos pelos serviços administradores das mesmas, a cobrança de receitas pelos serviços cobradores e o pagamento de reembolsos pelos serviços pagadores; a conciliação entre receitas emitidas, anuladas, cobradas e reembolsadas deve ser obtida automaticamente pelo próprio sistema devendo o controlo a exercer sobre a base de dados assim constituída assegurar a apresentação do ciclo completo de cada receita através de, no mínimo, dois registos independentes sobre essa receita.

Para 1997, a CGE continuou sem incluir a informação sobre o processamento das principais receitas (IRS, IRC e IVA) pelos respectivos serviços administradores, permanecendo por registar o valor desses impostos que se encontrava por cobrar no início e no final do ano, o das liquidações que não foram cobradas, o das anulações e o dos reembolsos emitidos mas que ainda não tivessem sido pagos.

Apenas foi possível indicar, no ponto 4.4.2.3 do relatório da CGE, os saldos transitados de 1996 e para 1998, relativos às liquidações de IR e de IVA em fase de execução fiscal, que cresceram 30% em 1997 (de 659,4 para 858,3 milhões de contos), quando no ano anterior já tinham aumentado 35%.

O crescimento das dívidas em execução fiscal tem vindo a assumir contornos preocupantes e deve ser tido em conta, nomeadamente, quando no ponto 4.4.2.2 do relatório da CGE (intitulado de «eficiência fiscal») se evidencia a recuperação de 79,2 milhões de contos de dívidas de IR e

de IVA em execução fiscal, até porque esta cobrança se encontra fortemente influenciada pela regularização de dívidas através do regime excepcional criado pelo Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto.

Segundo dados comunicados pela DGCI, à Dívida Potencial de IR e de IVA (DPIRVA) em execução fiscal e relativa a 1997, corresponderam 991,7 milhões de contos registados em processos executivos transitados de 1996 (66,5%) ou instaurados em 1997 (33,5%); 86,5% desta dívida não foi regularizada em 1997 e transitou para 1998, enquanto a cobrança obtida em 1997 apenas correspondeu a 8% da quantia devida e os restantes 54,2 milhões foram anulados ou extintos por outros motivos.

Encontrando-se consciente da realidade descrita, o Tribunal de Contas determinou uma auditoria à área da DGCI relativa às execuções fiscais, tendo por objecto serviços locais da DGCI responsáveis por processos de execução fiscal a liquidações não pagas durante prazos de cobrança voluntária findos em 1997; dos resultados dessa acção se dará conta no ponto 3.2.6 do presente parecer.

Nas alegações proferidas sobre este assunto, a DGCI esclarece que a situação da dívida e do processamento das principais receitas ficará resolvida definitivamente no decorrer do ano 2000 e provisoriamente em 1999, logo que a Direcção-Geral de Informática e de Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) entregar a respectiva aplicação de informação da grande base de dados do Sistema de Execuções Fiscais (SEF) que em 1999 já se encontra em teste em cinco repartições e vai entrar em produção antes do final do ano; nesta medida, a DGCI espera poder introduzir as liquidações e as respectivas dívidas pendentes para as respectivas Contas entre 1999 e 2000.

A DGO alega que, a afirmação do Tribunal quanto à não inclusão na CGE da informação sobre o processamento das principais receitas não se lhe afigura totalmente correcta para o caso do IVA e que só a falta de resposta dos serviços administradores a tem impedido de desenvolver exaustivamente a questão no relatório da Conta.

O Tribunal de Contas esclarece que a crítica sobre a não inclusão do processamento das principais receitas na CGE se refere à inexistência de sistema processador que registe de forma exaustiva a emissão e a anulação dessas receitas, não ignorando que os documentos para cobrança virtual de IVA que foram entregues aos tesoureiros continuaram a ser registados como liquidações na CGE até à respectiva cobrança ou anulação (mas nem mesmo estas receitas são registadas pela liquidação mas por serem entregues aos caixas os documentos para cobrança das mesmas); a inexistência do referido sistema também não pode ser suprida (mas apenas minorada) pelo desenvolvimento (que nunca pode ser exaustivo) desta questão no relatório da Conta com base em informação fornecida pelos serviços administradores, os quais até à data, têm sido incapazes de fornecer valores que, em termos globais, sejam fiáveis e consistentes.

Para concluir a análise ao modelo de contabilização nas tabelas das DDF, apresenta-se o quadro seguinte, através do qual se discriminam as receitas orçamentais (e reposições abatidas nos pagamentos) por áreas distritais, mas em função da estrutura das tabelas locais, aquela que o Tribunal entende ser, sem prejuízo da crítica à crescente insuficiência da informação veiculada nas tabelas e na CGE, a que melhor reflecte a realidade, autonomizando o ciclo da receita virtual e assimilando a receita eventual a mera componente da receita cobrada.

Os valores registados nas tabelas e constantes do quadro merecem ainda os seguintes comentários:

Em 1997, verificou-se uma diminuição de 26 milhões de contos no valor dos documentos na posse dos tesoureiros e relativos a receitas orçamentais por regularizar, os quais no final do ano ainda valiam 432 milhões de contos (85% dos quais afectos a liquidações de IVA e de juros);

À receita potencial gerada pela liquidação de receitas virtuais corresponderam 485 milhões de contos, 458 dos quais resultantes de liquidações efectuadas em anos anteriores que não foram regularizadas até 1997 (94,5%) e os restantes 27 milhões relativos a liquidações efectuadas nesse ano (5,5%); só 11% desta receita potencial foi regularizada em 1997, através da cobrança de 25 milhões de contos e da anulação de 28 milhões;

A cobrança virtual representou apenas 1,8% da receita cobrada pelas TFP que ascendeu a 1374 milhões de contos, 11 dos quais relativos a reposições abatidas; este montante foi ainda reduzido em 2 milhões devido a anulações de cobrança por pagamento de reembolsos e restituições.

Designação da área	Saldo em 1 de Janeiro de 1997	Liquidação virtual (*a*)	Cobrança virtual	Anulações	Saldo em 31 de Dezembro de 1997	Receita eventual	Receita ilíquida	Anulações de cobrança	Receita líquida
Direcção Distrital de Finanças de Aveiro	22 193 744 612$10	867 962 309$00	1 260 227 212$00	1 292 385 615$10	20 509 094 094$00	61 338 015 022$50	62 598 242 234$50	53 036 091$00	62 545 206 143$50
Direcção Distrital de Finanças de Beja	1 994 819 017$20	98 541 241$00	149 936 861$00	78 966 277$00	1 864 457 120$20	7 733 934 585$00	7 883 871 446$00	14 283 674$00	7 869 587 772$00
Direcção Distrital de Finanças de Braga	29 336 255 145$10	457 922 122$00	1 302 192 716$50	412 121 553$70	28 079 862 996$90	45 074 701 068$50	46 376 893 785$00	29 481 585$00	46 347 412 200$00
Direcção Distrital de Finanças de Bragança	591 517 229$00	34 741 629$00	93 629 160$00	30 547 143$00	502 082 555$00	4 414 153 828$50	4 507 782 988$50	1 992 965$00	4 505 790 023$50
Direcção Distrital de Finanças de Castelo Branco	2 913 465 670$50	125 966 882$00	308 784 178$00	131 446 862$00	2 599 201 512$50	9 427 995 591$00	9 736 779 769$00	12 452 882$00	9 724 326 887$00
Direcção Distrital de Finanças de Coimbra	9 020 819 523$80	440 850 337$60	996 552 800$50	352 757 796$30	8 112 359 264$60	30 643 581 959$00	31 640 134 759$50	104 608 561$00	31 535 526 198$50
Direcção Distrital de Finanças de Évora	1 680 568 788$50	170 520 269$00	288 720 331$00	59 001 602$00	1 503 367 124$50	11 259 437 638$50	11 548 157 969$50	8 239 316$00	11 539 918 653$50
Direcção Distrital de Finanças de Faro	16 732 084 518$90	766 073 146$00	1 346 845 870$00	495 930 996$00	15 655 380 798$90	26 243 511 271$00	27 590 357 141$00	59 903 193$50	27 530 453 947$50
Direcção Distrital de Finanças da Guarda	2 461 401 519$80	97 689 033$00	135 240 598$00	83 068 663$00	2 340 781 291$80	5 211 555 294$50	5 346 795 892$50	8 948 560$00	5 337 847 332$50
Direcção Distrital de Finanças de Leiria	11 588 336 983$20	451 921 541$90	992 359 236$00	356 875 865$30	10 691 023 423$80	29 270 996 549$50	30 263 355 785$50	28 936 065$00	30 234 419 720$50
Direcção Distrital de Finanças de Lisboa	199 199 722 306$40	18 473 679 394$50	8 665 471 705$50	19 341 724 510$50	189 666 205 484$90	798 889 774 482$00	807 555 246 187$50	1 238 559 325$00	806 316 686 862$50
Direcção Distrital de Finanças de Portalegre	1 877 153 571$80	74 666 019$50	212 962 786$50	138 679 000$00	1 600 177 804$80	6 108 072 726$00	6 321 035 512$50	3 250 833$00	6 317 784 679$50
Direcção Distrital de Finanças do Porto	94 263 232 563$50	3 077 388 522$00	4 883 473 768$00	3 567 045 453$50	88 890 101 864$00	178 832 541 754$00	183 716 015 522$00	452 134 943$00	183 263 880 579$00
Direcção Distrital de Finanças de Santarém	16 699 781 368$70	463 900 719$30	1 307 706 569$00	393 264 765$30	15 462 710 753$70	25 369 772 496$50	26 677 479 065$50	40 659 812$00	26 636 819 253$50
Direcção Distrital de Finanças de Setúbal	37 195 244 809$00	712 144 956$50	1 977 617 050$50	692 691 891$50	35 237 080 823$50	66 915 335 447$50	68 892 952 498$00	38 746 435$00	68 854 206 063$00
Direcção Distrital de Finanças de Viana do Castelo	3 130 790 683$00	86 448 475$00	273 939 396$50	73 483 946$50	2 869 815 815$00	8 076 011 662$00	8 349 951 058$50	6 344 492$00	8 343 606 566$50
Direcção Distrital de Finanças de Vila real	2 398 791 778$50	222 142 065$50	369 943 535$00	158 677 832$50	2 092 312 476$50	6 359 897 912$00	6 729 841 447$00	11 618 799$00	6 718 222 648$00
Direcção Distrital de Finanças de Viseu	4 629 456 081$80	187 434 961$00	466 486 772$00	103 888 072$80	4 246 516 198$00	14 805 862 000$50	15 272 348 772$50	34 059 957$00	15 238 288 815$50
Direcção Distrital de Finanças de Angra do Heroísmo	–$–	–$–	–$–	–$–	–$–	454 249 459$50	454 249 459$50	–$–	454 249 459$50
Direcção Distrital de Finanças do Funchal	–$–	–$–	–$–	–$–	–$–	1 382 656 233$00	1 382 656 233$00	–$–	1 382 656 233$00
Direcção Distrital de Finanças da Horta	–$–	–$–	–$–	–$–	–$–	51 376 715$00	51 376 715$00	–$–	51 376 715$00
Direcção Distrital de Finanças de Ponta Delgada	129 595$00	–$–	11 875$00	–$–	117 720$00	451 258 424$00	451 270 299$00	–$–	451 270 299$00
Totais das tabelas	457 907 315 765$80	26 809 993 623$80	25 032 102 421$00	27 762 557 846$00	431 922 649 122$60	1 338 314 692 120$00	1 363 346 794 541$00	2 147 257 488$50	1 361 199 537 052$50

(*a*) Conforme designação utilizada na estrutura das tabelas locais, a qual deve ser entendida como «liquidação de receitas virtuais».

Sobre as anulações de cobrança cabe referir que o registo do pagamento dos reembolsos continua a ser considerado insuficiente pelo Tribunal de Contas que tem defendido o registo dos reembolsos pela emissão dos mesmos por parte dos serviços competentes para esse efeito, até porque o procedimento utilizado, podendo ser definido como cópia desfasada da contabilidade do Tesouro, nada permite conferir sobre a validade dos pagamentos nem apurar quanto aos reembolsos emitidos que se encontrem por pagar.

Sobre esta questão, a DGCI, no âmbito do contraditório, vem informar que nas tabelas de 1999 foi já introduzida uma coluna para os reembolsos e restituições emitidos e outra para os pagos, tornando possível o consequente cálculo da receita líquida numa perspectiva económica versus financeira; espera também que tal aplicação esteja concluída e implementada no final de 1999, com vista à recuperação da informação desse ano, referindo ainda estar essa aplicação correlacionada com outra destinada à centralização da emissão dos reembolsos em três pólos, IR, IVA e restantes impostos, cuja conclusão apenas deverá ocorrer em Janeiro de 2000.

Através destas aplicações, a DGCI espera contemplar os reembolsos emitidos a partir da Conta de 1999, no caso do IR e do IVA, e da Conta de 2000 para os restantes impostos.

O Tribunal entende que, como reembolso emitido, deve ser registado o resultado de procedimento similar à liquidação da receita ou seja, a determinação formal do valor a reembolsar pelo serviço competente para esse efeito (no pressuposto de que essa determinação foi precedida por confirmação da cobrança da receita, desse recebimento ser indevido ou excessivo e da devolução ter sido devidamente autorizada pelo responsável pelas verificações indicadas); sempre que se verifique que um reembolso registado como emitido nas circunstâncias descritas venha a ser anulado sem que tenha sido pago, o respectivo valor deve ser deduzido aos restantes reembolsos registados como emitidos; as datas de emissão e de anulação de reembolsos devem corresponder às da produção dos actos formais similares aos relativos à liquidação e anulação de receitas.

A existência de informação sobre reembolsos emitidos (deduzidos dos anulados) e pagos nas tabelas não é suficiente, só por si, para avaliar da fiabilidade e consistência dos valores reembolsados, uma vez que seria necessário, tal como para as receitas, um sistema que promovesse a conciliação integral entre emissões e pagamentos, o que implicaria o apuramento sistemático e exaustivo dos reembolsos por pagar (saldos).

Por sua vez, a DGO julga definitivamente esclarecida a observação do Tribunal quanto aos reembolsos emitidos e pagos pois entende ser pacífico que, sendo a CGE feita numa óptica de caixa, ou seja, de entrada e saída de fundos na tesouraria do Estado, só interessam, para efeito do cálculo da receita líquida, os reembolsos pagos.

A defesa deste critério, por parte da DGO, continua a ser vista pelo Tribunal com alguma perplexidade uma vez que, aparentemente, dele resultaria o apuramento de uma receita líquida distinta da que tem sido inscrita na CGE, uma vez que esta se encontra afectada por inúmeras operações escriturais desfasadas da correspondente movimentação de fundos, das quais são exemplo:

- As deduções destinadas às Regiões Autónomas e às autarquias que são abatidas às receitas antes das respectivas saídas de fundos para as entidades beneficiárias das mesmas;
- As operações de encerramento da CGE por transferência dos saldos de receitas consignadas do próprio ano para o ano seguinte, os quais são sucessivamente abatidos e acrescidos às receitas orçamentais sem que a esses movimentos correspondam saídas ou entradas de fundos da tesouraria do Estado ou por antecipação de reposições não abatidas cobradas no ano seguinte para reposições abatidas do próprio ano (quando os respectivos fundos ainda não se encontram recebidos);
- As receitas efectivas e não efectivas que são registadas em resultado do período complementar quando os correspondentes fundos ainda não deram entrada na tesouraria do Estado.

O registo dos reembolsos assume especial importância quando se têm vindo a detectar factos reveladores da falta de controlo sobre as anulações de cobrança através do modelo de contabilização destas nas tabelas, na CGE e na contabilidade do Tesouro, uma vez que, através dos sistemas de registo, não se consegue determinar:

Se a cobrança a anular foi efectivamente recebida e registada;
Se à anulação corresponde a emissão do respectivo reembolso;
Se o reembolso emitido veio a ser anulado ou permanece por pagar;
Se o pagamento do reembolso foi correcto.

Quanto ao controlo das anulações de cobrança deve ainda assinalar-se a existência de contas bancárias que não estão integradas na tesouraria do Estado e são utilizadas por serviços administradores de receitas, para depositar reembolsos cativados às entidades a reembolsar para pagamento de receitas devidas por estas; na contabilidade do Tesouro, o reembolso será registado como pago assim que se torne efectivo o depósito do meio de pagamento na conta bancária do serviço que o cativou, podendo o respectivo valor não ser utilizado no pagamento da dívida ou só parcialmente o ser e permanecer (ou não) nessa conta bancária sem que o facto esteja sujeito a controlo.

Solicitada a pronunciar-se sobre o texto do parecer relativo a esta área, a DGT informa ter contactado a DGCI em Maio de 1999, no sentido de serem criadas contas no Tesouro da responsabilidade dos chefes das Repartições de Finanças.

Por sua vez, a DGCI define a centralização da emissão das restituições por iniciativa das RF como outra das actuais preocupações, dada a natureza crítica da existência de contas bancárias fora do circuito da tesouraria do Estado, afirmando ainda estar a fazer todos os esforços no sentido de debelar rapidamente essa situação, se possível até Janeiro de 2000.

3.2.5.2 — Comparação entre os valores das tabelas e os valores dos respectivos balancetes da DGO

Caracterizado o modelo de contabilização das receitas orçamentais nas tabelas das DDF e na CGE, conclui-se que a comparação mais relevante que pode ser efectuada entre a informação constante dos dois registos é relativa às receitas cobradas (sem nestas se considerarem as anulações de cobrança por reembolsos ou restituições pagas), a qual não revelou desvios em termos globais.

Quanto à informação relativa à situação dos documentos de cobrança virtual na posse dos tesoureiros, também não se verificaram desvios no movimento relativo a 1997, apenas se mantendo, nos saldos finais, as diferenças verificadas nas receitas por cobrar no início do ano.

A manutenção destes desvios é mais uma consequência da inadequação do modelo de contabilização ainda vigente aos fins que teoricamente visa prosseguir; cada vez é menos compreensível a existência de uma aplicação informática na DGCI destinada ao registo da movimentação das receitas virtuais e à cobrança das restantes receitas orçamentais nas TFP e de uma outra aplicação na DGO que regista idêntica informação (embora agregada por DDF), apenas se verificando desvios por lapso de uma das entidades no registo dos dados e pela dificuldade manifestada por ambas as aplicações em detectar e corrigir os erros de forma concertada.

Nas alegações proferidas sobre este ponto, a DGCI, concordando com a essência do que o Tribunal refere sobre o assunto, salienta que, *«[...] cada vez faz menos sentido a existência de dois centros de controlo com sistemas de alimentação manual (DGO e DF), o que, no caso de divergências, levanta de imediato dúvidas sobre a fiabilidade dos dois sistemas, com prejuízo, naturalmente, para o sistema das entidades administradoras (DF). Espera-se ultrapassar este modelo com a transferência automática de informação do Sistema de Contabilização de Receitas (SCR) da DGCI para a DGO, por intermédio do SGR.*

Este evento deverá ocorrer até final do presente ano, mesmo experimentalmente, eliminando intervenções manuais que conduzem sempre a incertezas quanto à veracidade e responsabilidade pela recolha e titularidade da informação.

Espera-se que nessa altura todos os departamentos falem a mesma linguagem, com base nos mesmos conceitos e códigos de diálogo».

Os desvios verificados em termos globais e por área fiscal (DDF), nos saldos de receitas virtuais por cobrar, entre os valores registados nas tabelas das DDF e os apresentados na CGE (em 31 de Dezembro de 1996, 1 de Janeiro de 1997 e 31 de Dezembro de 1997) constam do quadro seguidamente apresentado:

Designação das áreas	Desvios na receita por cobrar em 31 de Dezembro de 1996	Alterações na receita por cobrar das tabelas entre 31 de Dezembro de 1996 e 1 Janeiro de 1997	Desvio na receita por cobrar em 1 de Janeiro de 1997 e 31 de Dezembro de 1997
Direcção Distrital de Finanças de Aveiro	– 14 879 986$00	–$–	– 14 879 986$00
Direcção Distrital de Finanças de Beja	– 301 300$00	–$–	– 301 300$00
Direcção Distrital de Finanças de Braga	– 2 655 015$00	–$–	– 2 655 015$00
Direcção Distrital de Finanças de Bragança	–$–	–$–	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Castelo Branco	–$–	–$–	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Coimbra	– 80 777$00	–$–	– 80 777$00
Direcção Distrital de Finanças de Évora	–$–	–$–	–$–

Designação das áreas	Desvios na receita por cobrar em 31 de Dezembro de 1996	Alterações na receita por cobrar das tabelas entre 31 de Dezembro de 1996 e 1 Janeiro de 1997	Desvio na receita por cobrar em 1 de Janeiro de 1997 e 31 de Dezembro de 1997
Direcção Distrital de Finanças de Faro	–$–	–$–	–$–
Direcção Distrital de Finanças da Guarda	– 5 873$00	–$–	– 5 873$00
Direcção Distrital de Finanças de Leiria	–$–	–$–	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Lisboa	– 46 226 478$00	– 28$00	– 46 226 506$00
Direcção Distrital de Finanças de Portalegre	– 65 280$00	–$–	– 65 280$00
Direcção Distrital de Finanças do Porto	– 8 594 883$00	–$–	– 8 594 883$00
Direcção Distrital de Finanças de Santarém	– 340 024$00	–$–	– 340 024$00
Direcção Distrital de Finanças de Setúbal	– 361 990$00	–$–	– 361 990$00
Direcção Distrital de Finanças de Viana do Castelo	– 234 116$00	–$–	– 234 116$00
Direcção Distrital de Finanças de Vila Real	–$–	–$–	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Viseu	– 12 962$00	– 3 514$00	– 16 476$00
Direcção Distrital de Finanças de Angra do Heroísmo	–$–	–$–	–$–
Direcção Distrital de Finanças do Funchal	– 5 768 678$00	– 400 045$00	– 6 168 723$00
Direcção Distrital de Finanças da Horta	–$–	–$–	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Ponta Delgada	–$–	–$–	–$–
Diferencial = Tabelas — CGE	– 79 527 362$00	– 403 587$00	– 79 930 949$00

À semelhança de anos anteriores e como o quadro anterior evidencia, voltaram a verificar-se alterações nos saldos iniciais das tabelas das DDF face aos saldos finais apurados nas tabelas do ano anterior, nomeadamente, nas tabelas da DDF de Lisboa, de Viseu e do Funchal.

O Tribunal de Contas continua a criticar esta prática por ser tecnicamente incorrecta e a considerar que os saldos das tabelas não deviam ser alterados depois dos prazos concedidos pela DGO (e pelo próprio Tribunal) para apresentação dessas tabelas, devendo quaisquer correcções dos respectivos saldos ser efectuadas nas tabelas do ano seguinte por lançamentos a débito (em liquidações) e ou a crédito (em anulações).

Nas alegações a esta questão, a DGCI diz estranhar os desvios verificados nos saldos iniciais referindo que esses saldos teriam sido automaticamente transferidos dos saldos finais do ano anterior e que teriam sido dadas instruções rigorosas a todos os serviços para não efectuarem correcções para além da data definida pela DGO; informa ainda ir novamente solicitar esclarecimentos às DDF e adianta que estes desvios irão cessar assim que a nova aplicação para contabilização da receita da DGCI estiver disponível, na medida em que, centralmente, serão impedidos registos para além de uma data predeterminada.

Já considerando as referidas alterações, verificou-se um excesso global de 79 930 949$ no valor dos saldos iniciais e finais (receitas por cobrar em 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 1997) da CGE face aos das tabelas das DDF.

Dado que a generalidade dos lapsos repercutidos nos saldos (receitas por cobrar) como desvios verificados entre tabelas e CGE se voltou a manter em 1997, prolongando uma situação que tem merecido repetidas críticas do Tribunal de Contas, apresenta-se no quadro que encerra o presente ponto a discriminação dos desvios apurados no final de 1997, entre tabelas e CGE, por classificação económica das receitas para as quais esses desvios se verificam.

Tal como se referiu quando foi apresentado um quadro similar no parecer sobre a CGE anterior, espera o Tribunal que a divulgação destes elementos permita finalmente a eliminação dos referidos desvios, considerando para o efeito ser necessário que:

Nos saldos iniciais de 1998 não se venha a verificar qualquer alteração face aos saldos finais de 1997, nas tabelas das DDF e na da DGAIEC;

As correcções que se mostrem necessárias sejam efectuadas por débito e ou crédito nas tabelas e ou CGE que apresentem valores errados ou, na realidade, já inexistentes.

Deve referir-se que para além dos desvios verificados, parte dos saldos comuns a tabelas e CGE se têm vindo a manter indefinidamente sem ser cobrados nem anulados, sendo nalguns casos claramente valores residuais de receitas cuja cobrança já não será possível ou o resultado de lapsos de escrituração que permanecem por corrigir.

Para além das receitas para as quais se verificam os desvios, o quadro apresenta ainda os valores totais dos saldos das tabelas e da CGE, por capítulos e classes da classificação económica, de acordo com a sua distribuição entre DDF e DGAIEC.

Nas considerações relativas ao texto da presente área, a DGO declarou que a eliminação dos desvios nos saldos entre as tabelas das DDF e a CGE passaria pelo levantamento exaustivo dos documentos à guarda dos tesoureiros, pela sua avaliação e pela feitura dos acertos que se mostrem necessários, defendendo ainda, para o futuro, a compatibilização dos sistemas informáticos e adiantando julgar esta questão ultrapassada com a implementação dos novos sistemas subjacentes à RAFE, desde que as entidades se abstenham de efectuar movimentos posteriores ao encerramento definitivo da CGE.

O Tribunal continua a considerar que o levantamento exaustivo dos documentos é praticamente inexequível sem uma dotação prévia, suficiente e generalizada de meios informáticos às tesourarias, pelo que continua a recomendar a solução anteriormente proposta para eliminar os desvios.

Designação	Saldo em 31 de Dezembro de 1997 nas tabelas das DDF	Saldo em 31 de Dezembro de 1997 na tabela da DGA	Saldo em 31 de Dezembro de 1997 nas tabelas das DDF e da DGA	Saldo em 31 de Dezembro de 1997 na CGE relativo às DDF	Saldo em 31 de Dezembro de 1997 na CGE relativo à DGA	Saldo em 31 de Dezembro de 1997 na CGE relativo às DDF e à DGA	Diferencial no saldo em 31 de Dezembro de 1997 = Tabela DDF-CGE	Diferencial no saldo em 31 de Dezembro de 1997 = Tabela DGA-CGE	Diferencial no saldo em 31 de Dezembro de 1997 = Tabelas-CGE
Impostos directos	*49 518 838 963$60*	*79 500$00*	*49 518 918 463$60*	*49 523 249 425$60*	*79 500$00*	*49 523 328 925$60*	*– 4 410 462$00*	*–$–*	*– 4 410 462$00*
Imposto sobre as sucessões e doações	9 532 771 428$50	–$–	9 532 771 428$50	9 533 546 536$50	–$–	9 533 546 536$50	– 775 108$00	–$–	– 775 108$00
Impostos abolidos pelos Decretos-Leis n.os 442-A/88 e 442-B/88	37 052 974 790$30	–$–	37 052 974 790$30	37 056 580 420$30	–$–	37 056 580 420$30	– 3 605 630$00	–$–	– 3 605 630$00
Impostos directos diversos	2 933 092 744$80	–$–	2 933 092 744$80	2 933 122 468$80	–$–	2 933 122 468$80	– 29 724$00	–$–	– 29 724$00
Impostos indirectos	*296 577 511 591$00*	*45 921 886 212$00*	*342 499 397 803$00*	*296 645 698 069$00*	*45 937 953 636$00*	*342 583 651 705$00*	*– 68 186 478$00*	*– 16 067 424$00*	*– 84 253 902$00*
Direitos de importação	–$–	116 849 481$00	116 849 481$00	–$–	116 922 766$00	116 922 766$00	–$–	– 73 285$00	– 73 285$00
Imposto sobre o valor acrescentado	283 601 469 107$50	13 437 165 830$00	297 038 634 937$50	283 669 167 179$50	13 451 002 508$00	297 120 169 687$50	– 67 698 072$00	– 13 836 678$00	– 81 534 750$00
Imposto de consumo sobre bebidas alcoólicas	640 991 082$00	8 733 978 993$00	9 374 970 075$00	640 991 082$00	8 735 890 744$00	9 376 881 826$00	–$–	– 1 911 751$00	– 1 911 751$00
Imposto do selo	357 202 228$40	6 654 543$00	363 856 771$40	357 577 444$40	6 667 398$00	364 244 842$40	– 375 216$00	– 12 855$00	– 388 071$00
Imposto rodoviário de circulação	–$–	–$–	–$–	81 074$00	–$–	81 074$00	– 81 074$00	–$–	– 81 074$00
Imposto rodoviário de compensação	–$–	–$–	–$–	32 116$00	–$–	32 116$00	– 32 116$00	–$–	– 32 116$00
Impostos indirectos diversos	11 883 782 063$10	281 266 574$00	12 165 048 637$10	11 883 782 063$10	281 499 429$00	12 165 281 492$10	–$–	– 232 855$00	– 232 855$00
Taxas, multas e outras penalidades	*84 520 778 025$30*	*235 697 104$00*	*84 756 475 129$30*	*84 522 192 681$30*	*235 754 604$00*	*84 757 947 285$30*	*– 1 414 656$00*	*– 57 500$00*	*– 1 472 156$00*
Taxas diversas	20 463 626$30	–$–	20 463 626$30	20 677 451$30	–$–	20 677 451$30	– 213 825$00	–$–	– 213 825$00
Juros de mora	84 268 969 716$30	235 244 662$00	84 504 214 378$30	84 266 523 180$30	235 244 662$00	84 501 767 842$30	2 446 536$00	–$–	2 446 536$00
Taxa de regularização de cheques sem provisão	104 231 283$50	–$–	104 231 283$50	107 905 500$50	–$–	107 905 500$50	– 3 674 217$00	–$–	– 3 674 217$00
Multas e penalidades diversas	29 333 816$20	54 942$00	29 388 758$20	29 321 553$20	54 942$00	29 376 495$20	12 263$00	–$–	12 263$00
Coimas e penalidades por contra-ordenações	56 967$00	397 500$00	454 467$00	42 380$00	455 000$00	497 380$00	14 587$00	– 57 500$00	– 42 913$00
Rendimentos da propriedade	*91 125$00*	*379 593 869$00*	*379 684 994$00*	*92 542$00*	*379 593 869$00*	*379 686 411$00*	*– 1 417$00*	*–$–*	*– 1 417$00*
Juros — Institutos de crédito públicos, equiparados ou participados	4 510$00	–$–	4 510$00	1 742$00	–$–	1 742$00	2 768$00	–$–	2 768$00
Rendas de terrenos — Outros sectores	77 176$00	–$–	77 176$00	81 361$00	–$–	81 361$00	– 4 185$00	–$–	– 4 185$00
Transferências correntes	*13 062 260$20*	*–$–*	*13 062 260$20*	*13 062 260$20*	*–$–*	*13 062 260$20*	*–$–*	*–$–*	*–$–*
Venda de bens e serviços correntes	*47 145 353$10*	*11 353 577$00*	*58 498 930$10*	*46 916 191$10*	*11 360 677$00*	*58 276 868$10*	*229 162$00*	*– 7 100$00*	*222 062$00*
Venda de bens não duradouros — Publicações e impressos	5 658 987$40	4 425 296$00	10 084 283$40	5 453 272$40	4 432 396$00	9 885 668$40	205 715$00	– 7 100$00	198 615$00
Venda de bens não duradouros — Recursos diversos	20 766 220$20	–$–	20 766 220$20	20 758 590$20	–$–	20 758 590$20	7 630$00	–$–	7 630$00
Serviços — Serviços diversos	20 456 784$00	6 928 281$00	27 385 065$00	20 442 384$00	6 928 281$00	27 370 665$00	14 400$00	–$–	14 400$00
Rendas — Habitações	2 648$00	–$–	2 648$00	1 231$00	–$–	1 231$00	1 417$00	–$–	1 417$00
Outras receitas correntes	*–$–*	*–$–*	*–$–*	*–$–*	*–$–*	*–$–*	*–$–*	*–$–*	*–$–*
Receitas correntes	*430 677 427 318$20*	*46 548 610 262$00*	*477 226 037 580$20*	*430 751 211 169$20*	*46 564 742 286$00*	*477 315 953 455$20*	*– 73 783 851$00*	*– 16 132 024$00*	*– 89 915 875$00*
Venda de bens de investimento	*487 500$00*	*–$–*	*487 500$00*	*487 500$00*	*–$–*	*487 500$00*	*–$–*	*–$–*	*–$–*
Transferências de capital	*39 807 643$90*	*161 519$00*	*39 969 162$90*	*39 807 643$90*	*161 519$00*	*39 969 162$90*	*–$–*	*–$–*	*–$–*
Sociedades e quase sociedades não financeiras:									
Empresas públicas equiparadas ou participadas:									
Cauções e depósitos perdidos	334 096$00	–$–	334 096$00	–$–	–$–	–$–	334 096$00	–$–	334 096$00
Empresas privadas:									
Heranças jacentes e outros valores prescritos	–$–	161 519$00	161 519$00	–$–	151 143$00	151 143$00	–$–	10 376$00	10 376$00
Cauções e depósitos perdidos	39 449 428$90	–$–	39 449 428$90	39 783 524$90	10 376$00	39 793 900$90	– 334 096$00	– 10 376$00	– 344 472$00
Activos financeiros	*2 171 005$00*	*–$–*	*2 171 005$00*	*2 171 005$00*	*–$–*	*2 171 005$00*	*–$–*	*–$–*	*–$–*
Passivos financeiros	*–$–*	*–$–*	*–$–*	*–$–*	*–$–*	*–$–*	*–$–*	*–$–*	*–$–*
Outras receitas de capital	*–$–*	*–$–*	*–$–*	*–$–*	*–$–*	*–$–*	*–$–*	*–$–*	*–$–*
Receitas de capital	*42 466 148$90*	*161 519$00*	*42 627 667$90*	*42 466 148$90*	*161 519$00*	*42 627 667$90*	*–$–*	*–$–*	*–$–*
Recursos próprios comunitários	*–$–*	*2 549 820 490$00*	*2 549 820 490$00*	*5 768 678$00*	*2 549 765 405$00*	*2 555 534 083$00*	*– 5 768 678$00*	*55 085$00*	*– 5 713 593$00*
Direitos aduaneiros de importação	–$–	1 981 386 172$00	1 981 386 172$00	5 293 532$00	1 981 331 087$00	1 986 624 619$00	– 5 293 532$00	55 085$00	– 5 238 447$00
Direitos niveladores agrícolas	–$–	568 399 613$00	568 399 613$00	475 146$00	568 399 613$00	568 874 759$00	– 475 146$00	–$–	– 475 146$00
Reposições	*136 951 003$50*	*–$–*	*136 951 003$50*	*137 353 902$50*	*–$–*	*137 353 902$50*	*– 402 899$00*	*–$–*	*– 402 899$00*
Contas de ordem	*1 065 804 652$00*	*–$–*	*1 065 804 652$00*	*1 065 780 173$00*	*–$–*	*1 065 780 173$00*	*24 479$00*	*–$–*	*24 479$00*
EPAT — Junta Autónoma de Estradas	1 008 083 212$30	–$–	1 008 083 212$30	1 008 058 733$30	–$–	1 008 058 733$30	24 479$00	–$–	24 479$00
Receitas virtuais orçamentais	**431 922 649 122$60**	**49 098 592 271$00**	**481 021 241 393$60**	**432 002 580 071$60**	**49 114 669 210$00**	**481 117 249 281$60**	**– 79 930 949$00**	**– 16 076 939$00**	**– 96 007 888$00**

3.2.5.3 — Análise da contabilidade do Tesouro e sua comparação com os valores das tabelas

Em 1997, a actividade da tesouraria do Estado continuou a ser registada pela contabilidade do Tesouro (CT), num sistema revelador da posição de tesouraria, por contrapartida da movimentação relativa a terceiros e à execução de receitas ou despesas orçamentais, em função do lançamento do valor de cada operação nas contas do respectivo plano, cujo âmbito mais fielmente traduzisse as características do facto que originou a operação a contabilizar.

A estrutura destinada à arrecadação das cobranças registadas nas tabelas das DDF permaneceu constituída pelas TFP, pelas contas bancárias tituladas pela DGT e recebedoras ou centralizadoras dos fundos arrecadados nas referidas caixas, incluindo a conta-corrente do Tesouro (CCT) no Banco de Portugal (BP), neste caso, como conta centralizadora de recebimentos; por meio da CCT no BP foi igualmente exercida uma função de caixa pagadora expressa pelo reembolso de receitas indevida ou excessivamente cobradas pelas TFP.

O fluxo de fundos inerente à estrutura descrita também não foi alterado, continuando as TFP a depositar os fundos arrecadados nas contas recebedoras, de onde são transferidos para as respectivas contas centralizadoras e destas para a CCT no BP.

As receitas orçamentais (e reposições abatidas nos pagamentos) foram registadas na CT:

Por área principal (DGCI-DDF, DGCI-IVA, DGCI-IR, DGA e DGT) e, no caso específico desta área, também por 22 áreas distritais (DDF) e 375 locais (TFP), permitindo autonomizar as receitas afectas à área fiscal de cada caixa, apurar o valor das respectivas cobranças brutas e conciliar os valores obtidos pelos dois sistemas de registo (tabelas locais ou distritais e CT);

Passando a distinguir, em cada caixa (TFP neste caso), as receitas cobradas por Documento Único de Cobrança (DUC) das restantes, o que permitiu a conciliação parcial dos dois conjuntos, uma vez que as tabelas também passaram a distinguir as receitas cobradas por DUC (que em 1997 se resumiram a IRS, IRC e IVA) das outras receitas orçamentais (e das reposições abatidas).

Com base na informação disponível, foi possível comparar os valores das tabelas das DDF aos valores das respectivas TFP na CT, para os totais da receita obtida por DUC e da restante receita orçamental (e reposições abatidas), por área distrital e relativos à cobrança bruta; os resultados dessa comparação constam do quadro seguinte e demonstram que:

Foi conciliado o valor global das receitas orçamentais (e reposições abatidas) entre ambos os sistemas de registo, não se verificando quaisquer desvios;

Não foi conciliada a desagregação das receitas entre as que foram cobradas por DUC e as demais, podendo mesmo concluir-se, dada a generalização dos desvios, que não terá sido aplicado o mesmo critério de contabilização, particularmente, quanto à imputação de receitas acessórias (caso dos juros) a IR e IVA cobrados por DUC, as quais terão sido lançadas nas tabelas em rubricas sem explicitação de cobrança por DUC; esta não terá sido a única causa dos desvios verificados, pois existem áreas com diferenças globais de sentido contrário ao gerado pela situação descrita.

Já os valores das anulações de cobrança (reembolsos e restituições) e da cobrança líquida só puderam ser conferidos pelos totais relativos à área das DDF, não se tendo verificado desvios, o que aliás, se deveria esperar porque, como já se referiu, os valores das anulações de cobrança se referem somente a importâncias já pagas que foram comunicadas pela DGT às respectivas áreas fiscais a nível local.

Designação das áreas	Tabelas			Contabilidade do Tesouro			Diferenciais		
	Não DUC	DUC	Total	Não DUC	DUC	Total	Não DUC	DUC	Total
Direcção Distrital de Finanças de Aveiro	20 713 778 259$50	41 910 037 445$00	62 623 815 704$50	20 815 501 284$00	41 808 314 420$50	62 623 815 704$50	– 101 723 024$50	101 723 024$50	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Beja	3 016 562 810$00	4 912 674 770$00	7 929 237 580$00	3 129 224 382$00	4 800 013 198$00	7 929 237 580$00	– 112 661 572$00	112 661 572$00	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Braga	15 919 401 056$00	30 474 936 682$00	46 394 337 738$00	17 021 219 504$00	29 373 118 234$00	46 394 337 738$00	– 1 101 818 448$00	1 101 818 448$00	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Bragança	2 439 085 293$50	2 076 678 344$00	4 515 763 637$50	2 430 027 104$00	2 085 736 533$50	4 515 763 637$50	9 058 189$50	– 9 058 189$50	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Castelo Branco	4 483 723 201$50	5 287 203 815$00	9 770 927 016$50	4 468 254 042$50	5 302 672 974$00	9 770 927 016$50	15 469 159$00	– 15 469 159$00	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Coimbra	16 596 774 686$50	15 097 060 652$00	31 693 835 338$50	16 628 835 456$50	15 064 999 882$00	31 693 835 338$50	– 32 060 770$00	32 060 770$00	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Évora	5 739 222 779$50	6 043 871 062$00	11 783 093 841$50	5 945 457 240$50	5 837 636 601$00	11 783 093 841$50	– 206 234 461$00	206 234 461$00	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Faro	15 172 538 637$00	12 519 661 098$00	27 692 199 735$00	14 984 289 910$00	12 707 909 825$00	27 692 199 735$00	– 188 248 727$00	188 248 727$00	–$–
Direcção Distrital de Finanças da Guarda	2 706 149 235$50	2 645 557 258$00	5 351 706 493$50	2 727 379 523$50	2 624 326 970$00	5 351 706 493$50	– 21 230 288$00	21 230 288$00	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Leiria	10 427 191 731$50	19 852 143 894$00	30 279 335 625$50	10 831 034 737$50	19 448 300 888$00	30 279 335 625$50	– 403 843 006$00	403 843 006$00	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Lisboa	431 101 921 438$00	385 734 479 790$00	816 836 401 228$00	430 143 374 169$00	386 693 027 059$00	816 836 401 228$00	958 547 269$00	– 958 547 269$00	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Portalegre	2 822 706 113$50	3 512 647 579$00	6 335 353 692$50	2 817 424 959$50	3 517 928 733$00	6 335 353 692$50	– 5 281 154$00	– 5 281 154$00	–$–
Direcção Distrital de Finanças do Porto	81 164 632 253$00	102 979 829 937$00	184 144 462 190$00	85 144 170 823$50	99 000 291 366$50	184 144 462 190$00	– 3 979 538 570$50	3 979 538 570$50	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Santarém	10 753 721 917$50	16 011 758 492$00	26 765 480 409$50	15 881 111 269$50	10 884 369 140$00	26 765 480 409$50	– 130 647 222$50	130 647 222$50	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Setúbal	27 917 121 548$00	41 475 357 688$00	69 392 479 236$00	27 688 230 220$00	41 704 249 016$00	69 392 479 236$00	228 891 328$00	– 228 891 328$00	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Viana do Castelo	4 354 237 731$50	4 007 352 380$00	8 361 590 111$50	4 337 599 124$50	4 023 990 987$00	8 361 590 111$50	16 638 607$00	– 16 638 607$00	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Vila Real	3 392 703 735$00	3 348 445 815$00	6 741 149 550$00	3 375 469 899$50	3 365 679 651$00	6 741 149 550$00	17 233 836$00	– 17 233 836$00	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Viseu	6 174 136 435$50	9 109 754 179$00	15 283 890 614$50	6 196 019 851$50	9 087 870 763$00	15 283 890 614$50	– 21 883 416$00	21 883 416$00	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Angra do Heroísmo	459 461 820$50	26 000$00	459 487 820$50	459 474 820$50	13 000$00	459 487 820$50	– 13 000$00	13 000$00	–$–
Direcção Distrital de Finanças do Funchal	1 042 980 305$00	351 797 059$00	1 394 777 364$00	1 044 007 995$00	350 769 369$00	1 394 777 364$00	– 1 027 690$00	1 027 690$00	–$–
Direcção Distrital de Finanças da Horta	52 841 139$00	190 570$00	53 031 709$00	52 841 139$00	190 570$00	53 031 709$00	–$–	–$–	–$–
Direcção Distrital de Finanças de Ponta Delgada	457 181 187$00	129 941$00	457 311 128$00	457 181 187$00	129 941$00	457 311 128$00	–$–	–$–	–$–
Total	666 908 073 314$00	707 351 594 450$00	1 374 259 667 764$00	671 581 386 513$00	702 678 281 251$00	1 374 259 667 764$00	– 4 673 313 199$00	4 673 313 199$00	–$–

Para avaliar da fiabilidade e consistência da CT relativa a esta área, o Tribunal entende que a análise a desenvolver não se deve limitar à comparação das receitas afectas às TFP com os valores constantes das tabelas das DDF, mas deve abranger toda a movimentação produzida pela respectiva estrutura, de forma a que essa movimentação possa ser:

Autonomizada da restante CT;
Desagregada por cada uma das áreas definida pela existência de um responsável financeiro próprio.

A viabilização desta análise permitiria controlar não apenas montantes arrecadados e depositados, mas também a classificação desses fundos (como orçamentais ou não orçamentais) e a consistência entre sistemas de registo a vários níveis de agregação, neste caso, por área local (TFP), distrital (DDF), principal (todas as DDF) e global (CGE).

Para a CGE de 1997 e pela primeira vez, foi possível satisfazer uma das condições essenciais à prossecução deste objectivo do Tribunal (que é extensivo às restantes áreas principais), através do recebimento, por via electrónica, da informação constante dos diários da CT e da subsequente sujeição desse conjunto de dados a tratamento informático, graças aos progressos conseguidos na ultrapassagem das dificuldades verificadas na transmissão dos dados ou na assimilação destes a sistemas compatíveis com os que se encontram à disposição dos técnicos do Tribunal.

Permaneceu no entanto a limitação inerente à própria estrutura da CT e resultante da existência de operações escriturais não identificativas da área que afectam, facto que dificulta a inclusão destas operações quando se pretende autonomizar a movimentação verificada nas TFP (total, por distrito ou por TFP) e incluída no mapa IV-3-B da CGE.

Continuaram também por resolver deficiências relativas:

À falta de informação na CGE sobre a situação dos valores selados e dos documentos para cobrança de receitas não orçamentais na posse dos tesoureiros da Fazenda Pública;
Ao controlo da receita arrecadada por iniciativa dos contribuintes, sem processamento prévio de documento de cobrança ou outro tipo de controlo por parte dos serviços administradores das receitas cobradas;
À falta de apresentação de contas de responsáveis pela gerência de caixas e contas bancárias do Tesouro;
À não identificação das áreas a que serão afectos os valores (não orçamentais) recebidos por conta de outras tesourarias;
À não conciliação dos valores recebidos por conta de outras tesourarias que deveriam ser integralmente regularizados antes do encerramento de cada CGE (mas não o são e no final de 1997 apresentam saldos de quase 1 milhão de contos por regularizar), através de operações escriturais efectuadas pelas áreas reclamantes desses valores para afectação destes às correspondentes receitas e demais recebimentos;
À escrituração do pagamento de reembolsos como abatimento à cobrança nas tabelas das DDF (por informação dos serviços centrais da DGT) quando se deveria ter registado a emissão desses reembolsos pelos serviços administradores das receitas a reembolsar abatendo os reembolsos emitidos que tivessem sido anulados (por não terem sido pagos).

Quando instada a pronunciar-se sobre este ponto do parecer, a DGT entendeu reafirmar ser da sua competência o controlo global dos fluxos financeiros movimentados pelas TFP, como caixas do Tesouro, assim como a contabilização das operações de tesouraria, por natureza, como responsável pelo controlo dos valores não orçamentais; adiantou ainda que, no contexto previamente definido, certifica que todos os valores cobrados pelas TFP são depositados nas contas bancárias do Tesouro abertas para o efeito e são devidamente registados na contabilidade do Tesouro, em contas de operações de tesouraria, por natureza da receita e em valores globais, no caso da receita do Estado; referiu também ser da DGO, a estrita responsabilidade pela coordenação da contabilização da receita orçamental, respectiva discriminação e reembolsos.

Relativamente às deficiências apontadas sobre a não identificação das áreas a que são afectos valores não orçamentais, a DGT informou não lhe ser possível desdobrar todas as contas de operações de tesouraria por entidade cobradora, devido às limitações da aplicação em que é efectuada a contabilidade do Tesouro; adiantou que tal situação seria ultrapassada quando as receitas de operações de tesouraria ou do Estado forem cobradas por DUC e controladas pelo Sistema de Controlo de Cobranças do Estado (SCCE) no qual ficam associadas à respectiva origem.

No que concerne à posição defendida pela DGT, o Tribunal entende não ser estritamente necessário o desdobramento integral das contas de terceiros por entidade cobradora para se conseguir autonomizar a movimentação integral afecta a uma determinada área, desde que este objectivo seja considerado na prévia definição dos diários da contabilidade do Tesouro [afectando cada área a diário(s) específico(s) da mesma].

Devido ao tratamento informático dos dados relativos à CT ter sido, pela primeira vez, directamente aplicado à informação remetida pela DGT (sem recurso a digitação de valores) foi necessário ensaiar novas metodologias a utilizar tendo em vista maximizar o aproveitamento das potencialidades desta inovação.

A realização destas acções permitiu testar a autonomização de três áreas locais que foram previamente seleccionadas, encontrando-se os respectivos resultados descritos no ponto 3.2.5.5.

3.2.5.4 — Análise do circuito financeiro de arrecadação de receitas e centralização de fundos

Através do recurso a elementos da CT foi possível analisar o processo de arrecadação de receitas pelas TFP e a sua centralização na conta-corrente do Tesouro no BP.

A movimentação de fundos efectuada pelas TFP das áreas fiscais correspondentes a cada DDF foi registada da forma que seguidamente se descreve e se pode observar no quadro posteriormente apresentado:

Saldo inicial — os valores registados foram os transitados de 31 de Dezembro de 1996;
Entradas de fundos;
Saídas de fundos;
Saldo final — os valores registados correspondem aos saldos nas TFP em 31 de Dezembro de 1997.

O quadro apresenta ainda a discriminação das entradas de fundos pelas seguintes parcelas:

Receita orçamental (RO) cobrada (valores definitivos);
Reposições abatidas nos pagamentos (RAP) cobradas (valores definitivos);
Outras entradas de fundos.

Esta última discriminação foi obtida a partir dos valores registados nas tabelas e na CGE como afectos à receita bruta (sem as deduções relativas aos reembolsos pagos) de RO e de RAP, cuja soma corresponde, por DDF, aos valores finais registados na CT como cobrança de receita do Estado afecta às TFP das respectivas áreas.

Esta conferência foi possível a nível distrital (e também a nível local o seria), porque a desagregação das receitas inscritas na CT relativa a 1997 permitiu autonomizar as receitas orçamentais de cada DDF, apesar destas continuarem associadas às respectivas RAP (as quais não são receitas mas devoluções de despesas orçamentais indevidas), pois não se verificaram desvios entre os totais registados nas tabelas, CGE e CT.

Deve referir-se no entanto que os valores definitivos indicados no quadro não correspondem à classificação inicial das entradas de fundos nas TFP, na sequência da efectiva arrecadação das mesmas, mas já são o resultado da aplicação de um conjunto de subsequentes alterações, através de movimentos escriturais, como sejam as relativas a estornos, às deduções de pagamentos inválidos, conversões e valores recebidos noutras TFP por conta daquela a que devem ser afectos; se nestes movimentos ainda tivessem sido incluídas as deduções de reembolsos e restituições, os valores definitivos das receitas orçamentais corresponderiam a receitas líquidas em vez de brutas.

Designação das áreas das TFP	Saldo em 1 de Janeiro de 1997	Receita orçamental cobrada	Reposições abatidas cobradas	Outras entradas de fundos	Entradas de fundos	Saídas de fundos	Saldo em 31 de Dezembro de 1997
Direcção Distrital de Finanças de Aveiro	781 382 208$00	62 598 242 234$50	25 573 470$00	8 043 903 049$00	70 667 718 753$50	69 902 958 536$50	1 546 142 425$00
Direcção Distrital de Finanças de Beja	50 382 541$50	7 883 871 446$00	45 366 134$00	1 387 649 288$00	9 316 886 868$00	8 989 338 381$50	377 931 028$00
Direcção Distrital de Finanças de Braga	419 471 157$00	46 376 893 785$00	17 443 953$00	7 350 774 988$50	53 745 112 726$50	53 583 254 011$50	581 329 872$00
Direcção Distrital de Finanças de Bragança	95 260 948$00	4 507 782 988$50	7 980 649$00	1 058 118 769$50	5 573 882 407$00	5 623 472 080$00	45 671 275$00
Direcção Distrital de Finanças de Castelo Branco	121 978 936$50	9 736 779 769$00	34 147 247$50	1 979 464 634$00	11 750 391 650$50	11 690 792 668$00	181 577 919$00
Direcção Distrital de Finanças de Coimbra	359 421 568$50	31 640 134 759$50	53 700 579$00	4 936 215 856$00	36 630 051 194$50	36 524 655 982$00	464 816 781$00
Direcção Distrital de Finanças de Evora	96 874 826$00	11 548 157 969$50	234 935 872$00	1 763 340 819$00	13 546 434 660$50	13 510 965 459$50	132 344 027$00
Direcção Distrital de Finanças de Faro	191 718 612$00	27 590 357 141$00	101 842 594$00	9 851 275 824$00	37 543 475 559$00	37 313 710 793$50	421 483 377$50
Direcção Distrital de Finanças da Guarda	29 864 400$50	5 346 795 892$50	4 910 601$00	1 106 852 086$00	6 458 558 579$50	6 393 714 293$00	94 708 687$00
Direcção Distrital de Finanças de Leiria	359 756 192$00	30 263 355 785$50	15 979 840$00	5 600 342 714$00	35 879 678 339$50	35 815 250 344$00	424 184 187$50
Direcção Distrital de Finanças de Lisboa	13 021 658 720$50	807 555 246 187$50	9 281 155 040$50	88 042 527 390$00	904 878 928 618$00	899 165 275 140$00	18 735 312 198$50
Direcção Distrital de Finanças de Portalegre	42 938 862$50	6 321 035 512$50	14 318 180$00	958 603 128$00	7 293 956 820$50	7 218 587 245$00	118 308 438$00
Direcção Distrital de Finanças do Porto	4 740 632 132$50	183 716 015 522$00	428 446 668$00	47 103 943 201$00	231 248 405 391$00	231 483 288 384$00	4 505 749 139$50
Direcção Distrital de Finanças de Santarém	275 359 897$00	26 677 479 065$50	88 001 344$00	4 415 837 271$00	31 181 317 680$50	30 919 208 849$00	537 468 728$50
Direcção Distrital de Finanças de Setúbal	341 588 143$50	68 892 952 498$00	499 526 738$00	11 551 634 152$00	80 944 113 388$00	79 242 474 680$50	2 043 226 851$00
Direcção Distrital de Finanças de Viana do Castelo	107 877 231$00	8 349 951 058$50	11 639 053$00	1 940 626 541$00	10 302 216 652$50	10 257 612 719$50	152 481 164$00
Direcção Distrital de Finanças de Vila Real	77 143 370$00	6 729 841 447$00	11 308 103$00	1 356 082 071$00	8 097 231 621$00	8 067 419 919$00	106 955 072$00
Direcção Distrital de Finanças de Viseu	132 317 232$50	15 272 348 772$50	11 541 842$00	2 959 657 390$00	18 243 548 004$50	18 065 577 734$00	310 287 503$00
Direcção Distrital de Finanças de Angra do Heroismo	51 875 320$00	454 249 459$50	5 238 361$00	4 324 785 130$50	4 784 272 951$00	4 791 772 148$00	44 376 123$00
Direcção Distrital de Finanças do Funchal	48 918 651$00	1 382 656 233$00	12 121 131$00	25 931 883 640$00	27 326 661 004$00	27 293 999 049$00	81 580 606$00
Direcção Distrital de Finanças da Horta	783 311$00	51 376 715$00	1 654 994$00	1 748 031 018$00	1 801 062 727$00	1 795 359 640$00	6 486 398$00
Direcção Distrital de Finanças de Ponta Delgada	2 682 638$00	451 270 299$00	6 040 829$00	10 412 087 363$50	10 869 398 491$50	10 869 974 473$50	2 106 656$00
Totais	21 349 886 899$50	1 363 346 794 541$00	10 912 873 223$00	243 823 636 324$00	1 618 083 304 088$00	1 608 518 662 531$00	30 914 528 456$50

Os valores apurados no quadro anterior merecem os seguintes comentários:

Só uma parte da receita orçamental cuja cobrança foi imputada a cada área distrital terá sido gerada nessa área, devido à progressiva generalização de alternativas ao pagamento na TFP da área fiscal em que o devedor se encontra domiciliado ou o bem tributável se encontra localizado;

A quota relativa às TFP da área fiscal afecta à DDF de Lisboa continua a ultrapassar metade dos saldos (61%) e da movimentação de fundos total (56%); esta posição que é essencialmente suportada pela cobrança de receitas orçamentais, responsável por 89,2% das entradas de fundos nas TFP da DDF de Lisboa, acentua-se para essa cobrança (59,2% do total nacional) e atinge o extremo na das RAP (85%);

Em 1997 verificou-se um crescimento de 16,7% nas entradas de fundos nas TFP face ao ano anterior continuando a destacar-se, pela negativa, a evolução registada nas TFP da DDF de Beja (a única área das continentais que apresenta decréscimo, arrecadando menos 21,7% do que em 1996), enquanto a maior subida se regista para as TFP da DDF de Setúbal (que arrecadaram mais 25,8% do que no ano anterior); o valor dos recebimentos nas TFP da DDF de Lisboa cresceu 17,3%;

A RO constituiu 84,3% do total das entradas de fundos depois de corrigidas, tendo sido as TFP da DDF de Lisboa a assegurarem a maior quota nos respectivos recebimentos (89,2%) e as TFP do Porto a menor (79,4%), à excepção das DDF insulares que apresentam todas quotas inferiores a 10% porque a generalidade das receitas arrecadadas revertem para as respectivas Regiões Autónomas não sendo incluídas na RO da CGE;

Os fundos detidos pelas TFP no final de 1997 cresceram 44,8% face aos saldos iniciais, evolução ligeiramente superior à verificada pelas TFP da DDF de Lisboa para as quais foram registados saldos finais superiores em 43,9% aos fundos detidos em 1 de Janeiro de 1997.

A informação registada na CT quanto às contas recebedoras e centralizadoras das TFP permitiu concluir a análise da movimentação de fundos registada em 1997 pelo circuito de arrecadação de receitas nas TFP e a respectiva centralização para a conta-corrente do Tesouro no BP:

Apenas 1581,3 dos 1608,5 milhões de contos dos fundos registados na CT como saídos das TFP foram depositados nas contas recebedoras; a explicação para este desvio de 27,2 milhões de contos deve-se essencialmente à actividade das delegações da 15.ª TFP de Lisboa e 4.ª TFP do Porto na Junta do Crédito Público (JCP) na parte em que esta se traduziu em saídas no valor de 26,2 milhões a favor da conta da JCP no Tesouro;

Por sua vez, dos 1574,4 milhões de contos saídos das contas recebedoras, 30 milhões foram para a delegação da 15.ª TFP de Lisboa na JCP, 15,5 milhões foram directamente transferidos para a CCT no BP e só 1528,9 milhões deram entrada nas respectivas contas centralizadoras, das quais foram transferidos 1527 milhões para a CCT no BP; os saldos das contas recebedoras passaram de 16,6 milhões no início de 1997 para 23,4 milhões no final, enquanto os saldos das contas centralizadoras evoluíram de 15,4 para 17,2 milhões de contos.

Na conta-corrente do Tesouro no BP:

Como conta centralizadora de recebimentos por transferência de outras contas bancárias do Tesouro, deram entrada os 1542,5 milhões transferidos das contas recebedoras e centralizadoras;

Como caixa pagadora por operações de tesouraria, terá sido registado o pagamento de 2 147 257 488$50 dos reembolsos e restituições de receitas orçamentais solicitados pelas RF e TFP (que cresceram 17,6% face ao ano anterior), bem como a devolução de mais de 1,9 milhões de contos devido à anulação de cobranças e demais recebimentos não orçamentais.

De acordo com os valores contabilizados pelo Tesouro, os 1641,4 milhões de contos resultantes:

Dos saldos transitados de 1996:

Nas TFP (21,3 milhões);
Nas contas recebedoras (16,6);
Nas contas centralizadoras (15,4);

Das entradas de fundos nas TFP em 1997 (1618,1) deduzidas das provenientes da conta bancária afecta à 15.ª TFP de Lisboa (30);

Encontravam-se no final do ano distribuídos da seguinte forma:

30,9 milhões nas TFP (1,9% do total);
23,4 milhões nas contas recebedoras das TFP (1,4%);
17,3 milhões nas contas centralizadoras das TFP (1,1%);

1542,5 milhões na CCT no BP (94%) transferidos das contas recebedoras e centralizadoras;
26,2 milhões (1,6%) foram destinados aos pagamentos efectuados pelas delegações da Junta do Crédito Público em funcionamento na 15.ª TFP de Lisboa e na 4.ª TFP do Porto;
O restante correspondeu a cobranças anuladas por invalidez dos respectivos meios de pagamento.

3.2.5.5 — Análise de unidades seleccionadas na área das DDF

Analisado o circuito financeiro de arrecadação e centralização de fundos para a totalidade das TFP foi considerado útil estender a apreciação efectuada a unidades desse conjunto no sentido de evidenciar ou realçar algumas questões que a mera visão global necessariamente prejudica; para esse efeito foram seleccionadas a 3.ª, 7.ª e 8.ª TFP de Lisboa (uma por já ter sido testada no ano anterior e as outras por corresponderem às áreas locais em que incidiu a auditoria às execuções fiscais).

Como objectivo desta análise pretendeu-se autonomizar a movimentação de fundos e subsequente movimentação escritural registadas na CT como afectas às áreas locais seleccionadas, tendo sido utilizada uma metodologia que incidiu sobre a informação constante dos diários da CT previamente determinados como os utilizados (embora nem todos exclusivamente utilizados) para registar a actividade da área distrital composta pelas TFP da DDF de Lisboa.

A disponibilização dos dados por via electrónica tornou desnecessária a remessa de documentação de suporte (extractos, balancetes ou outros) e permitiu o tratamento informático sem necessidade de digitação prévia dos valores contabilizados na CT com substanciais ganhos de produtividade que só não tiveram maiores resultados para 1997, devido à necessidade de testar e ensaiar a metodologia a aplicar e a grande maioria dos procedimentos a efectuar.

Outra das alterações introduzidas na CT que vieram beneficiar o controlo dos registos consistiu na afectação de um diário específico para a movimentação corrente das TFP de cada área distrital (DDF) ou Região Autónoma; apenas as regularizações foram registadas em diários comuns a várias áreas, o que dificulta a identificação da área afectada por operações escriturais sobre contas indiferenciadas.

A metodologia aplicada teve como objectivo produzir um modelo similar ao do documento anexo da conta de dinheiro constante das instruções para elaboração das contas de responsabilidade dos tesoureiros da Fazenda Pública e que no parecer sobre a CGE anterior foi elaborado para a 7.ª TFP de Lisboa.

A principal inovação que foi introduzida consistiu em iniciar a progressiva adaptação desse modelo de forma a ser possível vir a obter a versão relativa a qualquer área local ou distrital e para a área total das DDF, a partir de uma rotina informática para tratamento dos dados registados pela CT.

O modelo ensaiado fornece informação relativa à movimentação de fundos (valores iniciais e alterações) verificada nas TFP seleccionadas e às operações escriturais (só alterações) realizadas sobre essa movimentação.

Os movimentos são ainda distinguidos como valores iniciais (os resultantes da classificação atribuída aos fundos no momento da respectiva arrecadação) ou alterações (os resultantes de operações escriturais que se compensem ou de desfasamentos no registo da movimentação de fundos), da conjugação dos quais resultam os valores finais.

Tiveram de ser admitidas as seguintes restrições:

Eliminação prévia dos erros cometidos pelos operadores do sistema informático que produz a CT através da inclusão das respectivas correcções na determinação dos valores iniciais;
Exclusão das operações escriturais envolvendo exclusivamente contas de terceiros não identificativas da área cuja movimentação afectam (esta exclusão não afecta o correcto e integral apuramento das disponibilidades nas TFP e contas bancárias recebedoras nem das respectivas receitas orçamentais e reposições abatidas);
Não inclusão das deduções devido ao pagamento de reembolsos e restituições (apesar de formalmente previstas) uma vez que a CT só as regista numa conta global e ainda não as afecta por área local nem distrital (sem a aplicação destas deduções o modelo fornece valores finais correspondentes às receitas brutas das tabelas em vez de ser às receitas líquidas).

Os valores foram obtidos através de pesquisas sucessivas e progressivamente exclusivas sobre os registos mensais:

Debitados nas contas de disponibilidades afectas às TFP e respectivas contrapartidas (classificação das entradas de fundos no momento da respectiva arrecadação);
Debitados e creditados nas contas de disponibilidades afectas às contas recebedoras das TFP e respectivas contrapartidas nas contas das TFP (depósitos nas contas recebedoras) ou noutras contas (restante movimentação nas contas recebedoras incluindo a anulação de valores depositados devido a recebimentos inválidos);
Creditados nas contas de receitas cobradas (por DUC ou não) e respectivas contrapartidas (operações escriturais relativas a alterações resultantes de estornos, conversões e valores recebidos noutras TFP).

Como resultado da acção efectuada são apresentados, no final do presente ponto, os mapas anuais relativos à CT de 1997 para cada uma das áreas seleccionadas, documentos cujo preenchimento foi sujeito à metodologia e restrições já referidas.

Esses mapas apresentam a movimentação de fundos de acordo com a classificação dada no momento da arrecadação (valores iniciais) e as alterações (meramente escriturais ou não) que foram aplicadas para efeito do apuramento definitivo da receita orçamental (e das reposições abatidas), das receitas de terceiros e das outras entradas de fundos.

É apresentada informação sobre o valor dos saldos transitados do período anterior e a transitar para o período seguinte e sobre a movimentação verificada no período (entradas e saídas de fundos).

Nas entradas de fundos são distinguidas:

As receitas orçamentais cobradas por DUC das restantes, discriminando-se as alterações que as afectaram (dedução dos recebimentos inválidos e das conversões para receitas das autarquias ou das Regiões Autónomas, correcções entre fundos orçamentais e não orçamentais, acréscimo da receita arrecadada noutras TFP por conta das áreas seleccionadas);
As receitas de terceiros, entre as quais as receitas para as Regiões Autónomas e as receitas autárquicas;
As restantes entradas de fundos;

tendo ainda sido incluídos movimentos de compensação relativos:

Aos recebimentos que não se vieram a revelar válidos;
Aos valores recebidos noutras TFP por conta das TFP seleccionadas;
Aos reembolsos e restituições da área (formalmente considerados no modelo mas ainda não registados porque a CT não os autonomiza por áreas locais nem distritais).

As saídas de fundos destas TFP resumiram-se aos depósitos nas respectivas contas recebedoras que, neste modelo, são apresentados em função da restante movimentação nessas contas, tornando possível avaliar da consistência dos fluxos das caixas para as respectivas contas bancárias.

Foram apenas consideradas como alterações não escriturais com reflexo nos saldos (por não se compensarem entre si), os desfasamentos verificados, no início e no final do ano, no registo dos depósitos na conta recebedora entre a contabilidade da TFP (que a CT inicialmente considera) e a da instituição bancária em que essa conta se encontra a funcionar (aquela que a CT assume em termos definitivos); estes desvios têm a ver com a data de registo do movimento e também se vêm a compensar, só que de um ano para outro.

Contabilidade do Tesouro em 1997 — 3.ª TFP de Lisboa — Mapa anual

Designação	Valores iniciais	Alterações	Valores finais
Saldo do período anterior	1 088 588 350$00	–$–	1 088 588 350$00
Receita cobrada paga na tesouraria	19 810 855 669$50	–$–	19 810 855 669$50
Dedução da receita paga por meios inválidos	–$–	– 332 491$00	– 332 491$00
Dedução de receita para terceiros (conversões)	–$–	– 651 081$00	– 651 081$00
Correcções de terceiros para receita (estornos)	–$–	686 748$00	686 748$00
Correcções de receita para terceiros (estornos)	–$–	– 7 375 249$50	– 7 375 249$50
Receita arrecadada noutras tesourarias por conta desta	–$–	22 358 342$00	22 358 342$00
Receita proveniente de não DUC	19 810 855 669$50	14 686 268$50	19 825 541 938$00

Designação	Valores iniciais	Alterações	Valores finais
Receita cobrada paga na tesouraria	13 807 809 467$00	–$–	13 807 809 467$00
Dedução da receita paga por meios inválidos	–$–	– 439 797$00	– 439 797$00
Dedução de receita para terceiros (conversões)	–$–	–$–	–$–
Correcções de terceiros para receita (estornos)	–$–	–$–	–$–
Correcções de receita para terceiros (estornos)	–$–	–$–	–$–
Receita arrecadada noutras tesourarias por conta desta	–$–	–$–	–$–
Receita proveniente de DUC	13 807 809 467$00	– 439 797$00	13 807 369 670$00
Dedução da receita por reembolsos e restituições	–$–	–$–	–$–
Receita orçamental e reposições abatidas	33 618 665 136$50	14 246 471$50	33 632 911 608$00
Região Autónoma dos Açores	–$–	–$–	–$–
Região Autónoma da Madeira	–$–	–$–	–$–
Receita para as Regiões Autónomas	–$–	–$–	–$–
Contribuição autárquica	220 259 223$00	–$–	220 259 223$00
Contribuição predial	–$–	–$–	–$–
Imposto sobre veículos	62 268 283$00	–$–	62 268 283$00
Imposto sobre turismo	–$–	–$–	–$–
Imposto de mais-valias	2 621 523$00	–$–	2 621 523$00
Sisa	483 740 622$00	–$–	483 740 622$00
Impostos directos	–$–	651 081$00	651 081$00
Impostos indirectos	–$–	–$–	–$–
Receita para as autarquias	768 889 651$00	651 081$00	769 540 732$00
Receita para a Imprensa Nacional-Casa da Moeda	6 527 113$00	–$–	6 527 113$00
Receita de terceiros	775 416 764$00	651 081$00	776 067 845$00
Receitas cobradas através dos tribunais tributários de 1.ª instância	64 741 486$00	– 686 748$00	64 054 738$00
Execuções fiscais	3 031 632$00	–$–	3 031 632$00
Produto da venda de bens em execução fiscal	–$–	–$–	–$–
Receitas de execuções fiscais	67 773 118$00	– 686 748$00	67 086 370$00
Valores recebidos nesta TFP por conta de outras	60 886 347$00	–$–	60 886 347$00
Depósitos c/ultramar	108$00	–$–	108$00
Depósitos de diversas proveniências	52 286 759$00	–$–	52 286 759$00
Depósito de sobras (n.º 5 do artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 519-A1/79)	26 184$00	–$–	26 184$00
Multas — Parte pertencente aos autuantes e denunciantes	–$–	–$–	–$–
Depósitos c/louvados	–$–	–$–	–$–
Depósitos efectuados em cofres do Tesouro	52 313 051$00	–$–	52 313 051$00
Transferências do exterior — Diversos — Cambiais a regularizar	–$–	–$–	–$–
Fundo para obras nos Açores pelo Decreto-Lei n.º 45 885, de 24 de Agosto de 1964	–$–	–$–	–$–
Fundo para equipamento militar	–$–	–$–	–$–
Transferências do exterior	–$–	–$–	–$–
Recursos alheios no Tesouro — Outras entidades — Cambiais	88 597$00	–$–	88 597$00
Operações de regularização da escrita orçamental	–$–	7 375 249$50	7 375 249$50
Recursos alheios ao Tesouro	88 597$00	7 375 249$50	7 463 846$50
Cofre de previdência	776 644$00	–$–	776 644$00
Outras entradas de fundos	181 837 757$00	6 688 501$50	188 526 258$50
Depósitos anulados por invalidez dos valores depositados	–$–	772 288$00	772 288$00
Valores recebidos noutras TFP por conta desta	–$–	– 22 358 342$00	– 22 358 342$00
Reembolsos e restituições de valores arrecadados nas TFP	–$–	–$–	–$–
Movimentos de compensação	–$–	– 21 586 054$00	– 21 586 054$00
Entradas de fundos	34 575 919 657$50	–$–	34 575 919 657$50
Saldo inicial (SI)	127 395 914$00	–$–	127 395 914$00
Depósitos provenientes da TFP (D) = (AI) + (TC) + (OS – OE) + (SF – SI)	–$–	–$–	–$–
Outras entradas (OE)	–$–	–$–	–$–
Anulações por invalidez de valores depositados (AI)	– 772 288$00	–$–	– 772 288$00
Transferências para a conta centralizadora (TC)	34 390 747 151$50	–$–	34 390 747 151$50
Outras saídas (OS)	–$–	–$–	–$–
Saldo final (SF)	398 050 437$00	– 231 138 434$00	166 912 003$00
Depósitos na conta recebedora (D)	34 662 173 962$50	– 231 138 434$00	34 431 035 528$50

Designação	Valores iniciais	Alterações	Valores finais
Outras saídas de fundos	–$–	–$–	–$–
Crédito	34 662 173 962$50	– 231 138 434$00	34 431 035 528$50
Saldo para o período seguinte	1 002 334 045$00	231 138 434$00	1 233 472 479$00

Contabilidade do Tesouro em 1997 — 7.ª TFP de Lisboa — Mapa anual

Designação	Valores iniciais	Alterações	Valores finais
Saldo do período anterior	87 807 393$00	285 250$00	88 092 643$00
Receita cobrada paga na tesouraria	16 758 026 619$00	–$–	16 758 026 619$00
Dedução da receita paga por meios inválidos	–$–	– 35 304$00	– 35 304$00
Dedução de receita para terceiros (conversões)	–$–	– 64 849$00	– 64 849$00
Correcções de terceiros para receita (estornos)	–$–	10 000$00	10 000$00
Correcções de receita para terceiros (estornos)	–$–	– 741 675 299$50	– 741 675 299$50
Receita arrecadada noutras tesourarias por conta desta	–$–	6 320 244$00	6 320 244$00
Receita proveniente de não DUC	16 758 026 619$00	– 735 445 208$50	16 022 581 410$50
Receita cobrada paga na tesouraria	8 602 884 881$00	–$–	8 602 884 881$00
Dedução da receita paga por meios inválidos	–$–	– 2 392 725$00	– 2 392 725$00
Dedução de receita para terceiros (conversões)	–$–	–$–	–$–
Correcções de terceiros para receita (estornos)	–$–	–$–	–$–
Correcções de receita para terceiros (estornos)	–$–	963 147$00	963 147$00
Receita arrecadada noutras tesourarias por conta desta	–$–	–$–	–$–
Receita proveniente de DUC	8 602 884 881$00	– 1 429 578$00	8 601 455 303$00
Dedução da receita por reembolsos e restituições	–$–	–$–	–$–
Receita orçamental e reposições abatidas	25 360 911 500$00	– 736 874 786$50	24 624 036 713$50
Região Autónoma dos Açores	–$–	3 909$00	3 909$00
Região Autónoma da Madeira	–$–	60 940$00	60 940$00
Receita para as Regiões Autónomas	–$–	64 849$00	64 849$00
Contribuição autárquica	203 222 452$00	181 482$00	203 403 934$00
Contribuição predial	–$–	–$–	–$–
Imposto sobre veículos	61 019 500$00	– 1 300$00	61 018 200$00
Imposto sobre turismo	–$–	–$–	–$–
Imposto de mais-valias	–$–	–$–	–$–
Sisa	532 240 309$00	210 690$00	532 450 999$00
Impostos directos	–$–	4 507$00	4 507$00
Impostos indirectos	–$–	–$–	–$–
Receita para as autarquias	796 482 261$00	395 379$00	796 877 640$00
Receita para a Imprensa Nacional-Casa da Moeda	6 048 962$00	–$–	6 048 962$00
Receita de terceiros	802 531 223$00	460 228$00	802 991 451$00
Receitas cobradas através dos tribunais tributários de 1.ª instância	57 841 639$00	10 690 863$00	68 532 502$00
Execuções fiscais	–$–	–$–	–$–
Produto da venda de bens em execução fiscal	–$–	–$–	–$–
Receitas de execuções fiscais	57 841 639$00	10 690 863$00	68 532 502$00
Valores recebidos nesta TFP por conta de outras	40 445 570$00	–$–	40 445 570$00
Depósitos c/ultramar	1 152$00	–$–	1 152$00
Depósitos de diversas proveniências	4 137 686$00	3 643$00	4 141 329$00
Depósito de sobras (n.º 5 do artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 519-A1/79)	24 413$00	–$–	24 413$00
Multas — Parte pertencente aos autuantes e denunciantes	2 500$00	–$–	2 500$00
Depósitos c/louvados	–$–	–$–	–$–
Depósitos efectuados em cofres do Tesouro	4 165 751$00	3 643$00	4 169 394$00
Transferências do exterior — Diversos — Cambiais a regularizar	–$–	16 774 958$00	16 774 958$00
Fundo para obras nos Açores pelo Decreto-Lei n.º 45 885, de 24 de Agosto de 1964	–$–	–$–	–$–
Fundo para equipamento militar	–$–	694 150 285$00	694 150 285$00
Transferências do exterior	–$–	710 925 243$00	710 925 243$00
Recursos alheios no Tesouro — Outras entidades — Cambiais	293 687 799$00	–$–	293 687 799$00
Operações de regularização da escrita orçamental	–$–	29 440 474$50	29 440 474$50
Recursos alheios ao Tesouro	293 687 799$00	29 440 474$50	323 128 273$50

Designação	Valores iniciais	Alterações	Valores finais
Cofre de previdência	343 987$00	–$–	343 987$00
Outras entradas de fundos	396 484 746$00	751 060 223$50	1 147 544 969$50
Depósitos anulados por invalidez dos valores depositados	–$–	2 540 040$00	2 540 040$00
Valores recebidos noutras TFP por conta desta	–$–	– 17 190 425$00	– 17 190 425$00
Reembolsos e restituições de valores arrecadados nas TFP	–$–	–$–	–$–
Movimentos de compensação	–$–	– 14 650 385$00	– 14 650 385$00
Entradas de fundos	26 559 927 469$00	– 4 720$00	26 559 922 749$00
Saldo inicial (SI)	832 772$00	– 285 250$00	547 522$00
Depósitos provenientes da TFP (D) = (AI) + (TC) + (OS — OE) + (SF — SI)	–$–	–$–	–$–
Outras entradas (OE)	–$–	–$–	–$–
Anulações por invalidez de valores depositados (AI)	– 2 540 040$00	–$–	– 2 540 040$00
Transferências para a conta centralizadora (TC)	26 256 357 631$00	–$–	26 256 357 631$00
Outras saídas (OS)	–$–	–$–	–$–
Saldo final (SF)	2 513 260$00	–$–	2 513 260$00
Depósitos na conta recebedora (D)	26 260 578 159$00	285 250$00	26 260 863 409$00
Outras saídas de fundos	–$–	–$–	–$–
Crédito	26 260 578 159$00	285 250$00	26 260 863 409$00
Saldo para o período seguinte	387 156 703$00	–$–	387 156 703$00

Contabilidade do Tesouro em 1997 — 8.ª TFP de Lisboa — Mapa anual

Designação	Valores iniciais	Alterações	Valores finais
Saldo do período anterior	100 000$00	–$–	100 000$00
Receita cobrada paga na tesouraria	38 274 475 095$00	–$–	38 274 475 095$00
Dedução da receita paga por meios inválidos	–$–	– 539 816$00	– 539 816$00
Dedução de receita para terceiros (conversões)	–$–	– 8 919 089$00	– 8 919 089$00
Correcções de terceiros para receita (estornos)	–$–	567 969$00	567 969$00
Correcções de receita para terceiros (estornos)	–$–	– 155 012 077$00	– 155 012 077$00
Receita arrecadada noutras tesourarias por conta desta	–$–	84 480 499$00	84 480 499$00
Receita proveniente de não DUC	38 274 475 095$00	– 79 422 514$00	38 195 052 581$00
Receita cobrada paga na tesouraria	20 101 708 739$00	–$–	20 101 708 739$00
Dedução da receita paga por meios inválidos	–$–	– 861 597$00	– 861 597$00
Dedução de receita para terceiros (conversões)	–$–	–$–	–$–
Correcções de terceiros para receita (estornos)	–$–	–$–	–$–
Correcções de receita para terceiros (estornos)	–$–	–$–	–$–
Receita arrecadada noutras tesourarias por conta desta	–$–	–$–	–$–
Receita proveniente de DUC	20 101 708 739$00	– 861 597$00	20 100 847 142$00
Dedução da receita por reembolsos e restituições	–$–	–$–	–$–
Receita orçamental e reposições abatidas	58 376 183 834$00	– 80 284 111$00	58 295 899 723$00
Região Autónoma dos Açores	–$–	–$–	–$–
Região Autónoma da Madeira	–$–	–$–	–$–
Receita para as Regiões Autónomas	–$–	–$–	–$–
Contribuição autárquica	501 025 680$00	– 120 293$00	500 905 387$00
Contribuição predial	199 140$00	–$–	199 140$00
Imposto sobre veículos	351 963 600$00	– 7 800$00	351 955 800$00
Imposto sobre turismo	–$–	–$–	–$–
Imposto de mais-valias	–$–	–$–	–$–
Sisa	1 810 057 908$00	– 1 531 000$00	1 808 526 908$00
Impostos directos	–$–	8 919 089$00	8 919 089$00
Impostos indirectos	–$–	–$–	–$–
Receita para as autarquias	2 663 246 328$00	7 259 996$00	2 670 506 324$00
Receita para a Imprensa Nacional-Casa da Moeda	10 777 046$00	–$–	10 777 046$00
Receita de terceiros	2 674 023 374$00	7 259 996$00	2 681 283 370$00

Designação	Valores iniciais	Alterações	Valores finais
Receitas cobradas através dos tribunais tributários de 1.ª instância	37 493 016$00	– 212 922$00	37 280 094$00
Execuções fiscais	–$–	–$–	–$–
Produto da venda de bens em execução fiscal	–$–	–$–	–$–
Receitas de execuções fiscais	37 493 016$00	– 212 922$00	37 280 094$00
Valores recebidos nesta TFP por conta de outras	36 051 826$00	– 347 247$00	35 704 579$00
Depósitos c/ultramar	1 782$00	–$–	1 782$00
Depósitos de diversas proveniências	23 764 595$00	–$–	23 764 595$00
Depósito de sobras (n.º 5 do artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 519-A1/79)	12 300$00	–$–	12 300$00
Multas — Parte pertencente aos autuantes e denunciantes	2 500$00	–$–	2 500$00
Depósitos c/louvados	–$–	–$–	–$–
Depósitos efectuados em cofres do Tesouro	23 781 177$00	–$–	23 781 177$00
Transferência do exterior — Diversos — Cambiais a regularizar	–$–	–$–	–$–
Fundo para obras nos Açores pelo Decreto-Lei n.º 45 885, de 24 de Agosto de 1964	–$–	–$–	–$–
Fundo para equipamento militar	–$–	–$–	–$–
Transferências do exterior	–$–	–$–	–$–
Recursos alheios no Tesouro — Outras entidades — Cambiais	–$–	–$–	–$–
Operações de regularização da escrita orçamental	–$–	155 012 077$00	155 012 077$00
Recursos alheios ao Tesouro	–$–	155 012 077$00	155 012 077$00
Cofre de previdência	–$–	–$–	–$–
Outras entradas de fundos	97 326 019$00	154 451 908$00	251 777 927$00
Depósitos anulados por invalidez dos valores depositados	–$–	3 052 706$00	3 052 706$00
Valores recebidos noutras TFP por conta desta	–$–	– 84 480 499$00	– 84 480 499$00
Reembolsos e restituições de valores arrecadados nas TFP	–$–	–$–	–$–
Movimentos de compensação	–$–	– 81 427 793$00	– 81 427 793$00
Entradas de fundos	61 147 533 227$00	–$–	61 147 533 227$00
Saldo inicial (SI)	767 104 746$50	–$–	767 104 746$50
Depósitos provenientes da TFP(D)=(AI)+(TC)+(OS-OE)+(SF-SI)	–$–	–$–	–$–
Outras entradas (OE)	2 000$00	–$–	2 000$00
Anulações por invalidez de valores depositados (AI)	3 052 706$00	–$–	3 052 706$00
Transferências para a conta centralizadora (TC)	60 135 438 138$50	–$–	60 135 438 138$50
Outras saídas (OS)	–$–	–$–	–$–
Saldo final (SF)	1 776 149 129$00	–$–	1 776 149 129$00
Depósitos na conta recebedora (D)	61 147 533 227$00	–$–	61 147 533 227$00
Outras saídas de fundos	–$–	–$–	–$–
Crédito	61 147 533 227$00	–$–	61 147 533 227$00
Saldo para o período seguinte	100 000$00	–$–	100 000$00

3.2.6 — Execuções fiscais

Um dos factores determinantes da credibilidade de qualquer sistema tributário consiste em assegurar aos respectivos contribuintes, por parte da entidade administradora desse sistema, igualdade de tratamento face ao exercício dos inerentes direitos e deveres consignados por lei.

A verificação do princípio enunciado requer uma actuação eficaz na prevenção e na repressão do incumprimento das obrigações fiscais por comportamentos evasivos ou fraudulentos, sem a qual se pode propagar um sentimento de impunidade capaz de distorcer ou até perverter a função redistributiva subjacente à criação do próprio sistema.

A eficácia da actividade desenvolvida pela administração tributária na dissuasão e na punição desses comportamentos lesivos do interesse público, deve ser avaliada a dois níveis:

Na capacidade de detecção e fiscalização dos infractores e de apuramento dos valores devidos pela prática das infracções;

Na capacidade de cobrar coercivamente as importâncias em dívida, salvaguardados todos os direitos legalmente atribuídos aos devedores para se oporem a essa cobrança se a não entenderem como devida.

Ciente da importância desta avaliação e da necessidade de dar continuidade ao trabalho iniciado no âmbito do parecer sobre a CGE de 1996, junto dos serviços centrais da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) afectos à prevenção e inspecção tributária, o Tribunal de Contas, decidiu realizar uma auditoria aos serviços da mesma Direcção-Geral que têm a seu cargo todo o processo de cobrança coerciva de dívidas fiscais cujas liquidações não tenham sido pagas voluntariamente nos prazos normais de cobrança

Sendo a primeira vez que o Tribunal de Contas se debruça sobre esta área, os objectivos definidos para a acção foram por um lado, a identificação dos circuitos de documentos e procedimentos existentes nos sectores de execuções fiscais e por outro, a análise do sistema de apuramento e controlo de resultados (resolução das dívidas em execução fiscal), como forma de avaliação da capacidade de cobrança coerciva da administração fiscal.

Uma vez que a auditoria em questão se enquadrava no âmbito dos trabalhos do presente parecer, o Tribunal decidiu que a mesma incidiria sobre as liquidações não pagas durante os prazos de cobrança voluntária findos em 1997.

Com este propósito solicitou à DGCI a listagem dessas mesmas liquidações, na esfera de controlo da Direcção Distrital de Finanças de Lisboa (DDFL), por previsivelmente ser a que, no País, registaria valores mais significativos em número de processos e em quantia exequenda, previsão que se veio a confirmar.

Por motivos que se prenderam com a impossibilidade da DGCI em afectar durante vários dias recursos locais, por forma a obter a discriminação das dívidas não fiscais e das dívidas fiscais não enquadráveis no imposto sobre o rendimento (IR), no imposto sobre o valor acrescentado (IVA) e na contribuição autárquica (CA), o universo inicialmente apontado veio a reduzir-se às dívidas fiscais de IR, IVA e CA enquadráveis no período referido.

Refira-se que segundo dados da DGCI, 86 % da quantia exequenda afecta aos processos instaurados por relaxes em 1997 no distrito de Lisboa foi proveniente de IR e de IVA por cobrar.

Dada a dispersão das dívidas a analisar por múltiplos serviços e as limitações com que o Tribunal de Contas se tem vindo a debater em matéria de recursos humanos e que afectam de um modo particular o Sector de Auditoria que tem a seu cargo o controlo da receita do Estado, foi necessário delimitar o universo dos serviços a auditar.

Deste modo, com base em indicadores que o Tribunal considerou representativos da distribuição das dívidas de IR, IVA e CA pelas áreas afectas aos serviços locais sob jurisdição da DDFL, optou-se por seleccionar um serviço de cada uma das zonas em que actualmente se encontra dividida aquela DDF e que foram a Repartição de Finanças do 3.º Bairro Fiscal de Lisboa (zona ocidental) e a Repartição de Finanças do 8.º Bairro Fiscal de Lisboa (zona oriental).

É de salientar que estas repartições de finanças são responsáveis pelos processos a que correspondiam as maiores dívidas em execução fiscal por serviço local, para o último período em que foram disponibilizados dados pela DDFL (Agosto de 1998) com 10,5 % (8.º Bairro) e 8,2 % (3.º Bairro) da quantia exequenda afecta ao distrito de Lisboa.

O Sector de Execuções Fiscais da Secção de Justiça Tributária foi o serviço dentro de cada uma das RF seleccionadas, sobre o qual incidiu a acção dos técnicos do Tribunal de Contas, não abrangendo portanto, o Sector de Contencioso da mesma Secção.

3.2.6.1 — Enquadramento normativo

A execução fiscal consiste no processo mediante o qual a administração fiscal procede à cobrança coerciva das dívidas do Estado. Tendo-se esgotado o prazo de pagamento voluntário, deverá ser emitido um título executivo, denominado certidão de dívida; a referida certidão é o pressuposto formal do processo executivo tributário.

Os diplomas legais que regulam as execuções fiscais são, essencialmente, o Código de Processo Tributário, no que respeita ao regime geral, e no tocante aos regimes excepcionais, o Decreto-Lei n.º 225/94, de 5 de Setembro, e o Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 235-A/96, de 9 de Dezembro.

3.2.6.2 — Análise da actividade em 1997 baseada em elementos estatísticos

3.2.6.2.1 — Nacional

Tendo em vista a apresentação de uma perspectiva global sobre a área a que os serviços auditados se encontram afectos foi efectuada uma análise da actividade da área das execuções fiscais, com base numa publicação da Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística (DSPE) da DGCI, intitulada de «Execuções fiscais — 1997» e destinada à apresentação de um conjunto de estatísticas sobre a actividade da área das execuções fiscais em 1997 e respectivos comentários.

Nas considerações gerais desse documento começa por referir-se que *«a área das execuções fiscais, como componente da área funcional da justiça tributária, continua indubitavelmente no momento presente a causar as maiores preocupações aos vários níveis das hierarquias, pelo crescimento do volume de processos em saldo e expressão significativa das respectivas quantias exequendas que se tem verificado nos últimos anos, especialmente em 1997»;* sobre o movimento anual de saldos nas repartições de finanças é ainda mencionado que o *«[...] afluxo contínuo de instauração não teve a devida contrapartida na extinção, de que resultou a crescente subida de alguns saldos, especialmente da quantia exequenda, o que é deveras preocupante».*

Neste documento, os processos de execução fiscal encontram-se divididos, consoante a natureza e a origem da dívida a cobrar coercivamente, em processos de contribuições e impostos (CI), em que se destacam os relativos a dívidas de IR e de IVA, englobando ainda as de CA, e de dívidas diversas (DD), na maior parte afectos a dívidas à segurança social; convém relembrar que a deslocação realizada pelos serviços do Tribunal apenas incidiu sobre processos de CI instaurados por dois serviços locais da DDFL e relativos a dívidas de IR, IVA e CA pela falta de pagamento das respectivas importâncias durante prazos de cobrança voluntária findos em 1997.

No final de 1997 e de acordo com os dados apurados pela DSPE, 81 % dos processos existentes e 57 % da quantia exequenda eram relativos a dívidas fiscais (CI), como resultado do crescente peso relativo dessas dívidas face às não fiscais (DD), no biénio então concluído, por força da evolução para 1 746 361 processos de natureza fiscal (mais 27,3 % do que os existentes no final de 1995) e, sobretudo, para 1 029 021 906 contos de dívidas fiscais (que aumentaram 60,5 % no mesmo período).

Esta evolução ascendente ficou a dever-se essencialmente ao agravamento das dívidas de IR e de IVA, apesar da entrada em vigor em 15 de Setembro de 1996, da chamada «Lei Mateus», ou seja, do regime especial de regularização de dívidas criado pelo Decreto-Lei n.º 124/96; no final de 1997, a quantia exequenda de IR (30,4 %) e de IVA (53 %) representava mais de quatro quintos da dívida de CI e tinha aumentado o seu peso relativo pelo crescimento verificado nesse ano, sobretudo no IR (mais 60,8 %) mas também no IVA (17,3 %), dado que o acréscimo das restantes dívidas de CI fora irrelevante.

Segundo o entendimento expresso no documento da DSPE, os valores atingidos no final de 1997 pelo saldo de execuções fiscais, em número de processos e dívida exequenda, representam para a administração fiscal, numa óptica futura, um *«[...] ónus pesado e preocupante na medida em que no início de cada ano, independentemente da instauração ou da conclusão que ocorrer, à partida se ter de contar com um volumoso e oneroso encargo gerador de índices de acumulação de serviço ou de procedimentos com rentabilidades que por vezes não se justificam».*

Estes valores, apesar de serem apontados no referido documento como *«o resultado de uma situação com alguns anos de existência, pese embora as sucessivas medidas desenvolvidas para a combater»,* foram claramente acentuados em 1997, como se comprova, tomando como exemplo a evolução registada a nível nacional no âmbito das contribuições e impostos, com o crescimento de 13,7 % dos processos e 24,1 % das dívidas que se traduziu pela acumulação de 211 505 processos (à média mensal de 17 625) e de quase 200 milhões de contos (a uma média mensal superior a 16,5 milhões).

Por ser igualmente revelador da situação dos processos de execução fiscal relativos a dívidas fiscais, analisa-se seguidamente a distribuição dos movimentos verificados em 1997 por tipo de ocorrência, fazendo anteceder essa análise pela descrição sumária do circuito relativo a essa movimentação.

Os processos são actualmente instaurados nas repartições de finanças e nelas permanecem até à respectiva extinção, excepto se forem remetidos aos tribunais para efeito de decisão judicial sobre os mesmos, devendo ser devolvidos após essa sentença transitar em julgado.

Os processos e dívidas considerados pela DSPE na determinação dos saldos de execuções fiscais afectos às repartições resultaram das instaurações por relaxe, conferência, reconstituição, retoma dos declarados em falhas ou devoluções dos tribunais que não tivessem ainda sido cobrados, anulados, declarados em falhas, prescritos, remetidos aos tribunais ou não abatidos por outros motivos que não foram especificados.

Para efeito da análise a realizar torna-se importante introduzir o conceito de dívida potencial em determinado período que, por origem, se define como resultante da agregação das dívidas remanescentes do período anterior aos acréscimos verificados no período (por instauração devida a relaxe ou outros motivos); por destino, a dívida potencial é expressa pela agregação dos abatimentos ocorridos nesse período (por cobrança, anulação ou outros motivos) às dívidas transitadas para o período seguinte.

Este conceito de dívida potencial inclui todos os saldos afectos às repartições de finanças e aos tribunais mas apenas considera os acréscimos e abatimentos verificados nas repartições sem neles incluir as transferências de e para os tribunais, pois estes produzem decisões judiciais sobre as dívidas em execução fiscal, mas não as instauram nem extinguem.

Assim definida, à dívida potencial das execuções fiscais de contribuições e impostos em 1997 corresponderam 2 151 698 processos (71,3 % dos quais transitados do ano anterior) e 1205,4 milhões de contos (68,8 % deste valor já era devido no final de 1996), sendo que o acréscimo verificado durante 1997 foi praticamente devido a instaurações por relaxe (96,7 % das dívidas acrescidas); quanto ao destino da dívida potencial, 81,2 % dos processos e 85,4 % das dívidas que a constituem transitaram para 1998 enquanto os abatimentos se distribuíram principalmente pela cobrança (54,5 % das dívidas abatidas) e pelas anulações (28 %).

Note-se ainda que, em 1997, os 363,9 milhões de contos de dívidas instauradas por relaxe corresponderam a 30,2 % da respectiva dívida potencial, enquanto os 96,2 milhões que foram cobrados apenas representaram 8 % dessa mesma dívida.

No início de 1997, a esmagadora maioria das dívidas fiscais (98,5 % dos processos e 94,4 % da quantia exequenda) encontrava-se nas repartições de finanças, situação que se manteve até ao final desse ano, tendo a transferência de processos de e para os tribunais assumido valores muito reduzidos (só 1 % das dívidas acrescidas nas repartições foi proveniente dos tribunais e também só 6 % das abatidas foi transferida para os tribunais).

É também de referir que, de acordo com os dados apurados pela DSPE, durante 1997 foram objecto de suspensão legal 1 878 759 processos relativos a 236,5 milhões de contos de dívidas fiscais.

Para a quase totalidade desses processos (96 %) e para quase metade dessas dívidas (44 %), as interrupções ficaram a dever-se ao pagamento em prestações, sendo ainda de considerar a deprecação (expedição de carta precatória contendo os elementos relevantes do processo para a repartição de finanças da área fiscal para onde o devedor se mudou depois da instauração desse processo para nessa repartição se prosseguir a execução) de 31 % das dívidas suspensas, enquanto a reclamação graciosa, a impugnação e o recurso judiciais, a oposição à execução e o embargo de terceiros apenas suspenderam 18 % das referidas dívidas.

Como seria de esperar, a dívida potencial de contribuições e impostos (DPCI) também se fica essencialmente a dever às execuções fiscais de IVA (50,9 % do total) e de IR (31,4 %); na origem da DPCI, destaca-se o elevado ritmo de instauração de dívidas de IR durante 1997, quase atingindo o valor das dívidas desse imposto transitadas do ano anterior, enquanto as instaurações de IVA foram inferiores a um terço do valor inicialmente devido e as restantes instaurações (incluindo as de CA) não atingiram um quarto das dívidas remanescentes após 1996.

Quanto ao destino da DPCI e como regra válida para todas as principais componentes, prevalece claramente a manutenção sobre a extinção das dívidas, verificando-se que, por cada 100 contos de dívida potencial:

De IR, 83 transitaram para 1998, 10 foram cobrados e 7 foram anulados;

De IVA, 89 transitaram para 1998, 7 foram cobrados e 4 foram anulados;

Do restante, 80 transitaram para 1998, 8 foram cobrados e 12 foram anulados ou extintos por outros motivos.

Para complementar a análise, apresenta-se o quadro relativo à evolução a nível nacional, em valor absoluto (número de processos e milhares de escudos em dívida) e em percentagem face à respectiva dívida potencial (por origem e por destino), para cada uma das principais componentes das contribuições e impostos (IR, IVA e restantes) e para as dívidas diversas.

	IR		IVA		Restantes		Contribuições e impostos		Dívidas diversas		Total	
	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas
Saldo inicial	*174 188*	*194 819 252$00*	*629 269*	*464 614 274$00*	*731 399*	*169 841 526$00*	*1 534 856*	*829 275 052$00*	*397 066*	*808 507 095$00*	*1 931 922*	*1 637 782 147$00*
Nas repartições de finanças	173 220	190 478 538$00	619 184	433 135 124$00	719 775	159 426 852$00	1 512 179	783 040 514$00	382 275	658 784 324$00	1 894 454	1 441 824 838$00
Nos tribunais	968	4 340 714$00	10 085	31 479 150$00	11 624	10 414 674$00	22 677	46 234 538$00	14 791	149 722 771$00	37 468	195 957 309$00
Acréscimos	*222 019*	*183 613 770$00*	*132 621*	*148 632 273$00*	*262 202*	*43 916 137$00*	*616 842*	*376 162 180$00*	*46 432*	*59 727 404$00*	*663 274*	*435 889 584$00*
Por relaxes	220 002	181 823 653$00	124 932	143 215 374$00	235 441	38 896 470$00	580 375	363 935 497$00	39 453	50 568 381$00	619 828	414 503 878$00
Por outros motivos	2 017	1 790 117$00	7 689	5 416 899$00	26 761	5 019 667$00	36 467	12 226 683$00	6 979	9 159 023$00	43 446	21 385 706$00
Dívida potencial	**396 207**	**378 433 022$00**	**761 890**	**613 246 547$00**	**993 601**	**213 757 663$00**	**2 151 698**	**1 205 437 232$00**	**443 498**	**868 234 499$00**	**2 595 196**	**2 073 671 731$00**
Abatimentos	*98 978*	*65 327 278$00*	*91 583*	*68 054 461$00*	*214 776*	*43 033 587$00*	*405 337*	*176 415 326$00*	*40 408*	*90 203 661$00*	*445 745*	*266 618 987$00*
Por cobrança	67 007	37 146 754$00	55 195	42 031 704$00	133 821	16 975 638$00	256 023	96 154 096$00	18 172	12 665 381$00	274 195	108 819 477$00
Por anulação	29 763	24 831 924$00	24 771	17 022 591$00	29 776	7 540 023$00	84 310	49 394 538$00	4 451	4 651 309$00	88 761	54 045 847$00
Por outros motivos	2 208	3 348 600$00	11 617	9 000 166$00	51 179	18 517 924$00	65 004	30 866 690$00	17 785	72 886 971$00	82 789	103 753 661$00
Saldo final	*297 229*	*313 105 744$00*	*670 307*	*545 192 086$00*	*778 825*	*170 724 076$00*	*1 746 361*	*1 029 021 906$00*	*403 090*	*778 030 838$00*	*2 149 451*	*1 807 052 744$00*
Nas repartições de finanças	295 892	307 066 845$00	858 437	508 645 626$00	766 588	159 905 942$00	1 720 917	975 618 413$00	386 616	602 819 110$00	2 107 533	1 578 437 523$00
Nos tribunais	1 337	6 038 899$00	11 870	36 546 460$00	12 237	10 818 134$00	25 444	53 403 493$00	16 474	175 211 728$00	41 918	228 615 221$00

	IR		IVA		Restantes		Contribuições e impostos		Dívidas diversas		Total	
	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas
Saldo inicial	*43,96*	*51,48*	*82,59*	*73,76*	*73,61*	*79,46*	*71,33*	*68,79*	*89,53*	*93,12*	*74,44*	*78,98*
Nas repartições de finanças	43,72	50,33	81,27	70,63	72,44	74,58	70,28	64,96	86,20	75,88	73,00	69,53
Nos tribunais	0,24	1,15	1,32	5,13	1,17	4,87	1,05	3,84	3,34	17,24	1,44	9,45
Acréscimos	*56,04*	*48,52*	*17,41*	*24,24*	*26,39*	*20,54*	*28,67*	*31,21*	*10,47*	*6,88*	*25,56*	*21,02*
Por relaxes	55,53	48,05	16,40	23,35	23,70	18,20	26,97	30,19	8,90	5,82	23,88	19,99
Por outros motivos	0,51	0,47	1,01	0,88	2,69	2,35	1,69	1,01	1,57	1,05	1,67	1,03
Dívida potencial	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Abatimentos	*24,98*	*17,26*	*12,02*	*11,10*	*21,62*	*20,13*	*18,84*	*14,63*	*9,11*	*10,39*	*17,18*	*12,86*
Por cobrança	16,91	9,82	7,24	6,85	13,47	7,94	11,90	7,98	4,10	1,46	10,57	5,25
Por anulação	7,51	6,56	3,25	2,78	3,00	3,53	3,92	4,10	1,00	0,54	3,42	2,61
Por outros motivos	0,56	0,88	1,52	1,47	5,15	8,66	3,02	2,56	4,01	8,39	3,19	5,00
Saldo final	*75,02*	*82,74*	*87,98*	*88,90*	*78,38*	*79,87*	*81,16*	*85,37*	*90,89*	*89,61*	*82,82*	*87,14*
Nas repartições de finanças	74,68	81,14	86,42	82,94	77,15	74,81	79,98	80,93	87,17	69,43	81,21	76,12
Nos tribunais	0,34	1,60	1,56	5,96	1,23	5,06	1,18	4,43	3,71	20,18	1,62	11,02

3.2.6.2.2 — Distrito de Lisboa

Analisada a actividade a nível nacional, deve agora realçar-se a macrocefalia dos distritos de Lisboa e Porto que, no seu conjunto, concentravam mais de metade das dívidas fiscais e não fiscais (54 % dos processos e 60 % da quantia exequenda), em 31 de Dezembro de 1997.

Considerando apenas o distrito de Lisboa, a respectiva DPCI correspondia a 35,5 % (em número de processos) e a 41,9 % (em quantia exequenda) dos resultados a nível nacional, confirmando a previsão que servira de base à selecção desta área para definir o universo das execuções fiscais sujeito à acção dos serviços do Tribunal.

Determinando o peso relativo desta área em cada uma das principais componentes da DPCI nacional, verificamos que, assumindo a maior quota distrital em qualquer dos casos, o valor que essa quota atinge nas dívidas de IVA (com 38,7 % do total) é menor do que nas de IR (42,8 %), sendo em ambas inferior ao das restantes dívidas (49,4 %), entre elas as de CA.

A comparação entre estas quotas permite concluir sobre o grau de centralização das dívidas das respectivas contribuições e impostos, no distrito de Lisboa; assim, verifica-se que as dívidas de IVA são as menos concentradas em Lisboa, enquanto as mais centralizadas neste distrito são as não resultantes de IR ou de IVA por pagar.

Comparando a distribuição da DPCI pelas suas principais componentes (IR, IVA e restantes) verificada no distrito de Lisboa com a verificada a nível nacional, conclui-se que apresentam uma estrutura similar (quase um terço para IR, cerca de metade para IVA, cerca de um quinto para as restantes), apenas com um desvio, da ordem dos 3 % a 4 %, entre IVA (com maior peso a nível nacional) e os restantes que não IR (com maior peso em Lisboa).

Também se verificou ser a estrutura da DPCI no distrito de Lisboa, tanto por origem (70,4 % das dívidas transitaram do ano anterior e 29,6 % foram instauradas em 1997), como por destino (14,6 % das dívidas foram extintas e 85,4 % transitaram para 1998), muito similar à apurada a nível nacional, conforme se pode verificar no próximo quadro, embora com menor peso relativo da extinção por cobrança (6,4 % em Lisboa contra 8 % no total), uma vez que a cobrança apurada em Lisboa apenas correspondeu a 33,6 % do total, enquanto a extinção na sua globalidade atingiu 39,5 % do valor nacional.

Como resultado da actividade exercida na área das execuções fiscais pelas repartições de finanças, encontravam-se 2 107 533 processos instaurados e não extintos até ao final de 1997, a que correspondiam dívidas no valor 1578,4 milhões de contos, 61,8 % dos quais relativos a contribuições e impostos em falta (quase um terço afecto a IR e mais de metade a IVA).

Por sua vez, as repartições do distrito de Lisboa tinham a seu cargo 643 357 processos de contribuições e impostos relativos às dívidas fiscais que transitaram para 1998, no valor de 421,6 milhões de contos (43,2 % da quantia exequenda a nível nacional); os últimos dados disponíveis, reportados a Agosto do mesmo ano, registam uma evolução para 647 655 processos e 459,1 milhões de contos em dívida, revelando um abrandamento no crescimento desses saldos, face ao ritmo verificado em 1997.

	IR		IVA		Restantes		Contribuições e impostos		Dívidas diversas		Total	
	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas
Saldo inicial	*60 810*	*83 486 521$00*	*244 296*	*180 536 991$00*	*264 757*	*91 146 946$00*	*569 863*	*355 170 458$00*	*107 744*	*341 992 159$00*	*677 607*	*697 162 617$00*
Nas repartições de finanças	60 700	82 717 835$00	242 071	172 240 721$00	262 058	87 890 917$00	564 829	342 849 473$00	105 346	312 140 788$00	670 175	654 990 261$00
Nos tribunais	110	768 686$00	2 225	8 296 270$00	2 699	3 256 029$00	5 034	12 320 985$00	2 398	29 851 371$00	7 432	42 172 356$00
Acréscimos	*66 064*	*78 295 218$00*	*47 950*	*56 901 986$00*	*79 801*	*14 430 445$00*	*193 815*	*149 627 649$00*	*12 612*	*17 763 896$00*	*206 427*	*167 391 545$00*
Por relaxes	65 192	76 979 261$00	44 586	55 036 236$00	59 046	12 250 305$00	168 824	144 265 802$00	6 479	8 517 625$00	175 303	152 783 427$00
Por outros motivos	872	1 315 957$00	3 364	1 865 750$00	20 755	2 180 140$00	24 991	5 361 847$00	6 979	9 159 023$00	31 970	14 520 870$00
Dívida potencial	**126 874**	**161 781 739$00**	**292 246**	**237 438 977$00**	**344 558**	**105 577 391$00**	**763 678**	**504 798 107$00**	**120 356**	**359 756 055$00**	**884 034**	**864 554 162$00**
Abatimentos	*25 211*	*23 661 189$00*	*25 971*	*24 283 137$00*	*63 477*	*21 796 246$00*	*114 659*	*69 740 572$00*	*14 037*	*75 373 887$00*	*128 696*	*145 114 459$00*
Por cobrança	17 772	11 117 857$00	15 024	15 442 527$00	27 471	5 703 831$00	60 267	32 264 215$00	4 382	5 780 334$00	64 649	38 044 549$00
Por anulação	7 005	11 255 777$00	7 021	6 375 543$00	5 495	3 778 208$00	19 521	21 409 528$00	382	626 207$00	19 903	22 035 735$00
Por outros motivos	434	1 287 555$00	3 926	2 465 067$00	30 511	12 314 207$00	34 871	16 066 829$00	9 273	68 967 346$00	44 144	85 034 175$00
Saldo final	*101 663*	*138 120 550$00*	*266 275*	*213 155 840$00*	*281 081*	*83 781 145$00*	*649 019*	*435 057 535$00*	*106 319*	*284 382 168$00*	*755 338*	*719 439 703$00*
Nas repartições de finanças	101 494	136 779 465$00	263 492	203 889 046$00	278 371	80 893 002$00	643 357	421 561 513$00	103 445	242 839 660$00	746 802	664 401 173$00
Nos tribunais	169	1 341 085$00	2 783	9 266 794$00	2 710	2 888 143$00	5 662	13 496 022$00	2 874	41 542 508$00	8 536	55 038 530$00

	IR		IVA		Restantes		Contribuições e impostos		Dívidas diversas		Total	
	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas	Processos	Quantias exequendas
Saldo inicial	*47,93*	*51,60*	*83,59*	*76,04*	*76,84*	*86,33*	*74,62*	*70,36*	*89,52*	*95,06*	*76,65*	*80,64*
Nas repartições de finanças	47,84	51,13	82,83	72,54	76,06	83,25	73,96	67,92	87,53	86,76	75,81	75,76
Nos tribunais	0,09	0,48	0,76	3,49	0,78	3,08	0,66	2,44	1,99	8,30	0,84	4,88
Acréscimos	*52,07*	*48,40*	*16,41*	*23,96*	*23,16*	*13,67*	*25,38*	*29,64*	*10,48*	*4,94*	*23,35*	*19,36*
Por relaxes	51,38	47,58	15,26	23,18	17,14	11,60	22,11	28,58	5,38	2,37	19,83	17,67
Por outros motivos	0,69	0,81	1,15	0,79	6,02	2,06	3,27	1,06	5,80	2,55	3,62	1,68
Dívida potencial	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**
Abatimentos	*19,87*	*14,63*	*8,89*	*10,23*	*18,42*	*20,64*	*15,01*	*13,82*	*11,66*	*20,95*	*14,56*	*16,78*
Por cobrança	14,01	8,87	5,14	6,50	7,97	5,40	7,89	6,39	3,64	1,61	7,31	4,40
Por anulação	5,52	6,96	2,40	2,69	1,59	3,58	2,56	4,24	0,32	0,17	2,25	2,55
Por outros motivos	0,34	0,80	1,34	1,04	8,86	11,66	4,57	3,18	7,70	19,17	4,99	9,84
Saldo final	*80,13*	*85,37*	*91,11*	*89,77*	*81,58*	*79,36*	*84,99*	*86,18*	*88,34*	*79,05*	*85,44*	*83,22*
Nas repartições de finanças	80,00	84,55	90,16	85,87	80,79	76,62	84,24	83,51	85,95	67,50	84,48	76,85
Nos tribunais	0,13	0,83	0,95	3,90	0,79	2,74	0,74	2,67	2,39	11,55	0,97	6,37

3.2.6.3 — Repartição de Finanças do 3.º Bairro Fiscal de Lisboa

No período sobre que incidiu a auditoria do Tribunal de Contas, a Secção de Justiça Tributária desta Repartição de Finanças contava com nove funcionários sob a directa dependência do chefe da Repartição; destes, sete exerciam funções no sector de execuções fiscais, tendo por finalidade a instauração e tramitação dos respectivos processos, bem como dos processos relativos à adesão aos regimes especiais para recuperação de dívidas regulados pelos Decretos-Leis n.os 225/94 e 124/96, para além da elaboração e expedição das cartas precatórias sempre que a prossecução dos processos assim o exigisse.

Esta Repartição de Finanças contava apenas com 70 % do número de funcionários constantes do respectivo quadro de pessoal e, dos elementos disponíveis, quase metade se encontrava na situação de deslocada de outros serviços da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), por um período de 90 dias concluído no final de Março de 1999.

O sector de execuções fiscais foi dos mais afectados pela escassez de efectivos pois esteve a funcionar apenas com três elementos durante três meses, até Março de 1998, o que, dada a dimensão da área fiscal em causa, se traduziu pelo atraso na instauração dos processos e demais tramitação processual, sobretudo da que não decorresse da iniciativa dos devedores em regularizar as respectivas dívidas.

Os funcionários com que o sector foi posteriormente reforçado foram utilizados em 1.ª instância para recuperar o atraso na produção, expedição e registo informático de elementos processuais básicos, tarefa que necessitou de execução prioritária até final de 1998.

O acréscimo dos efectivos foi apontado pelo chefe da Repartição de Finanças, como crucial para o sector poder conciliar iniciativas tendentes à cobrança das dívidas e a gestão corrente dos processos que, em Agosto de 1998, já eram 18 330, só de contribuições e impostos, a que correspondiam dívidas superiores a 37,5 milhões de contos (8,2 % das dívidas desta natureza existentes no distrito de Lisboa).

Solicitado a pronunciar-se sobre esta auditoria, o chefe da Repartição caracterizou o seu conteúdo como globalmente aceitável, salientando que o diagnóstico efectuado veio confirmar uma situação decorrente da concentração de três antigos bairros fiscais na área correspondente à Repartição do actual 3.º Bairro Fiscal, associada à falta de recursos humanos e de programas informáticos capazes de responder às necessidades; referiu também que esta situação já era conhecida dos serviços da DGCI devido à realização de outras análises e auditorias internas mas que a administração fiscal a estava a resolver, com o ingresso de estagiários e com a actualização e melhoramento dos programas informáticos.

Os atrasos e falhas processuais apontados foram justificados como consequência de um *«permanente atendimento ao balcão»* que não permitiria desempenhar tarefas de retaguarda com os níveis de concentração desejados e necessários.

Para o responsável pela Repartição, o atraso no registo de processos face à entrada das respectivas certidões de relaxe fica a dever-se à demora dos serviços informáticos em remeter os suportes magnéticos com a informação necessária à instauração dos processos na aplicação informática criada para o efeito; reconhece ainda serem as citações dos executados, efectuadas por via postal, objecto de muitas devoluções, apesar da chamada de atenção que refere já ter efectuado aos serviços dos correios.

Finalmente, o chefe da Repartição revela ter direccionado a gestão para a organização dos serviços, tendo necessidade, devido à escassez de meios humanos, de deslocar internamente pessoal para execução de tarefas pontuais e inadiáveis, em prejuízo de serviços que pela sua natureza podem aguardar, uma vez que as exigências funcionais não se esgotam nas execuções fiscais, apesar deste ser um sector a que tem prestado grande atenção.

Igualmente solicitada a pronunciar-se sobre esta auditoria, o director da 1.ª Direcção de Finanças de Lisboa (que actualmente é responsável pela área correspondente à zona ocidental da DDFL) veio complementar os comentários do chefe da Repartição, com a apresentação de um quadro destinado a sintetizar dados estatísticos sobre as fases em que se encontravam os processos quando essa informação foi solicitada para amostras das cinco áreas locais previamente seleccionadas como sendo as mais devedoras do distrito de Lisboa.

Desse quadro foi evidenciado que, apesar da amostragem recair sobre processos de execução fiscal de instauração recente (mas que, em regra, não era inferior a um ano) apenas 34 % de 164 dos processos incluídos nas amostras se encontravam ainda nas primeiras fases processuais (instauração e citação), valor que diminuía para 8 % e 20 % quando apenas consideradas as 10 maiores dívidas de IR e de IVA de cada uma das 5 áreas.

Este comentário deve no entanto ser complementado pela indicação de terem sido anulados 28 % dos processos (incluindo 42 % das maiores dívidas de IR e 37 % das maiores dívidas de IVA) e de 20 % deles se encontrarem suspensos (mas garantidos), o que vem claramente confirmar a dificuldade (também evidente quando se analisam os resultados globais da actividade da área de execuções fiscais em 1997) em conseguir cobrar coercivamente dívidas fiscais (nomeadamente as maiores, na maioria resultantes de fiscalizações).

O director salientou igualmente que só um dos processos por dívidas de IR analisados nesta Repartição se encontrava ainda na fase de citação, mas também referiu que os restantes processos se encontravam suspensos ou anulados e reconheceu que os processos por dívidas de IVA e de CA analisados ainda se encontravam na sua maior parte na fase de citação (encontrando-se os restantes processos suspensos mas garantidos).

3.2.6.3.1 — Principais circuitos de documentos e procedimentos

Para cumprimento de um dos objectivos desta acção foram identificados como sendo os principais circuitos de documentos e procedimentos existentes neste sector, os definidos pelo regime geral para instauração dos processos de execução fiscal e citação dos executados e demais procedimentos subsequentes.

E ainda o circuito relativo à adesão ao regime excepcional previsto pelo Decreto-Lei n.º 124/96.

3.2.6.3.2 — Análise dos processos seleccionados

Foram constituídas 3 amostras de dívidas, uma por cada imposto (IR, IVA e CA); cada amostra foi formada pelas 10 dívidas de maior valor com prazo de cobrança voluntária concluído em 1997, certidão emitida pelo respectivo serviço administrador e remetida para esta Repartição; no caso do IVA foram ainda acrescidas 19 situações anómalas correspondentes a dívidas com liquidação não nula mas certidão de valor omisso (5) ou vice-versa (9) e às 5 maiores dívidas sem certidão extraída.

3.2.6.3.2.1 — Dívidas de imposto sobre o rendimento

As 10 maiores dívidas de IR resultaram da actividade da Inspecção Tributária e valiam no seu conjunto 6 458 304 588$ de imposto e juros compensatórios em falta, 80,2 % do qual relativo a 7 liquidações de IRS a uma única entidade e o restante por IRC liquidado a 3 outras pessoas colectivas.

As liquidações de IRS foram emitidas no âmbito de um processo já descrito no parecer sobre a CGE de 1996, na parte relativa à acção desenvolvida pelos serviços do Tribunal junto dos serviços centrais da Inspecção Tributária.

Refira-se que estas liquidações resultaram de uma acção inspectiva junto de entidades gestoras de fundos de investimento mobiliário que veio a determinar dívidas imputadas ao Banco de Portugal pela não retenção nem entrega do IRS relativo a rendimentos pagos a esses fundos no triénio de 1991 a 1993.

Foram inicialmente liquidados 1 547 678 187$ (devidos desde 1991), 1 159 706 505$ (1992) e 491 505 515$ (1993), valores que não foram pagos no respectivo prazo de cobrança voluntária concluído em 12 de Março de 1997, por terem sido objecto de reclamação pelo Banco de Portugal, tendo dado origem à emissão de certidões de dívida em 26 de Junho de 1997 e à instauração de processos de execução fiscal em 14 de Outubro de 1997 (quando as certidões tinham dado entrada na repartição em 2 de Julho de 1997).

Da reclamação resultou nova acção inspectiva desta vez junto do Banco de Portugal que veio a determinar uma redução do imposto devido para 142 478 660$ (1991), 370 763 629$ (1992) e 136 239 253$ (1993), e um despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF) em 17 de Junho de 1997, no sentido de dispensar o Banco de Portugal dos juros compensatórios e de mora que fossem devidos, por se tratar de uma matéria que não era pacífica, como fora comprovado pela revisão dos valores em falta.

Como consequência e segundo orientação do director distrital de finanças de Lisboa foi efectuada uma anulação parcial da dívida relativa a 1991 para o valor previamente referido, o qual veio a ser pago em 27 de Março de 1998, facto que levou à extinção do respectivo processo de execução fiscal, uma vez que fora deferido o não pagamento de custas, pelas mesmas razões da não exigibilidade dos juros, por despacho do director-geral dos Impostos de 12 de Dezembro de 1997.

Quanto às dívidas de 1992 e 1993, as liquidações iniciais foram anuladas, facto que determinou a extinção dos respectivos processos de execução fiscal em 21 de Novembro de 1997, e substituídas por liquidações emitidas em 26 de Novembro de 1997 pelos valores previamente referidos, tendo sido pagas em 9 de Janeiro de 1998, no decurso do respectivo prazo de cobrança voluntária.

Entretanto, por incluírem ainda juros compensatórios, tinham sido indevidamente emitidas, em 3 de Outubro de 1997, duas liquidações relativas a 1992 e 1993, às quais se vieram juntar, por erro devido a duplicação, mais duas emitidas, em 22 de Outubro de 1997, para os mesmos factos tributários mas de valor superior devido ao crescimento dos juros.

Estas quatro liquidações não foram obviamente pagas pelo Banco de Portugal e vieram a originar a emissão de certidões de dívida e a instauração de um novo processo de execução fiscal em 15 de Junho de 1998 pela dívida (inexistente) de 1 978 570 627$, o qual só foi considerado em condições para ser anulado em Janeiro de 1999, já no decurso da acção dos serviços do Tribunal.

A instauração de uma execução fiscal deste valor e nestas circunstâncias coloca seriamente em causa a existência de um controlo prévio que elimine as dívidas que não são efectivas e que devem ser anuladas antes da remessa das respectivas certidões para os sectores de execução fiscal, sem o que estes vão ser sobrecarregados com tramitação processual totalmente desnecessária, restringindo-se ainda mais a sua operacionalidade, já limitada pela flagrante falta de recursos.

Não foi possível analisar o processo da maior das dívidas de IRC, por ter sido transferida para a Repartição do 2.º Bairro Fiscal (devido a alteração na morada fiscal do devedor), onde foi instaurada a respectiva execução fiscal no decurso da qual, segundo informação de 20 de Novembro de 1998, teria sido efectuado o pagamento de 12 % do quase meio milhão de contos em dívida.

Relativamente às restantes duas dívidas, foram analisados os respectivos processos, ambos findos por anulação das liquidações efectuada pelo serviço administrador do IR e demonstrada num dos processos pela respectiva ordem de anulação e no outro pela impressão do registo da anulação no sistema informático de cobrança do IR.

Face a estes resultados apurados na análise descrita, entendeu-se analisar mais 11 dívidas de IR em execução fiscal, de acordo com os seguintes critérios:

- Outras dívidas imputadas a devedores constantes das amostras (6);
- Dívidas consideradas num termo de adesão ao regime previsto no Decreto-Lei n.º 124/96 (4);
- Dívidas transferidas da repartição do 2.º Bairro Fiscal de Lisboa (1).

No total, foram analisados 16 processos de execução fiscal relativos a 21 dívidas (13 de IRS e 8 de IRC) imputadas a 8 devedores (7 dos quais pessoas colectivas); os resultados da análise dessas dívidas encontram-se sintetizados no quadro seguinte, merecendo ainda estes comentários:

- O intervalo entre o final do prazo de cobrança voluntária e a emissão da certidão de relaxe (da responsabilidade do serviço administrador da receita devida), teve uma duração média de 3 a 4 meses, verificando-se não ter sido inferior a 2 nem superior a 6;
- O intervalo entre a recepção da certidão e a citação do devedor (da responsabilidade da repartição) teve uma duração média de 6 meses, mas maior flutuação pois variou entre 15 dias a 1 ano (embora neste caso a certidão tivesse demorado mês e meio a ser recebida, por ter sido transferida da Repartição do 2.º Bairro Fiscal);
- O processo da dívida com certidão mais antiga foi aquele em que a acção do sector se processou mais rapidamente até à citação; encontrava-se porém, suspenso há 3 anos, quando nessa altura já fora reconhecido pelo respectivo serviço administrador que a liquidação resultara de erro por si cometido, o que deveria ter extinto o processo por anulação da dívida (primeira dívida do devedor A);
- Em 4 processos não se detectou comprovativo da citação do devedor, 2 porque foram entretanto anulados e 2 porque os respectivos devedores já tinham incluído as dívidas em pedidos de adesão ao regime previsto no Decreto-Lei n.º 124/96;
- O aviso para citação do devedor de uma liquidação resultante de acção inspectiva, que só foi extraído quase 14 meses depois do prazo de cobrança se ter esgotado, veio a ser devolvido por mudança do executado para endereço desconhecido, sem que constem do processo procedimentos subsequentes (devedor D).

Processos de execução fiscal por dívidas de IR analisados na Repartição de Finanças do 3.º Bairro Fiscal de Lisboa

Devedor	Origem da dívida	Montante	Ano a que respeita	Fim do prazo de cobrança voluntária	Certidão de dívida	Instauração	Citação	Situação do processo	Observações
A	IRC	2 868 662$00	1992	30-05-94	17-09-94	27-09-94	30-09-94	Suspensão	Desde 26 de Janeiro de 1995, para anulação.
	IRC	240 301 430$00	1991	13-11-96	19-01-97	27-02-97	23-04-97	Suspensão	Desde 1 de Julho de 1997, por reclamação com prestação de garantia; pagamentos por conta no valor de 900 000$ (19 de Maio de 1997) e 3 640 554$ (25 de Fevereiro de 1998).
	IRC	(*a*) 320 751 773$00	1992	18-06-97	19-11-97	28-01-98	20-02-98	Anulação	Findo em 30 de Março de 1998 por anulação da DSCIR de 29 de Novembro de 1997, devido a declaração de substituição/oficiosa.
B	IRC	12 974 470$00	1991	06-01-97	12-03-97	18-11-97	10-03-98	Decreto-Lei n.º 124/96	Findo em 25 de Maio de 1998 por pagamento único de 8 170 096$ em 9 de Janeiro de 1998, com desconto de 80 % dos juros compensatórios.
C	IRC	(*a*) 465 090 097$00	1992	27-01-97	10-05-97	14-10-97	Não	Anulação	Findo em 28 de Dezembro de 1997, por anulação da DSCIR de 13 de Maio de 1997, devido a documento de correcção.

Devedor	Origem da dívida	Montante	Ano a que respeita	Fim do prazo de cobrança voluntária	Certidão de dívida	Instauração	Citação	Situação do processo	Observações
	IRC	84 502 636$00	1992	09-07-97	19-11-97	06-02-97	Não	Anulação	Findo por anulação da DSCIR de 29 de Novembro de 1997, devido a documento de correcção.
D	IRC	18 219 403$00	1992	27-01-97	10-05-97	16-01-98	19-03-98	Citação	Aviso devolvido em 26 de Março de 1998, por mudança do devedor para endereço desconhecido.
E	IRS	20 272 868$00	1989	06-02-95	13-05-95	14-08-95	31-01-97	Decreto-Lei n.º 124/96	Pagamento de 35 868 102$ (13 de Fevereiro de 1998), de 218 000$ por custas (27 de Julho de 1998) e de 6 557 725$ em 24 prestações (de Novembro de 1997 a Outubro de 1999).
	IRS	16 703 457$00	1990	31-01-96	09-05-96	14-06-96	31.01-97	Decreto-Lei n.º 124/96.	
	IRS	3 387 560$00 6 196 139$00	1991 1991	15-01-97 29-01-97	10-05-97 10-05-97	16-01-98	18-03-98	Decreto-Lei n.º 124/96.	
F	IRC	60 060 545$00	1995	02-12-97	16-05-98	15-06-98	Não	Decreto-Lei n.º 124/96	Pagamento de 45 549 783$ (12 de Fevereiro de 1997) de imposto e requerimento para a anulação de 14 510 762$ de juros compensatórios.
G	IRS	9 246 815$00 365 551$00	1995 1995	12-03-97 12-03-97	26-06-97 26-06-97	14-10-97	Não	Decreto-Lei n.º 124/96	Indeferimento de pedido de dação de bens e notificação do executado em 20 de Julho de 1998, sem posterior evolução.
H	IRS	1 547 678 187$00	1991	12-03-97	26-06-97	14-10-97	17-03-98	Anulação	Pagamento parcial de 142 478 660$ em 27 de Março de 1998 com anulação da restante dívida.
	IRS	1 159 706 505$00	1992	12-03-97	26-06-97	14-10-97	17-03-98	Anulação	Findo em 21 de Novembro de 1997 por anulação da execução.
	IRS	(*a*) 491 505 515$00	1993	12-03-97	26-06-97	14-10-97	17-03-98	Anulação	Idem.
	IRS	(*a*) 733 782 459$00 (*a*) 253 342 209$00 (*a*) 736 951 726$00 (*a*) 254 494 233$00	1992 1993 1992 1993	17-11-97 17-11-97 03-12-97 03-12-97	16-05-98 16-05-98 16-05-98 16-05-98	15-06-98	23-06-98	Anulação	A extinguir por anulação da execução.

(*a*) Contido na amostra inicial.

Verificou-se que o plano para pagamento de quatro dívidas de IRS no regime previsto pelo Decreto-Lei n.º 124/96, através de um pagamento inicial efectuado em 13 de Fevereiro 1998 e de 24 prestações mensais a pagar entre Fevereiro de 1997 e Outubro de 1999, se encontra afectado por lapsos cometidos na introdução dos dados e traduzidos na indevida dedução de 742 891$ ao imposto em falta e de 3 326 657$ aos juros compensatórios, o que conduziu ao apuramento de prestações de valor inferior ao devido (devedor E).

Tratando-se de matéria que não foi pacífica para a própria administração fiscal (retenção na fonte de IRC a direitos de autor pagos a entidades não residentes) foi requerida, em 31 de Dezembro de 1996, a regularização de uma dívida (a determinar pela inspecção tributária) através da adesão ao regime previsto no Decreto-Lei n.º 124/96, tendo nesse pedido sido igualmente requerida a dispensa de juros compensatórios (que veio a ser concedida por despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais em 28 de Novembro de 1997); tendo o imposto em falta sido pago em 12 de Dezembro de 1997, verificou-se que só em 7 de Julho de 1998 foi deferido o pedido de adesão e disso notificado o executado, bem como da necessidade de ainda pagar 20 % dos referidos juros para extinguir a mesma dívida, o que motivou requerimento ao chefe da Repartição em 7 de Outubro de 1998, no sentido de promover a anulação dos referidos juros sem que, do processo, conste posterior desenvolvimento (devedor F).

Foi indeferido em 30 de Abril de 1998, por despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, o pedido de dação do bem oferecido pelo devedor G para pagamento de um conjunto extenso de dívidas fiscais e à segurança social que excediam os 360 000 contos (e das quais o executado apenas confirmava 78 000 referindo resultar o restante de sucessivas presunções e correcções técnicas que não corresponderiam à realidade financeira do devedor), entre as quais as duas dívidas de IRS indicadas no quadro; o último elemento existente no processo consiste na cópia da notificação ao executado, em 20 de Julho de 1998, desta decisão e da alternativa apontada (o pagamento em 150 prestações ao abrigo do regime previsto no Decreto-Lei n.º 124/96).

3.2.6.3.2.2 — Dívidas de imposto sobre o valor acrescentado

No quadro seguinte sintetizam-se os resultados da análise a cinco processos para execução fiscal de IVA e respectivos juros compensatórios.

Processos de execução fiscal por dívidas de IVA analisados na Repartição de Finanças do 3.º Bairro Fiscal de Lisboa

Devedor	Origem da dívida		Montante	Período a que respeita	Fim do prazo de cobrança voluntária	Certidão de dívida	Instauração	Citação	Situação	Observações
A	Liq. adic. IVA		18 102 320$00	1993	30-11-97	30-06-98	07-98	21-07-98	Suspensão	Desde 3 de Setembro de 1998 por reclamação de 29 de Julho de 1998 com prestação de garantia bancária desde 12 de Agosto de 1998.
	Liq. adic. IVA	(a)	77 555 122$00	1993	30-11-97	30-06-98				
	Liq. adic. IVA	(a)	801 989 665$00	1994	30-11-97	30-06-98				
	Liq. adic. IVA	(a)	1 506 856 420$00	1995	30-11-97	30-06-98				
	Liq. adic. IVA	(a)	580 152 268$00	1996	30-11-97	30-06-98				
	Juros compensatórios	(a)	63 228 087$00	1994	30-11-97	30-06-98				
	Juros compensatórios	(a)	62 548 282$00	1995	30-11-97	30-06-98				
	Juros compensatórios	(a)	55 000 505$00	1994	30-11-97	30-06-98				
	Juros compensatórios	(a)	49 337 313$00	1995	30-11-97	30-06-98				
	Juros compensatórios	(a)	42 624 627$00	1994	30-11-97	30-06-98				
	Juros compensatórios	(a)	1 080 855 069$00	1993-1996	30-11-97	30-06-98				
B	IVA	(a)	146 132 639$00	1995	31-12-97	21-07-98	02-09-98	07-09-98	Citação	O aviso só foi recebido pelo executado em 27 de Outubro de 1998.
	Juros compensatórios		31 958 465$00	1995	31-12-97	21-07-98				
C	IVA		6 694 328$00	1996	01-04-96	17-05-97	12-08-97	09-10-97	Citação	Aviso expedido em 9 de Outubro de 1997.
	IVA		32 815 387$00	1995	31-05-96	17-05-97				
	IVA		12 181 145$00	1996	21-10-96	17-05-97				
	IVA		5 044 894$00	1996	01-07-96	17-05-97				
	IVA		5 014 303$00	1996	31-05-96	17-05-97				
	Juros compensatórios		8 634 575$00	1995-1996		17-05-97				

Devedor	Origem da dívida	Montante	Periodo a que respeita	Fim do prazo de cobrança voluntária	Certidão de dívida	Instauração	Citação	Situação	Observações
	Juros compensatórios	229 556$00	1996	31-07-97	26-09-98	30-10-98	09-11-98	Citação	Aviso devolvido ao remetente em 20 de Novembro de 1998.
	Juros compensatórios	2 680 654$00	1996	31-07-97	26-09-98				
	Juros compensatórios	1 044 336$00	1996	31-07-97	26-09-98				
	Juros compensatórios	302 687$00	1996	31-07-97	26-09-98				
	Juros compensatórios	782 070$00	1996	31-07-97	26-09-98				
	Juros compensatórios	884 388$00	1996	31-07-97	26-09-98				
	Juros compensatórios	7 913 832$00	1996	31-07-97	26-09-98				
	Juros compensatórios	2 007 206$00	1996	31-07-97	26-09-98				
	Juros compensatórios	2 145 431$00	1996	31-07-97	26-09-98				
	Juros compensatórios	2 611 121$00	1996	31-07-97	26-09-98				
	Juros compensatórios	280 092$00	1996	31-07-97	26-09-98				
D	Liq. adic. IVA	127 311$00	1998	15-05-98	12-09-98	30-10-98	23-11-98	Citação	Aviso recebido em 23 de Novembro de 1998.
	Juros compensatórios	4 186$00	1998	15-05-98	12-09-98				

(*a*) Contido na amostra inicial.

As 10 maiores dívidas de IVA foram apuradas em resultado da actividade da inspecção tributária e ascenderam no seu conjunto a 3 385 424 928$ de imposto e juros compensatórios em falta, 95,7 % do qual relativo a nove liquidações a uma única entidade (devedor A).

Veio a verificar-se que estas nove liquidações estavam incluídas num só processo para execução fiscal de dívidas de IVA (e respectivos juros compensatórios) relativas aos anos de 1993 a 1996, no valor total de 4 338 249 249 678$.

As certidões geradoras deste processo só foram emitidas sete meses após se ter esgotado o prazo de cobrança voluntária das respectivas dívidas; durante o mês seguinte (Julho de 1998), o processo foi instaurado e o executado citado.

O processo veio a ser suspenso em 3 de Setembro de 1998 na sequência de reclamação interposta pelo executado em 29 de Julho de 1998 e da prestação de garantia bancária no valor de 5 530 598 contos (valor da quantia exequenda, juros de mora, custas e o adicional de 25 % previsto no n.º 3 do artigo 282º do Código de Processo Tributário) desde 12 de Agosto de 1998.

À quarta maior dívida de IVA corresponde um processo (que inclui ainda os respectivos juros compensatórios) no valor global de 178 091 104$ (devedor B); sobre este processo o Tribunal apenas pode referir que a emissão das certidões que o originaram demorou quase sete meses, tendo a respectiva instauração sido efectuada mais de um mês depois e a citação do executado só se ter concretizado dois meses decorridos após essa instauração (em 27 de Outubro de 1998), apesar da data constante do aviso ser bastante anterior (7 de Setembro de 1998).

O Tribunal de Contas considera que este desfasamento vem demonstrar que a mera inclusão da cópia do aviso no processo não comprova que a citação tenha sido de facto concretizada (pois o aviso pode ser devolvido) e muito menos que o tenha sido na data constante desse aviso (que é apenas a da respectiva extracção do documento a enviar).

Das dívidas de IVA incluídas na amostra por serem relativas a situações anómalas foi apurado que as nove certidões com valor de liquidação omisso tinham sido todas anuladas, que três das cinco maiores liquidações sem certidão tinham sido igualmente anuladas e que uma outra continuava sem certidão extraída.

As restantes 6 situações tinham sido normalizadas através da instauração dos respectivos processos em 30 de Outubro de 1998, um dos quais foi analisado (devedor C) revelando que a emissão das certidões demorou quase 14 meses, a que acresce um mês para serem recebidas na repartição, uma semana para ser instaurada a execução fiscal e outra para ser extraída a citação, tendo o respectivo aviso de recepção levado mais 10 dias para ser devolvido ao remetente.

3.2.6.3.2.3 — Dívidas de contribuição autárquica

A análise dos quatro processos para execução fiscal de CA está sintetizada no quadro seguinte:

Processos de execução fiscal por dívidas de CA analisados na Repartição de Finanças do 3.º Bairro Fiscal de Lisboa

Devedor	Montante	Ano a que respeita	Fim do prazo de cobrança voluntária	Certidão de dívida	Instauração	Citação	Situação do processo	Observações
A	(*a*) 39 752 086$00 (*a*) 31 332 050$00 (*a*) 31 142 750$00 (*a*) 24 975 497$00	1996 1996 1996 1996	31-10-97 31-10-97 31-10-97 31-10-97	31-12-97 31-12-97 31-12-97 21-12-97	26-01-98	27-03-98	Citação	Aviso devolvido em 17 de Abril de 1998 por mudança do devedor para endereço desconhecido.
	(*a*) 11 520 557$00 (*a*) 11 520 556$00	1996 1996	30-04-97 30-09-97	31-12-97 31-12-97	26-01-98	13-04-98	Citação	Aviso devolvido ao remetente.
B	(*a*) 6 323 135$00 (*a*) 6 323 134$00	1996 1996	30-04-97 30-09-97	31-12-97 31-12-97	26-01-98	13-04-98	Citação	Aviso devolvido ao remetente.
C	(*a*) 6 321 710$00 (*a*) 6 321 710$00	1996 1996	30-04-97 30-09-97	31-12-97 31-12-97	26-01-98	13-04-98	Citação	Requerimento para anulação da dívida indeferido; em 29 de Dezembro de 1998, o executado foi avisado para comparecer na Repartição de Finanças, sem posterior evolução.

(*a*) Contido na amostra inicial.

As 10 maiores dívidas de CA valiam no seu conjunto 175 533 185$ e foram imputadas a 3 devedores por falta de pagamento da contribuição de 1992 a 1995 (um processo) e das 2 prestações da de 1996 (3 processos); todas as certidões destas dívidas foram emitidas no último dia do ano em que terminaram os prazos de cobrança (31 de Dezembro de 1997) e todos os processos foram instaurados no mesmo dia (26 de Janeiro de 1998).

Os avisos destinados aos devedores A e B foram devolvidos pelos correios em Abril de 1998, não constando dos processos mais nenhuma diligência que tivesse sido efectuada.

A citação do devedor C levou à apresentação, em 29 de Abril de 1998, de um requerimento ao chefe da repartição para anulação do processo executivo, cujos fundamentos vieram a merecer parecer desfavorável em informação de 29 de Dezembro de 1998; no mesmo dia foi expedido aviso para o executado comparecer na repartição, no prazo de cinco dias, a fim de tomar conhecimento do despacho sobre o referido requerimento, nada mais constando do processo.

3.2.6.4 – Repartição do 8.º Bairro Fiscal de Lisboa

No período sobre que incidiu a auditoria do TC, a 3.ª Secção (de Justiça Tributária) da Repartição do 8.º Bairro Fiscal de Lisboa dispunha, de 10 funcionários sob a chefia de 1 coordenador, desempenhando 6 destes, as tarefas relativas ao sector de execuções fiscais e as restantes funções atribuídas à Secção, tendo por finalidade a instauração e tramitação dos respectivos processos, bem como dos processos relativos à adesão aos regimes especiais para recuperação de dívidas regulados pelos Decretos-Leis n.os 225/94 e 124/96, para além da elaboração e expedição das cartas precatórias sempre que a prossecução dos processos assim o exigisse.

Apenas um dos funcionários das execuções fiscais estava afecto a serviço externo, reconhecidamente uma tarefa ingrata e de reduzida eficácia nos termos em que podia ser desenvolvida, pelo que a tentativa de rentabilizar a prestação desse elemento passava pela realização de uma fase prévia de selecção de devedores que dessem garantias mínimas de sucesso nas acções externas a empreender futuramente.

O tratamento dos processos resultantes das cerca de 2000 adesões ao regime regulado pelo Decreto-Lei n.º 124/96 estava a cargo de dois funcionários que contavam com a colaboração de um terceiro nos períodos de maior intensidade de serviço.

Após terem sido objecto de tratamento manual desde Agosto de 1996 até Abril de 1997, já tinha sido possível o registo da quase totalidade desses processos na aplicação informática centralizada que foi, entretanto, criada para o efeito, apenas faltando registar processos findos por pagamento já efectuado; note-se que a aplicação pode rectificar valores previamente calculados e já pagos, sendo necessário, nessa eventualidade, reembolsar os executados que pagaram em excesso ou notificar aqueles que pagaram importâncias inferiores às devidas, para procederem ao pagamento da quantia restante.

Para o volume de serviço corrente resultante da existência, em Agosto de 1998, de 23 340 processos de contribuições e impostos a que correspondiam quase 48 milhões de contos em falta (10,5 % das dívidas desta natureza no distrito de Lisboa), e não considerando a hipótese de recuperação de serviço atrasado, a necessidade de efectivos foi estimada em 4 elementos de rendimento médio, 1 dos quais seria directamente afecto ao serviço externo (permitindo constituir uma equipa, o que seguramente daria uma rentabilidade mais do que proporcional ao acréscimo obtido).

Considera o TC que o último reforço dos efectivos representado pela atribuição de mais quatro elementos poderia ter reduzido a insuficiência de pessoal sentida na repartição, não fosse o facto de, três deles, terem sido, quase de imediato, requisitados para os serviços da Direcção Distrital de Finanças.

Solicitado a pronunciar-se sobre esta auditoria, o director da 2.ª Direcção de Finanças de Lisboa (que actualmente é responsável pela área correspondente à zona oriental da DDFL) envia, como resposta, uma análise às considerações finais e conclusões da referida auditoria, na qual se começa por afirmar que *«em geral todas as conclusões e considerações finais merecem a nossa total concordância com os comentários e opiniões específicos que se produzirão visando desta forma contribuir para uma melhor explicitação do controvertido»*.

Após esta apreciação genérica é apresentada uma análise específica, através da qual se confirmam os dados apresentados na análise da actividade desta área em 1997 (efectuada no ponto 3.2.6.2 do presente texto) sobre o crescimento do número de processos e quantia exequenda verificado nesse ano, bem como sobre outros indicadores da actividade da área, entre os quais o da cobrança de 96 milhões de contos apenas representar 8 % da dívida acumulada; é também referido que o elevado crescimento do número de processos e da quantia devida não foi exclusivo de 1997 mas se tem vindo a verificar de 1994 até 1999, desde que o processo de execução fiscal passou a ser da competência dos bairros fiscais em vez do Tribunal Tributário de 1.ª Instância de Lisboa, à excepção do número de processos nas secretarias administrativas que tem diminuído desde que estas foram criadas em 1994.

Ao ser referido terem sido legalmente implementados regimes excepcionais de regularização das dívidas fiscais para pôr cobro ao crescimento dessas dívidas, foi seguidamente reconhecido que apenas o pagamento em prestações ao abrigo do Decreto-Lei nº 124/96 se encontrava ainda a contribuir para tal objectivo; a possibilidade legal de declarar em falhas dívidas menores ou iguais a 100 contos foi indicada como forma de acelerar a cobrança de dívidas de montantes superiores.

A prolongada falta de meios humanos e técnicos é referida como sendo generalizada nas repartições de finanças e que, mesmo sendo insuficientes para as necessidades, os efectivos existentes nas secções de justiça tributária das repartições que foram objecto desta auditoria (9 e 10 elementos), excediam o número de funcionários, que na maior parte do tempo, se encontra afecto e apenas parcialmente afecto às tarefas relativas à área das execuções fiscais.

Como forma de minorar as insuficiências verificadas foi manifestada a esperança na gradual melhoria e rejuvenescimento dos quadros em consequência dos últimos concursos efectuados (particularmente o dos liquidadores tributários), embora tenha sido admitido que a formação específica dos novos elementos demore mais de um ano a produzir efeitos em termos de rentabilidade; foi ainda revelado que se encontra prometida para breve uma nova aplicação informática (sistema de execuções fiscais) com a qual se espera, quando estiver plenamente implementada, garantir o controlo e a fiabilidade da gestão dos processos de execução fiscal.

3.2.6.4.1 – Principais circuitos de documentos e procedimentos

Foram identificados circuitos similares aos existentes no sector do 3.º Bairro Fiscal, se bem que os utilizados para instrução de processos de execução fiscal e citação dos executados tivessem sido reformulados em 1 de Junho de 1998 (à data da entrada em funções do coordenador do sector e por iniciativa deste).

3.2.6.4.2 – Análise dos processos

Para esta Repartição de Finanças foram também constituídas 3 amostras de dívidas para analisar; a amostra para cada imposto (IR, IVA e CA) tal como no caso do 3.º Bairro Fiscal foi formada pelas 10 dívidas de maior valor com prazo de cobrança voluntária concluído em 1997, certidão emitida pelo respectivo serviço administrador e remetida para esta Repartição; no caso do IVA foram ainda acrescidas 12 situações anómalas correspondentes a dívidas com liquidação não nula mas certidão de valor omisso (4) ou vice-versa (3) e às 5 maiores dívidas sem certidão extraída.

3.2.6.4.2.1 – Dívidas de imposto sobre o rendimento

Também no caso em análise, as 10 maiores dívidas de IR resultaram da actividade da Inspecção Tributária ascendendo no seu conjunto a 5 595 215 576$ de IRC e juros compensatórios em falta, 70,9 % do qual relativo a 5 liquidações a uma única entidade tendo as restantes dívidas sido liquidadas a 3 outras pessoas colectivas.

Para execução fiscal destas dívidas foram instaurados 5 processos, tendo em 2 deles sido incluídas 2 dívidas não seleccionadas mas também analisadas; no total, foram vistos 5 processos de execução fiscal relativos a 12 dívidas de IRC imputadas a 4 pessoas colectivas; os resultados da análise dessas dívidas encontram-se sintetizados no próximo quadro, sobre o qual se produzem alguns comentários que se julgam pertinentes.

Processos de execução fiscal por dívidas de IR analisados na Repartição de Finanças do 8.º Bairro Fiscal de Lisboa

Devedor	Origem da dívida		Montante	Ano a que respeita	Fim do prazo de cobrança voluntária	Certidão de dívida	Instauração	Citação	Situação	Observações
A	IRC	(a)	869 241T748$00	1992	17-11-97	16-05-98	19-06-98	03-07-98	Suspensão	Reclamação graciosa das liquidações em 5 de Março de 1998. Prestação de garantia bancária desde 15 de Outubro de 1998.
			67 894 039$00	1992	03-12-97	16-05-98				
		(a)	1 018 014 725$00	1993	03-12-97	16-05-98				
		(a)	845 525 720$00	1994	03-12-97	16-05-98				
		(a)	536 685 586$00	1995	03-12-97	16-05-98				
		(a)	695 757 076$00	1996	03-12-97	16-05-98				
B	IRC		178 807 787$00	1992	02-06-97	19-11-97	31-12-97	Não	Anulação	Findo em 9 de Novembro de 1998, após anulação da DSCIR em 29 de Outubro de 1998 devido à emissão de documentos de correcção.
		(a)	375 415 857$00	1993	02-06-97	19-11-97				
C	IRC	(a)	376 635 511$00	1992	02-06-97	19-11-97	31-12-97	Não	Anulação	Anulação da DSCIR em 7 de Maio de 1998, devido à emissão de documento de correcção. Anulação da DSCIR em 21 de Julho de 1998.
		(a)	420 347 746$00	1993	02-06-97	19-11-97				
D	IRC	(a)	256 333 805$00	1992	18-06-97	19-11-97	31-12-97		Decreto-Lei n.º 124/96	Pagamento efectuado em 17 de Janeiro de 1997 com base em valores comunicados ao devedor e superiores aos que vieram a ser liquidados.
	IRC	(a)	201 257 402$00	1993	26-12-97	16-05-98	19-06-98	08-07-98	Decreto-Lei n.º 124/96	

(a) Contido na amostra inicial.

As seis dívidas afectas ao devedor A no valor total de 4 033 119 294$, foram emitidas no âmbito de um processo já descrito no parecer sobre a CGE de 1996 na parte relativa à acção desenvolvida pelos serviços do Tribunal junto dos serviços centrais da Inspecção Tributária.

Refira-se que estas liquidações resultaram de uma acção inspectiva para apuramento do imposto que deveria ter sido retido aos direitos de autor pagos a entidades não residentes e corresponderam às dívidas imputadas à Radiotelevisão Portuguesa (RTP), por pagamentos efectuados de 1992 a 1996.

Os valores liquidados não foram pagos no respectivo prazo de cobrança voluntária concluído em 3 de Dezembro de 1997, tendo dado origem à emissão de certidões de dívida em 16 de Maio de 1998 e à instauração de um processo de execução fiscal em 19 de Junho de 1998, no âmbito do qual foi, em 22 de Junho de 1998, emitida citação que, registada com aviso de recepção, veio a ser recebida pelo executado em 3 de Julho de 1998.

Na sequência de cinco reclamações graciosas (uma por ano) apresentadas em 5 de Março de 1998, pelo representante legal do devedor, o processo encontra-se suspenso desde 15 de Outubro de 1998, devido à prestação de uma garantia bancária no valor de 5 687 575 000$, após notificação, para esse efeito, remetida em 7 de Agosto de 1998.

Relativamente às duas dívidas do executado B, o respectivo processo foi extinto em 9 de Novembro de 1998, na sequência de anulação das liquidações efectuada pelo serviço administrador do IR em 29 de Outubro de 1998, demonstrada pelas respectivas ordens de anulação e justificada pelo processamento de documentos de correcção.

Situação similar ocorreu para as duas dívidas do executado C, anuladas em 7 de Maio de 1998 e 21 de Julho de 1998 pelo respectivo serviço administrador e conforme consta da ordem de anulação de uma delas e do registo de anulação da outra, no sistema informático de cobrança do IR.

Quanto ao executado D, deve referir-se que as dívidas resultam de correcções efectuadas pela inspecção tributária aos valores declarados pelos exercícios de 1992 e 1993.

Em 31 de Dezembro de 1996, o devedor entregou um pedido de adesão ao regime previsto pelo Decreto-Lei n.º 124/96, para regularizar as dívidas de IRC e juros compensatórios de 1992 a 1995, quando as mesmas ainda não se encontravam liquidadas, tendo declarado como valores em falta aqueles que até então lhe tinham sido comunicados, 481 759 228$ de imposto e 199 100 876$ de juros.

O pedido para pagamento integral das dívidas nos três meses seguintes ao da autorização foi tratado e deferido manualmente em 17 de Janeiro de 1997, tendo o aderente sido notificado para efectuar o pagamento de 521 579 228$ (correspondentes ao valor do imposto e a 20 % do valor dos juros declarados em falta), montante que veio a ser pago em 16 de Abril de 1997; foram ainda pagos em 16 de Maio de 1997, mais 512 020$ relativos a 20 % do valor de juros compensatórios e de mora cuja regularização pelo mesmo regime tinha sido deferida em 17 de Fevereiro de 1997.

Por erro dos serviços, as liquidações relativas a 1992 e 1993, apesar de posteriores ao pagamento efectuado e inferiores aos valores em que se baseou o cálculo da quantia paga, não foram consideradas como pagas, tendo gerado os processos executivos que foram analisados.

Na sequência de pedidos de reembolso solicitados pelo devedor foi efectuado, em 19 de Maio de 1998, o tratamento informático de todo o processo, com base em valores globalmente divergentes dos declarados e dos entretanto liquidados, através do qual foram apurados 58 129 394$ como tendo sido pagos em excesso e devendo ser devolvidos ao contribuinte, proposta que mereceu a concordância superior em despacho proferido em 20 de Maio de 1998.

No entanto, não consta do processo qualquer elemento demonstrativo da aplicação dessa solução, mas outra exposição do devedor que entretanto recebera a liquidação relativa a 1994, emitida em 11 de Setembro de 1998 e também divergente dos valores previamente comunicados e declarados.

3.2.6.4.2.2 — Dívidas de imposto sobre o valor acrescentado

Os resultados da análise a cinco processos para execução fiscal de IVA e respectivos juros compensatórios encontram-se sintetizados no quadro que segue.

Processos de execução fiscal por dívidas de IVA analisados na Repartição de Finanças do 8.º Bairro Fiscal de Lisboa

Devedor	Origem da dívida	Montante	Período a que respeita	Fim do prazo de cobrança voluntária	Certidão de dívida	Instauração	Citação	Situação	Observações
A	IVA e juros comp.	(a) 346 943 949$00	1997	20-03-97	28-06-97	23-07-97	24-12-98	Citação	Só efectuada ano e meio após instauração do processo.
	Liq. adic. IVA	1 878 925$00	1993	30-11-97	30-06-98	17-07-98	21-07-98	Citação	Pedido de suspensão durante o período de gestão controlada no âmbito de um processo de recuperação de empresas.
	Liq. adic. IVA	(a) 62 967 014$00	1992	30-11-97					
	Juros comp.	1 461 815$00	1993	30-11-97					
	Juros comp.	61 701 904$00	1992	30-11-97					
B	IVA	(a) 35 965 503$00	1992	14-11-97	30-06-98	17-07-98	21-07-98	Instauração	Aviso devolvido ao remetente.
	IVA	(a) 28 067 018$00	1993	14-11-97	30-06-98				
	Juros comp.	23 217 844$00	1992	14-11-97	30-06-98				
	Juros comp.	19 170 762$00	1993	14-11-97	30-06-98				
C	IVA	(a) 140 164 887$00		10-11-97				Inexistência	Dívida anulada em 24 de Janeiro de 1998 sem instauração do processo.
	IVA	(a) 135 278 867$00		10-12-97				Inexistência	Dívida anulada em 25 de Fevereiro de 1998 sem instauração do processo.

Devedor	Origem da dívida		Montante	Período a que respeita	Fim do prazo de cobrança voluntária	Certidão de dívida	Instauração	Citação	Situação	Observações
	IVA e juros comp.	(a)	101 247 572$00	1997	10-10-97	20-12-97	22-01-98	Não	Anulação	Findo em 26 de Fevereiro de 1998 por anulação da DSCIVA em 6 de Janeiro de 1998 devido a erro imputável aos serviços.
	IVA	(a)	58 464 639$00		22-09-97				Inexistência	Dívida anulada em 15 de Dezembro de 1997 sem instauração do processo.
D	IVA e juros comp.	(a)	135 486 886$00	1996	20-02-97	17-05-97	09-07-97	Não		Findo em 28 de Julho de 1997, por anulação da DSCIVA em 17 de Junho de 1997.
E	Juros comp.		4 054 598$00	1993	30-09-97	10-03-98	04-05-98	Sim	Citação	
	Juros comp.		131 208$00	1994	30-09-97	10-03-98				
	Juros comp.		7 988 337$00	1995	30-09-97	10-03-98				
	Juros comp.		1 519 570$00	1996	30-09-97	10-03-98				
	Liq. adic. IVA		7 044 864$00	1993	30-09-97	10-03-98				
	Liq. adic. IVA		8 793 440$00	1994	30-09-97	10-03-98				
	Liq. adic. IVA	(a)	34 179 643$00	1995	30-09-97	10-03-98				
	Liq. adic. IVA		21 651 696$00	1996	30-09-97	10-03-98				

(a) Contido na amostra inicial.

Ascendiam a 1 078 765 978$ de imposto e juros compensatórios em falta as 10 maiores dívidas de IVA, 6 das quais foram consequência da remessa de declarações periódicas sem o respectivo meio de pagamento (3 delas foram anuladas sem sequer ter sido instaurado processo executivo), enquanto as restantes resultaram de acções da inspecção tributária.

Apesar do respectivo processo ter sido instaurado em 23 de Junho de 1997, a citação do devedor A pela primeira das dívidas só foi efectuada ano e meio depois, confirmando que em 1997, por regra, não se terão efectuado citações e evidenciando que esta específica comunicação só foi concretizada depois da Repartição ter sido questionada sobre a situação da dívida, no âmbito da acção desenvolvida pelos auditores do Tribunal de Contas.

O segundo processo do mesmo devedor foi objecto de reacção do representante legal do executado, através de requerimento apresentado ao chefe da Repartição em 29 de Setembro de 1998, no sentido de obter a suspensão do processo executivo por todo o período de gestão controlada a que o executado se encontrava sujeito, no âmbito de um processo de recuperação de empresas.

Das dívidas de IVA incluídas na amostra por serem relativas a situações anómalas, as três certidões com valor de liquidação omisso tinham sido anuladas, duas das cinco maiores liquidações sem certidão tinham sido igualmente anuladas e as restantes continuavam sem certidão extraída, tal como duas das liquidações com valor de certidão omisso, enquanto as duas restantes tinham sido normalizadas através da instauração dos respectivos processos.

3.2.6.4.2.3 — Dívidas de contribuição autárquica

No quadro que segue sintetizam-se os resultados da análise às dívidas em execuções fiscais de CA.

Processos de execução fiscal por dívidas de CA analisados na Repartição de Finanças do 8.º Bairro Fiscal de Lisboa

Devedor	Montante	Ano a que respeita	Fim do prazo de cobrança voluntária	Certidão de dívida	Instauração	Citação	Situação	Observações
A	14 779 674$00 14 779 674$00	1991 1992	31-08-94 31-08-94	31-10-94 31-10-94	28-11-94	09-02-96	Decreto-Lei n.º 124/96	Carta precatória expedida para o 2.º Bairro Fiscal de Lisboa.
	14 779 674$00	1993	31-08-95	17-06-96	19-07-96	Não	Decreto-Lei n.º 124/96	Carta precatória expedida para o 2.º Bairro Fiscal de Lisboa.
	7 389 837$00 7 389 837$00	1994 1994	30-04-95 30-09-95	17-06-96 17-06-96	01-08-96	Não	Decreto-lei n.º 124/96	Carta precatória expedida para o 2.º Bairro Fiscal de Lisboa.
	6 821 388$00 6 821 388$00	1995 1995	17-05-96 30-09-96	30-12-96 30-12-96	15-01-97	Não	Decreto-Lei n.º 124/96	Carta precatória expedida para o 2.º Bairro Fiscal de Lisboa.
	(*a*) 6 821 388$00 (*a*) 6 821 388$00	1996 1996	30-04-97 30-09-97	31-12-97 31-12-97	15-01-98	Não	Instauração.	
	8 867 805$00 8 867 804$00	1997 1997	30-04-98 30-09-98	26-11-98 26-11-98	04-01-99	18-01-99	Citação.	
B	19 745$00	–	30-04-95	17-06-96	01-08-96	13-09-96	Citação.	
	18 227$00	–	17-05-96	30-12-96	15-01-97	Não	Instauração.	
	(*a*) 6 145 019$00	1995	31-10-97	31-12-97	21-01-98	Não	Instauração.	
	1 875 672$00	1996	30-09-97	31-12-97	15-01-98	Não	Instauração.	
C	(*a*) 5 940 000$00 (*a*) 5 940 000$00	1996 1996	30-04-97 30-09-97	31-12-97 31-12-97	15-01-98	Não	Instauração.	
D	246 161$00	1990	31-08-92	20-08-93	25-07-94	Não	Instauração.	
	(*a*) 4 671 633$00	1995	31-10-97	31-12-97	21-01-98	11-02-99	Citação.	
E	68 986$00	1992	30-04-97	31-12-97	16-01-98	Não	Instauração.	
	(*a*) 4 412 865$00 (*a*) 4 412 865$00	1996 1996	30-04-97 30-09-97	31-12-97 31-12-97	15-01-98	Não	Instauração.	
F	22 464$00	–	30-04-94	15-05-95	05-06-95	04-07-95	Citação.	
	22 464$00	–	30-04-95	17-06-96	01-08-96	27-11-96	Citação.	
	(*a*) 3 908 947$00 3 008 610$00	1994 1995	31-10-97 31-10-97	31-12-97 31-12-97	21-01-98	Não	Instauração.	
	1 831 473$00 1 831 473$00	1996 1996	30-04-97 30-09-97	31-12-97 31-12-97	15-01-98	Não	Instauração.	
	29 203$00	–	30-04-98	26-11-98	01-01-99	19-01-99	Citação.	

Devedor	Montante	Ano a que respeita	Fim do prazo de cobrança voluntária	Certidão de dívida	Instauração	Citação	Situação	Observações
G	486 000$00	1995	31-10-97	31-12-97	21-01-98	Não	Instauração.	
(*a*)	3 159 000$00	1996	30-09-97	31-12-97	15-01-98	Não	Instauração.	
	4 106 700$00	1997	30-09-98	26-11-98	04-01-99	18-01-99	Citação.	

(*a*) Contido na amostra inicial.

As 10 maiores dívidas de CA valiam no seu conjunto 52 233 105$, tendo sido imputadas a 7 devedores por falta de pagamento da contribuição de 1994 (1), 1995 (2), 1996 (1) e das 2 prestações da de 1996 (3); todas as certidões destas dívidas foram emitidas no último dia do ano em que terminaram os prazos de cobrança (31 de Dezembro de 1997) e todos os processos foram instaurados em Janeiro de 1998.

As dívidas do devedor A susceptíveis de serem regularizadas ao abrigo do regime previsto no Decreto-Lei n.º 124/96 foram expedidas para a Repartição do 2.º Bairro Fiscal, através de cartas precatórias; como as contribuições devidas pelos anos de 1996 e 1997 já não se encontram abrangidas por esse regime, os processos foram instaurados e vão permanecer na Repartição do 8.º Bairro Fiscal, por ser aquela onde o prédio se encontra situado.

3.3 — Comparação entre receita prevista e receita cobrada

Com vista à análise comparativa da receita prevista com a cobrada, elaborou-se o mapa n.º 5, apresentado em anexo, no qual se evidenciam, segundo o classificador económico das receitas públicas, os desvios verificados entre o OE revisto e a execução orçamental, discriminados por grupos e artigos do mesmo classificador; o resumo por capítulos da classificação económica é apresentado no quadro seguinte.

Tal como nos últimos anos, os valores apresentados não são os apurados pelos SAT, através dos documentos remetidos pelas várias entidades, mas sim os constantes da CGE.

Designação	Previsão			Execução			Diferença		Taxa de execução (percentagem)
	Valor	Percentagem	Percentagem	Valor	Percentagem	Percentagem	Valor	Percentagem	
Receitas correntes	*4 388 435 479 000$00*	*100,0*	*39,2*	*4 316 167 730 089$40*	*100,0*	*43,4*	*– 72 267 748 910$60*	*– 1,6*	*98,4*
Impostos directos	1 710 300 000 000$00	39,0	15,3	1 685 210 300 553$90	39,0	16,9	– 25 089 699 446$10	– 1,5	98,5
Impostos indirectos	2 317 926 488 000$00	52,8	20,7	2 307 252 002 615$50	53,5	23,2	– 10 674 485 384$50	– 0,5	99,5
Taxas, multas e outras penalidades	72 608 800 000$00	1,7	0,6	53 170 228 252$00	1,2	0,5	– 19 438 571 748$00	– 26,8	73,2
Rendimentos da propriedade	184 664 864 000$00	4,2	1,6	201 950 965 866$00	4,7	2,0	17 286 101 866$00	9,4	109,4
Transferências	25 585 836 000$00	0,6	0,2	17 475 752 760$50	0,4	0,2	– 8 110 083 239$50	– 31,7	68,3
Venda de bens e serviços correntes	59 936 750 000$00	1,4	0,5	41 483 304 916$00	1,0	0,4	– 18 453 445 084$00	– 30,8	69,2
Outras receitas correntes	17 412 741 000$00	0,4	0,2	9 625 175 125$50	0,2	0,1	– 7 787 565 874$50	– 44,7	55,3
Receitas de capital	*6 538 965 169 000$00*	*100,0*	*58,4*	*5 408 128 453 832$10*	*100,0*	*54,3*	*– 1 130 836 715 167$90*	*– 17,3*	*82,7*
Venda de bens de investimento	741 751 000$00	0,0	0,0	1 133 983 056$50	0,0	0,0	392 232 056$50	52,9	152,9
Transferências	66 739 205 000$00	1,0	0,6	35 103 878 774$00	0,6	0,4	– 31 635 326 226$00	– 47,4	52,6
Activos financeiros	830 534 837 000$00	12,7	7,4	838 552 893 642$50	15,5	8,4	8 018 056 642$50	1,0	101,0
Passivos financeiros	5 597 572 044 000$00	85,6	50,0	4 502 288 941 377$10	83,3	45,2	– 1 095 283 102 622$90	– 19,6	80,4
Outras receitas de capital	43 377 332 000$00	0,7	0,4	31 048 756 982$00	0,6	0,3	– 12 328 575 018$00	– 28,4	71,6
Recursos próprios comunitários	36 229 815 000$00	100,0	0,3	34 536 299 794$00	100,0	0,3	– 1 693 515 206$00	– 4,7	95,3
Reposições não abatidas nos pagamentos	94 426 295 000$00	100,0	0,8	108 948 740 986$00	100,0	1,1	14 522 445 986$00	15,4	115,4
Contas de ordem	134 248 270 000$00	100,0	1,2	87 993 403 559$00	100,0	0,9	– 46 254 866 441$00	– 34,5	65,5
Total geral	**11 192 305 028 000$00**	**100,0**	**100,0**	**9 955 774 628 260$50**	**100,0**	**100,0**	**– 1 236 530 399 739$50**	**– 11,0**	**89,0**

Como se observa, o total geral da receita líquida cobrada em 1997 ficou bastante aquém do valor orçamentado (– 1236,5 milhões de contos) o que, em larga medida, resultou do facto do capítulo «Passivos financeiros» ter registado um valor bastante inferior ao previsto (– 1095,3 milhões de contos). Tanto o total geral da receita como o capítulo «Passivos financeiros» apresentam taxas de execução (89,0 % e 80,4 %, respectivamente) bastante inferiores às observadas no ano anterior (91,8 % e 83,5 %).

Em termos do total da receita efectiva o valor da execução ficou também aquém do orçamentado (– 141,2 milhões de contos), embora a respectiva taxa (97,5 %) tenha sido nitidamente superior à observada em 1996 (96,5 %).

Dada a importância que a receita fiscal assume, os elevados graus de execução verificados tanto nos impostos directos (98,5 %) como nos indirectos (99,5 %) foram determinantes para o aumento do grau de execução do conjunto da receita efectiva. Contribuíram ainda para esse crescimento os seguintes capítulos, em que os valores cobrados se revelaram superiores aos previstos no OE: «Rendimentos da propriedade» (109,4 %), «Venda de bens de investimento» (152,9 %), «Activos financeiros» (101,0 %) e «Reposições não abatidas nos pagamentos» (115,4 %).

Ao invés, registaram taxas de execução bastante baixas (inferiores a 70 %) os seguintes capítulos: «Transferências de capital» (52,6 %), «Outras receitas correntes» (55,3 %), «Contas de ordem» (65,5 %), «Transferências correntes» (68,3 %) e «Venda de bens e serviços correntes» (69,2 %).

Atendendo às maiores diferenças nos valores absolutos entre a previsão e a execução destacam-se, porém, os seguintes capítulos: «Contas de ordem» (-46,3 milhões de contos), «Transferências de capital» (-31,6 milhões de contos), «Impostos directos» (-25,1 milhões de contos), «Taxas, multas e outras penalidades» (-19,4 milhões de contos) e «Venda de bens e serviços correntes» (-18,5 milhões de contos).

Conforme foi referido em anteriores pareceres, uma das limitações da análise comparativa de desvios efectuada apenas ao nível de totais gerais e de totais de capítulos, resulta de ocorrerem compensações de desvios de sinais contrários a níveis mais baixos do classificador das receitas.

No que respeita à receita fiscal, pode observar-se pelo mapa n.º 5 que no capítulo «Impostos directos» a execução orçamental ficou aquém do previsto em cerca de 54,5 milhões de contos no IRS, o que foi parcialmente compensado pelos desvios de sinal positivo registados no IRC (26,1 milhões de contos) e noutros impostos; quanto aos «Impostos indirectos», e salientando apenas as maiores diferenças em valor absoluto, observa-se que os desvios negativos registados no ISP (-33,8 milhões de contos), no IA (-5,6 milhões de contos) e no imposto de consumo sobre o tabaco (-3,3 milhões de contos) foram parcialmente anulados pelos de sinal positivo registados no IVA (+19,6 milhões de contos), no imposto do selo (+13,3 milhões de contos) e no imposto de consumo sobre bebidas alcoólicas (+3,4 milhões de contos).

Por outro lado, importa assinalar que, por via da abertura de créditos especiais, foram introduzidos ao OE inicial diversas alterações orçamentais, de que se dá conta, em termos de agregação por totais de capítulo, no quadro seguinte:

(Em milhares de escudos)

Designação	Orçamento inicial	Alterações orçamentais	Execução orçamental
Receitas correntes	*4 373 819 554*	*2 625 895*	*4 316 167 730*
Impostos directos	1 710 300 000	0	1 685 210 301
Impostos indirectos	2 316 669 593	1 256 895	2 307 252 003
Taxas, multas e outras penalidades	70 600 176	2 008 624	53 170 228
Rendimentos da propriedade	184 573 383	91 481	201 950 966
Transferências	22 158 707	3 427 129	17 475 753
Venda de bens e serviços correntes	53 007 086	6 929 664	41 483 305
Outras receitas correntes	16 510 609	902 132	9 625 175
Receitas de capital	*2 980 865 789*	*3 558 099 380*	*5 408 128 454*
Venda de bens de investimento	701 751	40 000	1 133 983
Transferências	60 723 437	6 015 768	35 103 879
Activos financeiros	414 534 837	416 000 000	838 552 894
Passivos financeiros	2 467 572 044	3 130 000 000	4 502 288 941
Outras receitas de capital	37 333 720	6 043 612	31 048 757
Recursos próprios comunitários	30 526 800	5 703 015	34 536 300
Reposições não abatidas nos pagamentos	35 109 568	59 316 727	108 948 741
Contas de ordem	128 524 637	5 723 633	87 993 404
Total da receita	**7 548 846 348**	**3 643 458 680**	**9 955 774 628**
Total da receita efectiva	*5 081 274 304*	*513 458 680*	*5 453 485 687*
Total da receita fiscal	*4 026 969 593*	*1 256 895*	*3 992 462 303*

Como se observa, as alterações orçamentais efectuadas foram bastante importantes, ocasionando um aumento no total geral das receitas previstas de 3643,5 milhões de contos (+48,3 %, relativamente ao OE inicial). Para tal aumento contribuíram sobretudo as alterações nos «Passivos financeiros» (+3130 milhões de contos, ou seja, +126,8 %), se bem que, também as receitas efectivas tenham registado alterações significativas (no total geral, +513,5 milhões de contos, ou seja, +10,1 %) — no âmbito destas receitas os maiores destaques vão para os «Activos financeiros» (+416 milhões de contos, o que corresponde a um acréscimo de 100,4 %) e para as «Reposições não abatidas nos pagamentos» (+59,3 milhões de contos, ou seja, +168,9 %).

Contrariamente ao sucedido no ano transacto, em que as maiores alterações se produziram no âmbito da receita fiscal, em 1997 não houve alterações no capítulo dos impostos directos e as registadas no âmbito dos impostos indirectos representaram apenas 0,1 % dos valores inscritos no OE inicial – o que, conjugado com o facto da execução não se ter afastado muito dos valores orçamentados, indicia um maior rigor na elaboração das previsões da receita fiscal.

Ainda em relação às alterações orçamentais efectuadas, constata-se que nenhum dos capítulos da receita reflecte diminuição face aos valores do OE inicial.

Tendo em atenção a aproximação aos valores da execução orçamental, verifica-se pelo quadro seguinte que as alterações introduzidas conduziram a uma maior aproximação aos valores da execução orçamental, considerando tanto o total geral da receita, como os passivos financeiros e o total da receita efectiva. Todavia, ao nível dos totais dos seguintes capítulos observam-se maiores diferenças da execução orçamental para o OE revisto do que para o OE inicial: «Impostos indirectos», «Taxas, multas e outras penalidades», «Transferências correntes», «Venda de bens e serviços correntes», «Outras receitas correntes», «Transferências de capital», «Outras receitas de capital» e «Contas de ordem».

Considerando os desvios em módulo aos níveis mais desagregados do classificador económico das receitas públicas, os SAT apuraram que também nesta perspectiva as alterações orçamentais introduzidas conduziram a uma maior aproximação entre os valores da previsão e os da execução orçamental ao nível do total geral das receitas, dos passivos financeiros e do total da receita efectiva. Todavia, os seguintes capítulos apresentam no seu conjunto maiores desfasamentos entre a CGE e o OE revisto do que entre a CGE e o OE inicial: «Impostos indirectos», «Taxas, multas e outras penalidades», «Transferências correntes», «Venda de bens e serviços correntes», «Outras receitas correntes», «Venda de bens de investimento», «Transferências de capital» e «Contas de ordem».

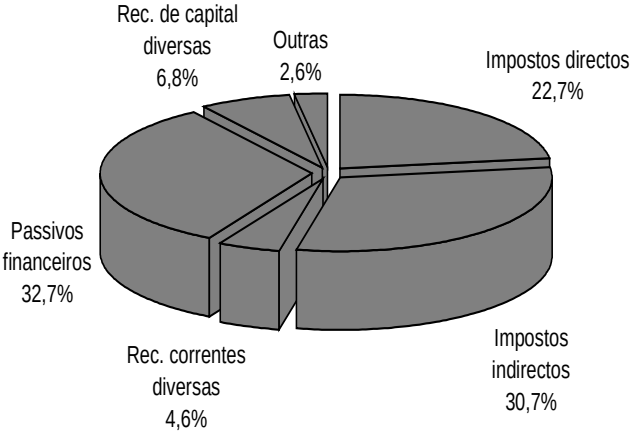
(Em contos)

Designação	Desvios			
	CGE — OE inicial		CGE — OE final	
	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
Receitas correntes	*– 57 651 824*	*– 1,3*	*– 72 267 749*	*– 1,6*
Impostos directos	– 25 089 699	– 1,5	– 25 089 699	– 1,5
Impostos indirectos	– 9 417 590	– 0,4	– 10 674 485	– 0,5
Taxas, multas e outras penalidades	– 17 429 948	– 24,7	– 19 438 572	– 26,8
Rendimentos da propriedade	17 377 583	9,4	17 286 102	9,4
Transferências	– 4 682 954	– 21,1	– 8 110 083	– 31,7
Venda de bens e serviços correntes	– 11 523 781	– 21,7	– 18 453 445	– 30,8
Outras receitas correntes	– 6 885 434	– 41,7	– 7 787 566	– 44,7
Receitas de capital	*– 2 427 262 665*	*81,4*	*– 1 130 836 715*	*– 17,3*
Venda de bens de investimento	432 232	61,6	392 232	52,9
Transferências	– 25 619 558	– 42,2	– 31 635 326	– 47,4
Activos financeiros	424 018 057	102,3	8 018 057	1,0
Passivos financeiros	2 034 716 897	82,5	– 1 095 283 103	– 19,6
Outras receitas de capital	– 6 284 963	– 16,8	– 12 328 575	– 28,4
Recursos próprios comunitários	*4009 500*	*13,1*	*– 1 693 515*	*– 4,7*
Reposições não abatidas nos pagamentos	*73 839 173*	*210,3*	*14 522 446*	*15,4*
Contas de ordem	*– 40 531 233*	*– 31,5*	*– 46 254 866*	*– 34,5*
Total da receita	**– 2 406 928 280**	**31,9**	**– 1 236 530 400**	**– 11,0**
Total da receita efectiva	*372 211 383*	*7,3*	*– 141 247 297*	*– 2,5*
Total da receita fiscal	*– 34 507 290*	*– 0,9*	*– 35 764 185*	*– 0,9*

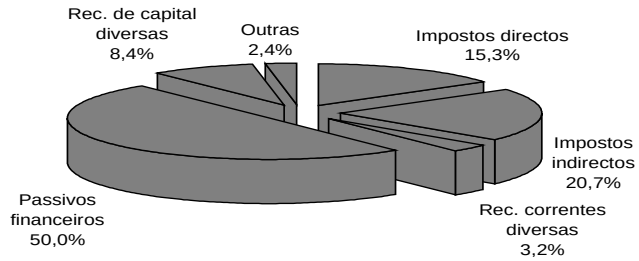
Os seguintes gráficos circulares ilustram a comparação entre a receita prevista e a receita cobrada.

Solicitadas a pronunciarem-se sobre esta matéria, as DGO e DGT referiram não lhes suscitar a mesma qualquer comentário, enquanto que a DGCI não respondeu.

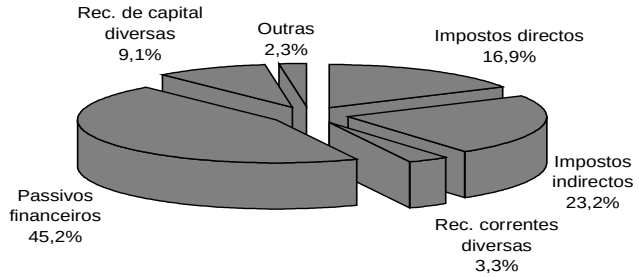
OE inicial



OE revisto



Receita cobrada



3.4 — Análise evolutiva da receita cobrada

No quadro seguinte apresenta-se o desdobramento por totais de capítulos da receita líquida cobrada nos dois últimos anos, bem como, a respectiva variação em valores absolutos e percentuais:

(Em contos)

Designação	1996 — Valor	1997 — Valor	Variação — 1997-1996	
			Valor	Percentagem
Receitas corentes	*3 909 578 972*	*4 316 167 730*	*406 588 758*	*10,4*
Impostos directos	1 524 189 010	1 685 210 301	161 021 291	10,6
Impostos indirectos	2 127 234 473	2 307 252 003	180 017 530	8,5
Taxas, multas e outras penalidades	49 576 029	53 170 228	3 594 199	7,2
Rendimentos da propriedade	123 909 974	201 950 966	78 040 992	63,0
Transferências	34 882 383	17 475 753	– 17 406 630	– 49,9
Venda de bens e serviços correntes	38 234 011	41 483 305	3 249 294	8,5
Outras receitas correntes	11 553 093	9 625 175	– 1 927 918	– 16,7
Receitas de capital	*2 628 431 922*	*5 408 128 454*	*2 779 696 532*	*105,8*
Venda de bens de investimento	506 150	1 133 983	627 833	124,0
Transferências	33 092 879	35 103 879	2 010 999	6,1
Activos financeiros	391 676 161	838 552 894	446 876 733	114,1
Passivos financeiros	2 187 747 884	4 502 288 941	2 314 541 057	105,8
Outras receitas de capital	15 408 847	31 048 757	15 639 910	101,5
Recursos próprios comunitários	*29 359 262*	*34 536 300*	*5 177 038*	*17,6*
Reposições não abatidas nos pagamentos	*81 152 465*	*108 948 741*	*27 796 276*	*34,3*
Contas de ordem	*80 941 217*	*87 993 404*	*7 052 187*	*8,7*
Total geral da receita	**6 729 463 838**	**9 955 774 628**	**3 226 310 790**	**47,9**
Total da receita efectiva	*4 541 715 954*	*5 453 485 687*	*911 769 733*	*20,1*
Total da receita fiscal	*3 651 423 483*	*3 992 462 303*	*341 038 820*	*9,3*

Como se observa, o total geral da receita registou em 1997 um acréscimo substancial relativamente ao ano anterior (3226,3 milhões de contos, ou seja, 47,9 %). Para esta variação contribuíram principalmente os passivos financeiros que superaram o valor do ano anterior em 2314,5 milhões de contos (105,8 %), embora mereça também realce o crescimento da receita efectiva (911,8 milhões de contos, o que representa uma variação de 20,1 %).

Para o crescimento da receita efectiva contribuíram diversos capítulos, sendo de destacar, sobretudo, o dos «Activos financeiros» com um aumento de 446,9 milhões de contos (114,1 %) relativamente às receitas do ano anterior, o que ficou a dever-se, essencialmente, à alienação de partes sociais de empresas. Embora com menor relevância em termos de valores absolutos são, porém, ainda de destacar, atendendo aos acentuados crescimentos em termos percentuais, os capítulos «Venda de bens de investimento» (+124,0 %) e «Outras receitas de capital» (+101,5 %). Por outro lado, observa-se que apenas dois capítulos registaram variações de sinal negativo: «Transferências correntes» (-49,9 %) e «Outras receitas correntes» (-16,7 %)

A receita fiscal cresceu globalmente a um ritmo de 9,3 % — inferior, portanto, ao do conjunto das restantes receitas efectivas (64,1 %) — sendo de assinalar que a tributação directa cresceu a uma taxa superior à da indirecta (10,6 % e 8,5 %, respectivamente).

Para o crescimento dos impostos directos contribuiu principalmente o IRC, com mais 128,3 milhões de contos do que no ano anterior, o que corresponde a um crescimento de 26,3 %, embora o IRS tenha também gerado mais 29,5 milhões de contos (+2,9 %).

Por sua vez, nos impostos indirectos o maior crescimento registou-se no IVA (mais 152,7 milhões de contos do que em 1996, ou seja, +13,8 %), embora seja também de assinalar o crescimento de 11,3 milhões de contos (7 %) no imposto sobre o consumo de tabaco e de 8,5 milhões de contos (5,5 %) no IA; contudo, no segundo maior imposto indirecto (considerando o volume das receitas geradas), ou seja, o ISP (com receitas apenas inferiores às do IVA), registou-se um decréscimo em relação a 1996 (-0,3 %) e no imposto do selo (terceiro maior imposto indirecto) registou-se um crescimento bastante moderado (+1,2 %).

Com vista à análise da evolução da receita cobrada nos últimos cinco anos apresenta-se a seguir um quadro com as taxas de crescimento nominais, segundo os capítulos do classificador económico das receitas públicas:

Taxas de crescimento nominal

(Em percentagem)

Designação	1993-1992	1994-1993	1995-1994	1996-1995	1997-1996	Média
Receitas correntes	*– 5,3*	*11,4*	*9,7*	*7,0*	*10,4*	*6,4*
Impostos directos	– 4,8	6,4	11,2	15,2	10,6	7,5
Impostos indirectos	– 0,2	18,1	5,2	2,6	8,5	6,7
Taxas, multas e outras penalidades	39,7	4,6	26,3	6,1	7,2	16,0
Rendimentos da propriedade	– 47,1	– 35,3	60,9	7,4	63,0	– 0,7
Transferências	– 48,6	30,2	65,8	13,7	– 49,9	– 8,8
Venda de bens e serviços correntes	239,6	11,4	19,3	– 1,2	8,5	37,1
Outras receitas correntes	– 64,8	– 27,2	132,3	– 53,3	– 16,7	– 25,4
Receitas de capital	*43,8*	*5,3*	*28,5*	*3,6*	*105,8*	*32,9*
Venda de bens de investimento	– 15,1	622,1	– 78,5	– 14,7	124,0	0,3
Transferências	8,7	– 50,0	21,0	4,0	6,1	– 6,2
Activos financeiros	– 64,1	20,1	51,9	144,6	114,1	28,0
Passivos financeiros	68,7	5,2	26,0	– 3,3	105,8	34,8
Outras receitas de capital	–	56,0	83,1	– 81,7	101,5	1,3

Designação	1993-1992	1994-1993	1995-1994	1996-1995	1997-1996	Média
Recursos próprios comunitários	*– 9,9*	*14,2*	*– 7,4*	*– 30,5*	*17,6*	*– 4,9*
Reposições não abatidas nos pagamentos	*26,7*	*6,2*	*145,1*	*26,6*	*34,3*	*41,2*
Contas de ordem	*– 15,9*	*8,4*	*8,8*	*0,8*	*8,7*	*1,7*
Total geral da receita	**8,5**	**9,1**	**17,0**	**5,5**	**47,9**	**16,7**
Total da receita efectiva	*– 8,4*	*11,0*	*12,6*	*10,3*	*20,1*	*8,7*
Total da receita fiscal	*– 2,1*	*13,4*	*7,5*	*7,5*	*9,3*	*7,0*
PIB_{pm}	7,2	8,7	8,1	6,2	6,6	7,4

Como se observa, na média do período considerado tanto o total geral da receita como o total da receita efectiva e os passivos financeiros cresceram mais do que o PIB.

Não obstante o crescimento acentuado do total geral da receita na média do período, constata-se que os seguintes capítulos registaram taxas de crescimento nominal negativas: «Outras receitas correntes» (-25,4 %), «Transferências correntes» (-8,8 %), «Transferências de capital»(-6,2 %), «Recursos próprios comunitários» (-4,9 %) e «Rendimentos da propriedade» (-0,7 %).

O total da receita fiscal registou uma taxa de crescimento ligeiramente inferior à do referido agregado macroeconómico, o que ficou essencialmente a dever-se à quebra das receitas fiscais em 1993 (embora em 1995 o crescimento dos impostos também tenha sido um pouco inferior ao do PIB); por outro lado, pode observar-se que nos últimos três anos do período em análise os impostos directos cresceram mais do que os indirectos, o que inverteu a tendência observada em 1993 e 1994 e fez com que na média do período os primeiros tenham crescido mais do que os segundos.

Em termos de crescimento real ([17]), como se observa pelo quadro seguinte, em 1997, tanto o total geral da receita, como o total dos passivos financeiros, o total da receita efectiva e o total da receita fiscal, registaram taxas de crescimento nitidamente superiores à do PIB e às da média do período. A nível dos diferentes capítulos da receita efectiva observa-se que apenas três registaram taxas de crescimento inferiores à do citado agregado macroeconómico («Transferências correntes», «Outras receitas correntes e «Transferências de capital») e que apenas duas («Transferências correntes» e «Reposições não abatidas nos pagamentos») cresceram menos no ano em apreço do que em termos médios.

Taxas de crescimento real

(Em percentagem)

Designação	1993-1992	1994-1993	1995-1994	1996-1995	1997-1996	Média
Receitas correntes	*– 12,6*	*5,0*	*4,0*	*4,0*	*7,5*	*1,3*
Impostos directos	– 12,1	0,3	5,4	11,9	7,7	2,3
Impostos indirectos	– 7,8	11,3	– 0,2	– 0,3	5,7	1,5
Taxas, multas e outras penalidades	29,0	– 1,4	19,7	3,0	4,5	10,4
Rendimentos da propriedade	– 51,2	– 39,1	52,5	4,3	58,8	– 5,5
Transferências	– 52,6	22,7	57,2	10,4	– 51,2	– 13,2
Venda de bens e serviços correntes	213,6	5,0	13,1	– 4,0	5,7	30,4
Outras receitas correntes	– 67,5	– 31,4	120,2	– 54,7	– 18,8	– 29,0
Receitas de capital	*32,8*	*– 0,7*	*21,8*	*0,6*	*100,4*	*26,5*
Venda de bens de investimento	– 21,6	580,5	– 79,6	– 17,1	118,2	14,5
Transferências	0,3	– 52,8	14,7	1,0	3,3	– 10,7
Activos financeiros	– 66,8	13,2	44,0	137,6	108,6	21,8
Passivos financeiros	55,8	– 0,8	19,5	– 6,0	100,5	28,3
Outras receitas de capital	–	47,0	73,6	– 82,2	96,3	– 2,8
Recursos próprios comunitários	*– 16,8*	*7,6*	*– 12,3*	*– 32,5*	*14,6*	*– 9,5*
Reposições não abatidas nos pagamentos	*17,0*	*0,1*	*132,4*	*23,0*	*30,8*	*34,4*
Contas de ordem	*– 22,3*	*2,2*	*3,2*	*– 2,0*	*5,9*	*– 3,2*
Total geral da receita	**0,2**	**2,8**	**10,9**	**2,5**	**44,1**	**11,0**
Total da receita efectiva	*– 15,4*	*4,6*	*6,7*	*7,2*	*17,0*	*3,4*
Total da receita fiscal	*– 9,6*	*6,9*	*1,9*	*4,4*	*6,5*	*1,8*
PIB_{pm}	– 1,0	2,4	2,5	3,2	3,8	2,2

Na média do período de 1992 a 1997, tanto o total geral da receita como os passivos financeiros e o total da receita efectiva registaram taxas de crescimento superiores à do PIB, tendo o conjunto da receita fiscal registado um crescimento ligeiramente inferior em resultado do atrás referido crescimento reduzido dos impostos indirectos.

Tendo especialmente em vista a análise da receita fiscal e o peso da receita efectiva na receita total, apresentam-se no quadro seguinte alguns *ratios:*

(Em percentagem)

	1993	1994	1995	1996	1997	Média
Impostos directos/Receita fiscal	40,1	37,7	39,0	41,7	42,2	40,1
Impostos indirectos/Receita fiscal	59,9	62,3	61,0	58,3	57,8	59,9
Receita fiscal/Receita efectiva	84,6	86,4	82,5	80,4	73,2	81,4
Receita fiscal/Receita total	55,7	58,0	53,3	54,3	40,1	52,3
Receita fiscal/PIB	20,7	21,6	21,5	21,7	22,3	21,6
Receita efectiva/Receita total	65,9	67,1	64,5	67,5	54,8	64,0

([17]) As taxas de crescimento real das receitas públicas foram determinadas recorrendo ao deflacionador do PIB, por sua vez determinado a partir das respectivas taxas de variação real e dos valores a preços correntes publicados pela DGO.

Constata-se que em 1997 a receita fiscal representou 73,2 % da receita efectiva, valor este que é bastante inferior ao da média do período (81,4 %) e o mais baixo que se observa considerando cada um dos anos do mesmo.

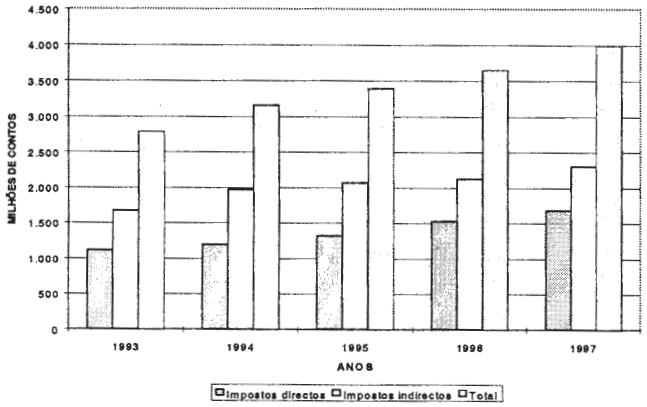
A importância da receita fiscal no PIB tem vindo, no entanto, gradualmente a aumentar (apenas com uma ligeira quebra em 1995) e atingiu o ponto mais alto em 1997 (22,3 %), acima, portanto, do registado na média do período (21,6 %).

Relativamente ao peso dos impostos directos e indirectos na receita fiscal, os primeiros, depois de uma quebra acentuada de 1993 para 1994 têm vindo a aumentar a sua importância relativa, atingindo o ponto mais alto no último ano, que foi superior ao da média do período (42,2 % e 40,1 %, respectivamente).

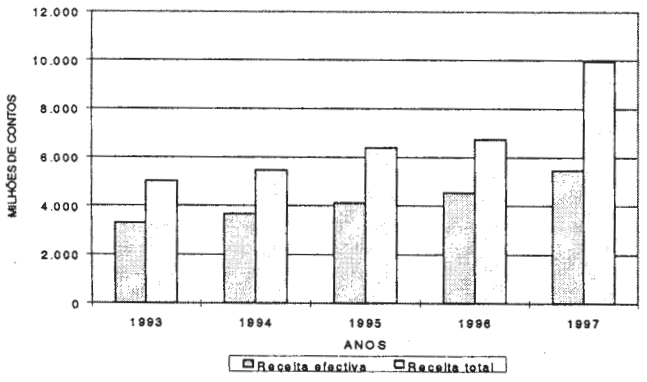
Por último, é de assinalar que a receita efectiva atingiu o valor mais baixo no conjunto da receita total no último ano do período considerado (54,8 %), bastante inferior ao do ano imediatamente anterior (67,5 % em 1996) e ao da média do período (64,0 %).

A evolução da receita fiscal, da receita efectiva e da receita total, é ilustrada nos gráficos seguintes:

Receita fiscal



Receita efectiva e receita total



Instadas a pronunciarem-se sobre este ponto, as DGO e DGT referiram não lhes suscitar a matéria em causa qualquer comentário; a DGCI não respondeu.

IV — Execução do orçamento da despesa

4.1 — Análise global da execução do orçamento da despesa

4.1.1 — Conferência dos mapas de despesa

O apuramento global da despesa orçamental é da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento (DGO), a partir dos registos contabilísticos efectuados nas suas delegações.

Tais registos são o suporte dos valores mencionados na Conta Geral do Estado, os quais foram objecto de conferência pelos Serviços deste Tribunal, tendo por base os «mapas de despesa» dos serviços processadores (2193 serviços) e os registos efectuados pelas respectivas delegações da Direcção-Geral do Orçamento, em paralelo com os desenvolvimentos das despesas apresentados no volume II da Conta.

A conferência abrangeu todos os serviços, à excepção dos serviços processadores de verbas comuns do Ministério da Educação (1202), relativamente aos quais foram conferidos, por amostragem, os mapas relativos a 301 serviços (25 %). Estas verbas comuns respeitam ao capítulo 02 — «Estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário»:

Divisão 01 — «Estabelecimentos de educação pré-escolar, 1.º ciclo do ensino básico, áreas e delegações escolares»;
Divisão 02 — «Escolas do ensino básico (1.º, 2.º e 3.º ciclos), do ensino básico (2.º e 3.º ciclos), preparatórias e C+S»;
Divisão 03 — «Escolas secundárias»;
Divisão 04 — «Serviços autónomos/Escolas profissionais públicas».

Relativamente às verbas deste Ministério inscritas no capítulo 50 — «Investimentos do Plano», divisão 66 — «Departamento de avaliação, prospectiva e planeamento», subdivisão 01 — «DAPP — Tecnologias de informação e comunicação na educação», processadas também como verbas comuns por 137 estabelecimentos do ensino básico e secundário, foram solicitados e conferidos os respectivos mapas de despesa.

Continuaram a ser solicitados e conferidos os mapas de despesa das embaixadas, representações permanentes, consulados gerais e consulados que dispõem de autonomia administrativa mas com expressão orçamental através de dotações de verbas comuns, inscritas no orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros, capítulo 02 — «Serviços diplomáticos e consulares», divisão 02 — «Serviços externos/Verbas comuns», subdivisão 01 — «Serviços próprios» e subdivisão 98 — «Despesas com compensação em receita — Sem transição de saldos»

Foram igualmente solicitados e conferidos os mapas de despesa respeitantes a essas entidades do Ministério dos Negócios Estrangeiros relativos às verbas comuns inscritas no capítulo 50 — «Investimentos do Plano», divisão 02 — «Secretaria-Geral», subdivisão 03 — «SG-Diversos — Modernização dos serviços externos».

Em termos globais, dos 2193 serviços cujos mapas de despesa foram enviados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas:

1585 (72,3 %) não os remeteram no prazo estipulado na lei ([18]), sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Defesa, das Finanças, do Ambiente, da Ciência e da Tecnologia e da Saúde (a totalidade dos serviços destes Ministérios), dos Encargos Gerais da Nação (98 % dos serviços) e da Cultura (97 %);
334 (15,2 %) não os tinham ainda remetido quando se iniciou a organização e preparação dos mesmos, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Saúde (50 % dos serviços deste Ministério), da Ciência e da Tecnologia (40 %) e dos Negócios Estrangeiros (27 %). A esses serviços foram enviados ofícios solicitando o envio dos mapas em falta.
69 (3,1 %) não os remeteram nos prazos fixados nos ofícios acima referidos, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios dos Negócios Estrangeiros (9 % dos seus serviços), para a Qualificação e o Emprego (7 %) e das Finanças (4 %).

A conferência dos mapas de despesa obrigou, tal como em anos anteriores, à solicitação de um significativo número de esclarecimentos complementares aos serviços processadores, em virtude de muitos deles não escriturarem correctamente os respectivos mapas, dando lugar a inúmeras rectificações.

Assim, dos 1292 serviços cujos mapas de despesa foram conferidos ([19]), 272 (21,1 %) apresentaram divergências de escrituração, sendo de destacar os serviços integrados nos Ministérios da Ciência e da Tecnologia (50 % dos respectivos serviços), da Cultura (35 %) e da Economia (29 %). A estes serviços foram enviados ofícios a solicitar o esclarecimento das divergências e, em alguns casos, ofícios de insistência para que fosse prestado esse esclarecimento.

Contudo, no final, após essas solicitações e rectificações, verificou-se que os valores apurados através dos mapas de despesa estavam de acordo com os constantes da Conta.

4.1.2 — Despesa autorizada e paga — Considerações gerais

A Conta Geral do Estado evidencia a despesa «autorizada líquida», isto é, a despesa autorizada pelas Delegações da Direcção-Geral do Orçamento (despesa autorizada ilíquida), deduzida das reposições abatidas nos pagamentos (incluindo as reposições retrotraídas). Dado que não estão registadas

([18]) Nos termos do § único do artigo 3.º do Decreto n.º 27 327, de 15 de Dezembro de 1936, os serviços deverão remeter os mapas de despesa até 1 de Março do ano seguinte.

([19]) Como já foi referido, os mapas relativos a verbas comuns do Ministério da Educação foram conferidos por amostragem.

«importâncias por pagar em 31 de Dezembro de 1997», a despesa «autorizada líquida» é igual aos «pagamentos efectuados» (despesa «paga»).

A despesa autorizada e as reposições abatidas nos pagamentos constam do quadro seguinte, por Ministérios:

Ministérios	Despesas autorizadas		Reposições
	Ilíquidas (1)	Líquidas (2)	(3) = (1)-(2)
Encargos Gerais da Nação	93 630 074 035$00	93 530 172 732$00	99 901 303$00
Defesa Nacional	291 337 796 057$50	285 114 115 552$50	6 223 680 505$00
Negócios Estrangeiros	46 843 307 690$00	46 583 917 345$00	259 390 345$00
Finanças	7 211 018 180 093$50	6 398 220 038 739$00	812 798 141 354$50
Administração Interna	201 512 581 128$00	201 137 616 679$00	374 964 449$00
Equipamento, do Planeamento e da Admnistração do Território	502 398 439 156$00	501 663 485 804$00	734 953 352$00
Justiça	76 584 517 904$00	76 525 876 414$00	58 641 490$00
Economia	76 693 280 200$50	76 631 800 663$50	61 479 537$00
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	114 032 037 293$00	113 057 334 509$00	974 702 784$00
Educação	971 756 512 301$00	970 741 277 242$00	1 015 235 059$00
Saúde	733 267 966 114$50	733 177 811 964$50	90 154 150$00
Qualificação e o Emprego	9 654 181 043$50	9 483 623 915$00	170 557 128$50
Solidariedade e Segurança Social	372 927 528 231$00	372 921 466 118$00	6 062 113$00
Ambiente	34 212 923 227$00	33 373 889 028$00	839 034 199$00
Cultura	28 817 574 055$00	28 616 306 218$00	201 267 837$00
Ciência e da Tecnologia	15 753 033 268$00	14 995 895 337$00	757 137 931$00
Total	10 780 439 931 797$50	9 955 774 628 260$50	824 665 303 537$00

Os valores do quadro anterior foram conferidos através dos mapas de despesa remetidos pelos serviços processadores de cada um dos Ministérios e dos balancetes das autorizações remetidos pela Direcção-Geral do Orçamento.

A despesa líquida no valor total de 9 955 774 628 260$50, constante do quadro anterior, resulta da diferença entre a despesa autorizada ilíquida no valor total de 10 780 439 931 797$50 deduzida de 824 665 303 537$ de reposições abatidas nos pagamentos (823 606 595 674$ do próprio ano e 1 058 707 863$ de reposições retrotraídas nos termos do n.º 3 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto).

Relativamente às verbas registadas na Conta Geral do Estado como «despesas pagas», o Tribunal tem vindo a referir um conjunto de observações que se prendem com a transparência das contas públicas. Assim, em 1997, continuam a verificar-se as seguintes situações:

a) *Sobrevalorização da «despesa paga» na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia.* — A Conta Geral do Estado regista como «despesa paga» as quantias referentes aos fundos saídos dos cofres públicos transferidos para os organismos com simples autonomia administrativa ou também financeira, que não dão lugar necessariamente a pagamentos.

Assim, dado que, em cada ano, a CGE regista como «pagamentos efectuados» o valor saído dos cofres públicos, correspondente às verbas transferidas para os serviços com autonomia não integrados no SIC ([20]) (e, acrescente-se, pelo valor das verbas transferidas respeitantes ao capítulo 50 — «Investimentos do Plano», não integrado no SIC, de todos os serviços), verbas em regra superiores aos pagamentos que os serviços efectuam, a despesa orçamental de cada ano encontra-se sobreavaliada, no valor da diferença entre essas verbas transferidas e os pagamentos que os serviços efectivamente realizaram. Os saldos, na posse dos referidos serviços, relativos às verbas orçamentais não utilizadas, só são repostos no ano seguinte, constituindo receita orçamental desse ano.

Assim, no que respeita às transferências orçamentais, estas são contabilizadas pelas respectivas delegações da Direcção-Geral do Orçamento, na sua globalidade, como despesas «pagas», ainda que as mesmas não sejam totalmente utilizadas. As verbas não utilizadas constituem sobrevalorização da despesa orçamental do ano, indo acrescer à receita orçamental do ano seguinte (através de reposições não abatidas nos pagamentos) ([21]) . Relativamente à generalidade das situações em que existem requisições de verbas em excesso ([22]), o Tribunal recomenda o estrito cumprimento da disposição constante dos sucessivos decretos anuais que estabelecem as normas de execução orçamental. Assim, o n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril (aprova essas normas para 1997), determinava que: *«os serviços dotados de autonomia administrativa e de autonomia administrativa e financeira só podem requisitar mensalmente as importâncias que, embora dentro dos respectivos duodécimos, forem estritamente indispensáveis às suas actividades».*

Pela primeira vez, o relatório do Ministério das Finanças que acompanha a CGE/97, na análise que efectua sobre as reposições não abatidas nos pagamentos (volume I) adianta alguns valores sobre quais poderão ser os montantes envolvidos.

Assim, notando embora que as reposições não abatidas nos pagamentos são o resultado de: *i*) pagamentos orçamentais indevidos ocorridos em anos anteriores, e de, *ii*) verbas não utilizadas, no todo ou em parte, pelas entidades que receberam as transferências orçamentais (e que constituem as verbas em análise), a evolução dessas reposições não abatidas foi a seguinte, nos três últimos anos para os quais existem dados disponíveis:

1995 — 64 085 milhares de contos;
1996 — 81 152 milhares de contos;
1997 — 108 949 milhares de contos.

Contudo, o relatório do Ministério das Finanças não separa, no valor total das reposições não abatidas, o valor da reposição de saldos, isto é, a reposição das verbas não utilizadas.

Esse relatório aponta para um tipo especial de saldos repostos — resultantes das verbas transferidas para os serviços com autonomia (constituindo despesa adicional do Orçamento do Estado do ano), destinadas a reforçar no ano seguinte as correspondentes dotações orçamentais, através da abertura de créditos especiais, com contrapartida em receita resultante dessas reposições não abatidas ([23]) —, questão que se analisa em seguida.

b) *Sobrevalorização da «despesa paga» resultante das verbas transferidas para organismos com autonomia e destinadas à sua integração nas dotações do ano seguinte.* — Nos programas com co-financimento comunitário inscritos no capítulo 50 — «Investimentos do Plano», a requisição de verbas em excesso ou da totalidade das respectivas dotações — e não apenas a requisição das dotações necessárias para a cobertura das correspondentes despesas durante o ano económico —, tem sido autorizada em sucessivas leis orçamentais, através do processo de integração de saldos por abertura de créditos especiais. Assim, o n.º 10 do artigo 6.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1998), autoriza o Governo a, *«tendo em vista as características dos programas com co-financiamento comunitário, e com o objectivo de que não sofram qualquer interrupção por falta de verbas, transferir para o Orçamento de 1998, para programas de idêntico conteúdo, os saldos das suas dotações constantes do Orçamento do ano económico anterior».*

Em resultado deste processo continuado, conforme consta de anteriores pareceres, verificou-se em programas auditados que a importância registada

([20]) SIC — Sistema de Informação Contabilístico, previsto nos artigos 17.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho. Em 1997 o SIC integrava apenas 35 serviços processadores, dos quais 23 do Ministério das Finanças. Os restantes serviços pertencem aos Ministérios da Saúde (4), Justiça (2), Ambiente (2), Qualificação e do Emprego (2), Negócios Estrangeiros (1) e Administração Interna (1). Estes serviços, que transitaram desde 1993 a 1997 para o novo regime de administração financeira do Estado, passaram a deter um novo tipo de autonomia administrativa, deixando de processar requisições de fundos, substituídas por pedidos de libertação de créditos, autorizados pelas delegações da DGO, e realizando os seus pagamentos através dos meios de pagamento do Tesouro. Nestes casos, os fundos saídos dos cofres públicos respeitantes à despesa orçamental correspondem ao pagamento efectivo de despesas dos serviços processadores. Em 1997, relativamente a estes serviços, o SIC continuou a não abranger as verbas inscritas no capítulo 50 — «Investimentos do Plano», que continuam a ser processadas através de requisições de fundos.

([21]) Pelo que o efeito sobre o défice da CGE de cada ano é o valor líquido, isto é, a diferença entre o acréscimo da despesa orçamental correspondente à parte não utilizada das verbas orçamentais e o acréscimo da receita orçamental resultante da reposição das verbas do ano anterior.

([22]) As verbas propositadamente requisitadas em excesso para abertura de créditos especiais são analisadas na alínea seguinte.

([23]) Os créditos especiais, a autorizar pelo Ministro das Finanças e da tutela, estão previstos na alínea *c*) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril. Atendendo a que o mesmo artigo 2.º refere que os diferentes tipos de alterações orçamentais se destinam a «permitir uma adequada execução orçamental, ocorrendo a despesas inadiáveis, não previsíveis ou insuficientemente dotadas no Orçamento do Estado», a integração de saldos, isto é, a requisição de verbas para reforço das dotações orçamentais do ano seguinte, só encontrará justificação se estas dotações forem insuficientes.

na Conta como «despesa paga» pode diferir, por vezes significativamente, da importância efectivamente paga pelos serviços executores daqueles programas plurianuais, podendo os saldos das dotações requisitadas e a integrar no orçamento do ano seguinte ser superiores aos pagamentos efectuados no ano ([24]).

O mecanismo da requisição de verbas em excesso para reforço da correspondente dotação do ano seguinte, através da abertura de créditos especiais com contrapartida em receita resultante de reposições não abatidas não abrange apenas as dotações inscritas no capítulo 50 — «Investimentos do Plano». Têm também especial importância os saldos das dotações afectas à lei de programação militar ([25]).

Assim, para quantificar os montantes envolvidos referem-se no quadro seguinte, para o triénio 1995-1997:

1) O valor total das reposições não abatidas;
2) O valor das reposições não abatidas que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais. Para o ano de 1997, especificam-se os valores das reposições não abatidas nos pagamentos que serviram de contrapartida à abertura de créditos especiais;
3) No capítulo 50 — «Investimentos do Plano»;
4) No Orçamento do Ministério da Defesa ao abrigo da lei de programação militar;
5) Outros créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas nos pagamentos.

(Em milhares de contos)

Anos	Reposições não abatidas nos pagamentos	Créditos especiais com contrapartidas em reposições não abatidas			
		Total	Capítulo 50	Lei de programação militar	Outros
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1995	64 085	46 374	nd	nd	nd
1996	81 152	54 981	nd	nd	nd
1997	108 949	59 317	32 270	25 709	1 338

Nota. — nd — não determinado.

Fonte: (1) — Valores da CGE, capítulo 14 da receita — «Reposições não abatidas nos pagamentos» e (2) a (5) — Relações das alterações orçamentais remetidas pelas delegações da DGO ao Tribunal.

Observação. — Os outros créditos especiais [coluna (5)] referem-se às dotações:

Ministério da Defesa — Transferências para o IFADAP — 1269 milhares de contos;
Ministério da Cultura — Transferências para a Cinemateca — 57 milhares de contos;
Ministério da Ciência e da Tecnologia — Transferências para a JNICT — 12 milhares de contos.

Como já foi referido, não foi apurado o valor correspondente aos saldos não utilizados, repostos, visto que a coluna (1) inclui também as reposições não abatidas resultantes de pagamentos indevidos ocorridos em anos anteriores.

Independentemente desse valor exacto, é visível que os créditos especiais com contrapartida em reposições não abatidas representam mais de 50 % dos saldos repostos (visto que representam mais de metade do valor das reposições não abatidas). Assim, pode concluir-se que, mais de 50 % das verbas transferidas em excesso para os organismos com autonomia (e, recorde-se, registadas na CGE como «pagamentos efectuados»), tinham já como propósito a sua integração nas correspondentes dotações orçamentais do ano seguinte, através do mecanismo das alterações orçamentais por abertura de créditos especiais, com contrapartida nessas reposições não abatidas nos pagamentos.

Essas reposições totalizaram 59 317 milhares de contos em 1997, tendo as reposições de saldos do capítulo 50 — «Investimentos do Plano» ascendido a 32 270 milhares de contos (54,4 %), os saldos respeitantes à lei de programação militar a 25 709 milhares de contos (43,3 %) e as restantes reposições de saldos a 1338 milhares de contos (2,3 %).

Refira-se que do valor das verbas repostas em 1997 para a abertura de créditos especiais no capítulo 50, correspondem ao IFADAP 18,7 milhões de contos ([26]) (organismo que, adiante-se, no ano seguinte repôs a verba de 20,2 milhões de contos para a abertura dos correspondentes créditos especiais).

Dados os efeitos descritos em termos da transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, a que corresponde o acréscimo da receita orçamental do ano seguinte, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também o efeito sobre a tesouraria do Estado, o mecanismo da requisição de verbas orçamentais em excesso para integração nas dotações do ano seguinte, através da reposição desses saldos, deverá ser utilizado apenas quando indispensável, conforme já se recomendou em anteriores pareceres sobre a CGE.

Na sua resposta, quanto à sobrevalorização da despesa paga na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia e à situação particular da sobrevalorização da despesa paga resultante das verbas transferidas para organismos com autonomia e destinadas à sua integração nas dotações do ano seguinte, a Direcção-Geral do Orçamento limita-se a referir que *«[...] trata-se de situações previstas em lei e resultam na sua maioria de verbas afectas ao capítulo 50 no sentido de se efectuar um maior controlo na aplicação dos saldos das transferências para os fundos e serviços autónomos. As importâncias por estes levantadas no ano anterior e não gastas através dos seus orçamentos privativos são repostas nos cofres do Estado e servem de contrapartida a novas transferências».*

O controlo da aplicação dos saldos repostos das verbas afectas ao capítulo 50, terá que ver com o processo relativo à correspondente abertura de créditos especiais, a autorizar pelo Ministro das Finanças e da tutela. Ou seja, trata-se de um controlo posterior à realização da transferência de verbas em excesso para os fundos e serviços autónomos. Assim, a DGO não se pronuncia em relação à recomendação do Tribunal, que se reporta ao momento da requisição e autorização da transferência dessas verbas.

c) *Subvalorização (ou sobrevalorização) da «despesa paga» resultante da transferência do saldo de diversas dotações inscritas no capítulo 60 — «Despesas excepcionais» do Ministério das Finanças para operações de tesouraria.* — À semelhança de anos anteriores o artigo 61.º da Lei do Orçamento para 1998 autorizou que os saldos das dotações do OE/97 das rubricas de classificação económica «Transferências correntes», «Subsídios», «Activos financeiros» e «Outras despesas correntes» fossem transferidos para a conta especial de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97», a utilizar na liquidação das respectivas despesas, até 30 de Junho de 1998 (sendo as verbas não utilizadas repostas como receita do OE/98).

O artigo 61.º da Lei do Orçamento para 1998, e disposições idênticas de leis orçamentais anteriores, constitui uma excepção ao princípio da anualidade do orçamento, consignado no artigo 2.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, que é uma lei reforçada), ao permitir que parte das dotações do OE/97, após a sua transferência para operações de tesouraria, sejam utilizadas em pagamentos em 1998, substituindo a realização da despesa através das dotações orçamentais deste ano.

Essa transferência de verbas orçamentais para a conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97», representou um acréscimo da despesa do OE/97 em 10 547 milhares de contos.

Para a análise dos efeitos sobre a despesa do OE/97 ([27]) deste processo continuado, é necessário ter em conta também a utilização, em 1997, das verbas da conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/96». Assim, em 1997, foram utilizados 19 787 milhares de contos desta conta de operações de tesouraria, pela Direcção-Geral do Tesouro. A realização desses pagamentos através de operações de tesouraria diminuiu a despesa do OE/97, nesse valor.

A despesa do OE/97 foi assim reduzida (subvalorizada) em 9240 milhares de contos, diferença entre o valor que o OE/97 deixou de suportar dada a utilização das verbas da conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/96» e o acréscimo da despesa do OE/97 resultante da transferência de verbas orçamentais para a conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97».

Inversamente, nos anos em que as verbas orçamentais transferidas para a correspondente conta de operações de tesouraria (representando acréscimo da despesa) sejam superiores às verbas utilizadas da conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo do OE/*(ano anterior)*» (representando diminuição da despesa), a despesa orçamental estará sobrevalorizada.

Na sua resposta, a DGO refere apenas que: *«[...] estão em causa situações cujo tratamento tem sido efectuado com fundamento na lei orçamental de cada ano».*

([24]) Conforme consta no parecer sobre a CGE/96, relativamente ao Programa RIME (Regime de Incentivos à Microempresas), a DGDR requisitou nesse ano 2,7 milhões de contos, valor que figura na Conta desse ano como «pagamentos efectuados», embora tenha utilizado apenas 0,4 milhões de contos. A verba não utilizada, 2,3 milhões de contos (84,6 % do valor registado na CGE/96 como «pagamentos efectuados» desse Programa), foi reposta em 1997, para reforço das dotações desse ano, através da abertura de créditos especiais.

([25]) Dispõe o n.º 4 do artigo 4.º da Lei n.º 1/85, de 3 de Janeiro (lei quadro das leis de programação militar) que: «Os saldos verificados nos programas (isto é, nas rubricas referenciadas como afectas à lei de programação militar, na expressão do artigo 3.º da Lei n.º 67/93, de 31 de Agosto) no fim de cada ano económico transitarão para o orçamento do ano seguinte, para reforço das dotações dos mesmos programas até à sua completa execução». Esses programas, de reequipamento e de infra-estruras militares, constam da Lei n.º 67/93, de 31 de Agosto (2.ª Lei de Programação Militar).

([26]) A que haverá que adicionar a verba referida no quadro anterior, em «outros créditos especiais, com contrapartida em reposições não abatidas», no valor de 1269 milhares de contos, respeitante à dotação inscrita no orçamento do Ministério da Defesa como «transferências para o IFADAP», e que não diz respeito ao capítulo 50 nem à lei de programação militar.

([27]) Os efeitos também sobre a receita e o défice da CGE/97 são analisadas em ponto próprio do capítulo VI do parecer do Tribunal sobre a CGE/97, onde constam os resultados da auditoria realizada com o objectivo de analisar a transferência dos saldos das dotações do capítulo 60 do OE/97 para operações de tesouraria e a sua posterior utilização, em 1998.

d) *Não inclusão em «Contas de ordem» do Orçamento do Estado de todas as despesas financiadas por receitas próprias.* — Em 1997, o número de serviços e fundos autónomos (isto é, com autonomia administrativa e financeira) que processaram receitas próprias inscritas em «Contas de ordem» (capítulo 80) totalizou 168 ([28]) (159 no ano anterior), dos quais 123 (73,2 %) pertencem ao Ministério da Educação. O valor total da despesa do capítulo 80 — «Contas de ordem» representou 88,0 milhões de contos ([29]).

Nos termos do n.º 1 do artigo 1.º e do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro ([30]), o regime de contas de ordem é aplicável aos «fundos autónomos e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, incluindo os institutos públicos financiados pelo Orçamento do Estado em mais de 50 %», que «apresentem um total de receitas próprias igual ou superior a 10 000 contos».

Nos artigos 3.º e 4.º deste decreto-lei são definidos os procedimentos a seguir para o processamento das receitas próprias através de «Contas de ordem», nomeadamente a entrega das receitas próprias nos cofres do Tesouro, a inscrição dessas verbas no orçamento da receita (actual capítulo 15) e da despesa (capítulo 80) de cada Ministério em nome do respectivo serviço ou fundo autónomo, e a autorização das requisições de fundos pela competente delegação da então Direcção-Geral da Contabilidade Pública, após verificação do duplo cabimento.

Assim, competem às delegações da DGO as autorizações das requisições de verbas para a realização de despesas por conta de receitas próprias, tendo em atenção o disposto no artigo 5.º desse decreto-lei:

> *As despesas dos fundos e serviços autónomos que, além de disporem de receitas próprias beneficiem directa ou indirectamente de «Transferências» do Orçamento do Estado deverão ser cobertas prioritariamente pelas primeiras e só na parte excedente pelas verbas recebidas daquele Orçamento* ([31]).

Tal como referido em anteriores pareceres, o regime de «Contas de ordem» não abrange um número significativo de fundos e serviços autónomos, pelo que não transitam pelos cofres do Tesouro as respectivas receitas próprias. Em consequência, as delegações da DGO autorizam apenas parcialmente a utilização das receitas próprias dos fundos e serviços autónomos, ao contrário do previsto nos citados artigos do Decreto-Lei n.º 459/82.

De salientar que, em relação ao ano anterior, em que foram referenciados como não incluídos no regime de «Contas de ordem» 60 fundos e serviços autónomos, isto é, serviços dotados de autonomia administrativa e financeira, incluindo os institutos públicos, transitaram em 1997 para este regime 18 desses serviços. Relativamente aos serviços e fundos autónomos não incluídos, constituindo um conjunto heterogéneo, não foi possível apurar o montante de receitas próprias envolvido.

Atendendo a que os serviços e fundos autónomos não estão actualmente integrados no regime previsto no Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (novo regime de administração financeira do Estado) e atendendo à dupla vertente do regime de «Contas de ordem» — a entrega nos cofres do Tesouro das receitas próprias e a cobertura das suas despesas prioritariamente por essas verbas, com conhecimento e autorização pelas delegações da Direcção-Geral do Orçamento —, mais uma vez se recomenda que seja dado cumprimento ao disposto no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, relativamente a «Contas de ordem», também pelos serviços e fundos autónomos ainda não integrados neste regime e em relação aos quais o mesmo seja aplicável.

Na sua resposta, a DGO *«[...] reitera as observações já feitas às Contas do Estado anteriores»* e refere:

> *Quanto à não inclusão em «Contas de ordem» do Orçamento do Estado de todas as despesas financiadas por receitas próprias, de uma forma genérica, poderá estar relacionado com fontes de financiamento não susceptíveis de enquadramento no conceito de receitas próprias ou a existência de legislação própria que isente os organismos com autonomia administrativa e financeira do regime de contas de ordem.*

A DGO, para além das situações genericamente descritas como isentando do regime de «Contas de ordem» — fontes de financiamento não susceptíveis de enquadramento em contas de ordem e existência de legislação própria que isente desse regime ([32]) —, não esclarece se existem outras situações às quais seja aplicável esse regime.

Saliente-se, contudo, que no Orçamento do Estado para 1999 foram inscritos em «Contas de ordem» vários serviços até então não integrados nesse regime.

4.1.3 — Correspondência entre os valores registados na Conta e os constantes das «Tabelas» recebidas pelo Tribunal

No âmbito do regime de tesouraria do Estado, regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto, a escrituração da saída de fundos passou a ser da competência dos serviços centrais da DGT. As direcções distritais de finanças e as alfândegas deixaram de ter funções de caixa pagadora, não apresentando, portanto, as suas tabelas movimentos de «saída».

Assim, em 1997, tal como desde 1994, a saída de fundos correspondente à despesa orçamental, foi escriturada exclusivamente pela DGT, constando da respectiva tabela enviada ao Tribunal. Analisada a tabela, verificou-se que o valor «total de despesa orçamental», deduzido das reposições abatidas, corresponde ao total registado na Conta.

Saliente-se que a partir de 1994, e ao contrário do que acontecia anteriormente, na tabela enviada ao Tribunal, a despesa orçamental vem referida pelo seu valor global, não sendo assim possível verificar — por ministérios — a correspondência entre o valor dos fundos saídos registados pela DGT e os constantes da Conta e apurados através dos balancetes das autorizações das despesas remetidos pelas delegações da DGO.

4.1.4 — Comparação da despesa prevista com a despesa paga

No quadro que se segue, compara-se a despesa orçamentada inicial e final (corrigida das alterações introduzidas) com a despesa «paga», por ministérios:

(Em contos)

Ministérios	Orçamento inicial (1)	Orçamento inicial (2)	Execução (3)	Taxa de execução (percentagem) (4) = (3)/(2)
Encargos Gerais da Nação	91 262 901	100 096 476	93 530 173	93,4
Defesa Nacional	263 882 482	305 910 743	285 114 116	93,2
Negócios Estrangeiros	42 917 990	47 804 620	46 583 917	97,4
Finanças	4 058 295 169	7 460 370 096	6 398 220 039	85,8
Administração Interna	205 399 056	214 454 277	201 137 617	93,8
Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	530 971 750	541 478 270	501 663 486	92,6
Justiça	71 336 773	79 352 669	76 525 876	96,4
Economia	99 980 040	104 602 367	76 631 801	73,3
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	101 991 281	125 944 254	113 057 334	89,8
Educação	918 058 134	985 182 794	970 741 277	98,5
Saúde	693 523 337	748 004 588	733 177 812	98,0
Qualificação e o Emprego	12 384 253	14 742 385	9 483 624	64,3
Solidariedade e Segurança Social	373 549 276	374 374 617	372 921 466	99,6
Ambiente	39 698 693	42 288 688	33 373 889	78,9
Cultura	29 780 213	31 366 100	28 616 306	91,2
Ciência e da Tecnologia	15 815 000	16 332 084	14 995 895	91,8
Total	7 548 846 348	11 192 305 028	9 955 774 628	89,0

([28]) Excluindo dos 179 serviços (161 no ano anterior) com dotações inscritas em «Contas de ordem» aqueles que não apresentaram execução.

([29]) Apesar de a CGE/97 inscrever na receita e na despesa valores iguais relativos a «Contas de ordem», o relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta (pontos 4.4.2 — «Execução orçamental em 1997» e 4.4.3.7 — «Contas de ordem») refere que a receita totalizou mais 12,4 milhões de contos.

([30]) Este decreto-lei foi revogado pelo Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, mas mantido em vigor pelos sucessivos decretos-lei de execução orçamental. Aquele decreto-lei legisla não só sobre o regime de «Contas de ordem», mas também sobre a organização e a publicação dos orçamentos privativos e a prestação e publicitação das contas de gerência dos fundos e serviços autónomos. Refira-se que pelo n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 459/82, o regime de «Contas de ordem» era também aplicável às receitas próprias dos organismos dotados apenas de autonomia administrativa, o que deixou de subsistir, a partir de 1992, com a inscrição discriminada em rubricas da despesa do Orçamento do Estado da aplicação dessas receitas.

([31]) Norma idêntica consta dos sucessivos decretos-lei que anualmente estabelecem as normas de execução orçamental. Assim o artigo 14.º (utilização de receitas próprias) do Decreto-Lei n.º 66/97 (estabelece as normas de execução para 1997) determina que: «Os serviços e organismos devem utilizar prioritariamente para cobertura das suas despesas as receitas próprias não consignadas a fins específicos.»

([32]) A existência de legislação própria isentando do regime de «Contas de ordem» não se pode confundir com despachos de membros do Governo que autorizem a não aplicação desse regime a determinados fundos ou serviços autónomos, dado que tais despachos não têm força revogatória do disposto no Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro (cf. o parecer sobre a CGE/96, ponto 4.1.2).

Verifica-se que a taxa global de execução foi de 89,0 %, inferior à registada no ano anterior (91,8 %). Para a execução orçamental da despesa, inferior em 1236,5 milhões de contos em relação ao orçamento final, contribuiu essencialmente, a execução da despesa do Ministério das Finanças, inferior em 1062,1 milhões de contos em relação ao respectivo orçamento ([33]).

Registaram taxa de execução inferiores a 90 % os Ministérios para a Qualificação e o Emprego (64,3 %), da Economia (73,3 %), do Ambiente (78,9 %), das Finanças (85,8 %), e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (89,8 %).

Relativamente às taxas de execução, deve ter-se em conta que o valor do orçamento final não corresponde às verbas disponíveis (utilizáveis).

Assim, relativamente às dotações inscritas no capítulo 50 de todos os ministérios, nos termos dos n.os 1 e 2 do artigo 5.º (cláusula de reserva) da Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1997) e do congelamento adicional decidido pelo Conselho de Ministros ([34]), foram congeladas verbas no valor de 44 851 879 contos. Os valores congelados não foram objecto de alteração orçamental (nomeadamente por via do orçamento rectificativo). Note-se que a verba congelada (não disponível) é superior ao orçamento total de alguns ministérios, individualmente considerados ([35]).

Relativamente às cativações previstas no artigo 4.º da Lei do Orçamento (com as excepções nele previstas): 10 % do total das verbas orçamentadas para abonos variáveis e eventuais, aquisições de bens e serviços, outras despesas correntes e aquisição de bens de capital e 5 % do total das verbas orçamentadas para transferências correntes destinadas aos serviços e fundos autónomos, o relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta não refere o montante final de verbas não disponíveis (cativas).

Em resultado das cativações (artigo 4.º) e dos congelamentos (artigo 5.º), as taxas de execução orçamental têm um reduzido significado, visto que uma parte significativa das dotações orçamentais não se encontrava disponível.

4.2 — Evolução da despesa

A despesa total durante o ano económico de 1997 totalizou 9 955 774 628 contos, representando em relação à despesa do ano anterior (6 729 463 838 contos) um acréscimo de 3 226 310 790 contos (+ 47,9 %). Para a análise da variação da despesa total, tenha-se em atenção que, ao contrário da Conta do ano anterior, a Conta de 1997 passou a incluir a despesa resultante da amortização de Bilhetes do Tesouro, que totalizou 2 342 093 214 contos e a amortização de «Títulos de curto prazo — Exterior», no montante de 230 000 000 contos, somando 2 572 093 214 contos. Assim, aquele acréscimo da despesa ficou a dever-se, em 79,7 %, à inclusão dessa despesa no Orçamento do Estado para 1997.

A despesa total de 1997, com exclusão da despesa resultante da referida amortização, totalizou 7 383 681 414 contos, ou seja, um acréscimo da despesa de 9,7 %, acréscimo superior ao registado de 1995 para 1996, que se cifrou em 5,5 %.

No quadro que se segue compara-se a despesa paga nos anos económicos de 1996 e 1997, por ministérios:

(Em contos)

Ministérios	Despesa paga				
	Total			Capítulos 01 a 60	Capítulos 70 e 80 (*a*)
	1996	1997	Taxa de variação (percentagem)	Taxa de variação (percentagem)	Taxa de variação (percentagem)
Encargos Gerais da Nação	83 527 917	93 530 173	12,0	10,8	22,5
Defesa Nacional	306 408 483	285 114 116	(6,9)	(7,1)	(1,4)
Negócios Estrangeiros	42 600 244	46 583 917	9,4	9,3	304,9
Finanças	3 393 141 256	6 398 220 039	88,6	92,6	17,9
Administração Interna	187 475 940	201 137 617	7,3	7,3	7,1
Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	478 886 167	501 663 486	4,8	5,1	(4,3)
Justiça	75 102 029	76 525 876	1,9	2,2	(26,3)
Economia	66 112 133	76 631 801	15,9	15,1	17,8
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	103 370 833	113 057 334	9,4	9,1	43,1
Educação	882 923 939	970 741 277	9,9	10,0	7,4
Saúde	690 775 168	733 177 812	6,1	6,1	19,4
Qualificação e o Emprego	9 826 018	9 483 624	(3,5)	(3,5)	–
Solidariedade e Segurança Social	331 034 127	372 921 466	12,7	12,7	–
Ambiente	35 606 269	33 373 889	(6,3)	(6,4)	6,0
Cultura	27 875 845	28 616 306	2,7	3,3	(2,3)
Ciência e da Tecnologia	14 797 470	14 995 895	1,3	1,8	(19,0)
Total	6 729 463 838	9 955 774 628	47,9	49,3	15,1

(*a*) Capítulo 70 — «Recursos próprios comunitários», apenas no orçamento do Ministério das Finanças e capítulo 80 — «Contas de Ordem», nos orçamentos dos restantes ministérios.

Nota. — Para a comparação entre os dois anos, foi somada a execução orçamental, em 1996, dos Ministérios do Planeamento e da Administração do Território e do Equipamento Social, que constituíram o Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Assim, apresentaram uma diminuição das despesas em relação ao ano anterior os Ministérios da Defesa Nacional (– 21,294 milhões de contos, i. e., – 6,9 %, em resultado essencialmente da diminuição da despesa com os programas constantes da Lei de Programação Militar), do Ambiente (– 2,232 milhões de contos, i. e., – 6,3 %) e da Qualificação e o Emprego (– 0,342 milhões de contos, i. e., – 3,5 %).

Registaram maiores crescimentos absolutos as despesas dos seguintes Ministérios:

Das Finanças, em 3005 milhões de contos (+ 88,6 %), o que representa 93,1 % do aumento total da despesa, devido essencialmente:

Ao acréscimo da despesa com a amortização da dívida em 2540,8 milhões de contos, resultante da contabilização como despesa orçamental de 1997 da referida amortização de dívida de curto prazo (+ 2572,1 milhões de contos), contabilização que não existia em 1996, e da redução do valor da amortização da dívida de médio e do longo prazos (– 31,3 milhões de contos);

Ao acréscimo da despesa inscrita no capítulo 60 — «Despesas excepcionais» como transferência de capital para o FRDP, em + 444,8 milhões de contos, resultante do aumento das receitas das privatizações;

Ao acréscimo das contribuições para pensões e reformas em 39,9 milhões de contos, em resultado das contribuições para a segurança social (+ 38,1 milhões de contos) e de transferências para a Caixa Geral de Aposentações (+ 1,8 milhões de contos);

Ao acréscimo da despesa do capítulo 70 — «Recursos próprios comunitários», em 33,1 milhões de contos em resultado sobretudo do valor das despesas relativas ao «Recurso complementar PNB» (+ 20,3 milhões de contos) e aos «Recursos próprios IVA» (+ 10,1 milhões de contos);

Da Educação, no valor de 87,8 milhões de contos (+ 9,9 %), o que representa 0,1 % do aumento total da despesa, essencialmente devido ao aumento das despesas com o pessoal em 60,9 milhões de contos;

([33]) Resultante sobretudo do capítulo VII — «Encargos da dívida pública», sendo o valor orçamentado de 5 752 145 148 contos e a execução de 4 701 553 638 contos.

([34]) Pelos n.os 1 e 2 do artigo 5.º foi congelada 6 % da verba orçamentada no capítulo 50 de cada ministério ou departamento, «cabendo ao Governo decidir se descongela essa retenção orçamental, em que grau e com que incidência a nível dos ministérios, programas e projectos». Além desse congelamento inicial, por decisão do Conselho de Ministros (não publicada) foi aprovado um congelamento adicional.

([35]) O total dos congelamentos representa 8,3 % das verbas orçamentadas do capítulo 50 de todos os ministérios (538 988 958 contos). Os congelamentos incidiram de forma desigual pelos diferentes programas e projectos. Assim, no Programa «Apoio à Marinha do Comércio Nacional», o valor final dos congelamentos totalizou 53,8 % das dotações orçamentadas do Programa, conforme se analisa no capítulo VI do presente parecer.

Da Saúde, no valor de 42,4 milhões de contos (+ 6,1 %), essencialmente pelo acréscimo de 34,0 milhões de contos de transferências para o Serviço Nacional de Saúde.

Saliente-se que as despesas com contrapartida em receitas próprias inscritas em «Contas de ordem» totalizaram 87,993 milhões de contos, representando o Fundo de Turismo (18,9 milhões de contos) e a Junta Autónoma de Estradas (10,416 milhões de contos) um terço dessas verbas. Em relação ao ano anterior, registou-se um acréscimo de 7,052 milhões de contos, isto é, + 8,7 %.

Em valores absolutos, os maiores acréscimos verificaram-se no Ministério da Economia (+ 3,584 milhões de contos, i. e., + 17,8 %, resultante sobretudo do acréscimo verificado no Fundo de Turismo em 2,7 milhões de contos), nos Encargos Gerais da Nação (+ 1,954 milhões de contos, i. e., + 22,5 %, e que resulta particularmente do acréscimo relativo ao Instituto do Desporto em 1,488 milhões de contos) e no Ministério da Educação (+ 1,071 milhões de contos, i. e., + 7,4 %, devido às receitas dos estabelecimentos de ensino superior).

Quanto aos decréscimos de despesas inscritas em «Contas de ordem», verificaram-se no Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (– 0,721 milhões de contos, resultante sobretudo da diminuição das verbas relativas à JAE em – 1,190 milhões de contos) e no Ministério da Justiça (– 0,178 milhões de contos, e que resulta da diminuição das verbas relativas ao Instituto de Reinserção Social em – 0,176 milhões de contos).

V — Investimentos do Plano

5.1 — Âmbito de verificação

A análise da execução do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), em especial da sua expressão financeira anual, visou dar cumprimento ao artigo 41º, n.º 1, alínea *e*), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

A análise global incidiu sobre os seguintes aspectos do PIDDAC:

Enquadramento constitucional e legal;
Orçamento;
Execução financeira global;
Expressão sectorial e regional da execução.

Este capítulo integra ainda as sínteses dos relatórios de auditoria aos programas seleccionados no âmbito do controlo financeiro do Tribunal.

5.2 — Análise global

5.2.1 — Enquadramento

5.2.1.1 — Estrutura do planeamento nacional

De harmonia com os preceitos constitucionais aplicáveis (artigos 92.º a 94.º) integravam a estrutura do planeamento nacional ([36]):

As Grandes Opções do Plano (GOP);
Os Planos de Desenvolvimento Económico e Social de Médio Prazo;
O Plano Anual.

A Lei Quadro do Planeamento (Lei n.º 43/91, de 20 de Julho) veio definir os princípios orientadores daqueles instrumentos de planeamento.

Assim:

As GOP devem fundamentar a orientação estratégica da política de desenvolvimento económico e social (artigo 2.º, n.º 2);
Os Planos de Desenvolvimento Económico e Social de Médio Prazo reflectem a estratégia de desenvolvimento económico e social definida pelo Governo, tanto a nível global como sectorial e regional, no período de cada legislatura (artigo 2.º, n.º 3);
O Plano Anual enuncia as medidas de política económica e social a concretizar pelo Governo no ano a que respeita, com a sua expressão sectorial e regional, bem como a programação PIDDAC da sua execução financeira, prevista no OE (artigo 2º, n.º 4).

A Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro, veio reformular o quadro constitucional relativo ao planeamento do desenvolvimento económico e social, tendo subjacente as seguintes preocupações ([37]):

Salvaguardar os limites materiais de revisão (que implicam «a existência de planos económicos no âmbito de uma economia mista»);
Manter os princípios fundamentais de planeamento democrático;
Preservar as garantias de fundamentação de opções e apresentação de relatórios preparatórios;
Rmeter para sede própria as normas sobre competências em matéria de planeamento;
Conferir ao legislador ordinário margem de escolha acrescida para criar instrumentos de planeamento democrático adequados à complexidade crescente das funções a exercer pelos decisores públicos.

Os fundamentos expostos justificam que o legislador constitucional tenha deixado de definir a tipologia e o âmbito temporal dos instrumentos de planeamento.

Todavia, não resulta do novo texto constitucional que o Governo tenha deixado de estar obrigado à elaboração de Planos Anuais e de Médio Prazo [conforme os artigos 91.º e 199.º, alínea *a*)].

Na verdade, a prossecução dos objectivos definidos no artigo 90.º da CRP pressupõe a existência de documentos provisionais que a médio e a curto prazos definam os objectivos estratégicos da política económica e social, as medidas de concretização dessa política e a ordenação dos meios financeiros atinentes à prossecução da política definida.

Destes princípios decorre a necessidade de compatibilizar o orçamento com as grandes opções do Plano anual. Embora a norma constitucional (artigo 105.º) que impõe a articulação do OE com as grandes opções do plano tenha, na última revisão constitucional, abandonado a expressão «anual», atento o período financeiro do OE subjacente está que as grandes opções do plano referidas neste preceito constitucional só poderão reportar-se ao mesmo período. No caso contrário essa articulação não faria sentido.

5.2.1.2 — Opções estratégicas e objectivos da política de investimento

As Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no período 1994-1999, aprovadas pela Lei n.º 69/93, de 24 de Setembro, visando «preparar Portugal para o século XXI», são as seguintes:

Preparar Portugal para o novo contexto europeu;
Preparar Portugal para a competição numa economia global;
Preparar Portugal para uma vida de melhor qualidade.

Em harmonia com os princípios de desenvolvimento expressos nas GOP 1994-1999, foi aprovado o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR).

Neste Plano, relativamente ao anterior PDR, permanecem os dois grandes objectivos estratégicos:

Convergência real entre as economias portuguesa e comunitária;
Promoção da coesão económica e social no plano interno.

O PDR procura articular *"a política de desenvolvimento regional com as outras políticas nacionais e comunitárias"* formulando quatro prioridades:

Qualificação dos recursos humanos e qualificação do emprego;
Reforço dos factores de competitividade da economia;
Promoção da qualidade de vida e da coesão social;
Reforço da base económica regional.

Continua, porém, a não existir um quadro legal em que se defina com clareza a obrigatoriedade da formulação de estimativas globais do esforço financeiro a mobilizar na execução das GOP, reconhecendo-se a articulação entre as opções estratégicas, o PDR e a execução do QCA.

Apesar de o PIDDAC ser um plano de investimento global e plurianual da Administração Pública, verifica-se que o mesmo não inclui a totalidade dos projectos a lançar em anos seguintes nem aqueles que foram finalizados.

O PIDDAC deveria evidenciar a compatibilização deste instrumento com as grandes opções estratégicas, dada a inexistência de informação agregada que abranja o conjunto de despesas de investimento do sector público de natureza plurianual.

Pela Lei das Grandes Opções do Plano para 1997 (Lei n.º 52-B/96, de 27 de Dezembro) foram fixados, em conformidade com a estratégia de médio prazo para o desenvolvimento da economia portuguesa consignada no Programa do XIII Governo Constitucional, os seguintes objectivos estratégicos:

a) Afirmar uma presença europeia, ser fiel a uma vocação universalista;
b) Desenvolver os recursos humanos, estimular a iniciativa individual e colectiva;
c) Criar condições para uma economia competitiva, geradora de emprego, promover uma sociedade solidária;
d) Valorizar o território no contexto europeu, superar os dualismos cidade/campo e centro/periferia;

([36]) Na redacção da Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de Julho (2.ª revisão constitucional) e sem alterações na revisão constitucional de 1992.

([37]) Ver, v. g., Magalhães, José, *Dicionário da Revisão Constitucional,* edição 1997, pp. 155 e segs.

e) Respeitar uma cultura de cidadania, reforçar a segurança dos cidadãos e promover a reforma do Estado.

No que respeita à política de investimento, o artigo 4.º da mesma lei veio estabelecer como objectivos prioritários do Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC) para o ano de 1997 os seguintes:

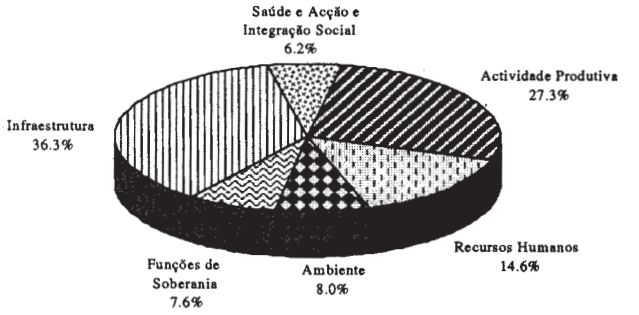
a) Reforçar o investimento a favor da justiça e da segurança na sociedade portuguesa;
b) Aprofundar o esforço do Estado a favor da solidariedade e da qualificação social, através do investimento na educação, saúde, habitação e combate à exclusão.

De acordo com os elementos constantes do relatório anexo às Grandes Opções do Plano para 1997, o PIDDAC envolveria um investimento global de 896 milhões de contos, informando o mesmo relatório de que:

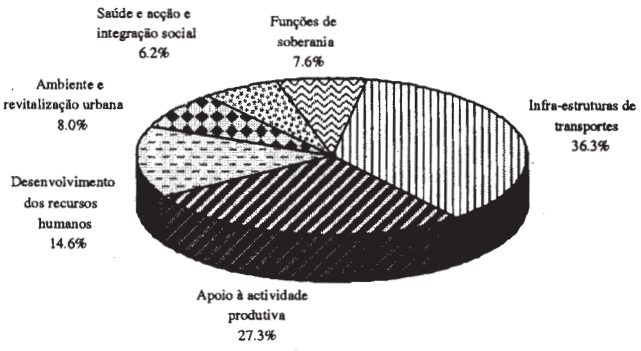
Representa cerca de 5,5% do PIB e de 20% da FBCF total do País;
Traduz um acréscimo de cerca de 11%, em termos nominais, face a 1996;
Contribuirá com cerca de 0,5 pontos percentuais para o crescimento da economia;
Contribuirá com cerca de 0,4 pontos percentuais para o crescimento do emprego.

5.2.1.3 — Estrutura por sectores e por áreas de actuação

PIDDAC/97 — Estrutura por sectores



PIDDAC/97 — Investimento por áreas de actuação



Os investimentos na infra-estruturação do País representam, nos documentos previsionais, um terço do PIDDAC 97.

5.2.2 — Orçamento do PIDDAC

5.2.2.1 — Considerações gerais

A CRP determina (artigo 106.º) que a Lei do Orçamento seja elaborada, organizada, votada e executada de acordo com a respectiva Lei de Enquadramento, adquirindo esta lei, por força da disposição invocada e em conjugação com o artigo 112.º, n.º 3, da mesma lei fundamental a natureza de lei de valor reforçado.

A Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (LEOE), determina, em sede dos procedimentos para a elaboração e organização do Orçamento do Estado, que o mapa XI relativo ao PIDDAC respeite a estrutura e conteúdo seguintes (artigos 10º e 12º):

Apresentar os programas e projectos que, integrados no âmbito dos objectivos do plano, a Administração Pública pretende realizar e que impliquem encargos plurianuais e evidenciar as fontes de financiamento dos programas, a repartição destes por regiões e os programas e projectos novos.

A Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro, que aprovou o OE para 1997 (38) concretizou, através do mapa XI, a previsão da norma de enquadramento anteriormente referida.

A estrutura original do mapa XI foi mantida pela Lei n.º 130-B/97, de 31 de Dezembro, que aprovou alterações ao OE/97.

A Conta Geral do Estado, que reflecte a execução orçamental, deve ter uma estrutura idêntica à do Orçamento do Estado, conforme princípios fundamentais contidos na LEOE (artigos 26.º a 29.º).

Ora, da análise comparativa da informação constante do mapa XI (OE inicial e OE revisto) com a informação dada pelo mapa n.º 5 — «Pagamentos efectivos» — anexo à Conta Geral do Estado, constata-se que este mapa não respeita a estrutura e o conteúdo enunciados no artigo 12.º, n.º 4, da LEOE. Este anexo apenas integra informação relativa à execução orçamental do PIDDAC — capítulo 50, o que impede a sua articulação com o mapa XI do OE para efeitos de apreciação da execução global do orçamento PIDDAC.

Sobre esta matéria a DGO alega que *«tal como já foi referido em resposta a relatórios desse Tribunal sobre a CGE de anos anteriores, reafirma-se que sendo estes serviços naturalmente sensíveis à questão posta, uma vez que a orçamentação de verbas não se processa, na parte substancial do OE, ao nível de projecto mas tão-só ao nível de programa e a escrituração e registo se limitam a este âmbito, com a informação actualmente disponível nos serviços do Ministério das Finanças sobre esta matéria afigura-se manifestamente inviável a inclusão de tal informação na CGE»*.

Atento o disposto no artigo 26.º da Lei de EOE, a CGE deve apresentar uma estrutura idêntica à do OE, pelo que se mantêm a conclusão e a recomendação formuladas nesta sede.

5.2.2.2 — Fontes de financiamento

Da informação contida nos documentos provisionais relativos ao PIDDAC na sua globalidade, resulta a seguinte estrutura de financiamento:

(Em milhões de contos)

PIDDAC — Total	Grandes Opções do Plano (GOP) (1)	Mapa XI (OE inicial) (2)
Financiamento nacional (capítulo 50)	441,3	441,3
Financiamento comunitário	(*a*) 343,8	(*b*) 343,8
Outras fontes — Financiamento nacional	111,3	111,3
Total	896,4	896,4

(*a*) Inclui as verbas correspondentes ao capítulo 50 e a «Outras fontes» que não se encontram desagregadas na Lei n.º 52-B/96, de 27 de Dezembro.
(*b*) Correspondendo 58,3 milhões de contos ao capítulo 50 e 285,4 milhões de contos a «Outras fontes».

Fontes:

(1) Lei n.º 52-B/96, de 27 de Dezembro (Grandes Opções do Plano para 1997);
(2) Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro (Orçamento do Estado para 1997).

A nível de **execução financeira global do PIDDAC** o quadro seguinte apresenta a comparação entre os valores orçamentados e os executados em termos reais. No que respeita à execução orçamental foram considerados os valores obtidos pelo DPP e que correspondem à despesa efectivamente realizada pelos executores, uma vez que a CGE apenas reflecte os pagamentos efectivos no caso dos serviços simples e os valores requisitados e autorizados no caso dos serviços com autonomia.

(38) No mesmo dia em que foram aprovadas as GOP para o mesmo período.

Em milhões de contos

PIDDAC — Total	Mapa XI (OE revisto) (1)	Percentagem	Executado (2)	Percentagem	Taxa de execução
Financiamento nacional (capítulo 50)	443,5	49,4	389,5	54,0	87,8
Financiamento comunitário	(*a*) 343,8	38,3	(*b*) 258,5	35,9	75,2
Outras fontes — Financiamento nacional	111,3	12,3	70,9	9,9	63,7
Total	898,6	100	718,9	100	80,0

(*a*) Correspondendo 58,3 milhões de contos ao capítulo 50 e 285,4 milhões de contos a «Outras fontes».
(*b*) Correspondendo 41,2 milhões de contos ao capítulo 50 e 217,2 milhões de contos a «Outras fontes».

Fontes:

(1) Lei n.º 130-B/97, de 31 de Dezembro (Orçamento revisto).
(2) Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

Da comparação dos valores constantes do mapa XI relativo ao OE revisto com o nível dos pagamentos efectuados (segundo valores do DPP) apura-se uma taxa de execução média de 80%, tendo as componentes do financiamento nacional registado as seguintes taxas: o capítulo 50 — 87,8% (muito próxima da registada em 1995 e 1996), o financiamento comunitário — 75,2% (registou um ligeiro aumento em 1997 face a 1996) e as «Outras fontes» — 63,7% (inferior à apurada em 1995 e 1996).

Evolução da taxa de execução financeira

(Em percentagem)

Fontes de financiamento	1995 (1)	1996 (1)	1997 (2)
Financiamento nacional capítulo 50)	87,5	88,7	87,8
Financiamento comunitário	76,7	72,7	75,2
Outras fontes — Financiamento nacional	72,8	111,2	63,7
Total	81,8	84,2	80,0

Fontes:

(1) Pareceres da CGE dos respectivos anos.
(2) Lei n.º 130-B/97 (Orçamento alterado pela Assembleia da República) e Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP).

Para uma visualização global das fontes de financiamento do PIDDAC — Total, apresenta-se o quadro seguinte :

Fontes de financiamento do PPIDAC — Total

(Em contos)

Financiamento	Tradicional		Apoios		Total	
	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
Capítulo 50:						
Nacional	310 124 273	54,96	133 385 727	39,90	443 510 000	49,36
Comunitário	56 348 072	9,99	1 990 876	0,60	58 338 948	6,49
	366 472 345	64,95	135 376 603	40,49	501 848 948	55,85
Outras fontes:						
Nacional	97 519 162	17,28	13 767 000	4,12	111 286 162	12,38
Comunitário	100 238 168	17,77	185 190 052	55,39	285 428 220	31,76
	197 757 330	35,05	198 957 052	59,51	396 714 382	44,15

Fonte. — Mapa XI do OE revisto (Lei n.º 130-B/97, de 31 de Dezembro).

5.2.2.3 — Programas por ministério

O quadro seguinte permite visualizar a repartição dos programas novos e em curso, inscritos no PIDDAC — Total, pelos vários ministérios:

Mapa síntese dos programas novos e em curso

(Em contos)

Ministérios	Número de programas			Valor orçamentado por programa		
	Novos	Em curso	Total	Novos	Em curso	Total
Encargos Gerais da Nação	15	23	38	1 625 206	9 491 194	11 116 400
Defesa Nacional	14	22	36	571 200	1 413 800	1 985 000

Ministérios	Número de programas			Valor orçamentado por programa		
	Novos	Em curso	Total	Novos	Em curso	Total
Negócios Estrangeiros	2	9	11	1 260 000	3 631 850	4 891 850
Finanças	9	7	16	1 703 780	4 571 220	6 275 000
Administração Interna	4	4	8	4 325 000	4 530 000	8 855 000
Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	23	113	136	14 531 745	379 484 601	394 016 346
Justiça	2	51	53	966 250	18 181 813	19 148 063
Economia	14	42	56	1 093 335	96 691 387	97 784 722
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	9	68	77	1 272 820	141 583 816	142 856 636
Educação	4	98	102	3 821 833	67 165 875	70 987 708
Saúde	8	17	25	6 293 800	42 923 597	49 217 397
Qualificação e o Emprego	6	11	17	99 000	10 662 500	10 761 500
Solidariedade e Segurança Social	0	9	9	518 000	13 105 700	13 623 700
Ambiente	3	34	37	1 044 830	28 600 509	29 645 339
Cultura	30	42	72	3 102 000	10 208 250	13 310 250
Ciência e da Tecnologia	5	11	16	1 320 000	22 768 419	24 088 419
Total	148	561	709	43 548 799	855 014 531	898 563 330

Fonte. — Mapa XI do OE revisto para 1997 (Lei n.º 130-B/97, de 31 de Dezembro).

Para 1997 foram orçamentados no total, 709 programas, dos quais 21% são novos e 79% já se encontravam em curso.

Uma observação por ministérios permite-nos constatar que, mais uma vez, o Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território é responsável pelo maior número de programas (19%), seguido do Ministério da Educação (14%) e do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (11%). Saliente-se ainda que o Ministério da Cultura é responsável pelo maior número de novos programas.

Para os citados programas foi orçamentado um total de 898 563 330 contos, dos quais 95% corresponde a programas em curso e apenas 5% a programas novos.

No que concerne à orçamentação, os Ministérios do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas são responsáveis por mais de metade (60%) do valor orçamentado para o PIDDAC, salientando-se ainda os Ministérios da Economia (11%) e da Educação (8%).

5.2.3 — Análise global da execução do orçamento do PIDDAC

5.2.3.1 — Execução do capítulo 50 do Orçamento Investimentos do Plano

As dotações orçamentais inscritas no capítulo 50 — «Investimentos do Plano» e destinadas à execução anual do PIDDAC de cada um dos ministérios, teve um orçamento inicial de 499 648 948 contos.

As alterações orçamentais introduzidas quer pela Assembleia da República quer pelo Governo, ao longo da execução orçamental, resultaram num orçamento final de 538 988 958 contos, conforme evidenciado no quadro seguinte:

Alterações ao orçamento inicial da despesa

(Capítulo 50 — PIDDAC — Tradicional e apoios

(Em contos)

Ministérios	Orçamento inicial (*a*)		Alterações orçamentais (*b*)				Orçamento final	
			Assembleia da República (*c*)		Governo (*d*)			
	Em valor	Peso (percentagem)	Em valor	Variação (percentagem)	Em valor	Variação (percentagem)	Em valor	Variação (percentagem)
Encargos Gerais da Nação	9 942 000	1,99	–	–	338 684	3,41	10 280 654	3,41
Defesa Nacional	1 985 000	0,40	–	–	–	–	1 985 000	0,00
Negócios Estrangeiros	4 891 850	0,98	–	–	599 006	12,24	5 490 856	12,24
Finanças	6 275 000	1,26	–	–	13 089	0,21	6 288 089	0,21
Administração interna	8 855 000	1,77	–	–	–	–	8 855 000	0,00
Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	219 824 588	44,00	–	–	6 898 748	3,14	226 723 336	3,14
Justiça	12 468 063	2,50	–	–	–	–	12 468 063	0,00
Economia	27 134 800	5,43	–	–	3 633 855	13,39	30 768 655	13,39
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	51 124 676	10,23	2 200 000	4,30	20 947 672	40,97	74 272 348	45,28
Educação	58 045 000	11,62	–	–	3 070 302	5,29	61 115 302	5,29
Saúde	46 270 018	9,26	–	–	506 459	1,09	46 776 477	1,09
Qualificação e o Emprego	470 000	0,09	–	–	–	–	470 000	0,00
Solidariedade e Segurança Social	4 800 000	0,96	–	–	–	–	4 800 000	0,00
Ambiente	26 722 953	5,35	–	–	683 499	2,56	27 406 452	2,56
Cultura	10 450 000	2,09	–	–	132 940	1,27	10 582 940	1,27
Ciência e da Tecnologia	10 390 000	2,08	–	–	315 786	3,04	10 705 786	3,04
Total	499 648 948	100,00	2 200 000	0,44	37 140 010	7,43	538 988 958	7,57

(*a*) Fonte: OE.
(*b*) Fonte: DGO.
(*c*) Inclui alterações da lei da revisão do OE.
(*d*) Inclui alterações relativas a créditos especiais (35 540 010 contos) e dotações previsionais 81 000 000 contos).
(*e*) Deste valor, 58 388 948 contos correspondem ao financiamento comunitário e o restante a financiamento nacional.

As alterações da competência da Assembleia da República foram aprovadas através da Lei n.º 130-B/97, de 31 de Dezembro, que alterou a Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro.

As alterações provenientes das transferências de verbas com contrapartida na dotação provisional e a abertura de créditos especiais, nos termos da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, foram aprovadas pelo Governo.

Por via das alterações da competência da Assembleia da República o orçamento inicial cresceu apenas em 2,2 milhões de contos, correspondente ao reforço que foi efectuado na programação do IFADAP, organismo do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas. Aliás, cabe a este Ministério o maior acréscimo orçamental (45,28%).

Não foram utilizadas para servirem de contrapartida às alterações orçamentais quer a cláusula de reserva de convergência de 6% a que se refere o n.º 1 do artigo 5.º da Lei do Orçamento para 1997 quer o cativo adicional, oportunamente comunicados pela Presidência do Conselho de Ministros à DGTC, através do ofício n.º 559, de 5 de Fevereiro de 1998, tendo sido mantidas até ao fim do ano económico as respectivas cativações.

Os créditos especiais (35,5 milhões de contos) representam 95,7 % das alterações da responsabilidade do Governo e 7,11 % do total do orçamento inicial. As dotações provisionais (1,6 milhões de contos) representam 4,3 % das alterações e apenas 0,32 % do orçamento inicial.

Com vista à análise das despesas «realizadas» ([39]) em Investimentos do Plano, elaborou-se o quadro que a seguir se apresenta, com a afectação das despesas autorizadas por ministérios e pelos vários agrupamentos económicos.

Despesas «realizadas» por ministérios e por agrupamentos económicos

Investimentos do Plano — Capítulo 50

(Em contos)

Ministérios	Despesas correntes										Despesas de capital								Total		Peso dos ministérios no PIDDAC (percentagem)
	AE 01 — Despesas com o pessoal		AE 02 — Aquisição de bens e serviços		AE 04 — Transferências correntes		AE 05 — Subsídios		AE 06 — Outras despesas correntes		Total das despesas correntes (percentagem)	AE 07 — Aquisição de bens de capital		AE 08 — Transferências de capital		AE 11 — Outras despesas de capital		Total das despesas de capital (percentagem)			
	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem		Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem				
Encargos Gerais da Nação	27	–	870 097	10,2	812 297	9,5	100 912	1,2	–	–	21,0	1 891 509	22,2	4 836 518	56,8	–	–	79,0	8 511 360		1,8
Defesa Nacional	–	–	151 946	10,5	154 685	10,7	–	–	–	–	21,1	989 831	68,3	153 705	10,6	–	–	78,9	1 450 167		0,3
Negócios Estrangeiros	22 040	0,5	1 143 132	23,7	95 159	2,0	–	–	–	–	26,2	2 809 063	58,4	744 670	15,5	–	–	73,8	4 814 064		1,0
Finanças	–	–	826 897	15,8	–	–	–	–	–	–	15,8	4 405 922	84,2	–	–	–	–	84,2	5 232 819		1,1
Administração Interna	–	–	344 572	5,7	–	–	–	–	–	–	5,7	5 153 928	84,9	574 299	9,5	–	–	94,3	6 072 799		1,3
Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	101 156	0,1	2 564 016	1,4	3 349 119	1,8	–	–	–	–	3,2	12 478 102	6,6	171 396 994	90,3	–	–	96,8	189 889 387		41,2
Justiça	23 538	0,2	1 644 638	15,0	20 216	0,2	–	–	–	–	15,4	8 944 539	81,7	320 920	2,9	–	–	84,6	10 953 851		2,4
Economia	10 475	–	652 202	2,3	10 529 255	36,9	–	–	–	–	39,3	682 772	2,4	16 621 946	58,3	–	–	60,7	28 496 650		6,2
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	78 165	0,1	608 035	0,9	22 171 550	32,9	790 317	1,2	–	–	35,1	3 671 613	5,4	40 055 220	59,5	–	–	64,9	67 374 900		14,6
Educação	–	–	2 197 445	4,0	1 232 407	2,3	–	–	41 967	0,1	6,4	35 406 783	65,0	15 407 566	28,3	167 870	0,3	93,6	54 454 038		11,8
Saúde	17 299	–	211 272	0,5	47 677	0,1	–	–	–	–	0,7	27 655 558	69,0	12 166 917	30,3	–	–	99,3	40 098 723		8,7
Qualificação e o Emprego	1 602	0,4	24 644	6,5	–	–	–	–	–	–	6,9	355 336	93,1	–	–	–	–	93,1	381 582		0,1
Solidariedade e Segurança Social	–	–	–	–	25 000	0,6	–	–	–	–	0,6	–	–	4 243 300	99,4	–	–	99,4	4 268 300		0,9
Ambiente	131 792	0,7	3 229 812	16,4	1 142 111	5,8	–	–	–	–	22,9	13 127 587	66,7	2 037 112	10,4	–	–	77,1	19 668 414		4,3
Cultura	23 494	0,3	1 256 733	13,5	1 458 574	15,6	91 509	1,0	–	–	30,3	2 036 557	21,8	4 476 171	47,9	–	–	69,7	9 343 038		2,0
Ciência e da Tecnologia	–	–	16 555	0,2	8 209 670	84,6	–	–	–	–	84,8	20 371	0,2	1 459 804	15,0	–	–	15,2	9 706 400		2,1
Total	409 588	0,1	15 741 996	3,4	49 247 720	10,7	982 738	0,2	41 967	–	14,4	119 629 471	26,0	274 495 142	59,6	167 870	–	85,6	460 716 492		100,0

Fonte. — CGE 1997.

([39]) O conceito de despesa realizada não corresponde a despesa efectiva uma vez que apenas traduz pagamentos efectivos no caso dos serviços simples e valores requisitados e autorizados pela DGO.

A despesa «realizada» em Investimentos do Plano cifrou-se em 460,7 milhões de contos, dos quais 85,6 % foram canalizados para despesas de capital e 14,4 % para despesas correntes.

De salientar também que dos 460,7 milhões de contos de despesa *«realizada»*, o esforço financeiro nacional situou-se em 429,1 milhões de contos e a comparticipação comunitária contabilizada no capítulo 50, sob o sistema de compensação em receita, cifrou-se em 31 606,9 milhares de contos.

Deste montante, 30 010,3 milhares de contos são oriundos do FEDER, 117,7 do FSE e 1411,7 do Fundo de Coesão.

O peso do agrupamento económico *«Transferências»* (correntes e de capital) foi de 70,3 %, ligeiramente superior ao registado no ano anterior (68,4 %).

É ainda de referir que os Ministérios do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, com 41,2 % de execução, o da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, com 14,6 % e o da Educação, com 11,8 %, são responsáveis, no seu conjunto, por 67,6 % da despesa «realizada» em Investimentos do Plano.

Da análise dos quadros que a seguir se apresentam, regista-se que a taxa média de execução dos Investimentos do Plano foi de 85,5 %, ligeiramente inferior (1,7 %) à registada em 1996.

Grau de execução por ministérios — Capítulo 50

(Em contos)

Ministérios	Orçamento final	Despesa «realizada»	Taxa de execução (percentagem)
Encargos Gerais da Nação	10 280 654	8 511 360	82,8
Defesa Nacional	1 985 000	1 450 167	73,1
Negócios Estrangeiros	5 490 856	4 814 064	87,7
Finanças	6 288 089	5 232 819	83,2
Administração Interna	8 855 000	6 072 799	68,6
Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	226 723 336	189 889 387	83,8
Justiça	12 468 063	10 953 851	87,9
Economia	30 768 655	28 496 650	92,6
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	74 272 348	67 374 900	90,7
Educação	61 115 302	54 454 038	89,1
Saúde	46 776 477	40 098 723	85,7
Qualificação e o Emprego	470 000	381 582	81,2
Solidariedade e Segurança Social	4 800 000	4 268 300	88,9
Ambiente	27 406 452	19 668 414	71,8
Cultura	10 582 940	9 343 038	88,3
Ciência e da Tecnologia	10 705 786	9 706 400	90,7
Total	538 988 958	460 716 492	85,5

Fonte. — CGE 1997.

Os Ministérios da Administração Interna (68,6 %), do Ambiente (71,8 %), da Defesa Nacional (73,1 %), para a Qualificação e o Emprego (81,2 %), dos Encargos Gerais da Nação (82,5 %), das Finanças (83,2 %) e do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (83,8 %) registaram taxas de execução inferiores à média, enquanto os restantes apresentaram taxas que variaram entre os 85,7 % e os 92,6 %.

Grau de execução por agrupamentos económicos — Capítulo 50

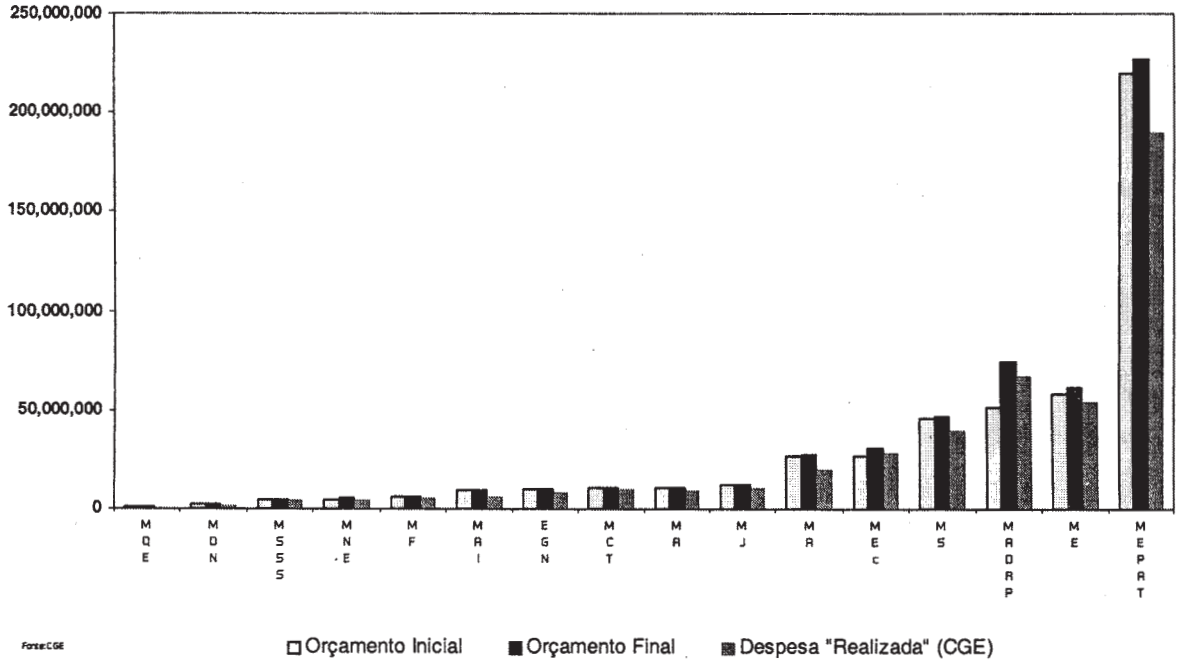
(Em contos)

Agrupamentos económicos	Orçamento final	Despesa «realizada»	Taxa de execução (percentagem)
01 — Despesas com o pessoal	558 503	409 588	73,3
02 — Aquisição de bens e serviços	22 695 795	15 741 996	69,4
04 — Transferências correntes	54 513 303	49 247 720	90,3
05 — Subsídios	1 088 733	982 738	90,3
06 — Outras despesas correntes	41 969	41 967	100,0
07 — Aquisição de bens de capital	157 884 931	119 629 471	75,8
08 — Transferências de capital	302 037 853	274 495 142	90,9
11 — Outras despesas de capital	167 871	167 870	100,0
Total	538 988 958	460 716 492	85,5

Fonte. — CGE.

Em termos de agrupamentos económicos, apresentaram taxas de execução inferiores à média os relativos a «Aquisição de bens e serviços», «Despesas com o pessoal» e «Aquisição de bens de capital», tendo todos os outros taxas superiores.

O volume global dos orçamentos inicial e final e da despesa «realizada» por Ministério podem ser observados no gráfico seguinte:



A análise da distribuição dos valores pelos diferentes ministérios permite concluir que o MEPAT absorve 42,1 % do total do orçamento final global de todos os ministérios e 41,2 % da despesa «realizada», seguindo-se-lhe o MADRP com 14 % do orçamentado, o ME com 11 % e o MS com 9 %.

A **evolução da execução orçamental do PIDDAC (capítulo 50)** nos dois últimos anos, em termos orgânicos, pode ser observada no quadro e gráfico seguintes:

Evolução da execução orçamental do PIDDAC (capítulo 50) em termos orgânicos de 1996 para 1997

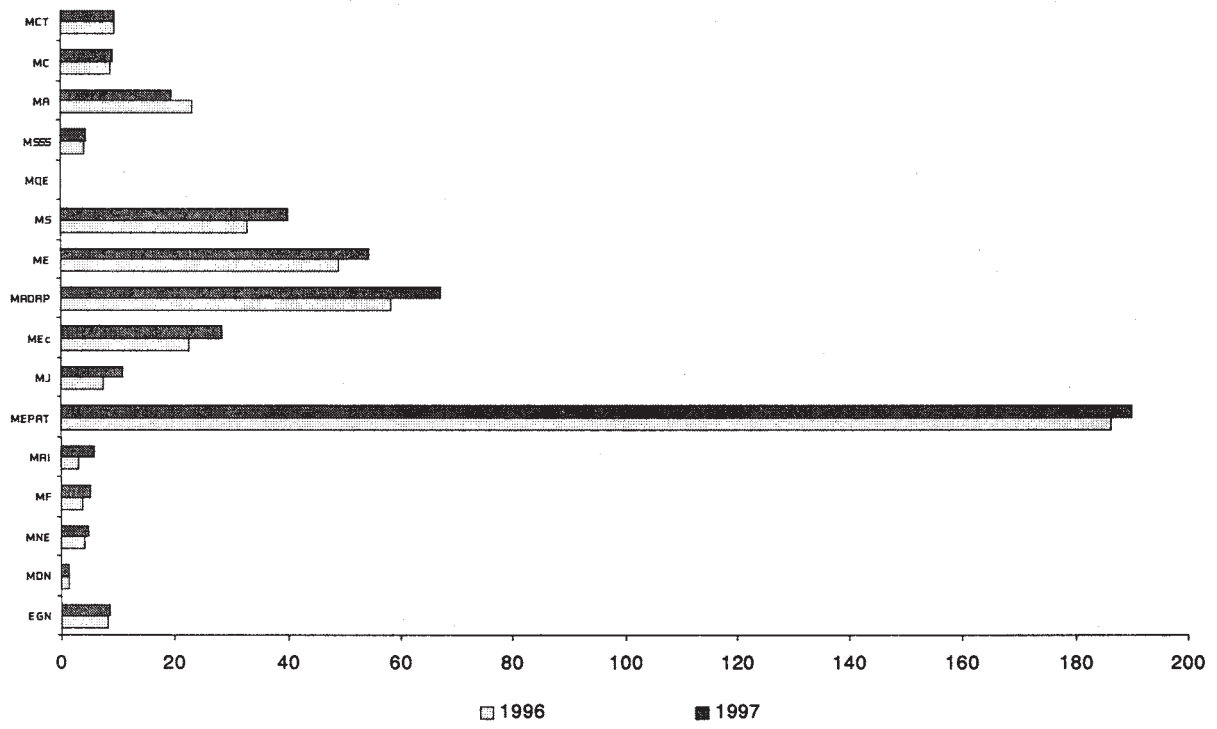
(Em milhões de contos)

Ministérios	1996		1997		Variação	
	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
Encargos Gerais da Nação	8,4	2,0	8,5	1,8	0,1	1,2
Defesa Nacional	1,5	0,4	1,4	0,3	– 0,1	– 6,7
Negócios Estrangeiros	4,2	1,0	4,8	1,0	0,6	14,3
Finanças	3,8	0,9	5,2	1,1	1,4	36,8
Administração Interna	3,0	0,7	6,0	1,3	3,0	100,0
Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	186,4	43,9	189,9	41,2	3,5	1,9
Justiça	7,6	1,8	11,0	2,4	3,4	44,7
Economia	22,8	5,4	28,5	6,2	5,7	.25,0
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	58,4	13,7	67,4	14,6	9,0	15,4
Educação	49,2	11,6	54,5	11,8	5,3	10,8
Saúde	33,0	7,8	40,1	8,7	7,1	21,5
Qualificação e o Emprego	0,4	0,1	0,4	0,1	0,0	0,0
Solidariedade e Segurança Social	4,2	1,0	4,3	0,9	0,1	2,4
Ambiente	23,4	5,5	19,7	4,3	– 3,7	– 15,8
Cultura	9,0	2,1	9,3	2,0	0,3	3,3
Ciência e da Tecnologia	9,5	2,2	9,7	2,1	0,2	2,1
Total	424,8	100,0	460,7	100,0	35,9	8,5

Fonte. — CGE 1996 e 1997.

Gráfico demonstrativo da evolução da execução do PIDDAC (capítulo 50) em termos orgânicos de 1996 para 1997

(Em milhões de contos)



Pela análise do quadro e do gráfico anteriores verifica-se que na globalidade a evolução da execução orçamental de 1996 para 1997 apresenta uma variação positiva de 35,9 milhões de contos, em termos nominais, correspondente a um acréscimo de 8,5 %. Apenas os Ministérios do Ambiente e da Defesa Nacional apresentam variações negativas, sendo a maior variação relativa, em termos positivos, a registada no Ministério da Administração Interna, mas sem relevo significativo para o total da despesa.

A execução retratada no quadro e gráfico anteriores tem por base os valores «autorizados» pela DGO, constantes da CGE e transferidos para os executores.

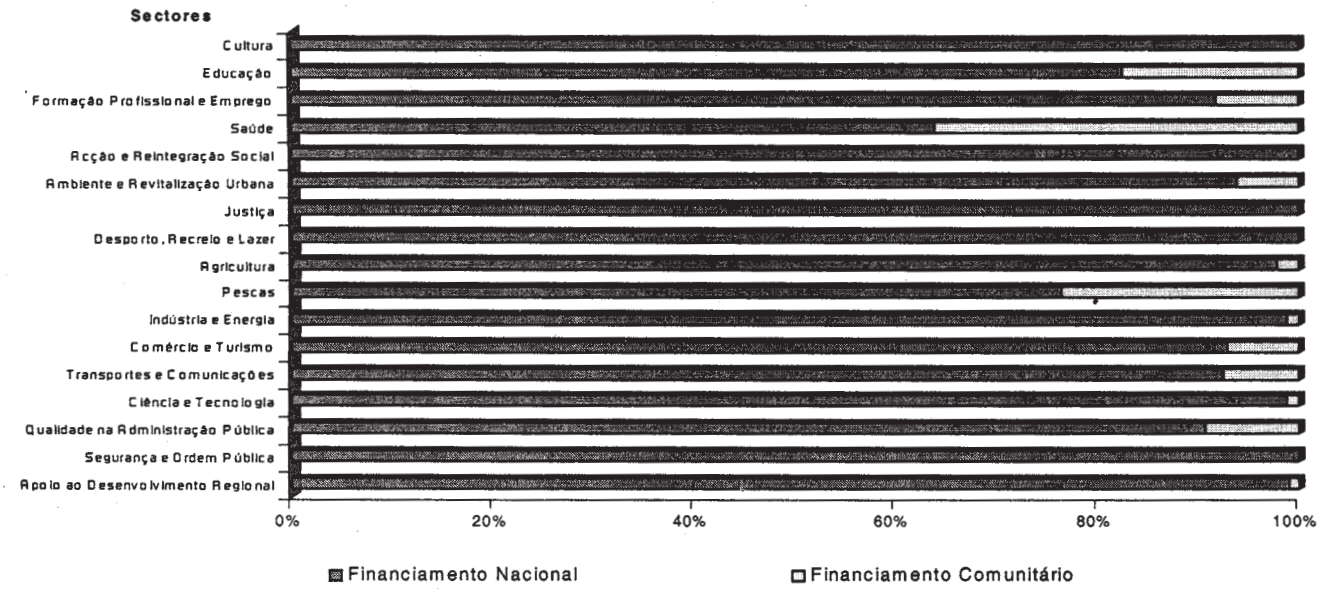
Relativamente à execução real correspondente à despesa efectivamente realizada pelos executores dos programas, foram recebidos do DPP os elementos que se agruparam no quadro e gráfico seguintes:

PIDDAC — Executado por sectores (capítulo 50)

(Em milhares de contos)

Sectores	Financiamento nacional		Financiamento comunitário		Total (nacional e comunitário)	
	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
Cultura	10 962,2	2,8	0,0	0,0	10 962,2	2,5
Educação	40 445,2	10,4	8 658,4	21,0	49 103,9	11,4
Formação profissional e emprego	714,9	0,2	64,8	0,2	779,7	0,2
Saúde	23 325,6	6,0	13 199,2	32,0	36 524,8	8,5
Acção e reintegração social	4 230,1	1,1	0,0	0,0	4 230,1	1,0
Ambiente e revitalização urbana	43 526,5	11,2	2 841,1	6,9	46 367,6	10,8
Justiça	8 923,6	2,3	0,0	0,0	8 923,6	2,1
Desporto, recreio e lazer	4 332,2	1,1	0,0	0,0	4 332,2	1,0
Agricultura	39 552,0	10,2	890,7	2,2	40 442,7	9,4
Pescas	4 879,1	1,3	1 498,5	3,6	6 377,6	1,5
Indústria e energia	23 606,9	6,1	271,3	0,7	23 878,2	5,5
Comércio e turismo	7 828,9	2,0	603,7	1,5	8 432,6	2,0
Transportes e comunicações	133 268,6	34,2	10 774,6	26,1	144 043,2	33,4
Ciência e tecnologia	11 430,2	2,9	135,5	0,3	11 565,7	2,7
Qualidade na administração pública	22 308,6	5,7	2 300,3	5,6	24 608,9	5,7
Segurança e ordem pública	7 719,2	2,0	0,0	0,0	7 719,2	1,8
Apoio ao desenvolvimento regional	2 472,8	0,6	24,0	0,0	2 496,8	0,6
Total	389 527,1	100,0	41 262,1	100,0	430 789,2	100,0

Fonte. — DPP.



Pela observação do quadro e do gráfico anteriores verifica-se que o financiamento do capítulo 50 foi assegurado na sua maior parte por verbas nacionais (90,4 %) sendo o restante (9,6 %) por verbas comunitárias.

Uma análise da estrutura sectorial permite concluir que o Sector dos «Transportes e comunicações» é aquele que consome a maior parte dos recursos, 33,4 % (144,043 milhões de contos), absorvendo 34,2 % do financiamento nacional e 26,1 % do comunitário.

Destacam-se ainda os Sectores da Educação com 11,4 % (49,103 milhões de contos), absorvendo 10,4 % do financiamento nacional e 21 % do financiamento comunitário, e do «Ambiente e revitalização urbana» com 10,4 % (46,368 milhões de contos) que inclui 11,2 % do financiamento nacional e 6,9 % do financiamento comunitário.

Estes três sectores executaram 239,515 milhões de contos o que corresponde a mais de metade (55,6 %) da execução financeira do capítulo 50 e, adicionado ao executado no Sector da «Saúde» atinge quase dois terços do PIDDAC executado (64,1 %).

O gráfico anterior dá-nos a representatividade do financiamento nacional e do comunitário em cada sector, permitindo a sua análise observar que a componente nacional suporta a maior parte do financiamento por sectores, sendo os da «Saúde», «Transportes e comunicações» e «Educação» os de maior relevância em termos de financiamento comunitário.

Uma análise comparativa entre os valores da despesa «realizada», constantes da CGE, no montante de 460,717 milhões de contos, e os valores obtidos pelo DPP e relativos à despesa efectivamente realizada (pagamentos efectuados) pelos executores, no montante de 430,789 milhões de contos, permite-nos concluir que não foi utilizado um total de 29,927 milhões de contos, ou seja, 6 % do total «autorizado» e transferido pela DGO.

Este valor constitui o saldo a repor pelos serviços executores nos cofres do Estado. Refira-se porém que a relação de saldos de 1997 repostos, fornecida pela DGO, apresenta um total geral de 32,537 milhões de contos.

Não estão instituídos fluxos de informação entre o DPP e a DGO, que permitam uma complementaridade necessária no controlo dos saldos a repor pelos serviços. O funcionamento destes dois serviços em articulação permitiria, assim, um controlo efectivo entre a execução orçamental designada por «pagamentos efectuados» na CGE e a «despesa efectivamente realizada» na óptica do DPP, reflectindo esta a execução real do OE, não espelhada na CGE e respectivos anexos.

Relativamente ao montante dos saldos a repor pelos serviços executores, a DGO, na resposta apresentada na fase do contraditório, refere que *«não se subscreve o valor que é dito ter sido fornecido pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento MEPAT, já que o valor de 32 536 712 contos oportunamente fornecido à equipa desse Tribunal que se deslocou a estes serviços corresponde ao somatório das guias de reposição que chegaram ao conhecimento desta Delegação. Aliás admite-se até que este valor possa pecar ligeiramente por defeito, uma vez que, sendo conhecido o circuito e tramitação da entrega e comunicação das reposições efectuadas nos cofres públicos, de tal facto pode resultar que algumas reposições de saldos tenham sido efectuadas sem que a sua existência tenha chegado ao conhecimento destes serviços».*

Mais refere a DGO *«não se afigurar tecnicamente adequado obter a 'despesa efectivamente realizada', no caso concreto em conta dos 'Investimentos do Plano' inscritos no OE/97, utilizando apenas os saldos de gerência repostos no ano económico seguinte enquanto informação disponibilizada ao DPP que, tanto quanto se sabe, colige os dados que lhe são fornecidos pelos GEPs nomeadamente também porque, como é sabido, saldos existem e de montantes vultuosos, que são recorrentes quanto à sua transição».*

A resposta da DGO não só não esclarece a divergência de saldos apurada, que continua por explicar, como confirma um ineficiente controlo orçamental.

Relativamente ao apuramento da «despesa efectivamente realizada», o que se aponta nas observações da auditoria é a necessidade de uma articulação de informação entre a DGO e o DPP que permita o controlo eficiente dos saldos a repor pelos serviços de forma a que a CGE possa reflectir uma execução real da despesa.

Face ao exposto, mantêm-se as observações nos termos formulados.

De resto, a DGO acaba por reconhecer a pertinência da recomendação formulada, salientando (cf. o ponto 6 do ofício em anexo a este parecer) que, *«tendo em vista o apuramento da 'despesa efectivamente realizada' em cada ano económico, relativamente ao controlo cuja implementação é sugerido criar na DGO, matéria que, estando a ser sugerida nesta sede naturalmente não se pretende apenas circunscrever ao âmbito dos 'Investimentos do Plano', cabe referir ter sido notoriamente preocupação da Administração melhorar quantitativa e qualitativamente a informação existente e passos demonstrativos dessa postura têm sido dados nomeadamente através da inclusão nos sucessivos decretos-leis de execução orçamental de normas que determinam o envio de diversa informação e das contas de gerência que são enviadas ao Tribunal de Contas para julgamento.*

Todavia, também existe consciência da realidade da situação vivida no terreno e nomeadamente de que só por via da centralização informática de todos esses dados será possível alcançar tal desiderato».

5.2.3.2 — Execução do PIDDAC global

PIDDAC global executado

(Em milhares de contos)

Sectores	Financiamento nacional		Financiamento comunitário		Total (nacional e comunitário)	
	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
Cultura	11 102,7	2,4	2 037,0	0,8	13 139,7	1,8
Educação	47 319,5	10,3	13 899,6	5,4	61 219,0	8,5
Formação profissional e emprego	5 603,4	1,2	3 026,8	1,2	8 630,2	1,2
Saúde	23 325,6	5,1	13 960,3	5,4	37 285,9	5,2
Acção e reintegração social	7 888,7	1,7	1 500,0	0,6	9 388,7	1,3
Ambiente e revitalização urbana	45 902,5	10,0	5 511,1	2,1	51 413,6	7,2
Justiça	15 832,7	3,4	0,0	0,0	15 832,7	2,2
Desporto, recreio e lazer	4 332,2	0,9	173,0	0,1	4 505,2	0,6
Agricultura	40 611,0	8,8	73 933,7	28,6	114 544,7	15,9
Pescas	5 014,1	1,1	7 609,5	2,9	12 623,6	1,8
Indústria e energia	23 606,9	5,1	42 784,9	16,6	66 391,8	9,2
Comércio e turismo	7 828,9	1,7	4 970,1	1,9	12 799,0	1,8
Transportes e comunicações	173 626,1	37,7	68 592,4	26,5	242 218,5	33,7
Ciência e tecnologia	11 561,2	2,5	13 592,4	5,3	25 153,6	3,5
Qualidade na administração pública	26 692,0	5,8	6 724,8	2,6	33 416,8	4,6
Segurança e ordem pública	7 719,2	1,7	0,0	0,0	7 719,2	1,1
Apoio ao desenvolvimento regional	2 472,8	0,5	201,8	0,1	2 674,6	0,4
Total	460 440,8	100,0	258 517,5	100,0	718 958,3	100,0

Fonte. — DPP.

Uma análise do PIDDAC na sua totalidade altera substancialmente as conclusões extraídas em relação ao capítulo 50, devido à introdução de «Outras fontes», muito em especial as Comunitárias. Assim, na execução do PIDDAC global, o Sector dos «Transportes e comunicações» continua a deter o maior peso (33,7 %), mas, em seguida vem a «Agricultura» (15,9 %) e a «Indústria e energia» (9,2 %), sectores que se encontram fortemente beneficiados pelo financiamento comunitário, o qual nestes três sectores representa 71,7 % do total financiado.

Relativamente ao financiamento comunitário, destaca-se:

No Sector dos «Transportes e comunicações» (26,5 %), a concretização de importantes infra-estruturas rodoviárias, ferroviárias e portuárias financiadas pelo FEDER e Fundo de Coesão, bem como projectos de telecomunicações financiados apenas pelo FEDER.

No Sector da «Agricultura» (28,6 %), o financiamento das áreas «Apoio às explorações agrícolas», «Transformação e comercialização de produtos agrícolas», «Projectos de infra-estruturas agrícolas» e «Investigação e organização», maioritariamente efectuado pelo FEOGA — Orientação.

No Sector da «Indústria e energia» (9,2 %), fundamentalmente o PEDIP II, que corresponde ao Subprograma «Indústria» que se insere no PO «Modernização do tecido económico», financiado tanto na vertente FEDER como na do FSE.

5.2.4 — Abordagem regional da execução do PIDDAC global

A distribuição sectorial da despesa executada por regiões apenas faz sentido se analisada numa perspectiva global do PIDDAC, como se apresenta de seguida:

Execução por regiões e por sectores — PIDDAC total

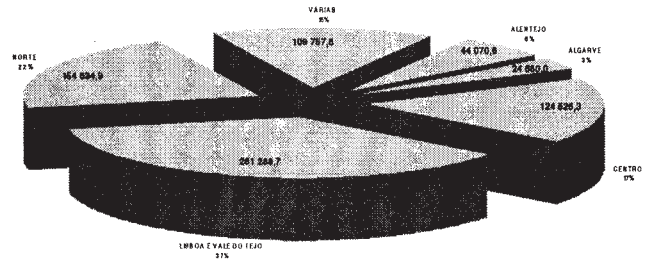
(Em milhares de contos)

Sectores	Regiões						
	Norte	Centro	Lisboa e Vale do Tejo	Alentejo	Algarve	Várias	Total
Cultura	2 382,7	1 724,3	6 980,2	508,5	358,7	1 185,3	13 139,7
Educação	16 721,7	13 271,4	20 854,1	5 363,0	4 374,9	634,0	61 219,0
Formação profissional e emprego	1 996,6	2 053,7	3 440,8	252,0	551,8	335,4	8 630,2
Saúde	13 900,5	8 706	8 591,7	1 601,9	4 165,3	320,5	37 285,9
Acção e reintegração social	2 286,1	2 505,0	2 975,4	773,7	848,4	0,0	9 388,7
Ambiente e revitalização urbana	12 793,7	4 542,8	15 977,9	2 883,1	2 763,9	12 452,1	51 413,6
Justiça	3 664,8	3 553,6	6 309,0	641,8	1 319,0	344,6	15 832,7
Desporto, recreio e lazer	769,0	399,0	1 295,4	322,1	497,8	1 222,0	4 505,2
Agricultura	25 408,0	16 694,6	15 375,6	14 950,7	4 086,8	38 029,0	114 544,8
Pescas	1 826,1	3 285,7	2 212,9	374,3	3 142,3	1 782,3	12 623,6
Indústria e energia	15 957,9	11 423,3	35 024,4	1 005,3	294,8	2 686,2	66 391,8
Comércio e turismo	308,9	184,4	273,3	335,5	53,5	11 643,4	12 799,0
Transportes e comunicações	49 856,6	51 306,7	117 959,9	13 183,2	676,1	9 236,1	242 218,5
Ciência e tecnologia	2 004,1	1 396,9	4 375,5	232,2	410,6	16 734,3	25 153,6
Qualidade na administração pública	2 434,0	2 085,1	16 973,3	1 150,8	1 015,4	9 758,1	33 416,8
Segurança e ordem pública	1 133,1	848,3	2 077,9	286,8	68,5	3 304,6	7 719,2
Apoio ao desenvolvimento regional	1 191,1	545,7	591,4	205,5	52,2	90,0	2 675,9
Total	154 634,9	124 526,3	261 288,7	44 070,6	24 680,0	109 757,9	718 958,3

Fonte. — Mapas fornecido pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento.

PIDDAC por regiões/1997

(Em milhares de contos)



Fonte. — DPP.

A análise do quadro e gráfico anteriores permite concluir mais uma vez que a Região de Lisboa e Vale do Tejo é responsável pela execução da maior fatia do PIDDAC (37 %), seguida da Região Norte (22 %). As Regiões do Alentejo e Algarve registaram os menores valores de investimento (6 % e 3 % respectivamente)

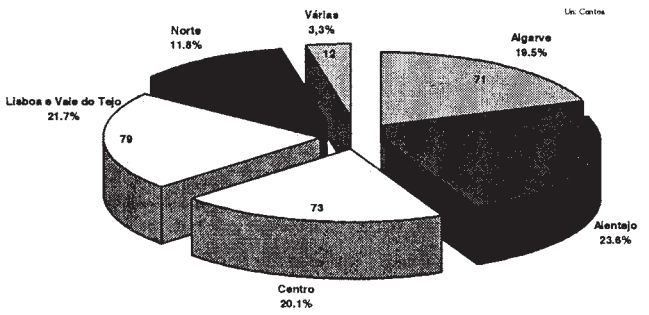
Conjugando a distribuição por regiões com os sectores, verifica-se que o Sector dos «Transportes e comunicações» é o que apresenta o maior valor da despesa executada, com excepção das Regiões do Alentejo e Algarve, nas quais os Sectores da «Agricultura» e «Educação», respectivamente, absorvem a maior fatia de investimentos afectos àquelas Regiões.

Importa no entanto salientar que apenas é possível regionalizar 85 % da despesa, porquanto os restantes 15% encontram-se afectos a programas que abrangem várias regiões.

A introdução do factor habitante (população residente em 31 de Dezembro de 1997 — INE), em termos de despesa efectivamente executada, permite obter o valor do investimento *per capita* nas diferentes Regiões espelhado no gráfico seguinte:

PIDDAC por Regiões e por habitante

(Em contos)



Fonte. — DPP e INE.

Uma análise comparativa entre este gráfico e o anterior permite observar que as regiões que executaram o maior volume de despesa (LVT e Norte) não são as que apresentam o maior volume de despesa por habitante, registando-se mesmo o efeito inverso no caso da Região Norte, a qual apresenta o menor valor, 43 000$/habitante (12 %). O maior valor por habitante regista-se na Região do Alentejo, 86 000$ (23,6 %), a qual executa uma das menores fatias do PIDDAC.

Refira-se porém que dado a existência de projectos que abrangem mais de uma região, a respectiva execução foi englobada num Sector denominado «Várias», que atinge 109 757 800 contos, montante que distribuído pela população do continente atinge uma despesa por habitante de 12 000$. Assim, a execução da despesa por habitante atrás referida, relativamente a cada Região, deve ter em consideração uma margem média de correcção equivalente.

5.2.5 — Audição de responsáveis

No exercício do contraditório (artigo 13.º da Lei n.º 98/97), o relatório síntese da execução global do PIDDAC foi enviado ao DPP e à DGO/14.ª Delegação.

O DPP respondeu, informando apenas que, após análise do relatório, aquele *«Departamento nada tem a acrescentar e ou opor quanto ao seu conteúdo»*.

As alegações apresentadas pela DGO/14.ª Delegação, na sua resposta, são referidas, sintetizados ou transcritas nos capítulos próprios do presente relatório.

No sentido de conferir a máxima amplitude ao exercício do contraditório e de assegurar às entidades auditadas a mais ampla expressão, bem como o conhecimento das suas posições, as respostas dos auditados são apresentados integralmente em anexo ao presente parecer, nos termos do artigo 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e artigo 24.º, n.º 4, da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

5.3 — Programas auditados

5.3.1 — Programa Modernização da Rede Fundamental

5.3.1.1 — Enquadramento

O programa está enquadrado no Sector dos «Transportes e comunicações», no MEPAT, e tem como objectivo a construção/reabilitação de cerca de 2600 km de rodovias constituídas pelas estradas que asseguram a ligação entre os centros urbanos ([40]) e os principais portos e fronteiras, obedecendo a características técnicas e funcionais específicas cuja execução se previa efectuar num prazo de 10 anos (1985-1995).

Os objectivos da auditoria ao programa foram:

- Determinar o grau de consecução dos objectivos previstos no programa;
- Caracterizar e mensurar a relação entre o impacto previsto e o impacto real do programa, evidenciando como a gestão do programa foi efectivada na vertente da eficácia;
- Analisar a consecução do conjunto de objectivos definidos no PMLP/JAE, sob o ponto de vista legal, temporal, físico, financeiro e operacional;
- Analisar a realização dos efeitos visados como consequências necessárias das opções utilizadas pelas diferentes entidades encarregadas do planeamento, programação, execução, acompanhamento e controlo.

O âmbito da auditoria foi perspectivado nos termos e referências da auditoria de gestão, no domínio da consecução dos objectivos, dirigido à determinação dos resultados físicos, financeiros e temporais e delimitado temporalmente pelo período de execução do Plano Rodoviário Nacional de 1985 aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/85 (1985-1997) e pelo Plano de Médio e de Longo Prazos da JAE (1987-1995).

Relativamente à gestão do programa, foram levadas a efeito acções de conformidade e controlo à consistência da estrutura organizacional de suporte da execução do programa, de modo a evidenciar as componentes do planeamento, programação, execução e controlo.

Nestas áreas foram envolvidas as seguintes entidades:

- Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) — planeamento e acompanhamento;
- Gabinete de Coordenação dos Investimentos (GCI) — controlo e coordenação;
- 14.ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento (DGO) — acompanhamento e controlo financeiro;
- Junta Autónoma de Estradas (JAE) – gestão e execução.

O Programa «Modernização da Rede Fundamental» engloba nove projectos de investimento correspondentes aos itinerários principais que compõem a rede fundamental.

O programa previa a construção (novos traçados) pela JAE de 1184 km de estradas e a reabilitação de pavimentos em 592 km, totalizando 1776 km, no período decorrente entre 1987 e 1990 (Plano de Médio Prazo).

Por seu turno o Plano de Longo Prazo (1991-1995) previa intervenções em 884 km de novos traçados e 800 km de reabilitação de pavimentos.

As intervenções previstas no PMLP/JAE no âmbito da rede fundamental eram assim, globalmente, as seguintes:

(Em quilómetros)

Plano	Intervenções — IP				Total	
	Novos traçados		Reabilitação		Quilómetros	Percentagem
	Quilómetros	Percentagem	Quilómetros	Percentagem		
PMP	1 184	57	592	43	1 776	51
PLP	884	43	800	57	1 684	48
Total	2 068	100	1 392	100	3 460	100

Fonte. — PMLP 87/95 — JAE.

([40]) De nível A: sede de distritos e centros urbanos equiparáveis.

Os novos traçados correspondiam a cerca de 60 % da intervenção global. Dos 2635 km previstos para a RNF cerca de 78,5 % estavam referenciados como novos traçados, demonstrando o esforço necessário a empregar na construção de novas vias.

O programa, no período de referência, foi financiado através do PIDDAC, registando a sua programação financeira variações ao longo dos anos, quer por via da capacidade de financiamento quer pelo poder de realização da JAE.

A programação financeira oscilou entre 4,5 milhões de contos, em 1985, e 34,8 milhões de contos, em 1994, tendo a média projectada de financiamento sido de 21 milhões de contos/ano. A média dos acréscimos anuais de investimento projectado ascendeu a 2,4 milhões de contos, registando-se os maiores acréscimos nos anos de 1990, 1992 e 1994, com cerca de 5 milhões de contos, 8 milhões de contos e 9 milhões de contos relativamente aos respectivos anos anteriores, como se verifica pelo quadro seguinte:

Modernização da rede fundamental

Evolução do volume de investimentos e de projectos programados — 1985-1997

(Em contos)

Anos	Número do projecto	Extensão (quilómetros)	Investimento
1985	nd	nd	4 482 600
1986	nd	nd	7 568 000
1987	nd	nd	10 146 200
1988	nd	nd	11 709 175
1989	67	1 181,8	12 001 600
1990	62	1 077,8	16 994 500
1991	23	613,1	19 314 000
1992	68	867,8	27 459 988
1993	70	944,9	25 657 401
1994	91	1 122,1	34 800 000
1995	89	1 004,7	34 420 000
1996	64	574,9	30 700 001
1997	78	832,8	33 219 708

Fonte. — PIDDAC/JAE.

A evolução registou, no entanto, quebras no incremento de investimento traduzidas em 1,8 e 3,7 milhões de contos nos anos de 1993 e 1996.

O número de projectos (obras) previstos variou ao longo dos anos, não existindo uma correlação directa entre o volume de investimento e de projectos e observando-se uma dispersão acentuada entre os valores, fundamentada na existência de obras/projectos que afectam recursos financeiros mais elevados, quer por se tratarem de obras de arte relevantes quer porque os custos de construção varia em função dos tipos de intervenção e das zonas geográficas onde se implantam.

Em extensão, a média de programação do volume de intervenções de obra atingiu 910 km/ano, destacando-se nos anos de 1989 e 1994. Este facto não possuiu correlação com o volume de investimento projectado pelas mesmas razões expostas quanto ao número de obras em curso.

A análise da execução financeira dos projectos integrados no programa circunscreveu-se ao período 1989-1997, dada a dificuldade de desagregação de dados nas vertentes da quantificação de obras projectadas, nas extensões intervencionadas e volumes financeiros.

Investimento previsto por IP (1989-1997)

Modernização da rede fundamental — Distribuição do investimento previsto 1989-1997

(Em milhares de escudos)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total/IP
IP1	1 786 500	7 180 000	8 830 200	15 644 977	13 540 476	8 198 046	13 474 200	9 120 547	3 248 483	81 023 429
IP2	1 405 600	2 365 500	3 021 200	2 847 510	2 323 520	6 027 238	5 205 800	5 838 283	4 601 729	33 636 380
IP3	2 020 100	2 180 000	1 804 200	2 063 933	1 365 700	6 378 445	4 780 300	7 141 834	10 979 773	38 714 285
IP4	1 884 200	997 800	953 100	2 377 416	4 563 905	7 764 616	4 737 400	3 335 151	8 561 212	35 174 800
IP5	3 760 000	3 396 200	3 586 000	3 381 662	50 600	738 264	150 300	1 444 685	1 036 536	17 544 247
IP6	890 100	635 000	1 098 000	1 130 282	3 463 100	4 343 391	5 122 000	2 869 501	843 250	20 394 624
IP7	125 000	103 000	10 300	10 000	350 000	1 200 000	600 000	950 000	3 622 725	6 971 025
IP8	130 000	136 000	10 000	4 208	100	150 000	350 000	0	276 000	1 056 308
IP9	100	1 000	1 000	0	0	0	0	0	50 000	52 100
Total/ano	12 001 600	16 994 500	19 314 000	27 459 988	25 657 401	34 800 000	34 420 000	30 700 001	33 219 708	234 567 198

Como resulta da leitura deste quadro, a programação projectada para o IP 1, o IP 3 e o IP 4 constituiu a prioridade de execução e também de financiamento. De referir que o IP 5 se encontrava com uma elevada taxa de execução (86 % em 1989) e por esse facto ocupava, em termos de financiamento projectado, uma prioridade secundária.

5.3.1.2 — Observações de auditoria

5.3.1.2.1 — Planeamento

A JAE não elaborou, em termos formais, Plano Anual de Actividades ([41]) formulando apenas e no plano interno programações anuais por funções (projectos, expropriações, construção de estradas e pontes, conservação e outras) de índole eminentemente financeira e sem marcas visíveis de ordenação e programação temporal e física. Esses programas anuais dependem, em termos de conteúdo, das condicionantes incluídas no programa de investimentos anual da JAE. Destes, só o PIDDAC relativo a 1997 ([42]) foi aprovado por despacho expresso do SEOP, não tendo sido sinalizada, para outros anos, por parte da presidência da JAE e ou da tutela directa, qualquer vinculação, orientação ou fixação expressa das obras e dos projectos a executar em cada ano.

Pelo processo de preparação do PIDDAC para 1997 desenvolvido pela JAE, verifica-se que o exercício de planeamento e de programação se fundou e desenvolveu através da construção de cenários calculados em função dos objectivos fixados no PRN 2000 e que se traduziu na *conclusão da construção da RF* e na *Melhoria da Segurança Rodoviária*, no âmbito da modernização da RRN preconizada no PRN e como forma de incrementar a mobilidade no interior do País.

Desse macroprocesso de planeamento/programação do PIDDAC, por parte do MEPAT e da JAE, destacaram-se:

- A preocupação em estabelecer uma articulação das medidas de política com as alterações dos quadros regulamentares e com o elenco dos principais investimentos do sector;
- O apelo à interconexão entre as GOP e o PIDDAC remetendo para este o enunciado exaustivo dos investimentos;
- O papel central que o MEPAT detém no desenvolvimento das operações de início e continuação do processo de preparação das GOP e do PIDDAC do ano seguinte;
- A multiplicidade de comunicações com origens diversificadas sobre o mesmo objecto;
- A solicitação de informações, prazos e destinatários diversos sobre a mesma realidade;
- A existência de orientações abrangentes e nem sempre claras sobre o processo de preparação do PIDDAC;
- A duplicação de informação no circuito de planeamento/preparação do PIDDAC;
- A existência de diversos órgãos e ou serviços que em paralelo comunicam e desenvolvem diligências semelhantes para obtenção de informações idênticas.

([41]) Contrariando o disposto na RCM n.º 34/87, de 8 de Julho, e nos Decretos-Leis n.os 155/92, de 28 de Julho, e 183/96, de 27 de Setembro.

([42]) O despacho em causa aprova *«[...] para execução este plano de investimentos para 1997. Caberá ao presidente da JAE, nos termos do meu despacho SEOP 51-XIII/96, de subdelegação de competências, autorizar despesas referentes aos projectos constantes da listagem ora aprovada. Na gestão dos projectos aprovados para execução, a JAE diligenciará a contenção de trabalhos a mais, por forma a não exceder 10 % nas áreas rurais e 25 % nas áreas urbanas, relativamente aos valores de adjudicação e actualização. Transmita-se ao GCI».*

Relativamente ao papel da ex-DGCP, hoje DGO/SEO, a fixação das regras de elaboração do PIDDAC veio colmatar e uniformizar algumas *nuances* na informação solicitada, ao utilizar e obrigar a respeitar os instrumentos de programação aprovados pelo DPP, no que ao OE — capítulo 50 diz respeito.

No que respeita à JAE, o seu exercício de preparação do PIDDAC centrou-se na programação de investimentos no montante de 150 milhões de contos (120 milhões de contos de OE e 30 milhões de contos de FC), tendo o cenário sido condicionado à partida pelos encargos e compromissos já assumidos calculados em cerca de 134 milhões de contos. Isto é, do montante global, 87,4 % respeitavam a encargos assumidos ou em curso.

5.3.1.2.2 – Programação

A programação das obras, a nível global, caracterizou-se pela inclusão ou exclusão do PIDDAC interno da JAE das actividades/obras programadas para cada programa e ano de execução, evidenciando-se:

- A insuficiência no autocontrolo e do auto-reporte na execução das actividades, nomeadamente as relacionadas com o planeamento e controlo da execução física e financeira das mesmas;
- A relativa insipiência ou inexistência de processos de controlo de realização física e financeira dos empreendimentos, evidenciada pela insuficiência de procedimentos de revisão dos cronogramas financeiros dos empreendimentos e pela ausência de instrumentos de reporte e de reflexibilidade das actividades da JAE;
- O comprometimento da fiabilidade do planeamento, ao nível do PIDDAC, pois a informação relativa às actividades a executar assemelha-se a uma lista de obras e actividades a implementar, mas com diminuto valor do ponto de vista das programações temporais e financeiras efectivas;
- A utilização pela entidade executora, dentro dos limites da classificação orçamental, de um conjunto de instrumentos de gestão traduzidos na autonomia executiva e administrativa dos programas;
- Cada programa, embora possuindo a enumeração dos projectos e das dotações que lhe estão adstritas, revela-se como um mero exercício de programação, que durante a execução será ou não seguido em função das condicionantes globais das actividades programadas, sua temporalização e concretização;
- Os projectos do programa MRF possuíam uma determinada programação (dotação inicial), mas durante a execução verificaram-se transferências inter e intraprojectos significativas que descaracterizaram as programações apresentadas pelos Governos à AR e por esta sancionados em sede de aprovação do Orçamento do Estado;
- A plurianualidade dos programas e dos projectos apresentados, não representa um registo dos compromissos assumidos, mas uma previsão plurianual das despesas a realizar no quadro dos projectos (em curso ou novos) incluídos no PIDDAC no quadro do orçamento, não se tornando vinculativo para o Estado proceder/executar aquela previsão/programação e desresponsabilizando-o pelo cumprimento da calendarização indicada.

Destas limitações infere-se que o PIDDAC é considerado como uma programação quase exclusivamente anual (i. e. orçamental) agravada pelas «retenções orçamentais» verificadas nos anos recentes no âmbito do capítulo 50 do OE, as quais têm vindo a relegar para um plano menor a questão da programação dos projectos.

5.3.1.2.3 — Apreciação qualitativa da execução do PRN 85

5.3.1.2.3.1 — Distribuição territorial do investimento

O estudo da **distribuição territorial do investimento** tendo em conta o enquadramento político definido nos sucessivos Programas de Governo e, em particular, os direitos e deveres económicos, sociais e culturais consagrados na Constituição da República levou a concluir que:

- No período em estudo, a média distrital dos investimentos do PIDDAC foi de 27,5 milhões de contos;
- Os distritos que foram considerados prioritários em termos globais de investimento foram Faro (77,4 milhões de contos), Porto (62,8 milhões de contos) e Lisboa (62,4 milhões de contos), registando valores sempre superiores ao dobro da média nacional;
- Os distritos de Beja (com 1,6 milhões de contos), Braga (2,3 milhões de contos) e Évora (4,2 milhões de contos) foram os menos beneficiados em termos de investimento em infra-estruturas rodoviárias.

5.3.1.2.3.2 — Acessibilidade

Os **indicadores de acessibilidade** caracterizaram-se, de uma forma geral, do seguinte modo:

- Entre **1985 e 1997** o acréscimo global da acessibilidade do território continental foi muito positivo, sobretudo a partir de 1993, tendo-se registado uma subida média global da velocidade equivalente recta de 5,6 km/hora, enquanto que a média distrital subiu 6,5 km/hora:
  - As **melhorias de acessibilidade** mais significativas ocorreram ao longo da faixa litoral, entre Leiria e Porto, e ao longo do eixo definido pelo Porto, Vila Real e Bragança, onde se registaram acréscimos médios entre os 7 km/hora e os 11 km/hora, e os menores acréscimos registaram-se em Lisboa, Setúbal, Faro, Guarda, Beja, Portalegre e Évora, com subidas entre os 3,1 km/hora e os 4,8 km/hora;
  - Em relação às **fronteiras terrestres**, o principal acréscimo de acessibilidade em relação ao País ocorreu em Quintanilha, seguindo-se Valença e Vila Verde de Raia, todas elas situadas na Região Norte;
- Durante o **período 1985-1988**, os acréscimos foram insipientes a nível nacional (≤ 1,5 km/hora na velocidade equivalente recta), à excepção do distrito de Vila Real onde se verificou um acréscimo máximo de 5 km/hora;
- No **período 1989-1993**, coincidente com QCA I, a acessibilidade geral do País, medida através da velocidade equivalente recta, subiu de 50,6 km/hora para 51,2 km/hora, o que representa um acréscimo global de apenas 0,8 %;
- Na **vigência do QCA II** (ainda em execução), e no período compreendido entre 1994 e 1997 (inclusive), houve uma subida muito significativa na acessibilidade geral do País (correspondente a um acréscimo de 7,4% em relação à média global de 1994). De acordo com o indicador «*velocidade equivalente recta*», a média global dos acréscimos de acessibilidade foi de 3,8 km/hora. No entanto, se apenas se considerarem as capitais de distrito, o valor médio das subidas será de 4,5 km/hora. A análise relativa a este período permitiu ainda apurar que:
  - A boa *performance* dos indicadores mais agregados ficou a dever-se a dois acréscimos principais: no distrito de Bragança, onde a subida foi de 9,6 km/hora, e na zona litoral, abrangendo os distritos de Leiria (6,4 km/hora), Coimbra (6 km/hora), Aveiro (5,2 km/hora) e Porto (5,7 km/hora);
  - Os distritos menos beneficiados foram os distritos situados a Sul do Tejo, Lisboa, Guarda e Viana do Castelo, onde os acréscimos não ultrapassaram os 3,5 km/hora.

Da análise da **evolução do índice adimensional de acessibilidade** para cada um dos anos de 1985, 1989, 1993 e 1997, concluiu-se que, tal como nos resultados obtidos para a velocidade equivalente recta, se verifica uma melhoria generalizada em todas as capitais de distrito e fronteiras terrestres.

Quanto à **evolução do potencial demográfico** como medida da acessibilidade geral a núcleos populacionais e como indicador da capacidade potencial de um determinado centro urbano para a localização de equipamentos colectivos e serviços de influência, verificou-se que, nos anos de 1985, 1989, 1993 e 1997 se acentuou o dinamismo e a acessibilidade geral dos núcleos populacionais da faixa litoral, entre Setúbal e Valença, mas que as regiões de maior interioridade do País sofreram poucas melhorias, verificando-se mesmo o agravamento da situação de Portalegre.

Segundo este indicador, é de registar que:

- Durante o período de 1985-1988 o distrito de Vila Real foi o que beneficiou de uma maior subida de potencial demográfico, não se registando grandes alterações no resto do País;
- Da variação total do potencial demográfico entre 1985 e 1997 resultou um forte agravamento das assimetrias regionais entre o litoral e as regiões de maior interioridade, essencialmente evidente na sequência das variações de acessibilidade registadas no período de 1994 a 1997, durante a execução do QCA II.

O **custo unitário dos acréscimos de velocidade equivalente recta** observou o seguinte comportamento em termos dos valores médios nacionais:

- Entre 1985 e 1988, o custo unitário dos acréscimos de acessibilidade (velocidade equivalente recta) foi de 6,5 milhões de contos por quilómetro/hora;
- Entre 1989 e 1993, o custo unitário praticamente triplicou: 17,8 milhões de contos por quilómetro/hora;
- No período de 1994 a 1997 o custo unitário de um quilómetro/hora (VER) registou o seu valor mais baixo do período de análise: 6 milhões de contos por quilómetro/hora.

Por seu lado, o custo unitário dos acréscimos de velocidade equivalente recta globais (1985-1997) registou o seguinte desenvolvimento:

Os distritos que tiveram **custos unitários superiores** à média nacional foram:

Lisboa (25,7 milhões de contos por quilómetro/hora);
Faro (21 milhões de contos por quilómetro/hora);
Porto (9,5 milhões de contos por quilómetro/hora);
Viseu (7,5 milhões de contos por quilómetro/hora);
Castelo Branco (6,4 milhões de contos por quilómetro//hora);

Por outro lado, os distritos onde a melhoria da acessibilidade em 1 km/hora (VER), custou menos ao Estado foram:

Beja (0,4 milhões de contos por quilómetro/hora);
Braga (0,7 milhões de contos por quilómetro/hora);
Évora (1 milhões de contos por quilómetro/hora).

Assinala-se o facto de Lisboa e Faro se posicionarem em valores muito acima do desvio padrão em relação à média nacional e que, para o mesmo acréscimo de acessibilidade geral, medida em quilómetros por hora de velocidade equivalente recta, existem diferenças de custo de 60 vezes mais entre o valor máximo e o valor mínimo.

No que respeita aos custos unitários da construção de estradas, mais especificamente aos custos unitários médios por distrito, observou-se pela **análise espacial da distribuição dos custos unitários** da construção de estradas que:

O distrito de Lisboa registou os valores mais elevados, dado que custo unitário foi de cerca de 700 000 contos/quilómetro;
Os distritos do Porto e de Viana do Castelo são o segundo e terceiro distritos com custos unitários de construção mais elevados, respectivamente, com 456 000 contos/quilómetro e 357 000 contos/quilómetro;
Aveiro e Coimbra integram a terceira classe de valores unitários mais elevados do País, entre 200 000 a 300 000 contos/quilómetro;
Seis distritos (Portalegre, Beja, Braga, Vila Real, Bragança e Guarda) não ultrapassam os 100 000 contos/quilómetro. Esta situação é particularmente relevante se tivermos em conta que a maior parte destes distritos têm, em geral, um território com uma orografia das mais acidentadas do País;
Os distritos de Beja e Portalegre são aqueles em que, em média, é mais barato construir um quilómetro de estrada (34 000 contos/quilómetro).

Afigura-se não existir uma correspondência entre o valor do custo unitário por quilómetro de estrada construída e a orografia dominante em cada distrito e, se excluirmos as situações de Lisboa e Porto, também não se detecta uma correspondência entre o valor do custo unitário e a densidade demográfica de cada distrito.

5.3.1.2.3.3 — Sinistralidade

No que à **sinistralidade** diz respeito, constatou-se que nenhum Governo ou administração da JAE, no período de 1985 a 1996, determinou:

A elaboração de estudos que permitissem de uma forma objectiva avaliar quais os troços críticos em termos de sinistralidade rodoviária;
A identificação de prioridades de intervenção ao nível da beneficiação ou da substituição das infra-estruturas de transporte rodoviário;
A identificação de prioridades de intervenção ao nível da segurança dos utilizadores;
A monitorização da sinistralidade nas zonas de acumulação de acidentes de forma a permitir a avaliação do impacte das intervenções a empreender.

A **evolução da sinistralidade** que foi registada na rede rodoviária e nos pontos negros restringiu-se a 1993, 1994 e 1995, visto que não foram, até à data, disponibilizados os dados relativos aos restantes anos extraindo-se as seguintes observações relativamente aos pontos negros:

Representam menos de 1 % da extensão da rede rodoviária total;
Concentram cerca de 12 % da sinistralidade.

5.3.1.2.3.4 — Qualidade das estradas

Da agregação relativa aos indicadores da qualidade das estradas, evidenciou-se:

A evolução da qualidade global das rodovias não evoluiu de forma positiva e significativa entre 1987 e 1997;
A evolução registada ao longo dos anos evidencia que, não obstante os investimentos efectuados e o número de quilómetros construídos ou reabilitados, tal não se revelou suficiente para deixar de evidenciar carências de manutenção e de conservação;
A representatividade das estradas consideradas em mau estado (em 1997, 21 % do total) e das estradas consideradas como em estado regular (em 1997, 32 % do total) apontam para significativas necessidades de intervenção a curto e a médio prazos;
A estratégia encetada não produziu os efeitos qualitativos globais que os objectivos do PRN/85 fazia prever;
A evolução registada reflectiu o ciclo vicioso do crescimento do tráfego *versus* causas e efeitos dos investimentos rodoviários, crescendo estes em termos globais em 10 anos cerca de 5,23 vezes;
O volume de investimento aplicado no programa MRF, em termos globais, não foi adequadamente incrementado pese embora a realização física da RF não ter atingido os valores projectados para o final de 1995;
Na perspectiva dos custos/investimentos (JAE) incorridos, realça-se uma fraca representatividade se se tiverem em consideração as receitas globais geradas pelo sector rodoviário (IA+ISP), pois variaram de cerca de 13,8 %, em 1989, para cerca de 22,2 %, em 1997, evidenciando-se que os **valores da fiscalidade associados à rodovia** registaram uma subida apreciável, duplicando no período em análise, e que os valores do investimento direccionado para a rodovia embora com um crescimento de 3,7 vezes nos anos do intervalo temporal, representaram em termos comparativos um decréscimo relativo, passando o *ratio* de 7,2 em 1989 para 4,8 em 1997.

5.3.1.2.4 — Apreciação quantitativa da execução do PRN/85

5.3.1.2.4.1 — Execução financeira

A expressão da execução orçamental e financeira do programa foi a que consta dos mapas seguintes (execução a 31 de Dezembro e em milhares de escudos):

Dotações do programa (1988-1997)

Total do Programa MRF

Anos	Dotação inicial			
	OE total	Outras fontes	Comparticipação não orçamental	Total
1988	7 273 533,0	4 435 642,0	–	11 709 175,0
1989	7 769 110,0	4 232 490,0	–	12 001 600,0
1990	12 201 250,0	3 843 250,0	950 000,0	16 994 500,0
1991	15 870 510,0	2 543 490,0	900 000,0	19 314 000,0
1992	26 459 988,0	–	1 000 000,0	27 459 988,0
1993	25 407 401,0	–	250 000,0	25 657 401,0
1994	11 829 469	22 970 531,0	–	34 800 000,0
1995	13 240 925,0	21 179 075,0	–	34 420 000,0
1996	20 053 890,0	10 646 111,0	–	30 700 001,0
1997	22 642 129,0	19 527 579,0	50 000,0	33 219 708,0

As dotações quase triplicaram ao longo do período 1988-1997. A execução financeira do programa e dos respectivos projectos apresentaram desvios de execução em todos os anos observando-se que esse desvio foi superior a 10% em metade dos anos em análise ([43]):

Execução financeira do programa (1988-1997)

Total do Programa MRF

Anos	Dotação ajustada — Total	Despendido até 31 de Dezembro		
		Total	Despesa total/ dotação ajustada (percentagem)	Despesa total/ dotação inicial (percentagem)
1988	13 116 038,0	13 116 038,0	100,0	112,0
1989	11 301 565,0	11 191 191,0	99,0	93,2
1990	15 721 205,0	15 721 205,0	100,0	92,5
1991	21 466 030,0	21 466 030,0	100,0	111,1
1992	34 783 125,0	35 783 125,0	100,0	130,3
1993	27 985 122,0	27 985 122,0	100,0	109,1
1994	31 920 521,0	31 920 521,0	100,0	91,7
1995	34 955 076,0	34 954 893,0	100,0	101,6
1996	35 530 055,0	35 529 628,0	100,0	115,7
1997	27 698 701,0	27 696 999,0	100,0	83,4

([43]) As células sombreadas a cinzento-claro e cinzento-claro picotado, representam, desvios de execução superiores e inferiores a 10 %, respectivamente.

Na generalidade a execução caracterizou-se pelo *ratio* de 100 % entre a despesa total e a dotação ajustada tendo o *ratio* entre a despesa total e a dotação inicial observado um comportamento no sentido do reforço do programa nos anos de 1988, 1991, 1992 e 1996. Pelo contrário, em 1997, a variação foi de sentido inverso.

A execução dos projectos no período 1988-1997 foi a seguinte:

IP1 — Valença-Vila Real de Santo António. — É constituído pelo principal eixo longitudinal viário do País e serve a faixa atlântica litoral, unindo os centros urbanos de maior dimensão do País. O volume total financeiro projectado ascendeu a cerca de 81 milhões de contos, tendo sido registado o maior volume no quadriénio 1990-1993 (QCA I).

Dotação e despesa do IP 1 (1988-1997)

Anos	Dotação ajustada — Total	Despendido até 31 de Dezembro		
		Total	Despesa total/ dotação ajustada (percentagem)	Despesa total/ dotação inicial (percentagem)
1988	885 364,0	885 364,0	100,0	84,9
1989	1 181 358,0	1 181 358,0	100,0	66,1
1990	4 168 083,0	4 168 083,0	100,0	58,1
1991	10 387 263,0	10 387 263,0	100,0	117,6
1992	22 468 114,0	22 468 114,0	100,0	143,6
1993	15 102 919,0	15 102 919,0	100,0	111,5
1994	8 595 253,0	8 595 253,0	100,0	104,8
1995	12 308 975,0	12 308 975,0	100,0	91,4
1996	11 704 391,0	11 703 964,0	100,0	128,3
1997	3 569 727,0	3 569 727,0	100,0	109,9

O montante global despendido ascendeu a 90,371 milhões de contos, evidenciando-se ainda que a despesa total atingiu 100% da dotação ajustada. No que diz respeito à execução efectiva comparada com a planeada, observa-se que, exceptuando os anos de 1994, 1995 e 1997 a execução financeira do IP 1 registou variações significativas justificadas pela *flexibilidade da gestão do programa*.

Nos anos de 1991, 1992 e 1993 as inscrições efectuadas no PIDDAC não foram respeitadas registando desvios de 43%. A média de despesa cifrou-se em 9,037 milhões de contos/ano, tendo sido o período de 1991-1993, o de maior concentração de investimento com 47,958 milhões de contos.

IP 2 — Bragança-Faro. — Constitui o segundo eixo longitudinal do país, quase em paralelo ao IP 1, mas unindo os centros urbanos do interior do País e servindo de via distribuidora das entradas em território nacional, e possui entre o nó de proximidade a Nisa e Castelo Branco coincidência de corredor com o IP 6. Obteve um **valor global de investimento programado**, de cerca de **33,6 milhões de contos**, cuja maior incidência se centrou nos anos de **1994 a 1997** (QCA II).

Dotação e despesa do IP 2 (1988-1997)

Anos	Dotação ajustada – Total	Despendido até 31 de Dezembro		
		Total	Despesa total/ dotação ajustadas (percentagem)	Despesa total/ dotação inicial (percentagem)
1988	1 337 547,0	1 337 547,0	100,0	119,5
1989	1 432 082,0	1 432 082,0	100,0	101,9
1990	1 823 768,0	1 823 768,0	100,0	77,1
1991	2 498 573,0	2 498 573,0	100,0	82,7
1992	1 847 510,0	1 847 510,0	100,0	64,9
1993	1 097 286,0	1 097 286,0	100,0	47,2
1994	5 238 465,0	5 238 465,0	100,0	86,9
1995	6 684 786,0	6 684 786,0	100,0	148,9
1996	6 482 489,0	6 482 489,0	100,0	111,0
1997	2 433 527,0	2 433 527,0	100,0	52,9

No período, o IP 2 consumiu o montante global de 30,876 milhões de contos destacando-se os anos de 1994 a 1996 em que a despesa atingiu 18,405 milhões de contos, isto é, cerca de 60 % do total. A média de investimento anual aproximou-se dos 3,1 milhões de contos/ano. Em nenhum dos anos da execução deste projecto foi verificada uma execução financeira correspondente à dotação inicial verificando-se extremos de variação nos anos de 1995 (+ 48,9% do inicialmente projectado) e nos anos de 1993 e 1997, que registaram execuções inferiores em 53% e 48% do programado.

IP 3 — Figueira da Foz-Vila Verde da Raia. — É o primeiro eixo transversal do país, com cerca de 340 km, tendo até 1992 sido executados 92 km do total. Verificou-se um incremento de investimento a partir de 1994, tendo o volume de investimento global previsto (cerca de 38,7 milhões de contos), ascendido ao segundo lugar neste critério.

Dotação e despesa do IP 3 (1988-1997)

Anos	Dotação ajustada — Total	Despendido até 31 de Dezembro		
		Total	Despesa total/ dotação ajustada (percentagem)	Despesa total/ dotação inicial (percentagem)
1988	1 472 350,0	1 472 350,0	100,0	86,5
1989	2 057 759,0	2 057 759,0	100,0	101,9
1990	2 424 960,0	2 424 960,0	100,0	111,1
1991	1 852 538,0	1 852 538,0	100,0	102,7
1992	2 363 933,0	2 363 933,0	100,0	114,5
1993	1 415 160,0	1 415 160,0	100,0	103,6
1994	2 953 858,0	2 953 858,0	100,0	46,3
1995	3 391 973,0	3 391 973,0	100,0	71,9
1996	9 785 162,0	9 785 162,0	100,0	137,0
1997	11 191 124,0	11 191 124,0	100,0	101,9

O IP 3 ocupou também a segunda posição, no período, em termos de investimento efectuado, cifrando-se em 38,908 milhões de contos o montante global executado. Manteve uma constância de investimento acima de 1 milhão de contos/ano (média anual de 3,891 milhões de contos) e a partir do início do último quadriénio (1994-1997) registou um incremento acentuado traduzido no investimento de 27,322 milhões de contos. Também, neste projecto, a execução financeira prevista não foi globalmente respeitada em 6 dos 10 anos em análise, tendo registado diferenciais significativos entre o inicialmente orçado e o executado.

IP 4 — Porto-Quintanilha. — Este IP atravessa o Nordeste do País, uma das regiões mais isoladas e com características orográficas muito difíceis. Tem uma extensão aproximada de cerca 240 km, iniciando-se em Matosinhos, passando pelo Porto, Amarante, Vila Real, Mirandela e Bragança e terminando na fronteira de Quintanilha. Foi um dos IP com maior prioridade na execução a partir de 1992, possuindo obras de arte de envergadura. O consumo de recursos previstos para o período atingiu cerca de 35,2 milhões de contos, com especial incidência partir dos anos 1992-1993.

Dotação e despesa do IP 4 (1988-1997)

Anos	Dotação ajustada — Total	Despendido até 31 de Dezembro		
		Total	Despesa total/ dotação ajustada (percentagem)	Despesa total/ dotação inicial (percentagem)
1988	3 535 339,0	3 535 339,0	100,0	103,7
1989	1 824 512,0	1 770 794,0	97,1	94,0
1990	1 241 677,0	1 241 677,0	100,0	124,4
1991	1 531 728,0	1 531 728,0	100,0	160,7
1992	2 177 416,0	2 177 416,0	100,0	91,6
1993	5 039 292,0	5 039 292,0	100,0	110,4
1994	6 785 880,0	6 785 880,0	100,0	87,4
1995	3 385 050,0	3 385 050,0	100,0	62,1
1996	2 916 818,0	2 916 818,0	100,0	87,5
1997	4 925 380,0	4 925 380,0	100,0	57,5

O IP 4 manteve ao longo do período um volume de investimento continuado, com uma média anual de investimento na ordem dos 3,3 milhões de contos. Os anos de maior execução foram 1993-1994, registando-se a partir deste período reduções contínuas relativamente ao projectado. O ano de 1991, embora em valor nominal abaixo da média do projecto, registou um desvio de execução na ordem dos 60 %.

IP 5 — Aveiro-Vilar Formoso. — O último lanço do IP 5 (Aveiro-Albergaria) ficou concluído em 1991; este IP, com cerca de 200 km de extensão foi o primeiro IP previsto no PRN a ser concluído e constituiu um esforço de desenvolvimento no sentido de optimizar as potencialidades da Região Interior Centro.

O pico de esforço ocorreu anteriormente ao período em análise, embora entre 1989 e 1992 seja evidente ainda um volume de investimento apreciável. No período em análise, o volume global ascendeu a cerca de 17,5 milhões de contos.

Dotação e despesa do IP 5 (1988-1997)

Anos	Dotação ajustada — Total	Despendido até 31 de Dezembro		
		Total	Despesa total/ dotação ajustada (percentagem)	Despesa total/ dotação inicial (percentagem)
1988	4 978 344,0	4 978 344,0	100,0	148,6
1989	3 985 663,0	3 957 621,0	99,3	105,3
1990	5 275 094,0	5 275 094,0	100,0	155,3
1991	4 814 687,0	4 814 687,0	100,0	134,3
1992	3 881 662,0	3 881 662,0	100,0	114,8
1993	1 598 605,0	1 598 605,0	100,0	3 159,3
1994	800 264,0	800 264,0	100,0	108,4
1995	2 829 306,0	2 829 306,0	100,0	1 882,4
1996	1 482 783,0	1 482 783,0	100,0	102,6
1997	200 000,0	198 298,0	99,1	19,1

O IP 5 encontrava-se em conclusão no início do período em análise; por esse facto é compreensível a redução gradual de execução verificada a partir de 1991.

Mostrou-se evidente a relativa importância que este projecto possuiu, com uma média de execução de 2,982 milhões de contos/ano; os *ratios* entre a despesa orçada e a realizada para os anos de 1993 e 1995 só são explicáveis pela relativa desatenção que este projecto mereceu quanto à sua orçamentação.

IP 6 — Peniche-Castelo Branco. — Trata-se do IP transversal ao centro do País, caracterizado por unir regiões tão diversas como o Oeste e a Beira Interior, atravessar regiões orográficas diversificadas e confinar o corredor com a orla montanhosa do centro do País. A sua extensão total prevista é de 152 km, tendo sido construídos até 1993, 16 km. O crescimento do volume de investimentos ocorreu a partir daquele ano, evoluindo até 1996; no período, o volume previsto ascendeu a cerca de 20,4 milhões de contos.

Dotação e despesa do IP 6 (1988-1997)

Anos	Dotação ajustada — Total	Despendido até 31 de Dezembro		
		Total	Despesa total/ dotação ajustadas (percentagem)	Despesa total/ dotação inicial (percentagem)
1988	418 484,0	418 484,0	100,000	63,1
1989	488 714,0	483 327,0	98,898	54,3
1990	682 698,0	682 698,0	100,000	107,5
1991	357 489,0	357 489,0	100,000	32,6
1992	3 030 282,0	3 030 282,0	100,000	268,1
1993	3 731 860,0	3 731 860,0	100,000	107,8
1994	7 546 801,0	7 546 801,0	100,000	173,8
1995	6 354 986,0	6 354 986,0	99,997	124,1
1996	2 576 480,0	2 576 480,0	100,000	89,8
1997	462 125,0	462 125,0	100,000	54,8

O IP 6 é um dos projectos que recebeu alguma prioridade em termos de execução a partir de 1994, tal como o demonstra a afectação de dotações.

Embora a média de investimento anual atinja 2,564 milhões de contos, o período 1992-1996 absorveu cerca de 23,240 milhões de contos, isto é, cerca de 91 % do total despendido. Também neste projecto foram verificadas disfunções significativas entre o projectado e o executado.

IP 7 — Lisboa-Caia. — O IP 7 une Lisboa e uma das fronteiras de acesso à Europa, segundo um traçado integrado nas GETI, atravessando o Alentejo Norte. A sua extensão é de 123 km e possuía 34% da sua extensão concluída até 1995, tendo-se registado um sensível incremento de investimento a partir daquele ano. O total do projecto, para o período, cifra-se em cerca de 5,864 milhões de contos, sendo, no entanto, apenas em 1997, que se registou um investimento significativo.

Dotação e despesa do IP 7 (1988-1997)

Anos	Dotação ajustada — Total	Despendido até 31 de Dezembro		
		Total	Despesa total/ dotação ajustadas (percentagem)	Despesa total/ dotação inicial (percentagem)
1988	170 939,0	170 939,0	100,0	74,2
1989	130 560,0	107 333,0	82,2	85,9
1990	70 711,0	70 711,0	100,0	68,7
1991	6 117,0	6 117,0	100,0	59,4
1992	10 000,0	10 000,0	100,0	100,0
1993	– 0,0	– 0,0	–	–
1994	– 0,0	– 0,0	–	–
1995	– 0,0	– 0,0	–	–
1996	581 932,0	581 932,0	100,0	61,3
1997	4 916 818,0	4 916 818,0	100,0	135,7

Observou-se a ausência de investimento entre 1993 e 1995 e desvios de execução nos restantes anos quando confrontados com a programação efectuada.

IP 8 — Sines-Vila Verde de Ficalho. — O IP 8 possuiu uma programação diminuta em termos de volume de investimento. O volume total de investimento previsto no período ascendeu a cerca de 1,1 milhões de contos, justificando-se assim a baixa taxa de execução registada.

Dotação e despesa para o IP 8 (1988-1997)

Anos	Dotação ajustada — Total	Despendido até 31 de Dezembro		
		Total	Despesa total/ dotação ajustada (percentagem)	Despesa total/ dotação inicial (percentagem)
1988	266 314,0	266 314,0	100,0	140,4
1989	200 817,0	200 817,0	100,0	154,5
1990	28 860,0	28 860,0	100,0	21,2
1991	14 990,0	14 990,0	100,0	149,9
1992	4 208,0	4 208,0	100,0	100,0
1993	0,0	0,0	–	–
1994	0,0	0,0	–	–
1995	0,0	0,0	–	–
1996	0,0	0,0	–	–
1997	0,0	0,0	–	–

Em 1990, o IP 8 possuía 45% da sua extensão concluída (74 km num total de 166 km), sendo evidente o abandono deste projecto a partir desta data.

IP 9 — Viana do Castelo-Vila Real. — O IP 9, com uma extensão total projectada de somente 77 km, **não possuiu qualquer realização física**, tendo, no período, ascendido a 52 000 contos o investimento projectado.

Não se encontra concluído qualquer parcela dos 77 km que constituem este IP; é evidente que os montantes imputados se consideram insignificantes face ao volume de investimento que se reputa por necessário. Este projecto não possuiu qualquer programação financeira a partir de 1991.

Dotação e despesa para o IP 9 (1988-1997)

Anos	Dotação ajustada – Total	Despendido até 31 de Dezembro		
		Total	Despesa total/ dotação ajustada (percentagem)	Despesa total/ dotação inicial (percentagem)
1988	51 357,0	51 357,0	100,0	10271,4
1989	100,0	100,0	100,0	100,0
1990	5 354,0	5 354,0	100,0	535,4
1991	2 645,0	2 645,0	100,0	264,5
1992	0,0	0,0	–	–
1993	0,0	0,0	–	–
1994	0,0	0,0	–	–
1995	0,0	0,0	–	–
1996	0,0	0,0	–	–
1997	0,0	0,0	–	–

Numa perspectiva de análise global, evidenciou-se a prioridade colocada no IP 1 e no IP 3 e destacou-se o conjunto do IP 7, IP 8 e IP 9 como projectos não prioritários. Esta observação mostrou-se conforme com a sua ordenação por volume de investimentos projectados.

No quadro seguinte, evidenciou-se em termos numéricos a distribuição do investimento realizado entre 1988 e 1997, ilustrando-se os investimentos concretizados, por projecto e por ano, da RNF e apurando-se em simultâneo o montante global investido por IP.

Distribuição do investimento realizado — MRF — 1988-1997

Modernização da rede fundamental — Distribuição do investimento realizado 1988-1997

(Em contos)

Anos	IP 1	IP 2	IP 3	IP 4	IP 5	IP 6	IP 7	IP 8	IP 9	Total
1988	885 354	1 337 547	1 472 350	3 535 339	4 978 344	418 484	170 939	266 314	51 357	13 116 038
1989	1 181 358	1 432 082	2 057 759	1 770 794	3 957 621	483 327	107 333	200 817	100	11 191 191
1990	4 168 083	1 823 768	2 424 960	1 241 677	5 275 094	682 698	70 711	28 860	5 354	15 721 205
1991	10 387 263	2 498 573	1 852 538	1 531 728	4 814 687	357 489	6 117	14 990	2 645	21 466 030
1992	22 468 114	1 847 510	2 363 933	2 177 416	3 881 662	3 030 282	10 000	4 208	0	35 783 125
1993	15 102 919	1 097 286	1 415 160	5 039 292	1 598 605	3 731 860	0	0	0	27 985 122
1994	8 595 253	5 238 465	2 953 858	6 785 880	800 264	7 546 801	0	0	0	31 920 521
1995	12 308 975	6 684 786	3 391 973	3 385 050	2 829 306	6 354 803	0	0	0	34 954 893
1996	11 703 964	6 482 489	9 785 162	2 916 818	1 482 783	2 576 480	581 932	0	0	35 529 628
1997	3 569 727	2 433 527	11 191 124	4 925 380	198 298	462 125	4 916 818	0	0	27 696 999
Total	90 371 020	30 876 033	38 908 817	33 309 374	29 816 664	25 644 349	5 863 850	515 189	59 456	255 364 752

Observou-se um crescimento sustentado até 1992, com uma quebra registada no ano seguinte, valor que somente volta ao mesmo nível em 1996, com nova quebra no ano seguinte em termos do volume de investimento.

Por projecto, a distribuição do investimento não revelou um denominador constante em termos da equidade; assinala-se, no entanto, a complementaridade demonstrada entre as prioridades, IP5 e consecutivamente o IP 1, o IP 3 e o IP 4.

Para a consecução destes projectos, a JAE recorreu a diversos tipos de financiamento quer para fazer face a encargos da actividade corrente com a gestão da rede quer para suprir défice de financiamento por via do OE.

Os financiamentos a fundo perdido foram concedidos essencialmente pela CEE/UE e têm tido como finalidade integrada o desenvolvimento das regiões mais carenciadas do País e ou corrigir as assimetrias regionais e dotar o país das infra-estruturas básicas essenciais ao desenvolvimento económico e social.

Dentro destes, o PRODAC (Programa Operacional de Desenvolvimento das Acessibilidades em Portugal) previa na sua ***Medida 1 — Infra-estruturas rodoviárias — Rede fundamental*** entre 1989 e 1993 inserida no QCA I, constituir um reforço global e concertado de desenvolvimento no âmbito do PDR para Portugal.

O FC (Fundo de Coesão) constituiu outro recurso financeiro, surgido no âmbito do Tratado da UE (QCA II) com o objectivo de fomentar a coesão económica e social entre os Estados membros e visando a redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões.

Nesse sentido, foi criado um instrumento destinado a fornecer contribuições financeiras para **projectos nas áreas do ambiente e das redes transeuropeias** — ***projectos de infra-estruturas de transportes de interesse comum*** — por um período de sete anos (1993-1999).

Em termos globais, no âmbito do FC, foram aprovadas despesas na ordem dos **29,7 milhões de contos** (entre 1994 e 1998); no que respeita ao programa MRF [lanços do **IP 1** ***(Ponte do Freixo)***, **IP 3** ***(Figueira da Foz-Santa Eulália)*** e **IP 6** ***(Alcanena-Atalaia)*** e (***Atalaia-Abrantes)***], aquela despesa ascendeu, entre 1994 e 1997, a **19 milhões de contos.**

Outros projectos integrados na RNF foram financiados pelo instrumento **INTERREG** II, entre 1994 e 1997, com um **total de comparticipação** de 3,663 milhões de contos, de um total elegível de 4,883 milhões de contos. As comparticipações ocorreram no que respeita ao programa MRF, nos lanços do **IP 4 (*circunvalação de Bragança***) com 1,875 milhões de contos, **IP 2** ***(beneficiação de Vila Nova de Foz Côa-Trancoso)*** com 1,125 milhões de contos e no **IP 1** ***(acessos à Ponte de Valença)*** com 0,663 milhões de contos.

No que respeita à **Intervenção Operacional dos Transportes (IOT)** ([44]), o volume da ajuda global entre os anos de 1994 e 1997 ascendeu a **27,657 milhões de contos**, de um total de despesa aprovada de 36,877 milhões de contos. Estes montantes observaram a seguinte distribuição:

Comparticipações IOT/MRF (1994-1997)

Comparticipações IOT/Modernização da rede fundamental/QCA II

(Em contos)

IP	Lanço/obra	Investimento					Comparticipação IP/Total comparticipado (percentagem)
		Não elegível	Elegível	Comparticipação	Comparticipação (percentagem)	Total previsto	
IP 1	Acessos sul Ponte do Freixo — Viadutos	–	3 800 000	2 850 000	75,0	3 800 000	
IP 1	Viaduto das Antas — Acessos norte Ponte do Freixo	–	2 000 000	1 500 000	75,0	2 000 000	15,7
	IP 1 Total	–	5 800 000	4 350 000	–	5 800 000	
IP 3	Fail — Tondela	–	2 000 000	1 500 000	75,0	2 000 000	
IP 3	Tondela — Santa Comba Dão	–	4 700 000	3 525 000	75,0	4 700 000	30,9
IP 3	Ponte da Régua	–	4 700 000	3 525 000	75,0	4 700 000	
	IP 3 Total	–	11 400 000	8 550 000	–	11 400 000	
IP 4	Franco — Golfeiras	537 431	3 062 569	2 296 927	75,0	3 600 000	
IP 4	Vila Real — Vila Verde	297 030	3 202 970	2 402 228	75,0	3 500 000	
IP 4	Vila Verde — Franco	489 629	3 711 020	2 783 265	75,0	4 200 649	29,7
IP 4	Ponte sobre o rio Corgo	–	370 000	277 500	75,0	370 000	
IP 4	Ponte sobre o rio Tinhela	489 629	600 000	450 000	75,0	1 089 629	
	IP 4 Total	–	10 946 559	8 209 919	–	12 760 278	

([44]) A IOT iniciou uma fase de programação dos instrumentos de que Portugal dispõe para a concretização da política de desenvolvimento com a aprovação do QCA II para Portugal (1994-1999). A segunda fase da Reforma dos Fundos Estruturais caracterizou-se por uma continuidade de regras e procedimentos e também por uma maior descentralização das responsabilidades de gestão para todos os Estados membros, no sentido de um reforço dos mecanismos de acompanhamento, avaliação e controlo da aplicação dos financiamentos da União Europeia.

IP	Lanço/obra	Investimento					Comparticipação IP/Total comparticipado (percentagem)
		Não elegível	Elegível	Comparticipação	Comparticipação (percentagem)	Total previsto	
IP 5	Nó Pirâmides/Nó da Barra	–	4 600 000	3 450 000	75,0	4 600 000	12,5
	IP 5 Total	–	4 600 000	3 450 000	–	4 600 000	
IP 6	Viaduto sobre Vale das Águas e rio Arnóia	–	1 830 000	1 372 500	75,0	1 830 000	
IP 6	Ponte sobre o rio Zêzere e viadutos sobre o rio de Moinhos	–	2 300 000	1 725 000	75,0	2 300 000	11,2
	IP 6 Total	–	4 130 000	3 097 500	–	4 130 000	
	Total global	–	36 876 559	27 657 419	–	38 690 278	

Fonte. — OIT (dados reportados a 31 de Dezembro de 1997).

Outro tipo de financiamento utilizado foi o recurso ao crédito externo quer ao BM quer ao BEI. Estes empréstimos foram negociados entre a República Portuguesa e aquelas duas entidades e reembolsados conforme estipulado nos respectivos contratos.

5.3.1.2.4.2 — Execução física

No que diz respeito à execução física constatou-se que as aberturas ao tráfego se mostraram representativas da actividade da JAE e um indicador de eficácia da execução do programa, evidenciando-se os anos de 1989, 1991 e 1995-1996. A evolução temporal não registou uma constância ou estabilidade decorrente quer do número e do volume de obras lançadas quer da execução de obras de arte, as quais não possuem uma expressão quantitativa significativa neste indicador de actividade.

Ano de abertura ao tráfego

Itinerário principal	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total global
IP 1	–	35	48	107	50	56	30	11	–	60	397
IP 2	10	63	2	57	–	44	4	59	84	3	326
IP 3	5	–	9	22	–	–	22	–	13	14	85
IP 4	5	46	12	18	–	30	–	70	–	6	187
IP 5	57	22	–	16	–	–	–	8	–	–	103
IP 6	–	–	–	–	–	9	16	19	–	–	44
IP 7	–	–	–	–	–	–	–	42	–	–	42
IP 9	–	26	–	–	–	–	–	–	5	–	31
Total global	77	192	71	220	50	139	72	209	102	83	1 215

Fonte. — JAE.

No que se refere à conclusão de parcelas de itinerários foram os seguintes os dados de realização:

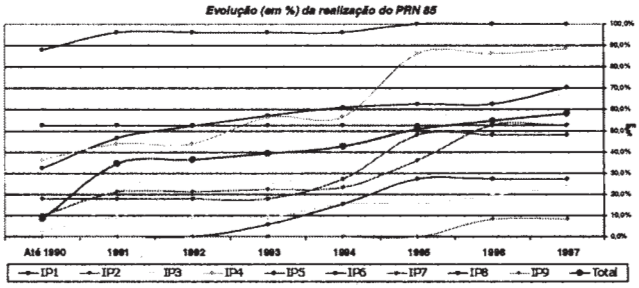
Dados de realização do PRN

Itinerários	Total (quilómetros)	Realização do PRN/85 — IP — Concluído e excluindo troços comuns								
		Até 1985	Até 1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
IP 1	751	326	242	107	44	35	30	11	–	60
IP 2	499	115	49	57	–	6	4	63	84	–
IP 3	341	34	9	22	–	–	22	–	13	14
IP 4	237	8	86	18	–	30	–	70	–	6
IP 5	199	10	175	16	–	–	–	8	–	–
IP 6	161	–	0	–	–	9	16	19	–	–
IP 7	202	–	36	–	–	–	19	42	–	–
IP 8	162	74	85	–	–	–	–	–	–	–
IP 9	61	–	0	–	–	–	–	–	5	–
Total	2 613	567	682	220	44	80	91	213	102	80

Fonte. — JAE.

Evidenciou-se a variabilidade de troços concluídos, tomados em valor absoluto por ano, não tendo sido detectada uma correspondência com os volumes de investimento tanto projectados como financiados.

Evolução em percentagem da realização dos IP — troços concluídos e excluindo troços comuns



A concretização da RNF, em termos reais e globais, no ano de 1995 — ano alvo do PMLP e do PRN/85 — atingiu a taxa de execução de 50 %. Em 1997 essa mesma taxa rondava os 58 %.

A cadência temporal e física de realização foi de cerca de metade do previsto. A evolução registada no período de 1987 a 1990, inclusive, cifrou-se em cerca de 10 %; no ano seguinte (1991) aquela taxa passou a cifrar-se ao redor dos 35 %; e nos quatro anos seguintes registou-se um acréscimo de cerca de 15 %, passando a realização da rede para 50,9 % em 1995.

Os anos de 1996 e 1997, em conjunto, representam 7,9 % da rede total projectada. Em 1997 a margem de flexibilidade de gestão estava comprometida por encargos e compromissos contraídos em anos anteriores.

O grau de execução do PMLP 1987-1995 atingiu os 40% no programa MRF; as empresas concessionárias (BRISA) representaram neste período 13% do total de quilómetros construídos no âmbito do programa. Por projecto integrante do programa, o grau de concretização foi o seguinte:

Grau de execução física, por projecto da RNF do PMLP 1987-1995

	IP 1	IP 2	IP 3	IP 4	IP 5	IP 6	IP 7	IP 8	IP 9
PMLP 1987-1995	275,5	600,0	293,0	193,0	168,0	175,0	136,0	158,0	70,0
Aberturas ao tráfego (JAE — 1987-1995)	137,0	208,0	53,0	113,0	167,0	44,0	–	–	–
Abertura ao tráfego (concluída — 1987-1995)	19,0	–	–	36,0	–	–	42,0	–	–
Grupo de execução (percentagem)	57	35	18	77	99	25	31	–	–

Pela positiva merece especial destaque o IP 5. No IP 8 e no IP 9 nenhuma das obras programadas pelo referido plano foi concluída até 1995. Nos restantes itinerários, o IP 1 e o IP 4 apresentam um grau de execução superior a 50%, enquanto que no IP 2, IP 3, IP 6 e IP 7 foi executado menos de metade dos quilómetros programados no PMLP. As concessionárias apenas intervieram no IP 1, IP 4 e IP 7, sendo responsáveis pela totalidade da extensão aberta ao tráfego no IP7, entre 1987 e 1995.

No que diz respeito à evolução anual das aberturas ao tráfego, o programa teve uma distribuição relativamente constante ao longo dos períodos do PMLP 1987-1995. Verificou-se que em cada um dos três períodos entraram ao serviço obras correspondentes a aproximadamente um terço da totalidade da extensão aberta ao tráfego nos IP entre 1986 e 1997. No período, as médias foram de 107,0 km/ano abertos ao tráfego, de 5,7 obras abertas ao tráfego e uma extensão média por obra aberta ao tráfego de 19,2 km.

Os anos onde se verificaram valores mais elevados da extensão de estradas concluídas são os de 1990 e 1995 os quais correspondem, respectivamente, aos anos horizonte do Plano a Médio Prazo (1987-1990) e do Plano a Longo Prazo (1991-1995). O ano de 1997 faz-se notar pelos quase nulos índices apresentados.

Relativamente ao ritmo de obras consignadas e concluídas, registou-se uma tendência de evolução positiva até 1994, invertendo-se esta tendência a partir daqui até 1997. Regista-se ainda a irregularidade desta evolução, ora registando picos, ora reduções significativas, sendo visível que estas alterações de ritmo ocorrem predominantemente nos anos limite dos PMLP da JAE (1990 e 1995). O período compreendido entre 1991 e 1995 foi aquele onde se verificou a maioria das conclusões de obras.

5.3.1.2.4.3 — As concessões e a execução do programa

Com a intenção política de acelerar o programa de execução do PRN, por forma a concluir até ao ano 2000 a construção de RF e de grande parte de RC e de aumentar a oferta de infra-estruturas rodoviárias cuja utilização não representasse um custo directo para o utente, o Governo optou por:

- Introduzir a possibilidade da exploração das infra-estruturas através do regime de portagem sem cobrança aos utilizadores (SCUT);
- Apelar à iniciativa privada para a construção e exploração de novas AE nas zonas do litoral, norte e oeste, mediante concurso público;
- Assegurar a parceria de entidades privadas que suportarão a FBCF ([45]) e os correspondentes riscos a ela associados,
- Estabelecer o regime de realização dos concursos a celebrar entre o Estado e as sociedades concessionárias para as concessões SCUT, tendo fixado as AE que seriam objecto de concessão.

Nesse sentido, foi publicado o Decreto-Lei n.º 267/97, de 2 de Outubro, que permitiu acelerar a execução do PRN através de novas configurações e ou modalidades.

Foi considerado que o contrato de concessão existente com a BRISA carecia de revisão, não apenas em virtude da necessidade de promover a sua adaptação às novas prioridades em matéria de execução — AE estabelecidas —, mas também para clarificar e estabilizar as relações da concessionária com o Estado, tendo em vista a privatização da empresa.

Nesta revisão evidencia-se o seguinte:

- A revisão incidiu, sobretudo, nas bases de carácter técnico e nas de índole financeira;
- No plano financeiro, realça-se o reajustamento do valor das comparticipações financeiras do Estado no custo da construção das AE e no alargamento do prazo de concessão até ao ano 2030 como garantia indispensável a uma adequada rendibilidade dos investimentos realizados e a realizar.

A revisão do contrato de concessão da BRISA, S. A., foi publicada através do Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro, atingindo a rede concessionada àquela empresa a extensão de cerca de 1162 km, distribuída do seguinte modo:

Revisão do contrato de concessão BRISA — 1997

Evolução da rede concessionada de auto-estradas — Integração no PRN

Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro — BRISA.

	IP 1	IP 3	IP 4	IP 7	Total IP	Total global	IC 1	IC 2	IC 3	IC 5	IC1 1	IC1 5	IC1 8	Total IC
A1	295,3	–	–	–	295,3	295,3	–	–	–	–	–	–	–	–
A2	239,5	–	–	–	239,3	239,5	–	–	–	–	–	–	–	–

([45]) Formação bruta de capital fixo.

	IP 1	IP 3	IP 4	IP 7	Total IP	Total global	IC 1	IC 2	IC 3	IC 5	IC1 1	IC1 5	IC1 8	Total IC
A3	106,5	–	–	–	106,5	106,5	–	–	–	–	–	–	–	–
A4	–	–	51,3	–	51,3	51,3	–	–	–	–	–	–	–	–
A5	–	–	–	–	–	24,7	–	–	–	–	–	24,7	–	24,7
A6	–	–	–	158,0	258,0	158,0	–	–	–	–	–	–	–	–
A7	–	–	–	–	–	20,9	–	–	–	20,9	–	–	–	20,9
A8	–	–	–	–	–	53,3	53,3	–	–	–	–	–	–	53,3
A9	–	–	–	–	–	34,4	–	–	–	–	–	–	34,4	34,4
A10	–	–	–	–	–	33,6	–	17,6	–	–	16,0	–	–	33,6
A11	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
A12	–	–	–	–	–	24,2	–	–	24,2	–	–	–	–	24,2
A13	–	–	–	–	–	87,0	–	–	45,0	–	42,0	–	–	87,0
A14	–	33,0	–	–	33,0	33,0	–	–	–	–	–	–	–	–
Totais	641,3	33,0	51,3	158,0	883,6	1 161,7	53,3	17,6	69,2	20,9	58,0	24,7	34,4	278,1

Na sequência de concurso público internacional, a atribuição da concessão, construção, financiamento, exploração e conservação, em regime de portagens, na zona Oeste de Portugal, foi atribuída ao consórcio **Auto-Estradas do Atlântico — Concessões Rodoviárias de Portugal, S. A.,** tendo-se procedido à celebração do respectivo contrato, nos termos do Decreto-Lei n.º 393-A/98, de 4 de Dezembro, e das bases que dele fazem parte integrante.

Nestes termos, à concessão da BRISA, S. A., foi subtraída a parte correspondente ao IC 1, após a adjudicação da concessão do Oeste ao consórcio Auto-Estradas do Atlântico, e a parte relativa ao IC 5 após a adjudicação da concessão NORTE.

As novas concessões (Oeste e Norte) terão a seguinte distribuição, em termos de troços e extensões:

Novas concessões — 1997

Evolução da rede concessionada de auto-estradas — Integração no PRN

Decreto-Lei n.º 9/97, de 10 de Janeiro — Oeste e Norte.

	IP 6	IP 9	Total IP	Total global	IC 1	IC 5	IC 9	IC 14	Total IC
A1	–	–	–	–	–	–	–	–	–
A2	–	–	–	–	–	–	–	–	–
A3	–	–	–	–	–	–	–	–	–
A4	–	–	–	–	–	–	–	–	–
A5	–	–	–	–	–	–	–	–	–
A6	–	–	–	–	–	–	–	–	–
A7	–	–	–	104,0	–	(*a*) 104,0	–	–	(*a*) 104,0
A8	–	–	–	130,0	(*b*) 125,0	–	(*b*) 5,0	–	130,0
A9	–	–	–	–	–	–	–	–	–
A10	–	–	–	–	–	–	–	–	–
A11	–	(*a*) 38,0	(*a*) 38,0	63,0	–	–	–	(*a*) 25,0	25,0
A12	–	–	–	–	–	–	–	–	–
A13	–	–	–	–	–	–	–	–	–
A14	–	–	–	–	–	–	–	–	–
A15	(*b*) 36,0	–	(*b*) 36,0	36,0	–	–	–	–	–
Totais	(*b*) 36,0	(*a*) 38,0	74,0	333,0	(*b*) 125,0	104,0	(*b*) 5,0	(*a*) 25,0	259,0

(*a*) Norte.
(*b*) Oeste.

A rede outorgada terá o valor de 2231 km em extensão.

Rede concessionada — 1997

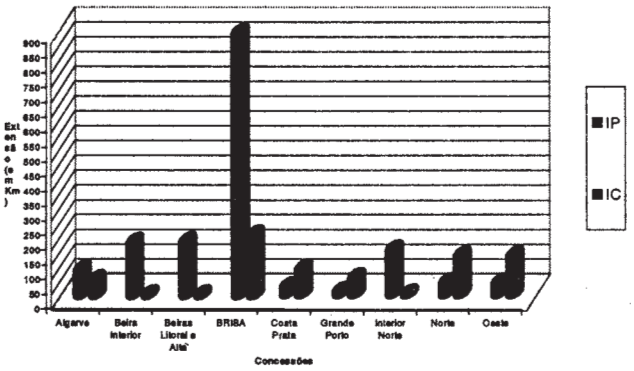
Evolução da rede concessionada de auto-estradas — Integração no PRN

Decreto-Lei n.º 267/97, de 2 de Outubro — Após novas concessões.

Concessionárias	IP 1	IP 2	IP 3	IP 4	IP 5	IP 6	IP 7	IP 9	Total IP	Total global	IC 1	IC 2	IC 3	IC 4	IC 5	IC 11	IC 9	IC 14	IC 15	IC 18	IC 24	IC 25	OE	Total IC
Beira Interior	—	136,0	—	—	—	41,0	—	—	177,0	177,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Interior Norte	—	—	149,0	—	—	—	—	—	149,0	149,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Algarve	84,0	—	—	—	—	—	—	—	84,0	134,0	—	—	—	50,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	50,0
Grande Porto	—	—	—	9,0	—	—	—	—	9,0	63,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	18,0	25,0	11,0	54,0
Costa Prata	—	—	—	—	24,0	—	—	—	24,0	108,0	78,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	6,0	84,0
Beiras Litoral e Alta	—	—	—	—	180,0	—	—	—	180,0	180,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Oeste	—	—	—	—	—	36,0	—	—	36,0	166,0	125,0	—	—	—	—	—	5,0	—	—	—	—	—	—	130,0
Norte	—	—	—	—	—	—	—	38,0	38,0	167,0	—	—	—	—	104,0	—	—	25,0	—	—	—	—	—	129,0
BRISA	641,1	—	33,0	51,3	—	—	158,0	—	883,0	1 087,3	—	17,6	69,2	—	—	58,0	—	—	24,7	34,4	—	—	—	203,9
Totais	725,1	136,0	182,0	60,3	204,0	77,0	158,0	38,0	1 580,4	2 231,3	203,0	17,6	69,2	50,0	104,0	58,0	5,0	25,0	24,7	34,4	18,0	25,0	17,0	650,9

A distribuição por concessões prevista é a seguinte:

Concessões por itinerário



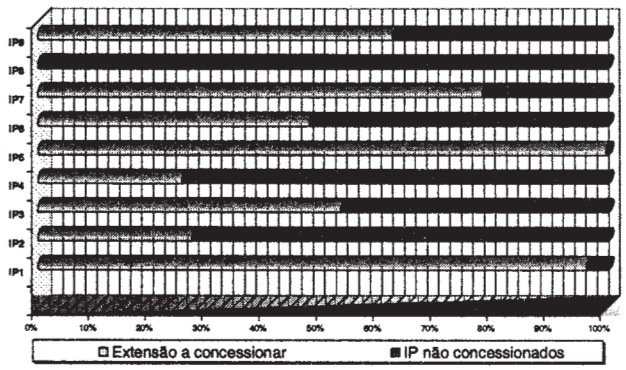
Desta evolução resultará a gestão por privados de cerca de 60% da RF.

Extensão de IP concessionados e a concessionar

Itinerários	Total (quilómetros)	Extensão a concessionar	IP não concessionados	Extensão concessionada (percentagem)
IP 1	751	725,1	25,9	96,6
IP 2	499	136,0	363,0	27,3
IP 3	341	182,0	159,0	53,4
IP 4	237	60,3	176,7	25,4
IP 5	199	204,0	– 5,0	102,5
IP 6	161	77,0	84,0	47,8
IP 7	202	158,0	44,0	78,2
IP 8	162	–	162,0	–
IP 9	61	38,0	23,0	62,3
Total	2 613	1 580,4	1 032,6	60,5

À JAE competirá o exercício das competências próprias inerentes à gestão dos empreendimentos concessionados e a gestão de cerca de 1000 km de IP, evidenciando-se o IP 1 e o IP 5 concessionados em cerca de 96% e 100%, respectivamente. Ao invés, para o IP 8, não estava prevista qualquer concessão.

Concessões



5.3.1.2.4.4 — A execução do PIDDAC

5.3.1.2.4.4.1 — Lançamento das obras

Na análise de desvios à programação estabelecida no PIDDAC (no período 1986-1997), observaram-se os desvios no lançamento das obras que seguidamente se apresentam:

5.3.1.2.4.4.1.1 — Desvios por antecipação

A média das antecipações no lançamento das obras inscritas nos PIDDAC foi de apenas 10 meses.

O valor máximo das antecipações em obras dos IP deve-se à obra ***058440 — EN 3 Gardete-Fratel (conclusão dos trabalhos),*** **p**ertencente ao IP 6, a qual foi antecipada em mais de cinco anos.

As antecipações no lançamento de obras, por projecto da rede fundamental, apresentam desvios inferiores a um ano. A excepção a este padrão deve-se ao IP 6, o qual tem uma média de antecipações próxima de dois anos. Este valor que é fortemente influenciado pela obra ***058440 — EN 3 Gardete-Fratel (conclusão dos trabalhos)*** a qual teve, como já se referiu, uma antecipação superior a cinco anos, enquanto que as restantes duas obras deste itinerário, que têm antecipação no seu lançamento, apresentam valores de um e dois meses de desvio.

5.3.1.2.4.4.1.2 — Desvios por atraso

Os atrasos no lançamento das obras da RF, em relação à programação do PIDDAC, ocorreram genericamente em todos os projectos, com excepção do **I 9**.

O **IP 1** apresenta um elevado número de obras com atraso no lançamento. No entanto, para 15 das 19 obras esse atraso é inferior a 1 ano.

Os itinerários com os **maiores atrasos** máximos são o IP 2 e o IP 3. Estes atrasos foram protagonizados, no caso do **IP 2**, pela obra ***048540 — Ponte do Sabor-Pocinho***, a qual só foi consignada depois de mais de cinco anos desde a primeira data programada, para o seu início, no PIDDAC. No caso do IP3, a obra ***068741 — Figueira da Foz-Santa Eulália*** teve um atraso superior a quatro anos relativamente à primeira programação do PIDDAC.

5.3.1.2.4.4.2 — Conclusão das obras

5.3.1.2.4.4.2.1 — Desvios por antecipação

As antecipações médias na conclusão das obras dos itinerários da RF variam entre 9 e 11 meses, com a excepção do IP 7, em que apenas uma obra foi antecipada em 1 mês, e do IP 6 que apresenta uma antecipação média superior a 14 meses.

As obras *098540 — EN 16 Celorico-Guarda (BEI)*, no IP 5, *058440 — EN 3 Gardete-Fratel (conclusão dos trabalhos)*, no IP 6, e *138571 — Variante EN 208 entre Águas Santas e PRT Sendim (1.ª fase)*, no IP 4, com antecipações de 26, 24 e 22 meses, respectivamente, registam as antecipações máximas neste programa.

5.3.1.2.4.4.2.2 — Desvios por atraso

De entre os IP cujo número de obras permitiu o cálculo de estatísticas, destacam-se o IP 3 e o IP 5 com atrasos médios de 20 e 25 meses respectivamente.

O IP 1, IP 2 e IP 4 apresentam atrasos médios iguais ou inferiores a um ano.

Nos **atrasos máximos**, por itinerário, são de destacar as obras *018670 — Aveiro-Albergaria (OA)*, no IP 5, *058642 — Fratel-Sarnadas*, no IP 6, e *068741 — Figueira da Foz — Santa Eulália* no IP 3; com atrasos superiores a seis, cinco e quatro anos, respectivamente.

5.3.1.2.4.4.3 — Duração das obras

5.3.1.2.4.4.3.1 — Desvios por redução

A redução média ocorrida no programa MRF é de 13 meses, o desvio padrão encontra-se entre os 7 e os 8 meses e a redução máxima entre os 2 e os 3 anos.

Por projecto da rede fundamental, assinala-se o IP 5 com uma redução média superior a um ano e meio e ainda com uma redução máxima próxima de três anos, a qual ocorreu na obra *098540 — EN 16 Celorico-Guarda (BEI)*.

O IP 2 e o IP 4 que, para além de apresentarem reduções superiores à média registada na globalidade da RF, têm uma redução máxima da duração das obras superior a dois anos.

5.3.1.2.4.4.3.2 — Desvios por prolongamento

Da totalidade das obras que sofreram prolongamentos na sua duração, 59% foram realizadas no âmbito do programa MRF, e o prolongamento máximo foi atingido numa obra RF com um valor pouco inferior a quatro anos.

Em termos médios, foi no IP 6 que se verificaram os maiores prolongamentos na duração das obras (três anos e meio) e os prolongamentos máximos ocorreram no IP 6 (cerca de quatro anos) e no IP 5 (três anos e meio) e com valores que variam entre três anos e meio e quatro anos.

5.3.1.2.4.4.4 — Relativa à programação financeira

5.3.1.2.4.4.4.1 — Desvios entre o custo total das obras e o seu valor de adjudicação

O Programa de MRF registou uma média de desvio nos custos de 70% em relação ao valor de adjudicação.

Entre os IP, os valores máximos de desvios nos custos foram atingidos pelo IP 5, com um desvio médio de 140%, e pelo IP 4, com um desvio máximo absoluto de 486%.

O IP 1, IP 2 e IP 6 apresentam desvios médios superiores a 50%, enquanto que o IP 3, IP 7 e IP 8 têm, em média, desvios inferiores àquele valor.

5.3.1.2.4.4.4.2 — Desvios entre o valor base de licitação das obras e o valor de adjudicação

Existe uma grande aleatoriedade entre os valores base de licitação e o de adjudicação, o que denota um desajustamento com o funcionamento do mercado e ou significativas deficiências dos projectos lançados a concurso.

Em média, no universo das obras analisadas, o valor de adjudicação afastou-se em 21% do valor base de licitação, sendo o desvio padrão desse afastamento 22%. O desvio máximo foi de 105%.

5.3.1.2.4.5 — Apreciação global dos indicadores quantitativos

Procedendo à apreciação dos indicadores obtidos, resultam os seguintes quadros síntese:

Síntese de indicadores temporais de execução

Modernização da rede fundamental

Indicadores temporais	Médias temporais obtidas (em meses) em relação ao PIDDAC	
Lançamento de obras	Atrasos	11
	Antecipações	12
Duração de obras	Redução	13
	Prolongamentos	13
Conclusão de obras	Atrasos	15
	Antecipações	10

Síntese de indicadores de índole financeira

Modernização da rede fundamental

(Em percentagem)

No plano financeiro	Desvios obtidos (em média)	
	Globais	MRF
Valor de adjudicação/Custo final	77	70
Valor base de licitação/Valor adjudicação	21 (em valor 40 000 contos)	

Da sua análise resulta a **elevada variabilidade** dos indicadores temporais, por um lado, e a **amplitude dos atrasos e das antecipações**, por outro.

No plano financeiro, os indicadores obtidos evidenciam elevados afastamentos das bases de programação/orçamentação que podem representar uma programação/quantificação desajustada das unidades de obras e ou dos custos correntes do mercado, em desvios de quantidade, de preço e ou de volume.

Os indicadores de execução não possuem, grosso modo, correspondência com o projectado/orçado, demonstrando as causas dos desvios temporais, físicos e financeiros apurados e patenteados ao longo do relatório.

5.3.1.2.4.6 — Apreciação dos processos de obra

Da análise efectuada, quer no que respeita à **construção ou conservação de estradas quer no que respeita à construção de pontes**, destacam-se alguns **denominadores comuns** que cumpre mencionar:

Apesar da JAE utilizar na maioria dos casos o concurso público e definir previamente nas peças de concurso o critério de escolha e os factores de ponderação para atingir esse critério, aquando da sua aplicação pela CAP, não se verificou rigor na sua aplicação, distorcendo-se, assim, a objectividade, transparência e isenção que se pretende por parte da Administração Pública;

Inclusão no caderno de encargos de uma cláusula permissiva de dispensa de contrato escrito adicional, no caso de existir alteração na obra de onde resultam trabalhos a mais cujo valor não exceda a importância de 10% do valor total de contrato;

A aplicação desta cláusula verificou-se nas obras do *IP 1 —Acessos sul á Ponte do Freixo; IP 2 — Beneficiação EN 18-2--EN 256 — Vidigueira*; *IP 5 — Albergaria-Viseu, lanços H e I*; *IP 5 — Mangualde-Fornos-Celorico*; *IP 5 — Celorico da Beira--Guarda, lanço E*; *IP 5 — Guarda-Vilar Formoso*; *IP 5 — variante EN16-Vilar Formoso*; *IP 6 — Ponte sobre o Rio Zêzere e viaduto sobre a ribeira dos Moinhos,* e *IP 7 — Ponte interna-cional sobre o rio Caia;*

Atraso na conclusão dos processos de expropriação;

Consignações parciais, como consequência directa do atraso nas expropriações;

Recurso sistemático a trabalhos a mais, por razões que se prendem em grande parte com o lançamento da obra em fase de anteprojecto ou deficiência no projecto posto a concurso, por alterações profundas do projecto na fase da sua execução e por ausência ou deficiência de estudos preliminares (geotécnicos, drenagem ou impacto ambiental);

Prorrogações sucessivas do prazo de execução da empreitada, resultantes das consignações parciais e da execução de trabalhos a mais;

Aumento significativo do valor das revisões de preços derivadas das inúmeras prorrogações de prazo.

Para além dos denominadores comuns apontados, detectaram-se outras **situações passíveis de censura**, a saber:

a) **Concursos lançados em fase de anteprojecto**, o que prejudica o normal decurso da empreitada quanto ao seu prazo de execução e potencia, desde logo, trabalhos a mais;

b) **Deficiência nos estudos preliminares**, constituindo-se como uma das causas, igualmente, observadas como resultado directo da necessidade de executar trabalhos a mais;

c) **Elaboração de MTMM e autos de medições depois de recepcionada a obra**, o que se configura manifestamente ilegal, uma vez que, encontrando-se recepcionada a obra, logo, concluída, todos os trabalhos posteriores não dizem respeito à mesma empreitada, e, como tal não podem ser enquadrados, na figura de trabalhos a mais;

d) **Compensação entre trabalhos a mais e a menos dos quais resulta um saldo de valor nulo**, o que aparenta, salvo situações de excepcional coincidência, a constituição de uma ***«bolsa de oportunidades»*** de uma gestão de conveniência;

e) Execução de trabalhos identificados como trabalhos a mais, quando na verdade se tratava de obra nova ([46]);

f) A abertura de um novo concurso para conclusão de trabalhos de empreitada que pelo valor dos trabalhos adicionais atingiu um montante superior a 100 % do valor inicial ([47]).

5.3.1.2.4.6.1 — Projecto

Dada a importância do projecto, **a abertura de concurso para construção de uma obra deve sempre assentar sobre a fase mais desenvolvida do projecto, o projecto de execução**, tendo sido verificado, porém, neste âmbito, nos processos de obra auditados:

a) A existência de **concursos que foram lançados com base em *«estudo prévio»*** *(Ponte sobre o rio Bouco, IP 5 — Pirâmides--Barra),* o que à partida não permite quantificar com rigor as quantidades e mesmo todos os tipos de tarefas a realizar. **Actuando deste modo ficam criadas condições que podem vir a revelar-se benéficas ou prejudiciais para o adjudicatário, mas que com certeza dificilmente redundarão em vantagem para o dono da obra**;

b) Outros concursos tiveram por base projectos de execução que no decorrer da obra foram objecto de mais ou menos alterações, por vezes parcelares e outras vezes quase de âmbito geral (casos do *IP 2 — EN 18, reconstrução entre EN 256 e próximo da Vidigueira*; *IP 5 — Pirâmides-Barra*; *IP5 — Albergaria-Viseu, lanços H-I*). Note-se que os projectos foram sempre sujeitos a parecer da JAE, que recomendou a sua aprovação, conferida pelo Secretário de Estado;

c) O projecto enferma de deficiências por possuir âmbito inferior, por vezes significativamente inferior, àquele que vem a resultar no final da obra, seja por esta envolver a realização de trabalhos não previstos, seja por terem sido alteradas as próprias características geométricas da estrada *(IP 2 — EN 18, reconstrução entre EN 256 e próximo da Vidigueira; IP 5 — Pirâmides-Barra; IP 5 — Albergaria-Viseu, lanços H-I, e IP 5 — Aveiro/Albergaria);*

d) As **alterações mais frequentes aos projectos** relacionam-se com as **fundações,** o **tratamento de terrenos,** a **drenagem** e a **pavimentação**. Ocorreu mesmo uma situação de obra em que são introduzidas alterações ao projecto, no decorrer da obra, para atender a **novos critérios de dimensionamento entretanto aprovados pela JAE** *(IP 5 — Pirâmides-Barra);*

e) A **aprovação do projecto ocorreu já depois de aberto o concurso ou mesmo após o acto de adjudicação** *(ponte sobre o rio Bouco, IP 5 — Pirâmides-Barra)*. Identificam-se igualmente situações em que é cometida ao adjudicatário a responsabilidade de elaborar o projecto correspondente a trabalhos não previstos no concurso, ou mesmo de **adaptação do projecto de execução da obra** *(IP5 — Albergaria-Viseu, lanços H-I);*

f) A existência de casos em que no decurso das obras surgem **informações internas**, nomeadamente da fiscalização e até dos serviços centrais da JAE, **extremamente críticas para os projectos aprovados**. Há mesmo um exemplo em que o subscritor da informação **sugere que os projectistas efectuem um estágio nas obras para que possam incorporar no projecto o modo como algumas soluções devem ser definidas** *(IP5 — Albergaria-Viseu, lanços H-I);*

g) Merece também registo o caso de uma obra em que o respectivo concurso não incluía obra de arte que era absolutamente indispensável para assegurar a continuidade daquele lanço, ainda que o projecto a identificasse. Veio a suceder que durante a construção a referida obra de arte acabou por ser construída pelo adjudicatário daquele lanço e incluída no preço da empreitada sob a forma de adicional *(IP5 — Pirâmides-Barra);*

h) A existência, com alguma frequência, de casos em que é já **durante a realização da obra que é decidido alargar o âmbito da empreitada**, por exemplo na construção de restabelecimentos e caminhos paralelos, no alargamento de bermas e na beneficiação de outras estradas, sendo então encomendado o respectivo projecto *(IP 2 — EN 18, reconstrução entre EN 256 e próximo da Vidigueira; IP 5 — Pirâmides-Barra; IP 5 — Albergaria-Viseu, lanços H-I; IP 5 — Aveiro-Albergaria);*

i) As **informações que fundamentam muitas das alterações aos projectos** pecam por **deficiente caracterização dos terrenos na zona da estrada**, o que faz depreender quanto à **insuficiência dos estudos geológicos** *(IP 5 — Pirâmides-Barra e IP 5 — Albergaria-Viseu, lanços H-I)*. A **qualidade do projecto de obras marginais** à estrada é posta em causa, como o de caminhos paralelos *(IP 5 — Albergaria-Viseu, lanços H-I).*

5.3.1.2.4.6.2 — Expropriações

Observou-se que nos empreendimentos da JAE **a regra é proceder à consignação faseada** *(IP 2 — EN 18, entre EN 256 e proximidade da ribeira da Azambuja (8+500), do IP 2 — Nó da EN 18 com a EN 256 e do IP 5 — Albergaria-Viseu, lanços H-I)*. Por vezes ocorre mesmo que **entre a data de adjudicação e a da primeira consignação** decorre um intervalo de **vários meses,** facto que potencia **constrangimentos à**

([46]) Cf. IP 5 — Nó pirâmides — Nó da Barra.

([47]) Cf. IP 2 — Beneficiação EN 18-EN 256-Vidigueira e IP 2 — Beneficiação EN18-EN256 e proximidade da ribeira da Azambuja.

actividade do adjudicatário e acaba por se reflectir em **baixas no ritmo dos trabalhos, quebra na expectativa de facturação e dilatação de prazos**.

Na amostragem efectuada não foi identificado nenhum caso em que a consignação tenha ocorrido através de um único auto.

5.3.1.2.4.6.3 — Terraplanagens

No capítulo de terraplenagens são **frequentes trabalhos a mais** inerentes a saneamento dos terrenos de fundação, alteração da inclinação dos taludes, alteração no sistema de drenagem, alargamento da via e mesmo a alteração do perfil transversal da estrada *(IP 1 — Via do Infante de Sagres, Nó da Guia-Nó de Loulé; IP 5 — Pirâmides-Barra;IP 5 — Albergaria-Viseu, lanços H-I; IP 5 — Celorico da Beira-Guarda, lanço E, e IP 5 — Aveiro-Albergaria)*.

No **mapa de medições a actividade de escavação** está geralmente incluída sob a designação *«[...] em terreno de qualquer natureza»,* só surgindo identificação específica no caso de haver **necessidade de recorrer a explosivos para realizar a escavação**. Aquela **generalização** quase sempre **funciona em defesa do dono da obra**, mas pode gerar alguns problemas em obra, nomeadamente quando o **estudo geotécnico induz a concluir que o volume a escavar com recurso a explosivos é inferior ao real**.

Estas divergências estão quase sempre na **origem de pedidos de ressarcimento de prejuízos sofridos pelo adjudicatário**, como se verificou por diversas vezes no conjunto amostrado.

É merecedor de saliência, pelo insólito, o caso de estrada em que foi **subida a respectiva cota da rasante, relativamente à que era definida no projecto, devido ao facto de se ter entendido, durante a execução da obra, que a estrada não ficaria a coberto de cheia extraordinária** *(IP 5 — Aveiro-Albergaria)*.

Verifica-se que, a menos de casos de espécie, são elevados os acréscimos de custos inerentes a trabalhos de terraplenagem não contemplados no projecto de execução.

5.3.1.2.4.6.4 — Drenagem

Face à **importância da drenagem numa estrada**, habitualmente os projectos atendem objectiva e cuidadosamente a esta componente da obra; contudo, **nas obras da JAE, quase de modo sistemático, a drenagem prevista em projecto foi significativamente aumentada** *(IP 1 — Via do Infante de Sagres, Nó da Guia-Nó de Loulé; IP 5 — Pirâmides-Barra; IP 5 — Albergaria-Viseu, lanços H-I)*. Estas **alterações ao projecto** foram efectuadas por **iniciativa dos técnicos da JAE** que **acompanhavam a construção da obra**.

Assinalou-se a situação em que **é destacada a má qualidade do projecto**, que previa *«[...] drenos inexequíveis [...]»,* para justificar as **alterações introduzidas** *(IP 5 — Albergaria-Viseu, lanços H-I)*.

5.3.1.2.4.6.5 — Pavimentação

Também sobre esta matéria se verificou **uma posição quase comum a todas as obras amostradas** em que o **pavimento projectado** é sujeito a **alterações no decorrer da construção**.

As razões que justificaram tais atitudes foram diversas, mas podem reduzir-se a uma síntese:

- Num dos casos a razão invocada é a recente, à data (Março de 1995), aprovação do Manual de Concepção de Pavimentos da JAE *(IP 5 — Pirâmides-Barra)*. A referida obra havia sido adjudicada em Março de 1993;
- Outro argumento invocado é a previsão de tráfego pesado que não havia sido previsto no projecto (*IP 5 — Pirâmides-Barra e IP 5 — Albergaria-Viseu, lanços H-I)*;
- Ou, apenas o aumento de tráfego *(IP 2 — EN 18, reconstrução entre EN 256 e próximo da Vidigueira)*;
- Foi invocada a previsão de aumento de tráfego pesado pela SEOP, através do respectivo Gabinete *(IP 5 — Albergaria--Viseu, lanços H-I),* para justificar a revisão do projecto do pavimento, no sentido do seu reforço;
- Os próprios serviços internos da JAE assumiram a iniciativa e a responsabilidade de introduzir alterações ao pavimento projectado *(IP 5 — Pirâmides-Barra)*.

5.3.1.2.4.6.6 — Diversos

Sob este título estão identificadas as **situações variadas** que foram assinaladas no conjunto de obras amostradas e que **merecem ser destacadas pelas singularidades que envolveram**:

- Pela quantia de cerca de 30 milhões de escudos, a preços acordados, foi fornecido **equipamento de telecomunicações** (*IP 1 — Via do Infante de Sagres, Nó da Guia-Nó de Loulé*);
- A **alteração ao próprio traçado de troço de estrada em construção** *(IP 2 — EN 18, entre EN 256 e proximidade da Ribeira da Azambuja (8+500) do IP 2 — Nó da EN 18 com a EN 256)*;
- As **alterações introduzidas nos caminhos paralelos:** tipo de revestimento, traçado e drenagem *(IP 5 — Albergaria-Viseu, lanços H-I)*;
- A **antiguidade de alguns projectos** que serviu por vezes de justificação para a introdução de alterações ao projecto, no que se refere a terraplenagem, drenagem e pavimentação;
- A **aceitação por parte da JAE** da aplicação do conceito **de revisão de preços aos honorários** referentes à elaboração de projecto *(IP 5 — Celorico da Beira-Guarda, lanço E)*;
- A **JAE para satisfazer o pedido dos municípios da área** onde se situavam essas obras **mandou realizar trabalhos** ao abrigo de empreitada em curso (*IP 5 — Pirâmides-Barra);*
- A **fiscalização das obras promovidas pela JAE** é realizada por técnicos afectos à instituição, aos seus serviços distritais ou directamente aos serviços centrais.

5.3.1.2.4.6.7 —Autos de consignação

As **consignações são elaboradas parcialmente** devido, grosso modo, a **problemas de expropriações**. A falta de libertação dos terrenos para o início da empreitada de acordo com o PT/CF, provoca inevitavelmente **prorrogações e subsequentemente atrasos na conclusão da obra**.

5.3.1.2.4.6.8 — Prorrogações

As causas das prorrogações devem-se, na sua maioria, a trabalhos a mais e a consignações parciais.

Os trabalhos a mais resultam por sua vez, predominantemente de concursos abertos em fase de anteprojecto, por alterações efectuadas ao projecto inicial e por ausência ou deficiência dos estudos preliminares (geotécnicos, geológicos, de drenagem ou de impacto ambiental).

Como consequência directa das prorrogações identificaram-se revisões de preços.

5.3.1.2.4.6.9 — Trabalhos a mais

Os trabalhos a mais resultaram, como já se referiu, predominante de:

- Concursos abertos em fase de anteprojecto;
- Alterações efectuadas ao projecto inicial;
- Ausência ou deficiência dos estudos preliminares (geotécnicos, geológicos, de drenagem ou de impacto ambiental).

A cláusula aposta no caderno de encargos que estipula a não redução a escrito do contrato adicional cujo montante não ultrapasse 10 % do valor da adjudicação, é nula e de nenhum efeito por inobservância das respectivas formalidades legais.

5.3.1.2.4.6.10 —Autos de medição

Constatou-se que na obra ***[IP 1 — Acessos Ponte do Freixo (margem esquerda)]***, os mesmos foram elaborados após se ter efectivado a recepção provisória. Tal situação é violadora do clausulado do contrato (medição mensal dos trabalhos) e do disposto nos artigos 178.º e 194.º do Decreto-Lei n.º 235/86.

5.3.1.2.4.7 —Programação para 1997

Constituíram **projectos do programa** MRF os constantes no quadro seguinte:

Volumes de investimento previsto, por projecto, para o ano de 1997

Mapa XI — Caracterização e valores de projectos

Ministério: MEPAT — Entidades responsável: JAE. **(Em contos)**

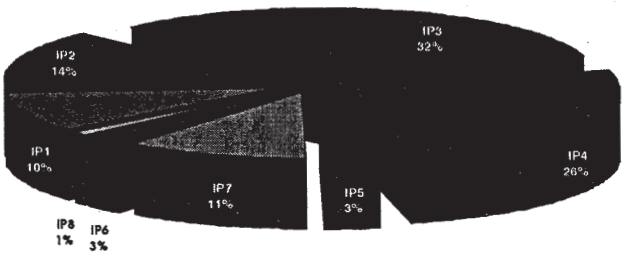
Programas e projectos	Fontes de financiamento	Programação financeira						
		Até 31 de Dezembro de 1995	1996	1997	1998	1999	Anos seguintes	Total
Modernização da rede fundamental								
IP 1 — Valença-Vila Real de Santo António	Total	*37 086 946*	*11 582 862*	*3 248 483*	*1 639 643*	*1 650 000*	*550 000*	*55 757 934*
Cod. prog: 1086; cod. proj: 1; início: 1991; fim: 2000	Capítulo 50-OE	31 040 224	9 258 284	3 068 392	1 639 643	1 650 000	550 000	47 206 543
Int. oper.: 21-01-01; inc. com.:**; outros:**	Outras fontes	6 046 722	2 324 578	180 091	–	–	–	8 551 391
IP 2 — Bragança-Faro	Total	*13 987 489*	*6 902 474*	*4 601 729*	*4 166 802*	*4 752 331*	*2 450 000*	*36 860 825*
Cod. prog: 1086; cod. proj: 2; início: 1991; fim: 2000	Capítulo 50-OE	13 586 974	6 551 422	4 485 290	4 166 802	4 752 331	2 450 000	35 992 819
Int. oper.: 21-01-01; inc. com.:**; outros:**	Outras fontes	400 515	351 052	116 439	–	–	–	868 006
IP 3 — Vila Verde de Raia-Figueira da Foz	Total	*15 500 278*	*7 454 585*	*10 979 773*	*12 151 303*	*15 848 728*	*7 040 414*	*68 975 081*
Cod. prog: 1086; cod. proj: 3; início: 1987; fim: 2000	Capítulo 50-OE	11 324 158	5 173 427	7 450 218	12 151 303	15 848 728	7 040 414	58 988 248
Int. oper.: 21-01-01; inc. com.:**; outros:**	Outras fontes	4 176 120	2 281 158	3 529 555	–	–	–	9 986 833
IP 4 — Porto-Quintanilha	Total	*11 381 627*	*3 470 093*	*8 561 212*	*2 037 361*	*1 190 000*	–	*26 640 293*
Cod. prog: 1086; cod. proj: 4; início: 1992; fim: 1999	Capítulo 50-OE	4 119 023	875 023	2 515 303	2 037 361	1 190 000	–	10 736 710
Int. oper.: 21-01-01; inc. com.:**; outros:**	Outras fontes	7 262 604	2 595 070	6 045 909	–	–	–	15 903 583
IP 5 — Aveiro-Vilar Formoso	Total	*3 516 756*	*1 115 525*	*1 036 536*	*690 000*	*750 000*	*360 000*	*7 468 817*
Cod. prog: 1086; cod. prog: 5; início: 1994; fim: 2000	Capítulo 50-OE	3 216 696	353 881	648 744	690 000	750 000	360 000	6 019 321
Int. oper.: 21-01-01; inc. com.:**; outros:**	Outras fontes	300 060	761 644	387 792	–	–	–	1 449 496
IP 7 — Lisboa-Caia	Total	–	*566 926*	*3 622 725*	*6 302 819*	*5 507530*	–	*16 000 000*
Cod. prog: 1086; cod. proj: 7; início: 1996; fim: 2000	Capítulo 50-OE	–	566 926	3 622 725	6 302 819	5 507530	–	16 000 000
	Outras fontes	–	–	–	–	–	–	–
IP 6 — Peniche-Castelo Branco	Total	*20 892 328*	*2 732 127*	*843 250*	*1 400 000*	*1 850 000*	*1 050 000*	*28 757 705*
Cod. prog: 1086; cod. proj: 14; início: 1987; fim: 2000	Capítulo 50-OE	11 194 669	634 817	525 457	1 400 000	1 850 000	1 050 000	16 654 943
Int. oper.: 21-01-01; inc. com.:**; outros:**	Outras fontes	9 697 659	2 087 310	317 793	–	–	–	12 102 762
IP 8 — Sines-Vila Verde de Ficalho	Total	–	–	*276 000*	*800 000*	*1 144 000*	*150 000*	*2 370 000*
Cod. prog: 1086; cod. proj: 15; início: 1996; fim: 2000	Capítulo 50-OE	–	–	276 000	800 000	1 144 000	150 000	2 370 000
	Outras fontes	–	–	–	–	–	–	–
IP 9 — Viana do Castelo-Vila Real	Total	–	–	*50 000*	*1 000 000*	*1 450 000*	–	*2 500 000*
Cod. prog: 1086; cod. proj: 16; início: 1996; fim: 2000	Capítulo 50-OE	–	–	50 000	1 000 000	1 450 000	–	2 500 000
	Outras fontes	–	–	–	–	–	–	–
	Total	**102 365 424**	**33 814 592**	**33 219 708**	**30 187 928**	**34 142 589**	**11 600 414**	**245 330 655**
Total do Programa	Capítulo 50-OE	*74 481 744*	*23 413 780*	*22 642 129*	*30 187 928*	*34 142 589*	*11 600 414*	*245 330 655*
	Outras fontes	*27 883 690*	*10 400 812*	*10 577 579*	–	–	–	*48 862 071*

Fonte. — DPP.

Verificou-se a predominância do investimento previsto para os IP 3 e IP 4, respectivamente com 33 % e 26 %, do total do investimento do programa. O montante previsto para o Programa MRF ascendia a cerca de 33,2 milhões de contos, ou seja, cerca de 10,75 %, relativamente ao sector, e 21,99 %, relativamente ao financiamento PIDDAC da JAE. O investimento intraprograma destinou-se, em cerca de 11 milhões de contos, ao IP 3 e em cerca de 8,6 milhões de contos ao IP 4, representando 58 % (32 % e 26 %, respectivamente) do total.

Distribuição do financiamento previsto por IP — 1997

Distribuição do financiamento PIDDAC/MRF — 1997



Não foram previstos investimentos para o IP 9; o IP 8 e o IP 6 recolhiam volumes menos representativos, com 276 000 contos e 843 250 contos, representando 1 % e 3 % respectivamente.

Quanto às fontes de financiamento o capítulo 50, representava 68,1 % do total sendo 32,9 % do financiamento relativo a «Outras fontes».

5.3.1.2.4.8 — Execução de 1997

A execução financeira do capítulo 50 possuiu o seguinte comportamento em função das requisições de fundos junto da 14.ª Delegação da DGO:

Requisições de fundos efectuadas pela JAE — Programa MRF

(Em contos)

Ano	Classificação orgânica	Data	Valor da requisição	Total acumulado — Classe orgânica	Total acumulado — Ano
1997	069502401	27-01-97	9 000 000	9 000 000	9 000 000
1997	069502401	14-02-97	2 000 000	11 000 000	11 999 000
1997	069502401	02-05-97	500 000	11 500 000	11 500 000

Ano	Classificação orgânica	Data	Valor da requisição	Total acumulado — Classe orgânica	Total acumulado — Ano
1997	069502401	09-06-97	2 186 827	13 686 827	13 686 827
1997	069502401	24-06-97	1 900 000	15 586 827	15 586 827
1997	069502401	05-08-97	2 771 077	18 357 904	18 357 904
1997	069502401	03-09-97	1 400 000	19 757 904	19 757 904
1997	069502401	07-10-97	734 361	20 492 265	20 492 265
1997	069502401	11-12-97	200 000	20 692 265	20 692 265
1997	069502401	31-12-97	540 863	21 242 128	21 242 128

O aspecto mais significativo da execução financeira global do PIDDAC da JAE, relativamente ao ano de 1997, traduz-se na quebra de investimento registada. De facto não só não foi atingido o montante global de investimento previsto — 151,1 milhões de contos — como o volume de investimento efectuado, que atingiu cerca de 133,4 milhões de contos, ficou abaixo do relativo ao ano anterior em cerca de 10 milhões de contos. Tal facto foi justificado pela fraca execução de montantes a perceber relativos a «Outras fontes» (cerca de –16 milhões de contos) e a contribuições comunitárias (cerca de –2,5 milhões de contos). No que respeita ao Programa MRF, a especial incidência das quebras registadas nas subvenções comunitárias tiveram impactos significativos neste Programa, dado que foi recebido cerca de 49 % do total orçamentado.

Programa — 1997	Dotação aprovada		OE corrigido	UE	OF	Autofinanciamento	Disponibilidades		Variação/redução (dot. aprov. — disponib.)		Pagamentos/execução	
	Valor	Percentagem					Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
02 — Modernização da Rede Fundamental	33 219 708	21,99	21 242 128	6 284 844	–	171 729	27 698 701	20,74	5 521 007	16,6	27 696 999	99,99
Total	151 096 375	–	103 531 523	27 507 482	1 740 102	763 413	133 542 520	–	17 553 855	11,6	133 461 498	99,99

A dotação final do Programa MRF atingiu 27,698 milhões de contos, dos quais 21,242 milhões de contos foram financiados pelo OE (76,7 %), 22,7 % financiados por subvenções comunitárias e 0,6 % por autofinanciamento.

A despesa efectuada atingiu os 100 % da dotação ajustada e 83,4 % da dotação inicial.

No que respeita à execução do PIDDAC a expressão de realização dos projectos fornecida pelos pagamentos efectuados evidenciou que dos 27,698 milhões de contos previstos foram efectuados pagamentos relativos a actividades previstas no PIDDAC de cerca de 6,608 milhões de contos e de cerca de 21,089 milhões de contos relativos a actividades não incluídas no PIDDAC/97.

Os itinerários com maior esforço de financiamento foram o IP 3, IP 4 e IP 2 ([48]); o esforço de obra encontrava-se em todos os IP, à excepção do IP 5, IP 6 e IP 8; as principais obras previstas em termos de lançamento pertenciam ao *IP 2 (Guarda-Covilhã), (Trancoso-IP 5) e (Pontão de Lamas-Grijó) ao IP 3 (Santa Eulália-Trouxemil e Reconcos-Castro Daire) e no IP 8 (Vila Verde de Ficalho-Fronteira).*

A realização do PRN, no que respeita aos IP (excluindo troços comuns) apresentava em 1997 as seguintes taxas de execução:

Contribuição do ano de 1997 para o PRN/85

Itinerários	Total (quilómetros)	Concluído em 1997	Total concluído	Percentagem de conclusão
IP 1	751	60	529	70
IP 2	499	–	263	53
IP 3	341	14	80	23
IP 4	237	6	210	89
IP 5	199	–	199	100
IP 6	161	–	44	27
IP 7	202	–	97	48
IP 8	162	–	85	52
IP 9	61	–	5	8
Total	2 613	80	1 512	58

A contribuição de 1997, em extensão, para o objectivo da conclusão do PRN cifrou-se em 3,1 %.

No decorrer de 1997 foram abertos ao tráfego 83 km da RF, sendo 58 km relativos a obra executada pela BRISA (69,9 %), no âmbito da sua concessão, restando 25 km a cargo da JAE.

As aberturas ao tráfego reportam-se a importantes obras de arte, como sejam os casos do ***IP 1 — Acessos Norte à Ponte do Freixo*** com 2 km, do ***IP 2 — Túnel da Gardunha*** com 3 km, do ***IP 3 — Bigorne-Lamego*** com 14 km e do ***IP 4 — Variante de Bragança*** com 6 km.

A execução em 1997 do Programa MRF foi caracterizada por uma obra consignada ***(IP 5 — Beneficiação entre os nós 25 e 26)*** (9,8 km), e 8 adjudicadas e 11 empreitadas concursadas, atingindo uma extensão global de cerca de 108 km.

Foram abertos ao tráfego 6 troços, 3 do ***IP 1 [Braga-Ponte de Lima (BRISA), [Marateca-Alcácer (BRISA)]*** e ***(Acesso norte à ponte do Freixo),*** 1 do ***IP 2 (Túnel da Gardunha),*** 1 do ***IP 3 (Bigorne-Lamego)*** e 1 do ***IP 4 (Variante a Bragança).***

Numa perspectiva patrimonial da JAE apresentam-se alguns indicadores relativos a dívidas conexas com o programa:

Dívida titulada

(Em milhares de contos)

	Em 31 de Dezembro de 1993	Em 31 de Dezembro de 1994	Em 31 de Dezembro de 1995	Em 31 de Dezembro de 1996	Em 31 de Dezembro de 1997
Empréstimos obrigacionistas	10 000	10 000	8 000	6 000	4 000
Outros empréstimos titulados	3 980	2 860	1 740	620	–
Total	13 980	12 860	9 740	6 620	4 000

E, relativamente ao Programa MRF:

Dívidas a terceiros

(Em milhares de contos)

	Em 31 de Dezembro de 1995	Em 31 de Dezembro de 1996
Trabalhos a liquidar relativos ao Programa 2 — MRF	10 047	6 302

De referir que, em 31 Dezembro de 1997, encontrava-se na situação de facturação em recepção e conferência o montante de 29,454 milhares de contos, total relativo a facturas por classificar e pagar, não existindo naquela data um valor apurado relativo a trabalhos do programa por liquidar.

Ao nível do controlo de gestão do programa foram assinaladas necessidades de adequar e uniformizar critérios e procedimentos nas mais diversas áreas, evidenciando-se a ausência de sistematização interna de procedimentos que conduzisse ao estabelecimento de rotinas, regras e procedimentos, complementado pela criação de um órgão ou departamento de autocontrolo que garantisse o acompanhamento do cumprimento dessas regras.

([48]) IP 3 — Vila Verde da Raia-Figueira da Foz, IP 4 — Porto-Quintanilha e IP 2 — Bragança-Faro, respectivamente com cerca de 10,9 milhões de contos, 8,5 milhões de contos e 4,6 milhões de contos.

No tocante ao acompanhamento da execução do PIDDAC, o DPP deveria proceder ao acompanhamento da execução do PIDDAC considerando todas as fontes de financiamento, com particular incidência no que se refere aos programas e projectos que envolvessem maior dispêndio de recursos públicos.

5.3.1.3 — Audição dos responsáveis

No exercício do princípio do contraditório, nos termos do n.º 3 do artigo 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o relato de auditoria, para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, foi enviado às seguintes entidades:

Direcção-Geral do Orçamento — 14.ª Delegação (DGO);
Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP);
Gabinete de Coordenação dos Investimentos (GCI);
Junta Autónoma de Estradas (JAE);
Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MEPAT).

Não foram recebidas respostas do GCI e do MEPAT.

Na sua resposta a 14.ª Delegação refere que ***«relativamente ao teor das conclusões e recomendações formuladas, não se oferece [...] tecer quaisquer considerações».***

Na resposta que formula no âmbito das recomendações constantes do relatório de auditoria o DPP acolhe as recomendações formuladas referindo que tem vindo a desenvolver esforços no sentido de executar cabalmente as suas competências designadamente ***«solicitando às entidades responsáveis pela execução do PIDDAC em cada ministério informação, por projecto, sobre a componente física e financeira, quer no âmbito da programação inicial quer no que se refere à execução anual [...] que permite avaliar a adequação dos meios financeiros à componente física».*** Contudo aquele Departamento reconhece que tem enfrentado dificuldades neste ensejo quer porque ***«os relatórios de execução são insuficientes»*** e ***«raramente apresentam indicadores de execução física»,*** quer porque ***«não dispõe de recursos humanos com formação específica em áreas relacionadas com o acompanhamento de obras».***

No âmbito da responsabilidade que lhe é cometida na preparação e elaboração do PIDDAC e no acompanhamento e avaliação da sua execução esta entidade reconheceu a ***«necessidade de reforço de algumas dessas tarefas, nomeadamente ao nível da execução financeira por projecto, pelo que tem vindo a colmatar algumas das lacunas existentes».*** Acrescentou ainda que ***«está em vias de conclusão o sistema de informação do PIDDAC»*** que permitirá ***«dispor de uma base de dados estruturada por programas, projectos e subprojectos, classificações económica e funcional [...]».***

A JAE, por seu turno, pronunciou-se genericamente sobre os resultados da auditoria. A resposta limitou-se a tecer considerações gerais sobre a actividade da JAE nos anos envolvidos pela Auditoria, e a formular uma referência particular relativa a uma das obras auditadas — IP 1 — Acessos sul à Ponte do Freixo sobre o rio Douro — cod. 13.94.42 cujo **auto de recepção provisório** teve lugar em **26 de Maio de 1997,** *«tendo verificado»* que se encontravam executados de harmonia com as condições previstas no respectivo caderno de encargos e demais documentos contratuais.

O **4.º MTMM** foi formalizado através do **3.º adicional** ao contrato no valor de **48 810 081$50** (sem IVA) tendo sido visado pelo TC em **28 de Julho de 1998.**

Tal situação é incompatível com a elaboração do 3.º adicional e do seu próprio clausulado que estipula que os trabalhos serão iniciados a partir da data do visto do TC, com prorrogação de prazo por seis dias.

Ora, **encontrando-se recepcionada a empreitada em 26 de Maio de 1997, não poderiam ter ocorrido quaisquer trabalhos adicionais em 28 de Julho de 1998** ([49]).

Face aos factos descritos, afigura-se passível de responsabilidade financeira sancionatória a execução de trabalhos que embora classificados pelo dono da obra como trabalhos a mais, não o são, uma vez que foram executados depois de recepcionada a obra. Como tal, não poderiam ser enquadrados na mesma empreitada, situação susceptível de fazer incorrer os responsáveis em **responsabilidade financeira sancionatória** [artigo 65.º, n.º 1, alínea *b*), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto].

Os argumentos da JAE não são de acolher. Com efeito, do auto de recepção provisória resulta que os trabalhos estavam executados em perfeitas condições não podendo, assim, ocorrer trabalhos adicionais.

Especificamente sobre o relatório do Tribunal acrescenta que se inscreve ***«no tipo de apreciações e críticas que a JAE sempre valorizou com vista à melhoria progressiva dos seus comportamentos e a que, no actual momento [...] se dará particular relevância na reorganização dos serviços».***

Considerou ainda que no período em análise ***«[...] ocorreram diversas alterações normativas: aumento de carga dos veículos, normas de sinalização, estudos de impacte ambiental, novo Código de Expropriações, novas regras de aplicação de fundos comunitários, etc.».*** Refere ainda a JAE que ***«[...] o PRN e o Plano a Médio e a Longo Prazos são concretizados através dos PIDDACs anuais [...],*** pelo que ***«Um estudo*** **a posteriori** ***do PRN devia encará-lo como colecção de PIDDACs executados».***

Por fim considera que ***«A análise do Tribunal de Contas pode contribuir para a alteração do quadro legal e práticas nacionais de elaboração dos PIDDACs sem que cada obra aprovada tenha financiamento garantido, e não alterável, em anos sucessivos, o que muito beneficiaria uma instituição como a Junta cujas obras se prolongam por vários anos».***

Em conformidade com o disposto no artigo 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e artigo 24.º, n.º 4, da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas dos auditados constam integralmente do apêndice do respectivo relatório de auditoria aprovado pela 2.ª Secção.

5.3.2 — Programa Modernização da Rede Complementar

5.3.2.1 — Enquadramento

A auditoria foi orientada à consecução dos objectivos fixados no PRN/85 e relativos ao ***«Programa Modernização da Rede Complementar»,*** com execução a cargo da JAE/Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (JAE/MEPAT).

5.3.2.1.1 — Caracterização do Programa

A Rede Nacional Complementar (RNC) é integrada pelos itinerários complementares (IC) e outras estradas (OE). Os IC são as vias que estabelecem as ligações de maior interesse regional, bem como as principais vias envolventes e de acesso às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

O Plano Rodoviário Nacional (PRN) de 1985 classifica na RNC 24 itinerários, sem quantificar o número total de quilómetros que constituem esta rede viária, como seguidamente se indica:

Pontos extremos e intermédios dos 24 IC

Classificação	Designação	Pontos extremos e intermédios
IC 1	Lisboa-Valença	Lisboa-Torres Vedras-Caldas da Rainha-Leiria-Figueira da Foz-Aveiro-Ovar-Espinho-Porto-Póvoa de Varzim-Viana do Castelo-Valença.
IC 2	Lisboa-Porto	Lisboa-Vila Franca de Xira-Leiria-Coimbra-São João da Madeira-Porto.
IC 3	Setúbal-Coimbra	Setúbal-Montijo-Salvaterra de Magos-Alpiarça-Entroncamento-Tomar-Condeixa-Coimbra.
IC 4	Sines-Faro	Sines-Lagos-Portimão-Albufeira (Guia)-Faro.
IC 5	Póvoa deVarzim-Murça	Póvoa de Varzim-Famalicão-Guimarães-Fafe-Vila Pouca de Aguiar-Murça.
IC 6	Santa Comba Dão-Celorico da Beira	Santa Comba Dão-Venda de Galizes (Oliveira do Hospital)-Covilhã.
IC 7	Coimbra-Covilhã	Coimbra-Raiva-Venda de Galizes (Oliveira do Hospital)-Covilhã.
IC 8	Figueira da Foz-Segura	Figueira da Foz-Pombal-Figueiró dos Vinhos-Pedrógão Grande-Sertã-Proença-a-Nova-Castelo Branco-Segura.
IC 9	Alcobaça-Tomar	Alcobaça-Nazaré-Marinha Grande-Leiria-Vila Nova de Ourém-Tomar.

([49]) Nos termos do artigo 26.º, n.ºs 1 e 3, do Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro, ***«trabalhos a mais»*** são todos aqueles que, dentro da natureza ou objecto material da obra, não foram incluídos no clausulado inicial do contrato de empreitada de obras públicas, sendo a sua posterior necessidade ditada pela ocorrência de uma circunstância imprevista.

Classificação	Designação	Pontos extremos e intermédios
IC 10	Santarém-Estremoz	Santarém-Almeirim-Coruche-Montemor-o-Novo-Estremoz.
IC 11	Torres Vedras-Marateca	Torres Vedras-Vila Franca de Xira-Infantado-Pegões-Marateca-Viseu-Seia-Covilhã.
IC 12	Viseu-Covilhã	Viseu-Seia-Covilhã.
IC 13	Nó de Coina-Galegos	Nó de Coina-Montijo-Coruche-Ponte de Sor-Alter do Chão-Crato-Portalegre-Marvão-Galegos.
IC 14	Barcelos-Braga	Barcelos-Braga.
IC 15	Auto-Estrada Lisboa-Cascais	Lisboa-Oeiras-Cascais.
IC 16	Via Rápida Lisboa-Cascais (Radial da Pontinha)	Lisboa (CRIL)-Amadora-Belas-Sintra-Cascais.
IC 17	Circular Regional Interior de Lisboa (CRIL)	Algés-Buraca-Olival de Basto-Sacavém.
IC 18	Circular Regional Exterior de Lisboa (CREL)	Caxias-Queluz-Loures-Alverca.
IC 19	Circular Regional da Margem Sul	Nó de Coina-Montijo-Alcochete.
IC 20	Via Rápida da Caparica	Almada-Costa da Caparica.
IC 21	Via Rápida do Barreiro	Nó de Coina-Barreiro.
IC 22	Radial de Odivelas	Olival de Basto (CRIL)-Montemor (CREL).
IC 23	Circular Regional Interior do Porto (CRIP)	Ponte da Arrábida-Avenida de Fernão de Magalhães-Ponte do Freixo-Avenida da República-Ponte da Arrábida.
IC 24	Via Rápida de Matosinhos	Porto (CRIP)-Matosinhos-Moreira (IC1).

Fonte. — Decreto-Lei n.º 380/85, de 26 de Setembro.

5.3.2.1.2 — Entidades intervenientes

Na fase preliminar do trabalho procedeu-se ao levantamento do circuito de gestão, execução e controlo do Programa em causa, junto das entidades envolvidas:

Identificação das entidades envolvidas na gestão e execução do Programa «MRC»:

Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) — Organismo Central de Planeamento;
Gabinete de Coordenação dos Investimentos (GCI) — Departamento Sectorial de Coordenação e Controlo;
14.ª Delegação da Direcção-Geral do Orçamento (DGO) — Organismo que realiza o acompanhamento e controlo da execução orçamental do Programa;
Junta Autónoma de Estradas (JAE) — Entidade responsável pela elaboração e actualização do Plano Rodoviário Nacional, bem como de programação e execução dos trabalhos de construção, reconstrução e reparação das estradas nacionais.

Foram também contactadas outras entidades cujos trabalhos desenvolvidos neste âmbito se revelaram de interesse para a auditoria:

Intervenção Operacional de Transportes;
Direcção-Geral dos Transportes Terrestres;
Instituto Superior de Transportes;
Prevenção Rodoviária Portuguesa;
Direcção-Geral de Viação.

Deste trabalho preliminar resultou a identificação da estrutura de planeamento, avaliação e execução e respectivos componentes.

5.3.2.1.3 — Objectivo estratégico

O trabalho de auditoria visou determinar se a gestão da Rede Complementar, no âmbito do PRN/85, foi efectuada de forma eficaz, sendo para tanto necessário caracterizar e mensurar a relação entre o previsto e o realizado e avaliar, fundamentalmente, os resultados físicos, temporais e financeiros.

5.3.2.1.4 — Objectivos específicos

Os objectivos específicos tiveram sempre presente a análise do conjunto de objectivos, neste caso mais abrangentes, sob o ponto de vista físico, temporal, financeiro, operacional e legal, com vista a avaliar se a estratégia conduziu à realização dos efeitos visados.

Assim, a busca dos objectivos a aferir e a caracterizar quanto aos efeitos e aos impactos, dirigiu-se aos que constam do PRN/85 e aos que intervêm na vinculação das entidades envolvidas, quer seja por via da aprovação das GOP e dos OE pela Assembleia da República, quer pela aprovação governamental da formulação dos planos e medidas conducentes à consecução dos mesmos.

5.3.2.1.5 — Metodologia

Foi traçada uma metodologia de trabalho que se centrou no seguinte:

Identificação prévia das entidades envolvidas, das funções desempenhadas e da ligação ou interdependência das mesmas relativamente aos órgãos executores da política de construção de infra-estruturas rodoviárias e aos centros de decisão;
Identificação dos objectivos enunciados nos documentos estratégicos correlacionados com o Programa, a saber:

Enquadramento efectuado pelas GOP relativamente às opções estratégicas e de política, nomeadamente, daquelas com o PRN/85;
Objectivos definidos no PRN/85;
Objectivos definidos no PMLP da JAE (1987-1995).

A identificação das entidades, dos objectivos e das variáveis determinantes e estratégias do sector foi alcançada quer através da consulta e análise da documentação quer através de trabalhos realizados nas e pelas entidades envolvidas, quer ainda através de entrevistas exploratórias.

O diagnóstico efectuado conduziu a procedimentos relativos ao dimensionamento qualitativo e quantitativo da rede de estradas nacionais que integram o Programa *«Modernização da Rede Complementar»*.

5.3.2.1.6 — Procedimentos gerais

Os procedimentos seguidos foram os geralmente adoptados para este tipo de trabalho, nomeadamente, os previstos nas normas internacionais relativas a auditorias de resultados e no Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas, com especial incidência nos adaptados a programas de investimento.

Métodos e técnicas de controlo. — Em termos metodológicos, o trabalho de auditoria utilizou os seguintes métodos e técnicas:

Na área de recolha de dados: exame de processos de obras, entrevistas, análises comparativas (estudos prévios e *a posteriori*), observações no terreno e pesquisas bibliográficas;
Na análise da informação: relação entre os objectivos e os subobjectivos fixados para o Programa com os *outputs* e resultados.

5.3.2.1.7 — Controlo de execução

Os trabalhos de preparação, programação e de campo da auditoria decorreram entre 1 de Maio de 1998 e 26 de Fevereiro de 1999.

5.3.2.1.8 — Amostra de processos de obra

Durante o levantamento preliminar *(Preliminary Survey)* procedeu-se à identificação das fragilidades na Rede Complementar através de:

1) Recolha de informação associada à área a auditar;
2) Entrevistas com os responsáveis dos departamentos da JAE, nomeadamente do Gabinete de Planeamento e Programação (GPP);
3) Recolha dos Critérios de Avaliação de Programação das Actividades do PIDDAC (CAPAP);
4) Identificação dos principais segmentos-chave do planeamento ao nível das obras do PIDDAC.

A desagregação do Programa em estudo é feita ao nível do mapa orçamental XI por 24 projectos (IC) e a nível interno por actividades (acções ou troços). As referidas actividades não têm expressão a nível do mapa XI.

Verificando-se a referida desagregação, foram seleccionados para análise, numa primeira fase e através dos indicadores de execução física cuja apresentação é feita através dos relatórios de execução do PIDDAC, os IC:

1) Com execução física situada entre 8 % e 11 %, os IC 3 — (Setúbal-Coimbra), IC 4 — (Sines-Faro), IC 5 — (Póvoa de Varzim-Murça), IC 7 — (Coimbra-Covilhã), IC 9 — (Alcobaça--Tomar) e IC 16 [Via Rápida Lisboa-Cascais (Radial da Pontinha)];
2) Com total ausência de realização física *(sleeping projects),* os IC 6 — (Santa Comba Dão-Celorico da Beira), IC 12 — (Viseu--Covilhã) e IC 14 — (Barcelos-Braga);
3) Devido à sua extensão e grau de realização (53 %), o IC 1 — (Lisboa-Valença);
4) Pela importância vital que desempenham na Área Metropolitana de Lisboa, o IC 13 — (Anel Regional de Lisboa lanço Nó de Coina--EN 118), o IC 17 — (Circular Regional Interior de Lisboa (CRIL) e o IC 18 — (Circular Regional Exterior de Lisboa (CREL);
5) Na sequência do despacho do Sr. Conselheiro da Área, exarado no relatório nº 5/98-CC6/Audit, de 16 de Dezembro de 1998, no decorrer do trabalho de campo, a obra do IC 8 — (Figueira da Foz-Segura) Sertã-Proença-a-Nova.

5.3.2.1.8.1 — Obras seleccionadas

Face aos critérios apresentados, foram seleccionados blocos representativos de obras, nos casos dos IC 1, IC 3, IC 4, IC 16 e IC 17. Este método é particularmente recomendável para o caso presente, dada a existência de uma forte dispersão de obras.

Nos restantes casos, foram seleccionadas obras representativas de cada um dos respectivos IC.

A etapa seguinte consistiu em proceder à análise dos processos das obras seleccionadas, sempre com o objectivo de detectar as causas dos atrasos verificados nos IC já referidos. Para esse efeito, tendo em conta que não era necessário, nem tão-pouco compatível com o calendário de auditoria, valorizar o elevado volume de informação disponível dentro dos processos de cada uma das obras em estudo, os documentos seleccionados foram apenas os contratos, termos adicionais, apostilhas e informações sobre revisões de preços.

Numa primeira fase, a análise foi realizada com intuitos cronológicos, isto é, procurou-se verificar se a duração da obra respeitou o tempo previsto no contrato, desde a consignação ou, pelo contrário, se os prazos não foram respeitados e se verificaram prolongamentos até à recepção provisória e ou definitiva ou à data de abertura ao tráfego.

Na segunda fase, tendo em conta que os atrasos verificados ao nível das obras originam agravamento dos custos das mesmas, o trabalho incidiu sobre o apuramento e quantificação dos custos adicionais.

Este tipo de **avaliação dinâmica** permitiu verificar os aspectos financeiros, jurídicos e técnicos, de modo a compreender as causas que mais concorreram para os atrasos e para os custos adicionais das obras, tendo subjacente dois objectivos importantes:

Uma avaliação que se destina a informar os protagonistas do Programa *(formative evaluation),* com vista à introdução de melhorias na gestão;
Uma avaliação, exercida num quadro de independência, que procura o conhecimento do valor intrínseco do Programa *(summative evaluation)* e se destina aos poderes públicos e aos cidadãos.

O binómio métodos qualitativos/quantitativos utilizados e a conjugação das análises de aspectos financeiros, jurídicos e técnicos permitiu tirar conclusões sobre as causas da deficiente concretização da Rede Complementar.

Explicitados os objectivos e a metodologia utilizados para a amostragem, procede-se seguidamente à identificação das obras seleccionadas:

Processos de obras que foram analisados no decurso da auditoria

Itinerário	Obras
IC 1	Póvoa de Varzim-Apúlia; Miramar-Maceda; EN 8 — Variante ao Bombarral; Variante à EN 8 entre Torres Vedras e Bombarral.
IC 3	EE NN 342, 347 e 110 — Beneficiação entre Condeixa e Pontão; EN 118 — Beneficiação entre quilómetro 47 + 500 e o quilómetro 86 + 700; EN118 — Beneficiação entre o quilómetro 28 + 100 (a 3500 m a sul de Porto Alto) e o quilómetro 43 + 100 (a 800 m a norte de Benavente).
IC 4	Variante à EN 125 em Portimão (1ª fase), incluindo supressão à passagem de nível de Estombar; EN 125 — Vila do Bispo-Lagos.
IC 5	Variante de Fafe (1.ª fase).
IC 7	Raiva-Catraia dos Poços.
IC 8	Sertã-Proença-a-Nova.
IC 9	Variante de Barosa.
IC 13	Anel Regional de Lisboa-Lanço Nó de Coina-EN 118.
IC 16	Variante à EN 9 entre Linhó e Lourel-Sublanço Ranholas (EN 249)-Lourel; Radial da Pontinha.
IC 17	Cintura Regional Interna de Lisboa (CRIL): Lanço Olival de Basto-Sacavém-Ligação Frielas-Grilo; Alto do Duque-Nó da Buraca (inclusive); Lanço Pontinha-Odivelas-Olival de Basto.
IC 19	Cintura Regional Externa de Lisboa (CREL): EN 117 — Queluz-Cacém.

5.3.2.2 — Observações de auditoria

5.3.2.2.1 — Execução financeira do Programa

O Programa foi dotado nos anos de 1994 a 1997 com a verba total de 244 736 813 647$.

Execução financeira no Programa Modernização da Rede Complementar no período de 1994 a 1997

Anos	Dotação inicial	Dotação utilizável	Autorizações líquidas (levantamentos)	Saldo	Reposições
1994	45 140 000 000$00	45 359 436 032$00	45 359 463 632$00	27 599$00	27 599$00
1995	55 000 000 000$00	60 911 341 712$00	60 911 522 000$00	180 288$00	180 288$00
1996	59 300 000 000$00	64 286 049 480$00	66 036 317 328$00	1 750 267 848$00	1 750 267 848$00
1997	72 732 679 000$00	74 179 986 422$00	74 269 112 867$00	89 126 445$00	89 126 445$00
Total	232 172 679 000$00	244 736 813 646$00	246 576 415 827$00	1 839 602 180$00	1 839 602 180$00

Fonte. — DSA/JAE.

Verifica-se por este quadro que o decréscimo na execução física e na consignação de novas obras nos anos de 1996 e 1997, em relação aos anos de1994 e 1995, não teve como causa a falta de dotação financeira. Na verdade, constata-se mesmo uma evolução do financiamento do Programa nos dois últimos anos em análise (1996-1997).

5.3.2.2.2 — Resultado da verificação

5.3.2.2.2.1 — Planeamento

Os desvios à programação anual prevista nos Planos de Investimento do PIDDAC, quer em termos de execução física quer em termos de execução financeira, comprometeu o quadro de rigor de planeamento e gestão que deveria orientar a actividade da JAE. Considerando a elevada capacidade de realização, bem como a competência técnica dos quadros da JAE, tem de concluir-se que a fraca importância atribuída à programação anual criou uma lacuna no planeamento de curto prazo que contribuiu para a ocorrência de elevados custos adicionais que poderiam ser minimizados.

Detectaram-se problemas quer ao nível das fontes documentais de planeamento e de controlo da JAE quer em relação à coerência entre documentos distintos que contêm informação sobre a mesma obra. Por esse motivo, entendeu-se conveniente proceder à avaliação do grau de concretização dos objectivos de execução física a partir das seguintes fontes documentais: documentos de «Aberturas ao tráfego», «Mapa resumo de

controlo de obras», PMP 1994-1997 e execução patente nos relatórios de execução do PIDDAC.

Foi lançado o PRN/2000 sem estar alicerçado em estudos de tráfego que incorporassem as mais-valias que deviam ter sido adquiridas na vigência do PRN/85. Salienta-se que o PRN/85 devia ter sido sujeito a avaliação criteriosa no tocante ao cumprimento dos seus objectivos e à identificação de erros e ajustamentos a realizar.

Verificaram-se atrasos significativos na conclusão dos processos de expropriações que se reflectiram em adiamentos e perturbações no ritmo de execução das obras. Neste domínio, salienta-se a ausência de adequado planeamento como factor essencial de garantia de que as expropriações se concretizam atempadamente, de modo a possibilitar que a consignação se processe num só acto.

5.3.2.2.2.2 — Planos de actividades

Verificou-se a impossibilidade de efectuar o controlo e apuramento de desvios em conformidade com as regras e princípios de planeamento, programação e controlo, dada a não elaboração de planos de actividades (PA), pela JAE, durante o período abrangido pela auditoria (1985-1997).

Este documento essencial de planeamento, programação e controlo, permitiria verificar em que medida os objectivos programáticos de médio e de longo prazos, superiormente definidos, foram ou não cumpridos.

5.3.2.2.2.3 — Relatórios de execução PIDDAC e relatórios de actividades

A análise, recolha, tratamento e consequente comparabilidade dos indicadores utilizados para a programação (PIDDAC), revelou-se um exercício de certa dificuldade face às disfunções na forma e no conteúdo dos relatórios em apreço.

5.3.2.2.2.4 — PRN/85

Verificou-se que o PRN/85 aprovado pelo Decreto-Lei n.º 380/85, de 26 de Setembro, constituiu um documento estratégico, não temporalizado (a sua temporalização foi efectuada através do PMLP 1987-1995) e ausente de programação financeira.

Este diploma veio definir formalmente a classificação e as características das comunicações públicas rodoviárias. Com este plano, pretendeu-se alcançar objectivos primordiais, como o correcto funcionamento do sistema de transportes rodoviários, o desenvolvimento de potencialidades regionais, a redução do custo global daqueles transportes, o aumento da segurança da circulação, a satisfação do tráfego internacional e a adequação de gestão financeira e administrativa da rede.

No tocante à avaliação física do Programa (MRC), os dados fornecidos pela JAE revelam que, não só a extensão prevista dos IC é bastante díspar, como o é também a execução.

Foi possível concluir que a realização física percentual total dos IC se situa, somente, em 40 %, ou seja, de 2510 km de rede rodoviária complementar para construir, ainda só estão concluídos 994 km. Contribuem decisivamente para esta situação alguns IC em que essa realização é significativamente baixa, nomeadamente o IC 3 — (Setúbal-Coimbra) —10 %, o IC 4 — (Sines-Faro) — 9 %, o IC 5 — (Póvoa de Varzim-Murça) — 10 %, o IC 7 — (Coimbra-Covilhã) — 11 %, o IC 9 — (Alcobaça-Tomar) — 8 %, o IC 16 — (Via Rápida Lisboa-Cascais) — 9 % e os IC 6 — (Santa Comba Dão-Celorico da Beira), IC 12 — (Viseu-Covilhã) e IC 14 — (Barcelos-Braga) que ainda não tiveram qualquer execução física.

Até ao ano de 1993, ficaram concluídos 748 km, portanto 30 % do previsto.

Nos anos de 1994 e 1995 concluíram-se 138 km. Nos anos de 1996 e 1997 foram concluídos 108 km de estradas dos IC, verificando-se, portanto, uma tendência de decréscimo de realização física.

Há importantes alterações nos dois últimos anos, 1996-1997, no ritmo de obras abertas ao tráfego e de novas consignações de obras dos itinerários complementares.

Entre 1994-1995 foram abertas ao tráfego 21 (72 %) e consignaram-se 17 (81 %) novas obras.

Nos anos de 1996-1997 foram apenas abertas 8 (28 %) e consignadas 4 (19 %) novas obras.

No período compreendido entre 1986 e 1997 evidenciaram-se alguns pontos altos na execução física (aberturas ao tráfego) que coincidem com a realização de actos eleitorais (eleições legislativas em 1991 e 1995) e com a conclusão do I Quadro Comunitário de Apoio (1993).

5.3.2.2.2.5 — PMLP

Este Plano elaborado pela JAE abrange o período de 1987 a 1995 e foi aprovado pelo Sr. Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, em 23 de Abril de 1987. Segundo a proposta de aprovação subscrita pelo Sr. Secretário de Estado das Vias de Comunicação, a aprovação deste Plano revestia-se *«da maior importância para se cumprir o objectivo de, em 1995, o País poder dispor de toda a [...] Rede Complementar definida no PRN [...]»*.

A preocupação de diminuir as assimetrias entre o interior e o litoral, em termos de acessibilidade evidenciada no PMLP, não se concretizou, uma vez que se deslocou a prioridade de intervenção, em termos territoriais, do interior para o litoral.

A previsão de conclusão de 99 % dos IC até 31 de Dezembro de 1994 não foi cumprida.

No IC 17 verifica-se o maior número de obras com atraso na conclusão.

Os objectivos definidos para a execução do PRN (mas não alcançados) foram reequacionados e incluídos como *«novos objectivos»* em PMP.

5.3.2.2.2.6 — PIDDAC

A plurianualidade apresentada no mapa XI é mais um registo dos compromissos assumidos do que uma previsão plurianual das despesas a realizar no quadro dos projectos (em curso ou novos) incluídos em PIDDAC.

Verifica-se que a distribuição plurianual da despesa aparece apenas para efeito de inscrição no PIDDAC, não dependendo de uma programação financeira rigorosa.

Cada programa, embora possuindo a enumeração dos projectos e das dotações que lhe estão adstritas, revela-se como um mero exercício de programação, o qual durante a execução será ou não seguido em função das condicionantes globais das actividades programadas, sua temporalização e concretização.

Não é de estranhar, portanto, o facto, evidenciado ao nível dos projectos incluídos no *Programa «Modernização da Rede Complementar (MRC)»*, de possuírem uma determinada programação (dotação inicial) e durante a execução se verificarem transferências inter e intraprojectos significativas, de algum modo descaracterizadoras das programações apresentadas pelos Governos à AR e por esta aprovados em sede de Orçamento do Estado.

Algumas obras apresentaram atrasos significativos em relação à data de lançamento (consignação).

Revelaram-se atrasos significativos, entre os 34 e os 60 meses, na conclusão de algumas obras.

5.3.2.2.2.7 — Equidade na distribuição territorial

Os distritos de Faro, Porto e Lisboa foram considerados prioritários em termos de investimento.

5.3.2.2.2.8 — Impacto dos investimentos na geografia da acessibilidade

Registou-se uma melhoria muito significativa na acessibilidade global.

As Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto e a faixa litoral em geral são as áreas do País onde a acessibilidade é superior, mantendo-se um desequilíbrio regional expressivo.

Observou-se, segundo o indicador da variação total do potencial demográfico entre 1985 e 1997, que foram agravadas as assimetrias regionais entre o litoral e as regiões de maior interioridade, essencialmente durante a execução do II Quadro Comunitário de Apoio.

5.3.2.2.2.9 — Os custos da nova acessibilidade

Os distritos que tiveram custos unitários superiores à média nacional foram Lisboa, Faro, Porto, Viseu e Castelo Branco.

Os distritos onde foi menos oneroso para o Estado melhorar a acessibilidade em 1 km/hora foram Beja, Braga e Évora.

O distrito que registou valores mais elevados, no que respeita aos custos unitários de construção, foi Lisboa e os distritos em que, em média, foi mais barato construir foram Beja e Portalegre.

5.3.2.2.2.10 — Sinistralidade rodoviária e programação de investimentos na JAE

De acordo com os documentos fornecidos pela JAE, não foram elaborados, no período de 1985 a 1996, estudos que permitissem de uma forma objectiva avaliar quais os troços críticos em termos de sinistralidade rodoviária, bem como identificar as prioridades de intervenção ao nível da beneficiação ou da substituição das infra-estruturas de transporte rodoviário.

Apenas em 1996 foi elaborado um primeiro estudo sobre sinistralidade rodoviária (para o período entre 1993 e 1995) cujo principal objectivo consistiu na identificação de «pontos negros», bem como de zonas de intervenção prioritária.

5.3.2.2.2.11 — Sinalização rodoviária

A JAE desenvolveu esforço técnico no sentido da normalização e identificação de problemas de sinalização rodoviária.

Em 1998, celebrou um protocolo com o Automóvel Clube de Portugal, visando especificamente a melhoria desta sinalização.

5.3.2.2.2.12 — Qualidade cartográfica

A cartografia disponibilizada apresentou alguns problemas relacionados com a sua qualidade e coerência em relação a documentos de referência, como é o caso da cartografia do Instituto Português de Cartografia e Cadastro (IPCC).

5.3.2.2.2.13 — Situações específicas ao nível das obras analisadas

Na análise dos processos das obras verificou-se que a Comissão de Apreciação de Propostas não fez sempre uma apreciação exaustiva e fundamentada de todas as propostas admitidas a concurso, nem teve em consideração todos os factores do critério de adjudicação previamente fixados no programa de concurso, limitando-se, em regra, a analisar, sucintamente e só, as propostas que apresentavam valores mais baixos. Observou-se, assim, uma insuficiente fundamentação do acto de adjudicação das empreitadas.

Verificou-se na análise documental que os itinerários que se situam na vizinhança de zonas urbanas não possuem projectos de obras onde estejam devidamente identificados o tipo de trabalhos de infra-estruturas de subsolo, os quais acabam por constituir um entrave à progressão normal dos trabalhos, para além de acarretarem acréscimos de custo significativos e geralmente não previstos.

Detectou-se que algumas obras tiveram trabalhos a mais e a menos dispensados de contrato escrito, nos termos de cláusulas apostas nos respectivos cadernos de encargos que dispensam tal formalidade quando o valor dos trabalhos não ultrapassa 10 % do valor da adjudicação.

Verificou-se que, através dos trabalhos a mais, são adoptadas soluções diferentes das postas a concurso e resultantes do respectivo projecto.

Apuraram-se grandes desvios entre o preço final da construção e o valor-base do concurso, resultantes essencialmente das alterações introduzidas no projecto ou do próprio alargamento do seu âmbito.

Na documentação analisada não se encontrou um princípio orientador que ajude a tomar as decisões correctas no domínio das terraplanagens e da drenagem.

No que se refere à pavimentação, observou-se frequentemente a necessidade de se promover alterações ao projecto, o que revela pouca profundidade na revisão do projecto ou desrespeito pelo projecto aprovado.

Observou-se que as obras são adjudicadas sem os processos de expropriações se encontrarem concluídos ou em fase de conclusão, originando sobretudo quebras no ritmo dos trabalhos, dilação de prazos e custos adicionais.

A abertura de concurso para a construção de uma obra deve assentar sempre sobre o projecto de execução. Nas obras auditadas observou-se porém:

- A abertura de concursos sem projectos de execução aprovados;
- A insuficiência generalizada da componente geotécnica e de impacto ambiental dos projectos;
- A falta de rigor da maioria dos projectos, por não considerarem as condições reais no terreno;
- A falta de qualidade técnica, a nível de concepção e dimensionamento, de muitos projectos;
- A facilidade com que, já em obra, se procede a alterações de vulto ao projecto aprovado.

5.3.2.2.2.14 — Principais desvios nos custos das obras

Foram detectadas sete obras cujos desvios, relativamente ao valor de adjudicação, foram superiores ao desvio padrão em relação à média e se situam entre 175 % e 351 %.

Por projecto, verificou-se que, em média, os IC 2, IC 4 e IC 17 foram os itinerários onde o custo total das obras mais se afastou do valor de adjudicação, com valores superiores a 160 %, 115 % e 80 %, respectivamente.

5.3.2.3 — Audição dos responsáveis

No exercício do princípio do contraditório, nos termos do n.º 3 do artigo 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o relato de auditoria para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, foi enviado às seguintes entidades:

Direcção-Geral do Orçamento — 14.ª Delegação (DGO);
Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP);
Gabinete de Coordenação dos Investimentos (GCI);
Junta Autónoma de Estradas (JAE);
Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MEPAT).

Não foram recebidas respostas do GCI e do MEPAT.

A JAE respondeu ao contraditório no ofício n.º 1341 e a resposta limitou-se, no essencial, a tecer considerações gerais sobre a actividade deste organismo nos anos envolvidos pela auditoria.

Especificamente sobre o relatório do Tribunal de Contas acrescenta que se inscreve *«no tipo de apreciações e críticas que a JAE sempre valorizou com vista à melhoria progressiva dos seus comportamentos e a que, no actual momento — transformação num conjunto de três institutos já aprovado em Conselho de Ministros — se dará particular relevância na reorganização dos serviços».*

Considera ainda que no período em análise *«ocorreram diversas alterações normativas: aumento de carga de veículos, normas de sinalização, estudos de impacte ambiental, novo Código de Expropriações, novas regras de aplicação de fundos comunitários, etc.».*

Refere ainda que *«o PRN e o Plano a Médio e a Longo Prazos são concretizados através dos PIDDACs anuais que têm que ser encarados como as suas 'revisões anuais'. Um estudo* a posteriori *do PRN devia encará-lo como colecção de PIDDAC executados».*

Por fim considera que *«A análise do Tribunal de Contas pode contribuir para a alteração do quadro legal e práticas nacionais de elaboração dos PIDDACs sem que cada obra aprovada tenha financiamento garantido, e não alterável, em anos sucessivos, o que muito beneficiaria uma instituição como a Junta cujas obras públicas se prolongam por vários anos».*

Relativamente à resposta do Departamento de Prospectiva e Planeamento (DPP) a coberto do ofício n.º 455 é alegado que *«de facto de acordo com o estabelecido nos artigos 2.º, alínea* f), *e 7.º, alínea* d), *do Decreto-Lei n.º 4/95, de 17 de Janeiro, compete ao DPP proceder ao acompanhamento da execução financeira e física e à avaliação dos programas e projectos da administração central».*

Refere ainda que apesar de o Departamento ter desenvolvido *«esforços no sentido de executar cabalmente as suas competências designadamente solicitando às entidades responsáveis pela execução do PIDDAC em cada ministério informação, por projecto, sobre a componente física e financeira, quer no âmbito da programação inicial quer no que se refere à execução anual [...]»,* tem enfrentado sérias dificuldades nesta matéria, por que recebem essencialmente relatórios de execução financeira que raramente apresentam indicadores de execução física e *«por outro lado, o quadro do DPP não dispõe de recursos humanos com formação específica em áreas relacionadas com acompanhamento de obras; esta tarefa só seria efectivamente executada por recurso a equipas com experiência nestas áreas através da aquisição de serviços, o que é incomportável no âmbito das actuais disponibilidades orçamentais deste Departamento».*

Informa ainda que está em vias de conclusão o sistema de informação do PIDDAC que permitirá ao Departamento dispor de uma base de dados estruturada por programas, projectos e subprojectos.

Contudo, segundo frisam o funcionamento em pleno deste sistema, só será possível, com o envolvimento de todas as entidades responsáveis pelo PIDDAC através da ligação *on line* a todos os ministérios para transferências de toda a informação necessária à base de dados.

No que concerne à resposta da 14.ª Delegação — (PIDDAC) da Direcção-Geral do Orçamento através do ofício n.º 1032 é referido que não se oferece a esta Delegação tecer quaisquer considerações relativamente ao teor das conclusões e recomendações formuladas no relatório.

Em conformidade com o disposto no artigo 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, e artigo 24.º, n.º 4, da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e a fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas dos auditados constam integralmente do apêndice do respectivo relatório de auditoria aprovado pela 2.ª Secção.

VI — Subsídios, créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado

6.1 — Concessão de apoios não reembolsáveis

6.1.1 — Enquadramento

Os apoios não reembolsáveis concedidos directamente pelo Estado, isto é, pagos pelos serviços integrados na administração directa do Estado (serviços simples ou com autonomia apenas administrativa), totalizaram, em 1997, o montante de 209,2 milhões de contos.

Para esses serviços, cujas despesas estão especificadas na Conta, os apoios incluem as rubricas do agrupamento económico 05 — «Subsídios» (a «empresas» e «instituições de crédito») e também algumas rubricas dos agrupamentos económicos 04 — «Transferências correntes» (para «insti-

tuições particulares» e «famílias/particulares») e 08 — «Transferências de capital» (para «empresas», «instituições particulares» e «famílias/particulares») ([50]).

No quadro seguinte indica-se a distribuição desses apoios, por sector institucional (excluindo os apoios ao sector público administrativo e as «transferências para o exterior»):

Apoios directos do Estado — por sectores institucionais

(Em contos)

Rubricas de classificação económica	05 — «Subsídios»	04 — «Transferências correntes»	08 — «Transferências de capital»	Total	Percentagem
Empresas públicas (*a*)	37 513 217	–	23 998 019	61 511 236	29,4
Empresas privadas	1 717 561	–	4 226 544	5 944 105	2,9
Instituições monetárias públicas (*a*)	51 880 466	–	–	51 880 466	24,8
Empresas individuais	30 355	–	–	30 355	–
Instituições particulares	–	69 542 940	6 881 316	76 424 256	36,5
Famílias/particulares	–	13 348 636	59 795	13 408 431	6,4
Total	91 141 599	82 891 576	35 165 674	209 198 849	100
Percentagem	(43,6)	(39,6)	(16,8)	(100)	

Como se verifica pelo quadro, os apoios com a classificação económica 05 — «Subsídios» totalizaram 91,1 milhões de contos (43,6 % dos apoios concedidos directamente pelo Estado).

Desses «Subsídios», 51,9 milhões de contos, correspondem a «instituições de crédito públicas, equiparadas ou participadas» e referem-se a bonificações de juros (51,6 milhões de contos) e compensação de juros (0,3 milhões de contos). Atendendo a que, das bonificações, 50,9 milhões de contos se referem a bonificações de juros de empréstimos para aquisição e remodelação de habitação própria, conclui-se que os beneficiários finais desses subsídios são, essencialmente, as «famílias/particulares». Por outro lado, exprimindo essa classificação económica a natureza das instituições de crédito recebedoras (e não os beneficiários finais), refira-se que essas bonificações de juros são pagas também a instituições de crédito privadas, pelo que é incorrecta a classificação da totalidade dessa despesa orçamental como «subsídios a instituições de crédito públicas, equiparadas ou participadas».

Em relação aos restantes valores do quadro acima, e antes de uma breve caracterização, indica-se no quadro seguinte, a atribuição desses apoios, por ministério, agrupando as diferentes rubricas de classificação económica.

Como se observa nesse quadro, o Ministério das Finanças concentra 97,2 % dos «Subsídios» (88,6 milhões de contos) e que respeitam às referidas bonificações e compensações de juros, e a 36,7 milhões de contos relativos de apoios a «empresas públicas» dos sectores da comunicação social, transportes, construção naval e siderurgia e carvão. Estes apoios foram pagos pela Direcção-Geral do Tesouro, através das dotações do capítulo 60 – «Despesas excepcionais».

No total dos «Subsídios», os Encargos Gerais da Nação representam 1,7 % (1,5 milhões de contos), que resultam essencialmente dos apoios concedidos pelo Instituto da Comunição Social no âmbito do porte pago a «empresas públicas, equiparadas ou participadas» (776 milhares de contos) e de apoios à comunicação social — «empresas privadas» (493 milhares de contos).

Apoios directos do Estado — por ministérios

(Em contos)

Ministérios	05 — «Subsídios»		04 — «Transferências correntes»		08 — «Transferências de capital»		Total	
	Em valor	Percentagem	Em valor	Percentagem	Em valor	Percentagem	Em valor	Percentagem
Encargos Gerais da Nação	1 516 062	1,7	4 874 661	5,9	793 566	2,3	7 184 289	3,4
Defesa Nacional	146 290	0,2	2 016 361	2,4	–	–	2 162 651	1,0
Negócios Estrangeiros	–	–	410 582	0,5	–	–	410 582	0,2
Finanças	88 568 920	97,2	9 019 361	10,9	–	–	97 588 281	46,6
Administração Interna	–	–	2 485 024	3,0	262 199	0,7	2 747 223	1,3
Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	–	–	204 739	0,2	32 113 271	91,3	32 318 010	15,4
Justiça	–	–	776 173	0,9	–	–	776 173	0,4
Economia	–	–	536 189	0,6	–	–	536 189	0,3
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	790 317	0,9	1 030 860	1,2	473 002	1,3	2 294 179	1,1
Educação	–	–	56 823 285	68,6	284 107	0,8	57 107 392	27,3
Saúde	–	–	7 600	–	–	–	7 600	–
Qualificação e o Emprego	–	–	96 320	0,1	–	–	96 320	–
Solidariedade e Segurança Social	–	–	388 529	0,5	–	–	388 529	0,2
Ambiente	–	–	582 416	0,7	19 844	0,1	602 260	0,3
Cultura	91 510	0,1	3 614 719	4,4	1 219 685	3,5	4 925 914	2,4
Ciência e da Tecnologia	28 500	0,0	24 757	–	–	–	53 257	–
Total	91 141 599	100,0	82 891 576	100,0	35 165 674	100,0	209 198 849	100,0

([50]) De acordo com o «Novo Esquema de Classificação Económica das Despesas Públicas» (Ministério das Finanças, 1988):

Nas «Transferências», correntes ou de capital, contabilizam-se as importâncias entregues a organismos ou entidades, para financiar as suas despesas, sem que tal implique, por parte das unidades recebedoras, qualquer contraprestação directa para com o organismo dador;

Embora com a natureza de transferências correntes, essa publicação considera que os subsídios têm características especiais, sob o aspecto económico, pelo que recomenda uma identificação à parte daquelas. Assim, «[...] consideram-se 'Subsídios' os fluxos financeiros não reembolsáveis do Estado para empresas públicas, equiparadas ou participadas, destinados ao seu equilíbrio financeiro e à garantia, relativamente ao produto da sua actividade, de níveis de preços inferiores aos respectivos custos de produção». Aquela publicação dá como exemplos, os apoios financeiros à C. P. as compensações financeiras a empresas de transporte público de passageiros, as indemnizações compensatórias às empresas de comunicação social, as bonificações de juros e outras subvenções com objectivos análogos.

O classificador criou apenas rubricas para «Subsídios» a empresas, públicas ou não, e, inversamente, em «Transferências correntes» não foram criadas rubricas de transferências para empresas. Note-se também que, por essa definição de «Subsídios», não existem subsídios «de capital», isto é, destinados a financiar despesas de capital realizadas pelos beneficiários, pelo que tais apoios se incluem em «Transferências de capital».

Relativamente a «Transferências (correntes e de capital) para instituições particulares», registam as transferências para instituições particulares que exercem a sua actividade nas áreas da solidariedade social, educação, cultura ou outras, as transferências para fundações públicas (como a Fundação das Descobertas e a Fundação de São Carlos) e as transferências para organizações económicas que não têm a forma de sociedades comerciais (por exemplo, as cooperativas).

Em «Subsídios» a «empresas privadas» destacam-se também os apoios pagos pelo orçamento do Ministério da Agricultura, pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura no âmbito de dois Programas: «Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca» e «Desenvolvimento da Aquicultura» e que totalizam 749 milhares de contos. Em «Transferências de capital para empresas privadas», o programa desta DirecçãoGeral «Racionalização da exploração pesqueira» regista o montante de 313 milhares de contos.

Relativamente a «Transferências de capital», como se verifica pelo quadro, 91,3% do valor total respeitam ao MEPAT (32,1 milhões de contos), correspondendo 23,9 milhões de contos a «Transferências para empresas públicas» e 3,8 milhões de contos de «Transferências para empresas privadas». Estes apoios foram pagos essencialmente através de dotações orçamentais do Gabinete Coordenador dos Investimentos e da Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, maioritariamente inscritas no capítulo 50 — «Investimentos do Plano», em vários programas relativos aos sectores dos transportes. Neste Ministério e com a classificação económica «Transferências de capital para empresas privadas», também a ex-Direcção-Geral de Portos, Navegação e Transportes Marítimos concedeu apoios no âmbito do Programa «Apoios à Marinha de Comércio Nacional».

No quadro seguinte resumem-se os apoios directos do Estado a «empresas» e «instituições de crédito».

Apoios directos do Estado a empresas e instituições de crédito

			(Em contos)
A) Empresas públicas			**61 511 236**
05 — «Subsídios»			*37 513 217*
Ministério das Finanças:			
Comunicação social	12 750 000		
Transportes aéreos	7 850 000		
Transportes rodoviários	6 738 900		
Transportes ferroviários	5 800 000		
Construção naval	(*a*) 1 558 712		
Transportes marítimos e fluviais	1 050 000		
Siderurgia e carvão	926 255		
		36 673 867	
Encargos Gerais da Nação:			
Porte pago	776 000		
Outros	63 350		
		839 350	
08 — «Transferências de capital»			*23 998 019*
MEPAT:			
Rede ferroviária	20 975 560		
Metro do Porto	1 050 000		
Metro de Lisboa	540 500		
Metros de superfície	135 000		
Transportes públicos — áreas metropolitanas	762 000		
Estudo/desenvolvimento de sistemas de transportes	94 227		
Outros apoios a EPs — transportes	34 232		
Aeroporto de Porto Santo	260 000		
Museu ferroviário	50 000		
		23 901 519	
Ministério da Cultura:			
«Mosaico» — Desenvolvimento de bases de dados	62 500		
Promoção do livro	20 000		
		82 500	
Ministério da Agricultura:			
Melhoria e valorização de produtos de pesca		14 000	
B) Instituições monetárias, públicas, equiparadas ou participadas			**51 880 466**
05 — «Subsídios»			*51 880 466*
Ministério das Finanças:			
Bonificação de juros	(*b*) 51 565 122		
Compensação de juros	315 344		
		51 880 466	
Total (empresas públicas e instituições de crédito)			**113 391 702**
C — Empresas privadas			**5 944 105**
05 — «Subsídios»			*1 717 561*
Ministério da Agricultura:			
Melhoria. Qualidade de produtos de pesca	568 800		
Desenvolvimento da aquicultura	180 560		
Outros	11 601		
		760 961	
Encargos Gerais da Nação:			
Apoios à comunicação social	494 350		
Recuperação do património histórico	80 600		
Outros	100 762		
		675 712	
Ministério da Defesa:			
Lei de Programação Militar		146 290	
Ministério da Cultura:			
Promoção do livro	54 240		
Instituto de Artes Cénicas	37 270		
		91 510	
Ministério da Ciência e da Tecnologia		28 500	
Ministério das Finanças:			
Construção naval		14 588	
08 — «Transferências de capital»			*4 226 544*
MEPAT:			
Melhoria ambiental e transporte públicos rodoviários	2 367 300		
Outros apoios — transportes terrestres	842 196		
Apoio à marinha de comércio nacional	375 000		
Estudo/desenvolvimento do sistema de transportes	120 279		
Transportes públicos — áreas metropolitanas	80 000		
		3 784 775	
Ministério da Agricultura:			
Racionalização da exploração pesqueira	312 740		
Outros	102 329		
		415 069	
Ministério da Cultura:			
Apoio à profissionalização nas artes		26 700	
D) Empresas Individuais			**30 355**
05 — «Subsídios»			*30 355*
Ministério da Agricultura:			
Viabilização de empresas leiteiras		29 355	
Encargos Gerais da Nação		1 000	
Total (empresas privadas e individuais)			**974 460**

(*a*) Inclui 778 884 contos, resultante da transferência do saldo da dotação orçamental para a conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97» (cf. o ponto 6.6).

(*b*) Inclui 428 393 contos resultante da transferência para a conta de operações de tesouraria referida na nota *(a)*.

Relativamente às «Transferências», correntes e de capital, para «instituições particulares» e «famílias/particulares», resumem-se no quadro seguinte os valores mais importantes, constantes da Conta:

Apoios directos do Estado – a «instituições particulares» e a «famílias/particulares»

04 – «Transferências correntes»	08 – «Transferências de capital»
Ministério da Educação	
56,8 milhões de contos: Dos quais 52,4 milhões de contos despendidos pelas direcções regionais (nomeadamente com o apoio sócio-educativo) e pelos Departamentos de Educação Básica e do Ensino Secundário.	284,1 milhares contos: Departamento do Ensino Secundário (Ensino Profissional) — 209 000 contos; Departamento de Prospectivas e Planeamento (tecnologia de informação na escola) — 75 000 contos, dos quais 57 000 contos para «famílias/particulares».

Ministério das Finanças

9,0 milhões de contos: Dos quais 8,7 milhões de contos relativos ao Incentivo ao Arrendamento Jovem.	—

Encargos Gerais da Nação

4,9 milhões de contos: Dos quais 4,2 milhões de contos despendidos pelo Instituto Português da Juventude e 0,5 milhões de contos relativos ao «Projecto Vida».	793,3 milhares de contos: De apoios concedidos pelo Instituto Português da Juventude, essencialmente através de programas inscritos no capítulo 50 — «Investimentos do Plano».

Ministério da Cultura

3,6 milhões de contos: Dos quais 1460 milhares de contos de verbas transferidas para a Fundação das Descobertas, 1115 milhares de contos de verbas transferidas para a Fundação de São Carlos e 338 milhares de contos de apoios concedidos pelo Instituto de Artes Cénicas.	1,1 milhões de contos: Respeitando essencialmente a apoios concedidos pelo Instituto das Artes Cénicas por vários programas do capítulo 50 (780 milhares de contos), e a transferências para a Fundação das Descobertas (282 milhares de contos).

Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território

—	4,4 milhões de contos: Respeitando essencialmente a apoios atribuídos pela Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano através de dois programas do capítulo 50: Equipamento urbano de utilização colectiva — 2865 milhares de contos; Equipamento religioso — 1549 milhares de contos.

Ministério da Administração Interna

2,5 milhões de contos: Respeitando essencialmente a apoios concedidos pelos governos civis.	262 milhares de contos: Idem.

Ministério da Defesa Nacional

2,0 milhões de contos: Dos quais 753 milhares de contos respeitantes a transferências para a Cruz Vermelha Portuguesa, 356 milhares de contos identificados como despesas de Investigação & Desenvolvimento e 330 milhares de contos relativos a transferências para as Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento.	—

No que se refere aos apoios concedidos pelos serviços e fundos autónomos (FSA) cujos resumos das «contas de gerência» constam em anexo à Conta ([51]), os apoios pagos em 1997 totalizaram 447,5 milhões de contos, como evidencia o quadro seguinte, por sectores institucionais ([52]):

Apoios concedidos pelos fundos e serviços autónomos — por sectores institucionais

(Em contos)

Rubricas de classificação económica	05 — «Subsídios»	04 — «Transferências»	08 — «Transferências de capital	Total	Percentagem
Empresas públicas (*a*)	3 234 571	–	9 158 938	12 393 509	2,8
Empresas privadas	59 162 571	–	138 473 086	197 635 657	44,2
Instituições monetárias públicas (*a*)	41 793	–	–	41 793	–
Outras instituições de crédito	26 049	–	–	26 049	–
Empresas de seguro públicas (*a*)	6 723	–	–	6 723	–
Empresas individuais	70 186 787	–	4 091 892	74 278 679	16,6
Instituições particulares	–	50 114 818	22 939 710	73 054 528	16,3
Famílias/particulares	–	34 943 713	55 149 821	90 093 534	20,1
Total	132 658 494	85 058 531	229 813 447	447 497 700	100,0
Percentagem	(29,6)	(19,0)	(51,4)	(100)	

(*a*) Públicas, equiparadas ou participadas.

Fonte. — Vol. I da Conta, mapa II-12 — «Despesas globais dos FSA segundo a classificação económica».

Os apoios concedidos pelos FSA foram financiados por:

Verbas orçamentais (inscritas no Orçamento do Estado como «Transferências», correntes ou de capital, para os respectivos FSAs);

Verbas do orçamento da segurança social — em especial no que se refere aos apoios concedidos pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional;

([51]) Mapas de «Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1997 — Subsector Fundos e Serviços Autónomos».

([52]) Foram excluídos os valores relativos à Caixa Geral de Aposentações e que totalizam 654 966 789 contos, de pensões de aposentação, sobrevivência, outros subsídios e prestações familiares.

Verbas comunitárias – nomeadamente dos fundos estruturais e do FEOGA — Garantia;
E, relativamente aos apoios atribuídos por alguns FSA, verbas com origem nas suas receitas próprias.

No quadro seguinte, indicam-se os apoios concedidos por cada FSA, de acordo com o resumo da sua «conta de gerência», anexo à Conta. Refira-se que, dada a forma como nesses mapas são agregadas as rubricas de classificação económica, não foi possível individualizar:

No agrupamento económico 04 — «Transferências correntes», as verbas referentes ao subagrupamento económico 04.04 — «Transferências correntes para o exterior» e que totaliza 7 700 372 contos;
No agrupamento económico 08 — «Transferências de capital», o agrupamento económico 08.07 — «Transferências de capital para o exterior» e que representa 57 268 contos.

Apoios concedidos por fundos e serviços autónomos (inclui «Transferências para o exterior»)

(Em contos)

Serviços e fundos autónomos	05 — «Subsídios»		04 — «Transferências correntes»		08 — «Transferências de capital»		Total	
	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
Encargos Gerais da Nação	–	–	*7 915 763*	*8,5*	*962 099*	*0,4*	*8 877 862*	*1,9*
Instituto do Desporto — INDESP	–	–	7 892 570	8,5	962 099	0,4	8 854 669	1,9
Outros	–	–	23 193	–	–	–	23 193	–
Defesa Nacional	–	–	*884 299*	*1,0*	–	–	*884 299*	*0,2*
Instituto de Acção Social das Forças Armadas	–	–	556 912	0,6	–	–	556 912	0,1
Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento	–	–	326 513	0,4	–	–	326 513	0,1
Outros	–	–	874	–	–	–	874	–
Negócios Estrangeiros	–	–	*1 621 764*	*1,7*	–	–	*1 621 764*	*0,4*
Instituto Camões	–	–	1 033 451	1,1	–	–	1 033 451	0,2
Fundo para as Relações Internacionais	–	–	588 313	0,6	–	–	588 313	0,1
Finanças	*329 481*	*0,2*	*2 830*	–	–	–	*332 311*	*0,1*
Fundo para a Reconstrução do Chiado	329 481	0,2	–	–	–	–	329 481	0,1
Comissão de Mercados e Valores Mobiliários	–	–	2 830	–	–	–	2 830	–
Administração Interna	–	–	*6 241 244*	*6,7*	*2 072 792*	*0,9*	*8 314 036*	*1,8*
Serviço Nacional de Bombeiros	–	–	5 811 749	6,3	2 072 792	0,9	7 884 541	1,7
Serviços Sociais da GNR	–	–	296 769	0,3	–	–	296 769	0,1
Serviços Sociais da PSP	–	–	129 270	0,1	–	–	129 270	–
Outros	–	–	3 456	–	–	–	3 456	–
Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	*3 205 463*	*2,4*	*860 124*	*0,9*	*5 980 946*	*2,6*	*10 046 533*	*2,2*
DGDR	–	–	–	–	3 653 303	1,6	3 653 303	0,8
CCR do Algarve	–	–	–	–	731	–	731	–
Instituto Nacional de Habitação	705 463	0,5	–	–	–	–	705 463	0,2
Administração do Porto de Lisboa	2 500 000	1,9	254 299	0,3	–	–	2 754 299	0,6
IGAPHE	–	–	5 145	–	2 326 912	1,0	2 332 057	0,5
Outras administrações e juntas portuárias	–	–	339 731	0,4	–	–	339 731	0,1
Junta Autónoma de Estradas	–	–	94 636	0,1	–	–	94 636	–
Laboratório Nacional de Engenharia Civil	–	–	65 017	0,1	–	–	65 017	–
Outros	–	–	101 296	0,1	–	–	101 296	–
Justiça	–	–	*819 389*	*0,9*	–	–	*819 389*	*0,2*
Instituto de Reinserção Social	–	–	463 763	0,5	–	–	463 763	0,1
Cofre Geral dos Tribunais	–	–	317 022	0,3	–	–	317 022	0,1
Outros	–	–	38 604	–	–	–	38 604	–
Economia	*6 031 620*	*4,5*	*4 715 386*	*5,1*	*101 258 238*	*44,1*	*112 005 244*	*24,6*
IAPMEI	263 112	0,2	–	–	92 896 415	40,4	93 159 527	20,5
ICEP	5 013 281	3,8	4 151 685	4,5	2 132 958	0,9	11 297 924	2,5
Fundo de Turismo	754 739	0,6	–	–	6 207 751	2,7	6 962 490	1,5
INETI	488	0,0	464 380	0,5	21 114	–	485 982	0,1
Outros	–	–	99 321	0,1	–	–	99 321	–
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	*120 569 958*	*90,9*	*13 155 880*	*14,2*	*102 977 902*	*44,8*	*236 703 740*	*52,0*
IFADAP	3 666 933	2,8	12 646 736	13,6	92 107 926	40,1	108 421 595	23,8
INGA	116 903 025	88,1	–	–	10 869 976	4,7	127 773 001	28,1
INIA	–	–	367 082	0,4	–	–	367 082	0,1
Instituto da Vinha e do Vinho	–	–	138 839	0,1	–	–	138 839	–
Instituto do Vinho do Porto	–	–	3 223	–	–	–	3 223	–

Serviços e fundos autónomos	05 — «Subsídios»		04 — «Transferências correntes»		08 — «Transferências de capital»		Total	
	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
Educação	*140*	–	*9 426 092*	*10,2*	*40 287*	–	*9 466 519*	*2,1*
Serviço da Acção Social do Ensino Superior	–	–	5 913 760	6,4	21 934	–	5 935 694	1,3
Estabelecimentos do Ensino Superior	140	–	3 445 303	3,7	18 353	–	3 463 796	0,8
Outros	–	–	67 029	0,1	–	–	67 029	–
Saúde	–	–	*8 557 459*	*9,2*	*157*	–	*8 557 616*	*1,9*
Instituto de Gestão, Informação e Financiamento do Ministério da Saúde	–	–	8 430 000	9,1	–	–	8 430 000	1,9
Instituto Nacional de Emergência Médica	–	–	127 459	0,1	157	–	127 616	–
Qualificação e o Emprego	*4 464*	–	*23 290 747*	*25,1*	*15 226 920*	*6,6*	*38 522 131*	*8,5*
Instituto do Emprego e Formação Profissional	–	–	21 681 931	23,4	14 995 852	6,5	36 677 783	8,1
Centros de formação	4 464		1 608 816	1,7	231 068	0,1	1 844 348	0,4
Solidariedade e Segurança Social	–	–	*5 174*	–	–	–	*5 174*	–
Ambiente	–	–	*159 110*	*0,2*	–	–	*159 110*	–
Instituto de Conservação da Natureza	–	–	159 110	0,2	–	–	159 110	–
Cultura	*1 529 650*	*1,2*	*2 561 069*	*2,8*	*688 421*	*0,3*	*4 779 140*	*1,0*
Fundo de Fomento Cultural	37 140	–	2 055 902	2,2	–	–	2 093 042	0,5
Delegações Regionais da Cultura	–	–	156 194	0,2	41 760	0,0	197 954	–
Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico	–	–	272 523	0,3	486 083	0,2	758 606	0,2
Instituto Português de Arte Cinematográfica e Audiovisual	1 492 510	1,1	71 950	0,1	160 578	0,1	1 725 038	0,4
Cinemateca — Museu do Cinema	–	–	4 500	0,0	–	–	4 500	–
Ciência e da Tecnologia	*987 718*	*0,7*	*12 542 573*	*13,5*	*662 953*	*0,3*	*14 193 244*	*3,1*
Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica	385 501	0,3	5 900 598	6,4	476 773	0,2	6 762 872	1,5
Instituto Tecnológico e Nuclear	–	–	29 298	0,0	413	–	29 711	–
Fundação para a Ciência e Tecnologia	602 217	0,5	6 574 677	7,1	185 767	0,1	7 362 661	1,6
Instituto de Investigação Científica e Tropical	–	–	38 000	–	–	–	38 000	–
Total (inclui «Transferência para o exterior»)	**132 658 494**	**100**	**92 758 903**	**100**	**229 870 715**	**100**	**455 288 112**	**100**
Transferências para o exterior	–	–	–7 700 372	–	– 57 268	–	– 7 757 640	–
Total	**132 658 494**	**–**	**85 058 531**	**–**	**229 813 447**	**–**	**447 530 472**	**–**

Como evidencia o quadro anterior, em resultado essencialmente dos apoios financiados ou co-financiados pela União Europeia, os apoios estão concentrados nos FSA tutelados pelo Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas (236,7 milhões de contos, representando 52,0% do total dos apoios) e pelo Ministério da Economia (112,0 milhões de contos, i. e., 24,6% dos apoios). O INGA (127,8 milhões de contos), o IFADAP (108,4 milhões de contos), o IAPMEI (93,1 milhões de contos), o IEFP (36,7 milhões de contos) e o ICEP (11,3 milhões de contos), constituem os fundos e serviços autónomos com maior montante de apoios pagos, representando no seu conjunto 82,9% desses apoios (377,3 milhões de contos).

Adicionando os apoios concedidos directamente pelo Estado e os apoios concedidos através dos FSA, o total elevase a 656,7 milhões de contos, com a seguinte distribuição:

Apoios concedidos directamente pelo Estado e pelos FSA — por sectores institucionais

(Em contos)

Rubricas de classificação económica	05 — «Subsídios»	04 — «Transferências correntes»	08 — «Transferências de capital»	Total	Percentagem
Empresas públicas (*a*)	40 747 789	–	33 156 956	73 904 745	11,2
Empresas privadas	60 880 132	–	142 699 630	203 579 762	31,0
Instituições monetárias públicas (*a*)	51 922 258	–	–	51 922 258	7,9
Outras instituições de crédito	26 049	–	–	26 049	–
Empresas de seguro públicas (*a*)	6 723	–	–	6 723	–
Empresas individuais	70 217 142	–	4 091 892	74 309 034	11,3
Instituições particulares	–	119 657 758	29 821 026	149 478 784	22,8
Famílias/particulares	–	48 292 349	55 209 616	103 501 965	15,8
Total	223 800 093	167 950 107	264 979 120	656 729 320	100
Percentagem	(34,1)	(25,6)	(40,3)	(100)	

(*a*) Públicas, equiparadas ou participadas.

6.1.2 — Âmbito da verificação

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

Apoios concedidos pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, no âmbito do Programa «Apoio à Melhoria, Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca», estando as respectivas dotações inscritas no capítulo 50 — «Investimentos do Plano», sob as classificações económicas 05.01.02 — «Subsídios» e 08.01.02 — «Transferências de capital», para empresas privadas;

Apoios concedidos pela DirecçãoGeral dos Transportes Terrestres, no âmbito do Programa «Melhoria do Impacto Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários», cujas dotações estão também inscritas no capítulo 50, com a classificação económica 08.01.02 — «Transferências de capital para empresas privadas»;

Apoios concedidos no âmbito das «Medidas de Acompanhamento (Complementares) da Reforma da PAC», co-financiados pelo FEOGA — Garantia e pagos pelo IFADAP. As dotações orçamentais para o co-financiamento desses apoios têm no capítulo 50 a classificação económica 04.01.03 e 08.02.03, respectivamente, «Transferências correntes» e «Transferências de capital» para o Instituto;

Apoios concedidos pela ex-Direcção-Geral de Portos, Navegação e Transportes Marítimos no âmbito do Programa «Apoios à Marinha de Comércio Nacional». No capítulo 50 esses apoios têm a classificação económica 04.02.01 — «Transferências correntes para instituições particulares»; 04.03.01 — «Transferências correntes para famílias/particulares» e 08.01.02 — «Transferências de capital para empresas privadas».

Foram também objecto de verificação as «Despesas excepcionais do Ministério das Finanças processadas por conta de 'Saldos do capítulo 60 do OE/97'», pela Direcção-Geral do Tesouro e pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, tendo a acção sido especificamente orientada para a análise da transferência dos saldos das dotações orçamentais para essa conta de operações de tesouraria e a utilização dessas verbas em 1998.

Estas áreas foram seleccionadas tendo por base os seguintes critérios: expressão financeira, risco inerente à concessão dos apoios aos diversos sectores da actividade económica, extensão da análise a domínios ainda não verificados e análise do grau de acatamento de anteriores recomendações do Tribunal.

A verificação levada a efeito, em relação às áreas acima referidas, consistiu na análise de legalidade, regularidade e correcção económica e financeira da atribuição e pagamento desses apoios, bem como do seu controlo.

Foram ainda objecto de verificação os apoios concedidos (benefícios fiscais) no âmbito da modernização e internacionalização de empresas.

Os resultados dessas auditorias, bem como extractos das respostas das entidades auditadas ([53]) constam dos pontos seguintes.

6.2 — Apoios concedidos pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura no âmbito do Programa «Apoio à Melhoria e Valorização dos Produtos da Pesca».

6.2.1 — Enquadramento

O Programa «Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca», objecto de verificação no âmbito do parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995, tem vindo a ser executado sem que tenha sido definido um quadro regulamentar que estabeleça os seus objectivos, condições de acesso, critério de selecção das candidaturas, natureza das despesas elegíveis e montantes dos apoios, contrariamente à recomendação emitida em sede do referido parecer.

Não obstante a experiência acumulada na sua gestão e o conhecimento do seu âmbito de aplicação pelas entidades beneficiárias, fruto da facilidade de circulação da informação num sector constituído por um número relativamente pequeno e estável de entidades promotoras, possam, de algum modo, atenuar as desvantagens decorrentes da inexistência de regulamento, não pode deixar de ser novamente expressa a recomendação do Tribunal no sentido da DGPA proceder à elaboração de um quadro regulamentar que defina a natureza e os objectivos do programa, as condições de acesso dos promotores e os critérios a observar na atribuição dos apoios, a natureza das despesas elegíveis e os montantes dos apoios a conceder.

Em sede de audição de responsáveis, a DGPA referiu que *«[...] já concluiu a elaboração do regulamento em falta, devendo o mesmo seguir para publicação nos próximos dias [...]»*.

Os apoios têm sido destinados a acções que possibilitem a redução dos efeitos da sazonalidade e da irregularidade da produção e comercialização das principais espécies, a regulação do mercado para a defesa do valor comercial do pescado, bem como o estímulo à aquisição de espécies com dificuldades de colocação no mercado. Estas acções têm consistido, genericamente, na aquisição de equipamentos destinados à melhoria dos serviços de apoio das organizações de produtores (OPs), a utilização comum por parte dos produtores de um dado porto/comunidade piscatória, à melhoria das condições de acondicionamento do pescado, ou na realização de investimentos que possibilitem o desenvolvimento de circuitos de comercialização e ou a implantação de estratégias de verticalização da actividade por parte das OPs.

6.2.2 — Análise da execução

6.2.2.1 — Dotação orçamental e pagamentos efectuados

As dotações orçamentais, em 1997, do Programa «Apoio à Melhoria e Valorização dos Produtos da Pesca» constam do quadro seguinte:

Execução orçamental do programa evidenciada na Conta Geral do Estado

(Em contos)

Rubricas de classificação económica	Dotação inicial	Alterações orçamentais		Dotação final (A)	Pagamentos efectuados (B)	Taxa de execução (percentagem) (B/A)
		Reforços	Anulações			
05.01.02 — «Subsídios — Empresas privadas»	200 000	(*a*) 368 800	–	568 800	568 800	100,0
08.01.01 — «Transferência de capital — Empresas públicas, equiparadas ou participadas»	–	(*b*) 14 000	–	14 000	14 000	100,0
08.01.02 — «Transferência de capital — Empresas privadas»	300 000	(*c*) 30 000	(*d*) 280 000 (*e*) 14 000	36 000	36 000	100,0
Total	500 000	412 800	294 000	618 800	618 800	100,0

(*a*) Reforço autorizado por despachos de 13 de Outubro de 1997 da subdirectora-geral do Orçamento (por subdelegação da Secretária do Estado do Orçamento), de 29 de Setembro de 1997, do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional, e de 1 de Setembro de 1997 do Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, nos termos da alínea *b*) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril (alterações orçamentais da competência do Governo), com contrapartida em anulações de 280 000 contos na rubrica de classificação económica 08.01.02 do mesmo Programa, de 70 000 contos no Programa «Divulgação e Promoção dos Produtos da Pesca» e de 18 800 contos no Programa «Racionalização da Exploração Agrícola».

(*b*) Reforço autorizado por despacho de 31 de Outubro de 1997 do director-geral das Pescas e Aquicultura, nos termos do n.º 4 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril, com contrapartida em anulação na verba de classificação económica 08.01.02 do mesmo Programa.

(*c*) Reforço autorizado por despachos de 31 de Outubro de 1997 da subdirectora-geral do Orçamento (por subdelegação da Secretária de Estado do Orçamento), de 20 de Outubro de 1997 do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional (por delegação do Ministro) e de 7 de Outubro de 1997 do Secretário de Estado das Pescas e Aquicultura (por delegação do Ministro), com contrapartida em anulação no Programa «Desenvolvimento da Aquicultura», nos termos da alínea *b*) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril.

(*d*) Anulação por contrapartida do reforço de 280 000 contos referido na nota (*a*).

(*e*) Anulação por contrapartida do reforço referido na nota (*b*).

([53]) As respostas são integralmente reproduzidas em anexo ao presente parecer.

Nos pagamentos efectuados através da rubrica de classificação económica 05.01.02, no valor de 567 037 contos, estão incluídos 97 936 contos, relativos a compromissos assumidos durante a execução orçamental de 1996, cujo pagamento foi autorizado por despacho de 4 de Maio de 1997 da Secretária de Estado do Orçamento, nos termos do n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 265/78, de 30 de Agosto (pagamento de encargos de anos findos).

O quadro seguinte evidencia a execução orçamental e financeira do Programa na DGPA:

Execução orçamental e financeira na DGPA

(Em contos)

Rubricas de classificação económica	Dotação final	Requisição de fundos	Pagamentos efectuados	Grau de execução (percentagem)
05.01.02 — «Subsídios — Empresas privadas»	568 800	568 800	567 037	99,69
08.01.01 — «Transferência de capital — Empresas públicas, equiparadas ou participadas»	14 000	14 000	13 883	99,16
08.01.02 — «Transferência de capital — Empresas privadas»	36 000	36 000	23 106	64,18
Total	618 800	618 800	604 026	97,61

O saldo resultante da diferença entre a verba requisitada e os pagamentos finais aos beneficiários, no valor de 14 774 contos, foi reposto nos cofres do Estado.

Neste Programa não incidiu a retenção de 6 % da respectiva dotação referente à cláusula de reserva de convergência prevista no artigo 5.º da Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 1997), tendo sido registada uma taxa de execução de 97,6 %, e observada uma evolução distinta no comportamento das principais rubricas, 99,7 % nos subsídios e apenas 64,2 % nas transferências de capital para entidades privadas.

Através da rubrica de classificação económica relativa a «Subsídios» foram pagos apoios correspondentes às seguintes acções:

Incentivos à «depuração e embalagem de moluscos bivalves vivos»;
Incentivos à celebração de contratos de fornecimento de sardinha entre armadores aderentes de OPs do cerco e industriais de conservas;
Incentivos à concessão de crédito, pela Docapesca, nas aquisições de pescado em lota por OPs ou por industriais de conservas.

A rubrica relativa a «Despesas de capital» correspondeu aos apoios à realização de investimentos:

Pela Docapesca, em equipamentos destinados a utilização comum por parte das OPs;
Pelas OPs, em equipamentos destinados à melhoria dos seus serviços de apoio e ou em equipamentos destinados ao exercício da actividade produtiva pelos respectivos associados.

As acções englobadas na rubrica relativa a subsídios, à excepção dos «Incentivos à depuração e embalagem de moluscos bivalves vivos», foram desenvolvidas por intermédio da Docapesca.

O quadro seguinte apresenta a relação dos pagamentos efectuados por rubrica de classificação económica pelas acções correspondentes:

Execução financeira por acção

(Em contos)

Rubricas de classificação económica	Acções	Pagamentos efectuados
05.01.02	Incentivos à celebração de contratos de fornecimento de sardinha entre armadores e industriais conserveiros	553 514
	Concessão de crédito na aquisição de pescado em lota por OPs e industriais conserveiros	11 900
	Incentivos à depuração de moluscos bivalves	1 623
	Subtotal	567 037
08.01.01	Equipamentos destinados a utilização comum das OPs	13 883
	Subtotal	13 883
08.01.02	Equipamentos destinados a utilização a bordo e à melhoria dos serviços de apoio das OPs	23 106
	Subtotal	23 106
	Total	604 026

6.2.3 — Resultados da verificação

6.2.3.1 — Relativamente às recomendações emitidas em sede do parecer sobre a CGE do ano de 1995

De um modo geral, foi dado cumprimento às recomendações emitidas em sede do parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995, sendo de referir, em particular, as seguintes:

As funções relativas à recepção, análise e emissão de parecer sobre a atribuição dos apoios encontram-se afectas a dois departamentos (DITM e DEPE), deixando de se colocar, portanto, a questão relativa à sua centralização em apenas uma pessoa (o subdirector-geral);
Nos pedidos de apoio passou a ser aposto carimbo com número e data de entrada;
Os processos relativos à atribuição e pagamento dos subsídios passaram a encontrar-se bem organizados, sendo os documentos de suporte à despesa, comprovativos da execução financeira dos projectos, apresentados pelos beneficiários, constituídos por factura e recibo.
Apenas, como referido anteriormente, não foi ainda implementado um quadro regulamentar que defina os objectivos do Programa, os critérios a observar na atribuição dos apoios, a natureza das despesas elegíveis e os montantes dos apoios. Todavia, a DGPA, nas suas alegações, informou que já se encontra concluída a sua elaboração e que este será objecto de publicação em breve.

6.2.3.2 — Relativamente às acções objecto de apoio

«Incentivos à depuração e embalagem de moluscos bivalves vivos». — A Portaria n.º 552/95, de 8 de Junho, estabeleceu as normas sanitárias que regem a produção e colocação no mercado de moluscos bivalves vivos, prevendo, se necessário, a depuração em estações aprovadas para o efeito e o acondicionamento em embalagens fechadas e seladas desde o centro de expedição até à entrega ao consumidor ou ao retalhista.

Segundo informação/proposta da DGPA, a maior parte das produções são provenientes de zonas que apresentam índices elevados de contaminação microbiana, pelo que foi aprovada, por despacho de 26 de Novembro de 1997 do Secretário de Estado das Pescas, a acção «Incentivos à depuração de moluscos bivalves vivos», com o objectivo de sensibilizar e incentivar os produtores a depurar os bivalves.

Os incentivos consistiram em 75 % do custo da depuração e em 50 % do custo da embalagem, tendo em consideração os seguintes preços máximos:

Depuração – 60$/kg;
Embalagem – 115$/unidade.

Relativamente a esta acção, é de referir que, na falta de um enquadramento legal específico, não se justifica a continuação da atribuição destes apoios com o objectivo de incentivar os agentes económicos a observar um conjunto de normas que se destinam a regular as condições do exercício da sua actividade, apesar da finalidade pedagógica pretendida, face às dificuldades sentidas no seu cumprimento, e de estar previsto que a sua aplicação seja limitada no tempo. A observação das referidas normas deve ser assegurada por mecanismos próprios de controlo e fiscalização, pelo que, no caso vertente, se recomenda para o futuro a não atribuição de incentivos à «depuração e embalagem de moluscos bivalves vivos».

Incentivos à celebração de contratos de fornecimento de sardinha entre armadores aderentes de OPs do cerco e industriais de conservas. — Esta acção tem por objectivo assegurar o escoamento da produção e o abastecimento de uma matéria-prima de qualidade à indústria conserveira, permitindo, simultaneamente, reduzir a incerteza decorrente de frequentes oscilações verificadas nas quantidades e nos preços, em benefício de ambas as partes.

Os incentivos à celebração dos contratos são constituídos pelos designados «incentivos específicos e fundamentais». Os incentivos específicos consistem no reembolso, aos armadores, do valor do gelo adquirido para acondicionamento da sardinha a bordo (desde que seja comprovada a sua utilização para esse fim) e na concessão, ao industrial, de um montante de apoio por quilo de sardinha ([54]). Os incentivos fundamentais, por sua vez, consistem no reembolso das tarifas de armador e de comprador, e na concessão de crédito gratuito a 90 dias, ao comprador. Ao crédito concedido foi aplicada a taxa de juro de 1,25/mês, estabelecida pela Docapesca. Relativamente ao ano de 1997, a atribuição destes incentivos foi aprovada por despacho de 12 de Fevereiro de 1997 do Secretário de Estado das Pescas, *«[...] pelo motivo de se tratar de apoios destinados, objectivamente, à melhoria progressiva da qualidade dos produtos da pesca, com a consequente valorização».*

A atribuição dos incentivos está condicionada à existência prévia de um contrato entre uma OP do cerco, ou um armador aderente de uma OP do cerco, e um industrial de conservas, e que tenha merecido parecer favorável da DGPA. Os contratos fazem referência às embarcações que a OP representa, ao preço/quilograma, ao seu período de vigência, às quantidades mínimas de sardinha que o industrial se compromete a adquirir e ao grau de frescura pretendido (nomeadamente, graus A ou extra), estando previsto que este não ficará *«[...] obrigado a adquirir sardinha de grau de frescura inferior [...]»*, e que a OP *«[...] promoverá iniciativas e acções de sensibilização no sentido de fomentar a melhoria da qualidade e um melhor acondicionamento do pescado a bordo e na descarga, por forma a assegurar uma maior valorização da sardinha que vai ser objecto de transformação, viabilizando assim produções de maior qualidade [...]».*

De referir que a partir de 1998 deixaram de ser concedidos incentivos ao fornecimento de sardinha de grau de frescura B e à utilização de gelo a bordo, uma vez que se considerou que os produtores já se encontram relativamente sensibilizados para a importância, e consequente vantagem económica, inerente ao fornecimento de uma matéria-prima de qualidade, e também, com o objectivo de elevar os padrões a observar pelos agentes económicos.

No final de cada mês, as delegações da Docapesca comunicam aos beneficiários os valores referentes aos incentivos específicos e fundamentais que lhes são devidos e solicitam o envio de recibo, no seu valor, a favor da DGPA. Em seguida, a Docapesca solicita a transferência do valor global dos incentivos remetendo em anexo o conjunto dos recibos emitidos pelos beneficiários.

A DGPA não tem organizada uma base de dados que permita o apuramento dos valores pagos, a título de apoio, por beneficiário, tendo sido necessário recorrer à Docapesca por forma a ser seleccionada, no âmbito da auditoria, a amostra para verificação da correcção destes valores, pelo que se recomenda àquela Direcção-Geral a elaboração dessas bases de dados relativas aos valores pagos por beneficiário no âmbito das acções desenvolvidas por intermédio da Docapesca.

O Tribunal de Contas continuará a acompanhar o processo de alteração procedimental, considerando que a DGPA, em sede de audição de responsáveis, informou estar *«[...] em curso a reformulação de todo o seu sistema informático [...]»* através do levantamento das suas necessidades por uma empresa da especialidade tendo em vista *«[...] compatibilizar toda a sua informação e suprir as deficiências existentes».*

Incentivos à concessão de crédito, pela Docapesca, nas aquisições de pescado em lota por OPs ou por industriais de conservas. — O apoio ao crédito nas aquisições de pescado em lota é unicamente concedido a industriais de conservas e a organizações de produtores. Esta acção tem por objectivo viabilizar a adopção de estratégias de verticalização da actividade e aumentar o valor acrescentado dos produtos. Relativamente ao ano de 1997, a sua atribuição foi autorizada pelo despacho de 12 de Fevereiro de 1997 do Secretário de Estado das Pescas.

Ao crédito concedido é aplicada a taxa de juro de 1,25 %/mês. As entidades que pretendam beneficiar do incentivo terão, no início de cada ano, de dirigir um pedido escrito à Docapesca indicando o montante da sua previsão mensal de compras a crédito, apresentar garantias bancárias suficientes e não se encontrarem em situação de débitos em atraso à Docapesca.

No final de cada mês, as delegações da Docapesca comunicam a cada beneficiário o montante dos encargos debitados (correspondente aos juros apurados) e solicitam a emissão de recibo, no valor dos juros, a favor da DGPA. Em seguida, a Docapesca solicita à DGPA o pagamento do valor total dos incentivos, remetendo em anexo os recibos dos beneficiários.

A Docapesca, em sede de exercício do contraditório, referiu, relativamente às acções desenvolvidas por seu intermédio, que *«[...] se verifica a conformidade dos dados por nós fornecidos ou facultados para consulta, tendo em vista a auditoria promovida por esse Tribunal no âmbito da execução orçamental da despesa relativa ao Programa denominado «Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização da Pesca».*

Apoios relativos a despesas de capital. — Os apoios relativos a despesas de capital consistem na comparticipação, na base de 75%, dos valores considerados elegíveis para os investimentos, líquidos do valor relativo ao imposto sobre o valor acrescentado (IVA) recuperável pelo beneficiário nos termos das alíneas *e*) e *f*) do n.º 1 do artigo 14.º do Código do IVA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de Dezembro ([55]).

O processo de comparticipação tem início com a apresentação de um pedido de concessão de apoio ao director-geral das Pescas e Aquicultura, acompanhado de orçamento de um fornecedor. Este pedido é então encaminhado para o Departamento da Indústria Transformadora e dos Mercados para emissão de parecer, sendo, em função da natureza do investimento, objecto de análise pela Divisão de Mercados ou pela Divisão da Indústria Transformadora. No caso de parecer favorável à atribuição de apoio, o processo é submetido ao Departamento de Economia Pesqueira e Estatística (DEPE) para informação, a prestar pela Divisão de Planeamento, quanto à disponibilidade de verba para fazer face aos encargos relativos à comparticipação do investimento. A decisão sobre a concessão do apoio compete ao Secretário de Estado das Pescas, sob proposta do director-geral, na sequência da informação relativa à cobertura orçamental dos encargos com o projecto.

A DGPA comunica ao promotor a decisão sobre a aprovação do subsídio, especificando o montante respectivo e o do investimento elegível subjacente, e informa das condições a observar para o seu pagamento. De acordo com a opção do promotor, o subsídio poderá ser pago após a conclusão do investimento, ou em alternativa, mediante a apresentação de uma garantia bancária ou seguro-caução, no seu valor, a favor do conselho administrativo da DGPA. Quer o adiantamento do apoio quer o seu pagamento após a conclusão do investimento carecem da apresentação, pelo promotor, de declaração da segurança social comprovativa de situação contributiva regularizada e de recibo, no seu valor, a favor da DGPA. A liquidação do apoio é autorizada, sob proposta do DEPE, pelo subdirector-geral, por delegação de competência do director-geral.

É de referir que se verificou um pagamento indevido, no valor de 107 contos, em resultado de não ter sido reajustado o valor do subsídio a pagar relativamente a uma situação de um investimento que foi executado por um valor inferior ao correspondente orçamento elegível. A situação foi prontamente regularizada mediante a reposição da verba pelo beneficiário.

Apoios concedidos à Docapesca. — Os investimentos da Docapesca respeitaram à aquisição de equipamentos destinados a utilização comum por parte das OPs por forma a serem melhoradas as condições de apoio à produção e comercialização de pescado fresco em algumas delegações e postos de vendagem, nomeadamente, câmaras frigoríficas de conservação de pescado fresco (Nazaré, Póvoa de Varzim, Armação de Pêra, Arrifana), fábricas de gelo (Armação de Pêra, Arrifana), equipamento de ensacamento de bivalves e de refrigeração de água (Olhão), e a instalação de um pontão flutuante (Matosinhos).

Os apoios totalizaram 13 883 contos e foram pagos mediante a entrega de garantias bancárias no valor dos subsídios. À data da presente auditoria apenas havia sido remetida a documentação de despesa relativa aos projectos executados nos portos de Matosinhos, Nazaré e Póvoa de Varzim, a qual ainda não tinha sido objecto de análise pela DGPA, devendo esta proceder, também, à realização das respectivas vistorias para efeito de libertação das garantias bancárias.

([54]) Este apoio varia consoante a categoria de frescura da sardinha e os períodos de captura, ou seja:

Categoria B: de Fevereiro a Maio e de Outubro a Dezembro — 15$/kg, e de Junho a Setembro — 20$/kg;

Categoria A ou extra (desde que devidamente acondicionada a bordo em caixas e com recurso à utilização de gelo ou outro processo de refrigeração a bordo): de Fevereiro a Maio e de Outubro a Dezembro — 19$/kg, e de Junho a Setembro — 24$/kg.

([55]) *«1 – Estão isentas do imposto:*

[...];

e) As transmissões de bens de abastecimento postos a bordo das embarcações de salvamento, assistência marítima e pesca costeira, com excepção, em relação a estas últimas, das provisões a bordo;

f) As transmissões, transformações, reparações, operações de manutenção, construção, frete e aluguer de embarcações afectas às actividades a que se referem as alíneas d) e e), assim como as transmissões, aluguer e reparação e conservação dos objectos, incluindo o equipamento de pesca, incorporados nas referidas embarcações ou que sejam utilizados para a sua exploração.»

Apoios concedidos aos produtores. — Foram apoiados 11 projectos de investimento, no valor total de 23 106 contos, realizados por diversas OPs ou por produtores a título individual, na qualidade de membros das OPs. Os investimentos consistiram na aquisição de caixas de plástico para acondicionamento de pescado a bordo, contentores térmicos para transporte de gelo ou pescado, e equipamento informático.

O nível dos investimentos efectuados e, por conseguinte, os apoios concedidos, registaram uma descida acentuada em relação às previsões iniciais e aos níveis verificados em anos anteriores, o que, segundo referido, se prende, por um lado, com a conjuntura actualmente vivida no sector, e, por outro, com os níveis já atingidos nas dotações de equipamento das várias OPs.

Verificou-se que algumas facturas e recibos foram devolvidos sem aposição de carimbo relativo ao co-financiamento dos investimentos por verbas do programa em apreço, pelo que se recomenda a sua aposição nos documentos de despesa apresentados pelos beneficiários.

A DGPA, nas suas alegações, informou ter já dado indicação no sentido de os referidos documentos serem carimbados em todas as situações.

De acordo com a DGPA, os produtores vêm revelando maior receptividade aos aspectos ligados às condições higieno-sanitárias de acondicionamento e manuseamento do pescado, devido, naturalmente, à percepção da sua valorização acrescida. Deste modo, têm sido renovados com alguma regularidade os pedidos de apoio à aquisição de caixas de plástico. Apesar de na sua apreciação ter, por vezes, sido considerado que *«[...] as condições de utilização das caixas conduzem à necessidade periódica de substituição das mesmas [...]»*, a decisão relativa à concessão de apoios destinados à substituição de equipamentos subsidiados numa fase anterior deveria, em todas as circunstâncias, observar o termo do respectivo período de vida útil considerado para efeitos fiscais.

Face ao exposto, recomenda-se que na decisão de atribuição de apoios destinados à renovação de equipamentos, cuja aquisição inicial tenha sido subsidiada numa fase anterior, seja, em todas as circunstâncias, observado o termo do respectivo período de vida útil considerado para efeitos fiscais, em particular, no que se refere àqueles apoios a conceder à aquisição de caixas de plástico, utilizadas no acondicionamento e manuseamento de pescado.

Relativamente a este aspecto, a DGPA, em sede de audição de responsáveis, considerou que *«[...] a vossa observação é pertinente, tendo já sido o assunto ponderado em reuniões desta Direcção-Geral. Pensa-se estabelecer para efeitos de apoio, um número de caixas que ficará dependente, em princípio, do TAB das embarcações, e, afectar a cada caixa uma duração de três anos. [...]».*

6.3 — Apoios concedidos pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres, no âmbito do Programa «Melhoria do Impacte Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários».

6.3.1 — Enquadramento

O Programa «Melhoria do Impacte Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários» tem vindo a ser inscrito em PIDDAC — Apoios desde 1994 e integra apenas um projecto, com a mesma designação, tendo por objectivo apoiar projectos de investimento destinados a reduzir o impacte ambiental provocado pela actividade transportadora, nomeadamente reduzindo o número de veículos em circulação pelo aumento da sua eficiência e consequente diminuição dos percursos em vazio e limitando os níveis de poluição sonora e de emissão de gases e partículas.

Este Sistema de Incentivos à Melhoria do Impacte Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários (SIMIAT) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 181/95 e regulamentado pela RCM n.º 73/95, de respectivamente, 26 de Julho e 1 de Agosto.

No âmbito deste sistema são consideradas aplicações relevantes:

a) «Para efeitos do cálculo do incentivo, a conceder às empresas transportadoras como resultado de projectos de transferência de serviços de transporte celebrados com empresas de outros sectores de actividade, possuidoras de frotas próprias, que abandonem o recurso a essas frotas», as seguintes despesas:

Elaboração de estudos técnico-económicos directamente ligados à realização do projecto de transferência, incluindo estudos jurídicos, estudos de mercado, de reconversão de pessoal, de racionalização da frota integrada e dos sistemas de informação a desenvolver;

Execução de sistemas de gestão da qualidade e processo de certificação;

Reforço da capacidade de gestão das empresas transformadoras, visando uma utilização mais eficiente dos meios envolvidos no projecto de transferência, nomeadamente assistência técnica em matéria de gestão e organização, bem como a modernização tecnológica, incluindo equipamento e programas informáticos e de telecomunicações;

b) «Para efeitos do cálculo do incentivo a conceder às empresas transportadoras em projectos visando directamente a redução dos níveis de poluição sonora e de emissão de gases e partículas», as seguintes despesas:

Elaboração de estudos de natureza ambiental visando a racionalização de frotas, bem como de estudos de mercado e de desenvolvimento de sistemas de informação com a mesma natureza;

Assistência técnica em matéria de gestão e organização, bem como modernização tecnológica, incluindo equipamento e programas informáticos e de telecomunicações directamente ligados à protecção do meio ambiente;

Aquisição de veículos automóveis de mercadorias de peso bruto igual ou superior a 3,5 t, cujos motores estejam equipados com dispositivos que permitam limitar as emissões de ruídos e gases poluentes para níveis a definir em RCM, na parte correspondente ao custo suplementar daqueles dispositivos e sua instalação;

Aquisição e instalação de dispositivos limitadores de velocidade, com exclusão dos que forem introduzidos em veículos afectos ao transporte internacional matriculados após 31 de Dezembro de 1992, ou após 31 de Dezembro de 1993, para os restantes veículos.

O incentivo a conceder resultou:

a) De uma subvenção financeira a fundo perdido, determinada pela atribuição de um prémio ao abate de veículos de mercadorias em consequência do processo de transferência, nos termos definidos na RCM;

b) E da aplicação de uma percentagem de 50 % às despesas elegíveis ([56]).

A despesa orçamental objecto da acção de verificação foi processada por conta deste programa/projecto, cabendo referir que a gestão do sistema de incentivos foi assegurada por uma comissão de selecção das candidaturas, constituída por um representante da DGTT, que preside, um representante da DGA e um representante da DGDR. Intervieram ainda as instituições de crédito, designadas para o efeito, nos termos de protocolos celebrados com a DGTT.

Os processos de candidatura foram apresentados pelas empresas promotoras dos projectos nas instituições de crédito que, para o efeito, tivessem celebrado protocolo ([57]), nos termos do n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 181/95, de 26 de Julho.

Os processos foram instruídos e analisados por estas instituições, hierarquizados, de acordo com os critérios fixados pela RCM n.º 73/95, de 1 de Agosto, e remetidos à DGTT que os apreciou em conjunto com a comissão de selecção ([58]), que submeteu as listas das candidaturas elegíveis à homologação dos Ministros do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e do Ambiente.

Além da instrução técnica dos projectos, competia às instituições de crédito enviar à DGTT os resultados desta instrução e respectivo parecer, no prazo máximo de 30 dias, contado a partir da data da apresentação dos últimos elementos considerados necessários à instrução, celebrar contratos ([59]) com os beneficiários, efectuar o pagamento dos incentivos, acompanhar e fiscalizar a execução dos investimentos, bem como a utilização dos incentivos concedidos.

Competia ainda às instituições de crédito, elaborar relatórios finais dos investimentos concluídos, remeter mensalmente listagens dos pagamentos efectuados e os respectivos documentos justificativos de despesa, elaborar relatórios semestrais sobre as actividades desenvolvidas no âmbito da fiscalização e acompanhamento das empresas beneficiárias.

([56]) Com excepção de veículos até 19 t de peso bruto, cujo subsídio foi fixado em 1200 contos e veículos de peso bruto superior, cujo subsídio foi fixado em 2000 contos.

([57]) Foram celebrados protocolos com a Caixa Geral de Depósitos (CGD), Banco Espírito Santo (BES) e Banco Internacional do Funchal, S. A., (BANIF), com o objectivo de definir a forma e as condições da intervenção das ICs na execução do SIMIAT.

([58]) O n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 181/95 define: «A gestão do presente Sistema de Incentivos será assegurada por uma comissão de selecção de candidaturas, constituída por um representante da Direcção-Geral de Transportes Terrestres (DGTT), que presidirá, um representante da Direcção-Geral do Ambiente (DGA) e um representante da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR)». Nos termos do n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 181/95 «Compete à comissão de selecção submeter à decisão do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e dos ministros responsáveis pelas áreas dos transportes e do ambiente a lista dos projectos seleccionados».

([59]) Nestes contratos ficam consignados os objectivos investimento, os montantes envolvidos, as obrigações do promotor, as situações de rescisão e ainda, os termos de acompanhamento e fiscalização na execução do investimento. As minutas dos contratos são homologadas previamente pelo Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Relativamente às obrigações dos promotores ([60]), deviam comprovar a efectiva aplicação das verbas atribuídas, no prazo máximo de 90 dias a contar da data do recebimento do incentivo. A verificação do cumprimento das obrigações efectuar-se-ia mediante deslocações e vistorias ao local em que o projecto esteja implantado ou a ser executado.

Os contratos estabelecidos entre as instituições de crédito e os promotores podiam ser rescindidos se, por factos imputáveis a estes, não fossem cumpridos, nos prazos, os objectivos e obrigações estabelecidos nos contratos, e ainda se os promotores prestassem falsas declarações sobre a sua situação.

6.3.2 – Análise da execução

6.3.2.1 – Dotação orçamental e pagamentos efectuados

No ano de 1997, a dotação inscrita no capítulo 50 do orçamento do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, divisão 15 — «Direcção-Geral dos Transportes Terrestres», subdivisão 01 — «Melhoria do Impacte Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários», evidenciou a seguinte execução orçamental:

Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território

Capítulo 50 — divisão 15 — subdivisão 01 — 08.01.02 — «Transferências de capital — Empresas privadas»

(Em contos)

Rubricas de classificação económica	Dotação inicial (1)	Alterações orçamentais		Dotação final (4) = (1) + (2) + (3)	Pagamentos efectuados (CGE) = (DGTT) (5)	Taxa de execução (percentagem)
		Reforços (2)	Anulações (3)			
08.01.02 Y — «Participação portuguesa»	2 250 000	(*a*) 117 300	–	2 367 300	2 367 300	100,00
08.01.02 Z — «Compensação em receita CEE»	1 500 000	–	–	1 500 000	–	–
Total	3 750 000	117 300	–	3 867 300	2 367 300	61,2

(*a*) Alteração autorizada por despachos do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, em 15 de Outubro de 19/97 e, da subdirectora-geral do Orçamento, em 4 de Novembro de 1997, por subdelegação do Secretário de Estado do Orçamento, cuja dotação foi transferida do Programa «Metros de Superfície».

Da análise da execução orçamental e financeira evidenciada no mapa em epígrafe constatou-se que:

- Os apoios no âmbito do Programa em apreço, processados como «Transferências de capital», embora tivessem uma dotação final de 3 867 300 contos, não foram disponibilizados em 1 500 000 contos;
- As verbas do OE/97 transferidas e registadas na Conta Geral do Estado como «Pagamentos efectuados» foram iguais aos pagamentos realizados pela DGTT;
- A taxa de execução do Programa, corresponde a 61,2 %, justificada pela não disponibilização das verbas orçamentadas, correspondentes à compensação em receita CEE (1 500 000 contos).

6.3.2.2 — Execução financeira do SIMIAT

De acordo com o relatório da actividade desenvolvida respeitante ao 2.º semestre de 1996 do SIMIAT verificou-se que, ao contrário do previsto, não foi disponibilizada qualquer quantia proveniente da União Europeia. No ano de 1995 não se efectuaram pagamentos, uma vez que as candidaturas do referido ano apenas foram aprovadas em Maio de 1996.

Relativamente ao ano de 1996 foram pagos incentivos, no montante de 2 266 000 contos, a 477 promotores, correspondendo a uma taxa de execução de 85 %.

Apesar de não existirem relatórios da actividade desenvolvida, quer pela DGTT, quer pelas ICs, da análise efectuada aos elementos ([61]) disponíveis, verificou-se que, no ano de 1997, dos 609 promotores aprovados, foram pagos incentivos a 409, no montante de 2 371 173 contos, que envolveram incentivos aprovados no montante de 2 404 085 contos, correspondendo a uma taxa de execução de 98,6 %.

Relativamente às taxas de execução orçamental e execução financeira do projecto, o responsável da DGTT referiu:

> *A expressão «taxa de execução» utilizada em vários pontos [...] não está associada a uma definição exacta e, de acordo com os textos em que está inserida, constata-se que correspondem a conceitos distintos, consoante os casos.*

A análise da resposta da DGTT merece os seguintes comentários:

- A taxa de execução, mencionada no ponto 6.3.2.1, diz respeito à taxa de execução orçamental (61,2 %), sendo, esta, a razão entre os *«Pagamentos efectuados pela Conta Geral do Estado»* e a *«Dotação final»,* respeitante às rubricas de classificação económica, em análise;
- A taxa de execução referenciada neste ponto, corresponde à taxa de execução financeira do Programa em análise (98,6 %), sendo a relação entre o incentivo *«pago»* e o *«aprovado».*

O quadro seguinte evidencia o montante transferido pela DGTT para cada uma das instituições de crédito, bem como os pagamentos efectuados aos promotores até final de 1997:

(Em contos)

Instituições de crédito	Transferências efectuadas pela DGTT para as IC's	Pagamentos efectuados pelas IC's aos promotores
Candidaturas — Outubro de 1996:		
CGD	62 406	56 406
BES	323 593	355 167
BANIF	28 649	10 002
Subtotal	(*a*) 414 648	421 575
Candidaturas — Abril de 1997:		
CGD	270 368	246 712
BES	1 604 108	1 315 749
BANIF	82 049	71 123
Subtotal	(*b*) 1 956 525	1 633 584
Total	2 371 173	2 055 159

(*a*) Autorizado por despacho do director-geral da DGTT, em 26 de Março de 1997.
(*b*) Refere-se a várias transferências, autorizadas por despachos do director-geral da DGTT, em 9 de Setembro de 1997, 13 de Outubro de 1997 e 17 de Outubro de 1997.

É de salientar que os extractos de conta-corrente do SIMIAT, enviados à DGTT, provenientes das contas abertas nas instituições de crédito, apresentam um saldo positivo, devido a subsídios atribuídos e não pagos aos promotores. Segundo esclarecimento da DGTT, esta situação deveu-se ao facto de os promotores se absterem de solicitar o pagamento da verba atribuída, ficando esta cativa, não podendo ser utilizada para outros candidatos, enquanto o promotor não se pronunciar definitivamente.

([60]) De acordo com o definido na cláusula 5.ª da minuta de contrato de concessão de incentivos, homologada em 22 de Abril de 1996 pelo Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

([61]) Listas das candidaturas admitidas em Outubro de 1996 e Abril de 1997, homologadas respectivamente em 31 de Dezembro de 1996 e 31 de Julho de 1997, e elementos fornecidos pelaDSAO/RC/ORÇ (Direcção de Serviços de Administração e Organização/ Repartição Contabilidade/Orçamento).

Verificou-se alguma dificuldade no fornecimento de elementos solicitados ([62]) à DSTRM/DAA, nomeadamente o valor do saldo acumulado em 31 de Dezembro de 1997, por cada instituição de crédito, que certamente foram consequência de insuficiente informação disponível (conferência e verificação documental periódica para testar a informação existente) designadamente sobre o controlo interno realizado por esta Direcção.

Assim, com base em elementos fornecidos pela Repartição de Contabilidade/Orçamento procedeu-se ao apuramento dos respectivos saldos, como se pode verificar no quadro seguinte:

(Em contos)

Instituições de crédito	Saldo acumulado (31 de Dezembro de 1997)
CGD	29 664 369
BES	(*a*) 256 785 000
BANIF	29 573 000
Total	316 022 369

(*a*) A instituição de crédito BES, na sua resposta, observou existir uma discrepância de 9278 contos no saldo, situação considerada no presente quadro.

Na sua resposta, o responsável da DGTT alegou que:

As referências a «elementos solicitados à DSTRM/DAA», com a indicação de «não atendida, mas suprida junto da Repartição de Contabilidade», não têm em devida conta as competências existente entre os serviços da DGTT, sendo que os «elementos» em causa, efectivamente só estão disponíveis na referida Repartição.

Ora, relativamente à questão dos elementos solicitados só estarem disponíveis na Repartição de Contabilidade, constatou-se à data da auditoria da análise aos processos que, os elementos fornecidos pela referida Repartição deram entrada na DSTRM/DAA, unidade coordenadora de todo o processo de atribuição dos subsídios em apreço.

Apesar de existirem elementos para o apuramento do saldo acumulado em 31 de Dezembro de 1997, por cada instituição de crédito, a DGTT não procedeu ao seu cálculo, tendo tal apuramento sido efectuado pela equipa técnica da DGTC, no decurso da auditoria.

6.3.2.3 — Resultados da verificação

6.3.2.3.1 — Análise do processo de concessão dos apoios

No âmbito do Programa em apreço, dado o elevado número de candidaturas aprovadas, procedeu-se à selecção de uma amostra, levando em consideração os pagamentos de valores mais elevados, alguns de valores médios e outros de menores valores, havendo a preocupação de abranger todas as instituições de crédito intervenientes (entidades pagadoras) — CGD, BES e BANIF.

Assim, dos 409 promotores beneficiários foram seleccionados 42, que em termos de financiamento receberam 351 941 contos de incentivo, ou seja, 14,9 % do total da dotação orçamental (2 367 300 contos). A concretização da amostra evidencia-se no quadro seguinte:

(Em contos)

Rubricas de classificação económica	Instituição de crédito	Investimento total	Incentivo	
			Atribuído	Pago
Candidaturas de Outubro de 1996:				
POVOATIR – Transportes Internacionais, L.da	CGD	34 829	6 214	6 214
Transportes Domingues Querido, L.da	CGD	28 639	4 532	4 532
TRANSPORTAUTO, L.da	BES	59 051	15 276	15 276
C. Batista, L.da	CGD	15 347	2 373	2 373
Monteiro & Filhos, L.da	BES	43 455	6 728	6 728
Pinto & Mendes, L.da	BES	9 244	1 318	1 318
Transportes Centrais São João das Lampas, L.da	CGD	88 800	12 000	12 000
Transportes Vitorianos de Setúbal, L.da	BANIF	67 500	10 000	10 000
TIA – Transportadora Ideal de Alverca, L.da	BANIF	13 600	2 000	2 000
Transportes Gaitinhas & Filha, L.da	BANIF	39 655	3 200	3 200
Subtotal	–	400 120	63 641	63 641
Candidaturas de Abril de 1997:				
TRANSNETO – Camionagem de Carga, L.da	BES	16 205	2 853	2 852
TJA – Transportes J. Amaral, L.da	BES	142 100	26 210	24 660
Transportadora Ideal de Envendos, L.da	BES	136 408	23 480	23 480
CISTERVAGOS – Transportes, L.da	CGD	28 469	4 408	4 408
Transportes Gonçalves & Figueiredo, L.da	BES	20 793	3 646	3 646
Transportes Machado & Brites, L.da	BES	179 448	28 464	28 464
Transportes José Jacinto Afonso, L.da	CGD	19 781	2 640	2 640
JET-Portugal — Transportes Expresso Internacional, L.da	BES	91 334	27 107	27 107
Manuel Ferreira Rama, L.da	CGD	25 508	2 755	2 755
JOCATE — Transportes e Equipamentos, L.da	CGD	16 538	2 869	2 869
Transportes Morgadinha, L.da	BES	14 912	2 206	2 206
Sociedade de Transportes Poiarense, L.da	CGD	38 257	6 539	6 538
Transportadora da Graça, L.da	CGD	28 675	4 338	4 338
TRANSPINHEIRO — Transportes de Pinheiro, L.da	CGD	15 700	2 100	2 100
Transportes Paixão & Lopes, L.da	CGD	5 826	1 602	1 331
CCC — Transportes Urbanos, L.da	BANIF	65 063	20 334	20 334
Transportes Rodoviários de Mercadorias Repolho & Rodrigues	CGD	57 842	9 162	9 162
RETEF — Rede Expresso de Transporte de Frio, L.da	CGD	51 827	7 501	7 501
Gomes & Paredes, L.da	CGD	30 759	5 142	5 142
António Pereira Gouveia, L.da	BANIF	73 292	8 375	8 375

([62]) Solicitação não atendida, mas suprida junto da Repartição de Contabilidade.

Rubricas de classificação económica	Instituição de crédito	Investimento total	Incentivo	
			Atribuído	Pago
DISCOMPOR — Distribuição de Combustíveis Portug., L.da ...	BES	46 918	6 996	6 996
Joaquim Messias Rodrigues Simões & C.a, L.da	BES	153 743	22 402	22 402
Transportes José Carvalho Paiva, L.da	BANIF	68 316	17 745	17 068
Transportes Bizarro Duarte, L.da	CGD	35 651	5 176	5 176
Transportes de Mercadorias Valente & Aguiar, L.da	CGD	17 141	2 220	2 220
Félix & Gomes, L.da	BANIF	15 750	7 875	7 875
Figueiras & Saraiva, Transportes, L.da	BANIF	9 492	1 296	(*a*) 1 296
Transportes Vitorianos de Setúbal, L.da	BANIF	132 038	16 175	16 175
Jorge & Avelino, L.da	BANIF	76 197	10 248	3 134
Transportes Broliveira, L.da	BES	34 300	5 650	(*a*) 5 650
Cassiano, L.da	BES	16 681	2 078	2 078
Pinto dos Reis & Rodrigues, L.da	BES	16 644	8 322	(*a*) 8 322
Subtotal	–	1 681 608	297 914	288 300
Total	–	2 081 728	361 555	351 941

(*a*) Os mapas mensais de pagamento, não foram remetidos pelas instituições de crédito à DGTT.

Da análise aos processos de atribuição e concessão dos incentivos, pode-se referir, que de um modo geral, foi dado cumprimento ao estabelecido nos regulamentos, havendo contudo a observar o seguinte:

Relativamente aos promotores Figueiras & Saraiva, Transportes, L.da, Transportes Broliveira, L.da, e Pinto dos Reis & Rodrigues, L.da, as instituições de crédito, BES e BANIF, não remeteram as listagens mensais dos pagamentos efectuados, tendo remetido à DGTT os relatórios finais da realização do investimento e os respectivos documentos justificativos de despesa, em momento posterior à realização da auditoria, os quais foram apresentados na DGTC, já na fase de conclusão do relato de auditoria, em Outubro de 1998;

Verificou-se que, dos 42 processos seleccionados, apenas 30 ([63]) apresentavam relatórios de vistoria final, ou seja, 71 % da amostra, o que evidenciou insuficiência do controlo interno do sistema de concessão dos incentivos.

Na sua resposta, a DGTT referiu:

Quando [...], se alude às demoras das instituições de crédito em disponibilizarem os relatórios finais, não se tem em conta que a lei não estabelece prazo limite para tal formalidade.

Efectivamente sobre esta formalidade, existe uma lacuna na lei, que deveria ser colmatada com o estabelecimento de um prazo limite, para a apresentação dos relatórios finais, ou mediante normas internas da DGTT, de forma a que possa assegurar com oportunidade a função de controlo interno que lhe compete.

E, ainda:

[...], são utilizadas as expressões «relatórios finais de realização do investimento» e «relatórios de vistoria final», como se fossem peças de conteúdo distinto, tratando-se, contudo, do mesmo documento.

Ora, as acções de verificação controlo físico, financeiro e contabilístico dos investimentos realizados consubstanciaram-se em «relatórios finais».

Acontece que, alguns relatórios, apenas referem a realização do investimento acompanhados dos respectivos documentos de despesa, outros porém, além das peças anteriores, evidenciam a realização de verificação física ao investimento – «vistoria».

Verificou-se que, cada uma das instituições de crédito tem designação diferente para «relatório final», sendo o regulamento omisso para tal formalidade. Assim:

CGD – Relatório de vistoria (final);
BANIF – Relatório final do projecto de investimento;
BES – Relatório final de conclusão de projecto.

Por sua vez, a CGD referiu que:

Os relatórios finais de vistoria são todos enviados à DGTT, acompanhados da respectiva documentação comprovativa da despesa de investimento realizada. Apenas razões a que a Caixa é alheia poderão estar na origem da falta dos relatórios nos processos de candidaturas que eventualmente tenham sido recepcionados pela Caixa. Em todo o caso, manifestamos, inteira disponibilidade para facultar, a todo o tempo, cópia dos documentos que se mostrem necessários.

Numa fase posterior de audição, em sede do exercício do contraditório, a DGTT informou terem sido enviados pelas ICs os relatórios de vistoria final que se encontravam em falta ([64]), exceptuando o referente ao promotor Jorge & Avelino, L.da, e que segundo aquela comunicação se encontrava, à data, em vias de regularização.

14 ultrapassaram o prazo máximo de 90 ([65]) dias para comprovação da realização do investimento, contrariando o disposto na cláusula 5.ª do contrato celebrado entre as ICs e os promotores. O prazo médio de apresentação dos documentos justificativos do investimento foi de cinco meses.

Sobre o assunto, a DGTT alega que:

Não é exacto que a legislação preveja, para os bancos ou para a DGTT, «a obrigatoriedade de deslocações e vistorias ao local em que o projecto esteja implantado ou a ser executado» o que está previsto, sim, é que lhes compete efectuar «acções de verificação e controlo físico, financeiro e contabilístico», as quais deverão ser asseguradas aleatoriamente e de acordo com os recursos humanos disponíveis.

Conforme o estipulado no n.º 1 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 181/95, compete às instituições de crédito e à DGTT *«efectuar as acções de verificação e controlo físico financeiro e contabilístico dos investimentos realizados».* Nos termos da alínea *f*) da cláusula 2.ª do Protocolo Celebrado entre a DGTT e as instituições de crédito, ficam as ICs obrigadas a *«efectuar, durante o período de execução dos projectos, acções de verificação e controlo físico, financeiro e contabilístico dos investimentos realizados».*

Da interpretação do n.º 2 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 181/95, nada se conclui que as acções supra-referenciadas possam ser realizadas aleatoriamente e de acordo com os recursos humanos disponíveis.

([63]) Dos quais seis relatórios foram enviados à DGTC, em 14 de Outubro de 1998 e um relatório em 27 de Outubro de 1998, já na fase de conclusão do relato de auditoria.

([64]) Situações já confirmadas e analisadas junto da DGTT, pela equipa técnica da DGTC.

([65]) Entre a data do pagamento do incentivo e data de apresentação dos documentos.

Com base na informação daqueles relatórios construiu-se o seguinte quadro:

Execução de projectos

(Em contos)

Descrição	Número de projectos da amostra			Projectos concluídos				
	Concluídos	Não concluídos (*a*)	Total	Previsto			Realizado	
				Investimento total	Investimento elegível	Incentivo atribuído	Investimento realizado	Incentivo pago
Candidaturas de Outubro de 1996	10	–	10	400 120	392 398	63 641	460 774	63 641
Candidaturas de Abril de 1997	31	1	32	1 605 412	1 580 296	287 666	1 484 494	281 520
Total.....	41	1	42	2 005 532	1 972 694	351 307	1 945 268	345 161

(*a*) Considera-se projectos não concluídos aqueles que não apresentaram relatório final de conclusão do projecto.

Este quadro evidencia a execução do Programa, em termos da amostra seleccionada, quer a nível de investimento realizado, 98,6 % do previsto elegível, quer a nível do incentivo pago, 98,3 % do atribuído.

As diferenças encontradas entre o incentivo atribuído e o pago deveram-se principalmente a diferenças do preço de aquisição dos equipamentos e, mais raramente a alterações ao projecto que implicaram um investimento inferior.

O promotor António Pereira Gouveia, L.da, não apresentou justificativos da totalidade do investimento previsto o que deveria ter dado origem a reposição de parte do incentivo recebido, tendo a DGTT, numa fase complementar de esclarecimentos, em sede do exercício do contraditório, informado que foi solicitado ao BANIF a regularização do relatório de vistoria final com os respectivos documentos justificativos do investimento realizado, a qual permitirá apurar a necessidade de eventuais reposições, cuja regularização, deverá ocorrer com a maior brevidade possível.

6.3.2.3.2 — Verificação física e financeira do investimento junto dos beneficiários

Por forma a avaliar a eficácia dos subsídios atribuídos junto das entidades beneficiárias, procedeu-se à verificação física e financeira do investimento nas seguintes empresas: Transportes Gaitinha & Filha, L.da, JET-Portugal — Tansportes Expresso Internacional, L.da, e Transportes Paixão & Lopes, L.da, salientando-se ter havido procedimentos distintos na sua contabilização. Assim:

As duas primeiras empresas contabilizaram o subsídio recebido como um proveito diferido — subsídios para investimento, procedimento correcto, face ao disposto nos dispositivos legais e regulamentares;

A empresa Transportes Paixão & Lopes, L.da, quando recebeu o subsídio, no montante de 1331 contos não procedeu à sua contabilização, violando o disposto no artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 181/95, de 26 de Julho, e na cláusula 6.ª do Contrato de Concessão do Incentivo.

Quanto à análise da eficácia da aplicação do subsídio, foi confirmado no decurso da auditoria que a aquisição de:

Equipamento informático permite potencializar ajuste na gestão de encomendas, a possibilidade de ligação informática diária com outras delegações da empresa e obter uma análise global do País em termos da actividade da frota, actuando diariamente sobre os problemas de recolhas e entregas das encomendas e, bem assim na resolução imediata dos mesmos;

Equipamento de telecomunicações permite, além de uma comunicação de dados mais eficiente, a realização de chamadas directas de e para os vários departamentos da empresa, envio e recepção de dados, de clientes ou para outras entidades;

Material de transporte permite a substituição/aquisição de viaturas por viaturas com maior capacidade de transporte, melhor consumo/peso e diferente motorização com vista à protecção do meio ambiente.

6.4 — Apoios concedidos no âmbito das Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC

6.4.1 — Enquadramento

As «medidas de acompanhamento (ou medidas complementares) da reforma da PAC» foram criadas pelos seguintes Regulamentos do Conselho, de 30 de Junho de 1992:

Regulamento (CEE) n.º 2078/92 – relativo a métodos de produção agrícola compatíveis com as exigências da protecção do ambiente e a preservação do espaço natural («medidas agro-ambientais»);

Regulamento (CEE) n.º 2079/92 – institui um regime de «ajudas à reforma antecipada na agricultura (cessação da actividade agrícola)»;

Regulamento (CEE) n.º 2080/92 – institui um regime comunitário de «medidas florestais na agricultura».

A sua aplicação a Portugal foi aprovada por Decisões da Comissão Europeia, em Abril e Junho de 1994, com base em programas apresentados pelo Governo. A sua implementação foi progressiva a partir dessas datas, de acordo com a sucessiva legislação regulamentadora das medidas e as circulares normativas dos órgãos gestores.

As ajudas são co-financiadas pelo FEOGA — Secção Garantia em 75 % das despesas elegíveis, e pelo OE, em 25 %, através do Programa do capítulo 50 — «Medidas complementares da reforma da PAC». O co-financiamento do FEOGA — Garantia assume a forma de reembolsos da despesa pública paga.

São as seguintes as principais entidades intervenientes na execução dessas medidas, competindo-lhes, resumidamente:

IFADAP — entidade gestora das medidas agro-ambientais (excepto de formação profissional) e das medidas florestais na agricultura, e entidade contratante e pagadora de todas as ajudas (verbas orçamentais e do FEOGA — Garantia), competindo-lhe também assegurar a realização do controlo dessas medidas;

Direcções Regionais de Agricultura (DRAs) – competindo-lhes a aprovação das candidaturas das medidas agro-ambientais (excepto a formação profissional). Presidem às unidades de gestão regionais (UGRs) das medidas de ajuda à cessação da actividade agrícola. Compete-lhes também a realização das acções de controlo e acompanhamento das medidas agro-ambientais, da cessação da actividade e parcialmente das medidas florestais;

Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural (DGDR) — entidade gestora da formação profissional das medidas agro-ambientais, competindo-lhe o seu controlo. Preside também à unidade de gestão nacional (UGN) das medidas de ajuda à cessação da actividade;

Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA) — entidade nacional interlocutora do FEOGA — Garantia, competindo-lhe a coordenação relativa à prestação de contas das verbas do FEOGA — Garantia despendidas pelo IFADAP e o reembolso ao IFADAP dessas verbas.

6.4.2 — Execução financeira em 1997

6.4.2.1 — Dotação orçamental e pagamentos efectuados

As dotações orçamentais para financiamento nacional das medidas de acompanhamento da reforma da PAC, no continente (66), foram ins-

(66) As medidas de acompanhamento da reforma da PAC abrangem também as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, segundo legislação própria. O co-financiamento nacional compete aos respectivos orçamentos regionais, sendo o IFADAP também a entidade pagadora das ajudas.

critas no capítulo 50 — «Investimentos do Plano» no Programa «GM — Medidas Complementares da Reforma da PAC». Essas dotações e a execução orçamental constam do quadro seguinte:

Execução orçamental do Programa do capítulo 50 «GM — Medidas Complementares da Reforma da PAC»

(Em contos)

Descrição	Orçamento inicial	Orçamento final	«Pagamentos efectuados» (CGE)
04.01.03 — «Transferências correntes — Serviços autónomos — FADAP»	363 590	363 590	363 590
08.02.03 — «Transferências de capital — Serviços autónomos — FADAP»	(*a*) 5 212 910	(*a*) 6 488 323	5 874 908
Total	5 576 500	6 851 913	6 238 498

(*a*) Resultante do reforço da dotação através da abertura de crédito especial, por integração do saldo da dotação do ano anterior, no valor de 1 275 413 contos.

Em relação à classificação económica da despesa 08 — «Transferências de capital», das verbas transferidas para o IFADAP para pagamento das ajudas (e igualmente inscritas na despesa do orçamento privativo do IFADAP com a mesma classificação económica), refira-se que as ajudas das medidas de acompanhamento da reforma da PAC em regra não se destinam a financiar despesas de capital por parte das unidades recebedoras (os beneficiários). Em rigor, apenas as verbas orçamentais para o financiamento das despesas de investimento das medidas florestais na agricultura poderão ser consideradas transferências de capital, pelo que a classificação adequada para as restantes verbas seria 04 – «Transferências correntes» ou 05 — «Subsídios», recomendando-se a correspondente alteração da classificação.

Na sua resposta, em anexo, o IFADAP refere:

Embora se reconheça que a recomendação do Tribunal de Contas, no sentido da alteração da classificação das despesas de grande parte das verbas despendidas nas Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC «Transferências de capital» para «Transferências correntes» é pertinente relativamente a algumas das medidas, há razões operacionais que determinam a prática seguida pelo Instituto.

Com efeito, desde o arranque do Programa «Medidas Complementares da Reforma PAC», que a dotação orçamental foi classificada na sua quase totalidade como despesa de capital, dado que uma parte das despesas eram destinadas a financiar, directa ou indirectamente, ajudas ao investimento.

Acresce o facto de se tratarem de medidas co-financiadas pela CE, em que a contrapartida nacional é assegurada pelo capítulo 50 do OE — Investimento do Plano, considerando-se, assim, adequada a classificação da maioria das verbas em despesas de capital.

Em despesas correntes, foram incluídas apenas as verbas necessárias para liquidação dos consumos correntes englobados nas despesas de acompanhamento do Programa efectuadas pelos diversos organismos do MADRP e as ajudas ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 2079/92 (Cessação da actividade).

Em todo o caso, o IFADAP estará disponível para alterar a classificação económica das despesas do Programa no próximo OE, uma vez que o PIDDAC/99 já se encontra em execução e já foram requisitadas e recebidas verbas pela classificação económica utilizada em anos anteriores.

Concordando embora com a conclusão do Tribunal, o IFADAP argumenta que as verbas orçamentais para o co-financiamento das ajudas vêm inscritas no capítulo 50 — «Investimentos do Plano», pelo que considera adequada a classificação da maioria das verbas em «despesas de capital», estando as despesas com o acompanhamento (gestão) das medidas classificadas como «despesas correntes».

É um facto que as subdivisões do capítulo 50 correspondentes aos Programas do PIDDAC com co-financiamento comunitário, cujo serviço executor seja, como é o caso do IFADAP, um serviço com autonomia administrativa e financeira, têm em regra duas rubricas, cuja leitura habitual é:

«Transferências correntes para o serviço autónomo» — verbas para despesas com a gestão do programa;
«Transferências de capital para o serviço autónomo» — verbas para pagamento dos apoios (em regra apoios ao investimento).

Para os programas de apoio ao investimento, a classificação económica «transferências de capital» corresponderá a despesas de capital por parte das unidades recebedoras. Contudo, no programa em análise, tal não sucede relativamente a grande parte das verbas com essa classificação económica. Além disso, nada impede que sejam criadas alíneas àquelas duas rubricas que especifiquem melhor a finalidade económica das diferentes verbas.

Quanto aos «pagamentos efectuados» do Programa do capítulo 50 — «Investimentos do Plano», a CGE/97 regista o valor de 6 238 498 contos, isto é, as verbas requisitadas pelo IFADAP e transferidas para o Instituto. No entanto, o IFADAP veio a repor o saldo da verba requisitada e não utilizada dessas dotações (para integração nas dotações do Programa do OE/98), pelo que o valor efectivamente utilizado pelo IFADAP em 1997 consta do quadro seguinte:

Verbas orçamentais transferidas para o IFADAP e utilização dessas verbas

(Em contos)

Rubrica de classificação económico	«Pagamentos efectuados» (GCE)	Pagamentos efectuados (IFADAP)	Diferença (verbas repostas)
04.01.03 — «Transferências correntes — Serviços autónomos — FADAP»	363 590	82 220	281 370
08.02.03 — «Transferências de capital — Serviços autónomos — FADAP»	5 874 908	5 247 076	627 832
Total	6 238 498	5 329 296	909 202

A CGE/97 regista, assim, como «pagamentos efectuados», neste Programa do capítulo 50, mais 909 202 contos do que as verbas orçamentais efectivamente utilizadas pelo IFADAP no âmbito do Programa.

Em termos de efeitos orçamentais, esta questão vem sendo referida em sucessivos pareceres sobre a CGE. Assim, dado que, em cada ano, a CGE regista como «pagamentos efectuados» o valor saído dos cofres públicos, correspondente às verbas transferidas para os serviços com autonomia não integrados no SIC ([67]) (e, acrescente-se, pelo valor das verbas transferidas respeitantes ao capítulo 50 —«Investimentos do Plano», não integrado no SIC, de todos os serviços), verbas em regra superiores aos pagamentos que

([67]) SIC – Sistema de Informação Contabilístico (veja-se artigos 17.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho — novo regime de administração financeira do Estado).

os serviços efectuam, a despesa orçamental de cada ano encontra-se sobreavaliada, no valor do saldo entre essas verbas transferidas e os pagamentos que os serviços efectivamente realizaram. Para cada serviço, o saldo entre as verbas orçamentais recebidas e os pagamentos efectuados por conta das correspondentes dotações, deverá ser reposto no ano seguinte, até 14 de Fevereiro, constituindo receita orçamental desse ano (através de guias de reposição não abatidas).

Relativamente ao Programa em análise, a despesa orçamental do OE/97 encontra-se sobreavaliada em 909 202 contos, valor que financiou o acréscimo da receita orçamental de 1998 ([68]).

Note-se que, nos Programas com co-financimento comunitário inscritos no capítulo 50 — «Investimentos do Plano», a requisição de verbas em excesso ou da totalidade das respectivas dotações — e não apenas a requisição das dotações necessárias para a cobertura das correspondentes despesas durante o ano económico —, tem sido autorizada em sucessivas leis orçamentais, através do processo de integração de saldos por abertura de créditos especiais [relativamente aos saldos do OE/97 a autorização consta do n.º 10 do artigo 6.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1998)].

Dados os efeitos descritos em termos da transparência das contas públicas, pela sobrevalorização da despesa orçamental anual, a que corresponde o acréscimo da receita orçamental do ano seguinte, o efeito sobre o défice da CGE de cada ano e também o efeito sobre a tesouraria do Estado, o mecanismo da integração de saldos deverá ser utilizado apenas quando indispensável, conforme já recomendam anteriores pareceres sobre a CGE ([69]).

Além da análise, no final do ano económico, quanto à relação entre as verbas orçamentais recebidas pelo IFADAP (valor da CGE), com a utilização dessas verbas pelo Instituto, tem também interesse a análise numa data intermédia significativa e dos efeitos em termos de contas provisórias (subanuais) de execução do OE/97.

Assim, em 30 de Junho de 1997, tendo recebido do OE/97, 2 153 000 contos, o IFADAP havia pago, desde 1 de Janeiro de 1997, no continente, ajudas no valor de 9 756 201 contos, a que corresponde um co-financiamento orçamental de 2 439 050 contos (a que haverá que somar as despesas inteiramente suportadas pelo OE, referidas no ponto seguinte). Nos meses de Julho e Agosto, em que o IFADAP também não requisitou verbas do OE do Programa, a parte do co-financiamento orçamental das ajudas pagas nesses meses foi de 261 489 contos (novamente sem considerar outras despesas que são financiadas exclusivamente pelo OE). Considerando apenas as ajudas pagas, a execução orçamental do programa («pagamentos efectuados»), em 30 de Junho de 1997 e 31 de Agosto de 1997 (2 153 000 contos), está subavaliada nessas datas, respectivamente, em 286 050 contos e 547 538 contos em relação à execução financeira real.

A subavaliação (ou, noutros casos, a sobreavaliação) das despesas orçamentais em períodos subanuais, implica nomeadamente que as contas provisórias trimestrais (de execução do OE) não traduzam a execução financeira real, mas apenas o valor dos fundos saídos dos cofre públicos, nos termos já referidos relativamente ao final do ano (CGE).

Em relação às Medidas Complementares da Reforma da PAC, quanto ao seu financiamento e em termos de tesouraria do IFADAP, note-se que 75 % dessas verbas provêm do FEOGA — Garantia, não passando pelo OE. Do valor correspondente à parte do FEOGA — Garantia nas ajudas pagas num mês, o IFADAP é reembolsado pelo INGA no mês seguinte. Atendendo à irregularidade dos montantes mensais das ajudas pagas, a um mês de elevado montante de pagamentos corresponde o seguinte de elevado montante de reembolsos de verbas do FEOGA — Garantia, suficiente para cobrir o pagamento das ajudas nesse mês (e por vezes nos seguintes), sem necessidade da requisição de novas verbas orçamentais. Assim, justifica-se, em termos de tesouraria, a existência de períodos subanuais em que a parte do OE nos pagamentos efectuados é superior à verbas do OE recebidas pelo IFADAP.

Na sua resposta o IFADAP refere:

A dificuldade em estabelecer com exactidão previsões correctas de pagamentos de ajudas, decorre do facto dos pagamentos estarem dependentes, em grande parte, da apresentação dos pedidos por parte das direcções regionais de agricultura, que não tem uma regularidade definida. Deste modo, torna-se bastante difícil estabelecer um programa de requisições de fundos adequado ao ritmo dos pagamentos dos compromissos assumidos para com os beneficiários, pelo que ao longo do ano poderão existir períodos de desajustamento entre as verbas requisitadas e as verbas pagas no âmbito do Programa, tal como é reconhecido no anteprojecto de parecer do Tribunal de Contas.

6.4.2.2 — Verbas orçamentais e do FEOGA — Garantia

A verba referida de 5 329 296 contos, correspondendo à execução financeira real do Programa do capítulo 50 (após a reposição do saldo das dotações) corresponde a:

	Contos	
25 % das ajudas pagas (no continente)	4 934 927	(92,6 %)
Despesas de gestão das «Medidas»	201 884	(3,8 %)
Comissões do IFADAP suportadas pelo OE	192 485	(3,6 %)
	5 329 296	

As despesas de gestão das «Medidas» (e as comissões do IFADAP) não são elegíveis para financiamento pelo FEOGA — Garantia.

No quadro seguinte é apresentada a execução financeira das medidas de acompanhamento da reforma da PAC, por Regulamento: ajuda total paga, despesas de acompanhamento, comissões do OE, e as respectiva fonte de financiamento (OE e FEOGA — Garantia):

Execução financeira — verbas orçamentais e do FEOGA — Garantia (1997)

(Em contos)

Regulamentos	Ajudas	Despesas de gestão	Comissões sobre o Estado	Total da despesa	Financiamento	
					OE	FEOGA
	(1)	(2)	(3)		0,25 × (1) + (2) + (3)	0,75 × (1)
N.º 2078 — «Agro-ambientais»	11 230 447	141 706	171 222	11 543 375	3 120 537	8 422 838
N.º 2079 — «Cessação de actividade»	452 656	29 578	–	482 234	142 741	339 492
N.º 2080 — «Medidas florestais»	8 056 618	30 600	21 263	8 108 481	2 066 018	6 042 464
Total	19 739 721	201 884	192 485	20 134 090	5 329 296	14 804 794
Percentagem	(98,0)	(1,0)	(1,0)	(100)	(26,5)	(73,5)

Fonte. — IFADAP.

Observações:

(1) O valor das ajudas (19 739 721 contos) é o valor das ajudas pagas entre 1 de Janeiro de 1997 e 31 de Dezembro de 1997 (19 777 754 contos) deduzido das devoluções pelos beneficiários (38 033 contos).
(2) As despesas de gestão (despesas de acompanhamento) respeitam a despesas realizadas por entidades públicas, sobretudo pelas DRAs, pagas pelo IFADAP.
(3) As comissões do IFADAP suportadas pelo OE são analisadas no ponto seguinte.

([68]) Em termos de efeitos sobre o défice da CGE de cada ano, dado tratar-se de um procedimento continuado, à despesa sobreavaliada de cada ano, é necessário deduzir a receita orçamental que provém de idêntica sobreavaliação da despesa do ano anterior e que é transferida para receita orçamental do ano. Assim, considerando o efeito do Programa sobre o défice da CGE/97, à sobrevalorização da despesa do OE/97 em 909 202 contos, correspondeu uma sobrevalorização da receita do OE/97 em 1 275 413 contos (resultante da integração do saldo da dotação do OE/96, já referida). Para o conjunto dos programas do capítulo 50 de que o IFADAP é entidade pagadora, refira-se que o Instituto repôs em 1997 (constituindo receita do OE/97) o montante de 18,7 milhões de contos, para a abertura de créditos especiais por integração de saldos, tendo reposto em 1998 o montante de 20,2 milhões de contos, para a abertura de tais créditos especiais neste ano (verbas que constituíram despesa adicional do OE/97).

([69]) A análise global do processo de integração de saldos, em 1997, consta do presente parecer [capítulo IV, ponto 4.1.2, alínea *b*)].

Assim do total da despesa, 98,0 % (19 739 721 contos) referem-se a ajudas pagas em 1997, e 2,0 % (394 369 contos) a despesas de acompanhamento e comissões do OE, correspondendo o financiamento do OE a 26,5 % (5 329 296 contos) e do FEOGA — Garantia a 73,5 % (14 804 794 contos).

Apresentando o quadro anterior na forma do mapa XI — PIDDAC anexo ao OE ([70]) observa-se:

Programa do PIDDAC «Medidas Complementares da Reforma da PAC» — execução em 1997

(Em contos)

Projecto/fontes de financiamento	OE/97 — Capítulo 50 (financiamento nacional)	Outras fontes (financiamento comunitário)	Total	Percentagem
Medidas agro-ambientais (Regulamento n.º 2078/92)	3 120 537	8 422 838	11 543 375	(57,3)
Cessação de actividade (Regulamento n.º 2079/92)	142 741	339 492	482 234	(2,4)
Medidas florestais (Regulamento n.º 2080/92)	2 066 018	6 042 464	8 108 481	(40,3)
Total	5 329 296	14 804 794	20 134 090	(100,0)
Percentagem	(26,5)	(73,5)	(100)	

Assim, por projectos do Programa do PIDDAC, as medidas agro-ambientais representaram 11,5 milhões de contos (57,3 %), as medidas florestais 8,1 milhões de contos (40,3 %) e a cessação da actividade agrícola 0,5 milhões de contos (2,4 %), totalizando 20,1 milhões de contos.

6.4.2.3 — Comissões do IFADAP suportadas pelo OE

Como já foi referido, na verba correspondente ao financiamento orçamental incluem-se 192 485 contos de comissões do IFADAP, constituindo receitas próprias do Instituto.

Pelo despacho conjunto n.º A-8/95-XII, dos Ministros das Finanças e da Agricultura, de 5 de Abril de 1995 (*Diário da República,* 2.ª série, n.º 98, de 27 de Abril de 1995), que cria comissões relativas ao PAMAF e às medidas complementares da reforma da PAC, foi o IFADAP autorizado, no que se refere ao Programa «Medidas Complementares da Reforma da PAC», a cobrar uma comissão, suportada pelas verbas do referido Programa do capítulo 50 do OE, de 1,5 % sobre o valor das ajudas pagas no âmbito das medidas do Regulamento n.º 2078/92 (agro-ambientais) e sobre o valor dos prémios por perda de rendimento do Regulamento n.º 2080/92 (medidas florestais), e uma comissão de 1 % sobre o valor das ajudas ao investimento deste último Regulamento.

O despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, de 28 de Maio de 1996 (*Diário da República,* 2.ª série, de 14 de Junho de 1996), que institui as taxas remuneratórias a cobrar pelo IFADAP, sobre beneficiários privados e públicos, determina pelo n.º 4 que: «São revogados os despachos conjuntos n.os A-8/95-XII, de 27 de Abril de 1995, e A-57/95-XII, de 10 de Julho de 1995, relativos, respectivamente, ao PAMAF e ao PROPESCA.»

Se a redacção do n.º 4 do despacho conjunto de 28 de Maio de 1996 fosse: «São revogados os despachos conjuntos n.os A-8/95-XII, de 27 de Abril de 1995, na parte relativa ao PAMAF, e A-57/95-XII, de 10 de Julho de 1995, relativo ao PROPESCA», a interpretação seria inequívoca, isto é, mantinham-se as comissões relativas às medidas complementares da reforma da PAC. Esta redacção corresponde à interpretação feita pelo IFADAP, constante da sua resposta em anexo, da efectiva redacção do n.º 4, do despacho conjunto de 28 de Maio de 1996 que, contudo, não é tão clara.

Assim, são possíveis duas interpretações do n.º 4 do despacho conjunto de 28 de Abril de 1996:

- O despacho conjunto n.º A-8/95-XII, foi revogado na sua totalidade, conforme a interpretação dada no relato de auditoria enviado às entidades auditadas, reconhecendo embora que a expressão: «É revogado o despacho conjunto n.º A-8/95-XII, de 27 de Abril de 1995, relativo ao PAMAF» é errónea, visto que este despacho conjunto também dispõe sobre as comissões do Estado para as medidas de acompanhamento da reforma da PAC;
- O despacho conjunto n.º A-8/95-XII, de 27 de Abril de 1995, foi revogado apenas quanto às comissões do PAMAF, entendendo-se a redacção do n.º 4 do despacho conjunto de 28 de Abril de 1996 apenas como má técnica legislativa, visto que não discrimina que a revogação se aplica apenas ao PAMAF.

Tratando-se de uma questão que diz respeito ao financiamento orçamental do IFADAP, através de comissões pagas pelo Estado por verbas de programas do capítulo 50, ou, em sua substituição, através de verbas do Orçamento do Estado destinadas directamente ao seu orçamento de funcionamento, coloca-se ao nível das relações entre o Instituto e a tutela, e na forma mais transparente de evidenciar as receitas próprias do Instituto, em que estão incluídas essas comissões pagas pelo Estado. Assim, e dado que a interpretação do disposto no n.º 4 do despacho conjunto de 28 de Maio de 1996 oferece dúvidas, o Tribunal recomenda que a sua redacção seja clarificada.

6.4.2.4 — Execução financeira constante da «conta de gerência» do IFADAP

No que se refere às medidas de acompanhamento (ou complementares) da reforma da PAC, a «conta de gerência» destinada à DGO apresenta vários subagrupamentos económicos e rubricas que não existiam no orçamento privativo (e não constavam dos correspondentes mapas anexos às requisições de fundos como justificativos das verbas a aplicar).

Na sua resposta, refere o IFADAP:

> *Em relação às divergências apontadas entre as rubricas de despesa da «conta de gerência» enviada à DGO (quadro V do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril) e as rubricas constantes do orçamento privativo e das correspondentes requisições de fundos, podem ser justificadas pelas seguintes razões:*
>
> *As requisições de fundos são efectuadas com base nos orçamentos iniciais constantes do mapa XI e do orçamento privativo, sendo ajustadas apenas pelas alterações orçamentais realizadas no referido mapa, nomeadamente as que resultam de integrações de saldos, reforços, anulações, retenções, etc. Como o Instituto tem necessidade de requisitar previamente os fundos para cobertura da contrapartida nacional das ajudas a liquidar aos beneficiários, não se conhecem* a priori *com exactidão, as rubricas em que vão ser executadas as despesas, dada a diversidade de beneficiários privados que recebem ajudas e a necessidade de enquadrar despesas efectuadas por outros organismos do MADRP sem autonomia financeira e cujas despesas estão incluídas no orçamento privativo do IFADAP.*
>
> *Deste modo, não é possível fazer comparações de forma directa entre as rubricas constantes das requisições de fundos e as rubricas de execução final realizada, dado que o Instituto procede periodicamente a ajustamentos nas rubricas de despesa do seu orçamento privativo. Aquelas alterações não pode ser repercutidas nas requisições de fundos, uma vez que já foram processadas.*

Analisando esta resposta, refira-se que o IFADAP requisitou verbas do programa em Março, Maio, Setembro e Dezembro de 1997 e Janeiro de 1998, pelo que as alterações que tenham existido ao orçamento privativo podiam ser repercutidas pelo menos nas últimas requisições de fundos. Que os mapas anexos às requisições de fundos (de verbas aplicadas à data da requisição e a aplicar, por rubrica de classificação económica) tomem por base o orçamento privativo inicial, apenas alterado para reflectir as alterações que existam no respectivo programa do Orçamento do Estado, e não o orçamento privativo «periodicamente ajustado», significa que esses mapas contêm informação desajustada, com menor credibilidade.

([70]) Não existe um mapa de publicação obrigatória, com a execução anual real do(s) Programa(s) do PIDDAC, com uma estrutura idêntica à do mapa XI anexo ao OE, com a decomposição por projectos e fontes de financiamento.

De notar que na «conta de gerência», o agrupamento económico 08 — «Transferências de capital» (para empresas privadas, serviços autónomos, administração local, instituições particulares e famílias) inclui também as comissões do OE e parte das despesas com a gestão das medidas. Assim, o total do agrupamento económico 08 — «Transferências de capital» corresponde a:

	Contos	
25% das ajudas pagas (no continente ...	4 934 927	(94,1 %)
Comissões do IFADAP suportadas pelo OE	192 485	(3,7 %)
Parte das despesas de acompanhamento das «medidas»	118 733	(2,2 %)
	5 246 145	(100 %)

Assim, 311 218 contos, valor correspondente a 5,9 % das despesas com a classificação económica «Transferências de capital», não diz respeito ao co-financiamento orçamental das ajudas pagas, como essa classificação económica deixava supor.

Na sua resposta, refere o IFADAP:

As despesas de acompanhamento e as comissões do IFADAP não são despesas elegíveis, pelo que têm de ser obrigatoriamente financiadas pelo OE, independentemente de se tratarem de despesas correntes ou de capital.

Quanto às comissões que o IFADAP está autorizado a cobrar através do PIDDAC, salienta-se que o procedimento habitualmente utilizado é o de adicionar as comissões às despesas nas referidas rubricas de execução, assumindo assim a mesma classificação económica da despesa a que está associada.

Em relação ao referido anteriormente e à resposta, tenha-se em atenção que não está em causa o financiamento orçamental obrigatório das despesas de acompanhamento (gestão) do programa e das comissões do IFADAP. As questões que se colocam são ao nível da classificação económica dessas despesas.

Assim, o valor de 118 733 contos de despesas de acompanhamento (despesas realizadas maioritariamente pelas DRAs e outras entidades públicas sem autonomia), foi incluído nas despesas das rubricas de transferências de capital para empresas privadas, para serviços autónomos, administração local, instituições particulares ou famílias, o que não corresponde à realidade.

Quanto às comissões do IFADAP suportadas pelo OE (192 485 contos) classificadas também como despesa resultante de «Transferências para empresas privadas/serviços autónomos/[...]/famílias», tal despesa não existiu, isto é, essa verba não foi transferida para essas entidades. As comissões constituem receita própria do Instituto, para financiamento das suas próprias despesas. Assim, o Tribunal recomenda que o procedimento — ao nível do Orçamento do Estado e do orçamento privativo —, de adicionar as comissões do IFADAP às rubricas com a classificação económica transferência de verbas para outras entidades seja revisto, passando a figurar como valor dessas transferências apenas o efectivamente realizado, claramente separado das comissões suportadas pelo OE destinadas às despesas de funcionamento e de investimento do próprio Instituto.

No que se refere à despesa co-financiada pelo FEOGA — Garantia das medidas de acompanhamento da reforma da PAC, e ao contrário da despesa financiada por verbas orçamentais, não se encontra discriminada na «conta de gerência» (estando agregada a despesas financiadas pelo FEOGA — Orientação e outras fontes). Assim, e notando que não existe em termos de execução financeira real um mapa com a estrutura do mapa XI — PIDDAC (anexo ao OE), com as verbas do OE e comunitárias por programa, também a «conta de gerência» não permite conhecer a execução financeira real do programa, quanto às despesas financiadas pelo OE e às despesas financiadas pelo FEOGA — Garantia.

Assim, além da recomendação antes referida no ponto 6.4.2.1, considera-se necessária uma melhor classificação das despesas em termos de «conta de gerência».

Na sua resposta o IFADAP refere:

Relativamente à questão de o IFADAP apresentar na «conta de gerência» (quadro V do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril) as despesas do FEOGA — Garantia e do FEOGA — Orientação e de outras fontes agregadas numa única rubrica «FEOGA e Outras fontes», este procedimento resulta de aspectos de ordem prática, da diversidade de despesas associadas às várias fontes de financiamento e do sistema de organização contabilística do Instituto.

Refira-se que a actividade do IFADAP no âmbito dos apoios aos Sectores da Agricultura e das Pescas, abrange grande número de programas e projectos com comparticipações nacionais inscritas no capítulo 50, nos Orçamentos Regionais da Madeira e dos Açores, no Ministério da Defesa Nacional, no FEOGA — Orientação, no IFOP, no FEOGA — Garantia, no FSE e no OSS, etc., tornando-se extremamente difícil e onerosa a individualização por cada programa das fontes de financiamento e da despesa das ajudas pagas aos beneficiários, para além do capítulo 50.

De qualquer forma, embora aquela informação não esteja incluída na «conta de gerência», o Instituto poderá obtê-la através dos registos micro-informáticos extracontabilísticos existentes.

O número de programas e de apoios de que o IFADAP é entidade executora e ou pagadora é de facto elevado. É também um facto que relativamente às medidas de acompanhamento da reforma da PAC, para o ano de 1997, o IFADAP disponibilizou através de mapas extracontabilísticos toda a informação necessária ([71]), que foi confrontada com a documentação de prestação de contas do IFADAP (à Direcção-Geral do Orçamento e também ao FEOGA — Garantia, através do INGA). A questão que se coloca relativamente aos mapas extracontabilísticos é que necessitam de ser confrontados com os documentos de prestação de contas, confrontação que não é possível se estes documentos não estiverem estruturados por forma a permitir essa confirmação.

6.4.3 — Caracterização das ajudas concedidas

6.4.3.1 — Medidas agro-ambientais (excepto formação profissional)

Estas ajudas são concedidas por um período de cinco anos, pagas anualmente, devendo o beneficiário em cada um dos quatro anos seguintes ao da candidatura confirmar ou alterar os dados da candidatura. Durante esse período o beneficiário está obrigado a cumprir os compromissos previstos para cada medida. Em caso de incumprimento contratual, se o contrato for rescindido, o beneficiário terá que devolver, com juros, as ajudas recebidas. Estas ajudas distinguem-se, assim, das ajudas anuais do INGA, também financiadas pelo FEOGA — Garantia.

O sistema das ajudas agro-ambientais, estabelecido na Portaria n.º 688/94, de 23 de Julho, e nas portarias que estabelecem os regimes específicos dessas ajudas (baseado em unidades de gestão regionais e numa unidade de gestão nacional) foi reestruturado pela Portaria n.º 745-O/96, de 18 de Dezembro. A partir de 1997 a gestão das medidas é assegurada pelas DRAs e pelo IFADAP.

As medidas agro-ambientais são constituídas por quatro grupos:

Grupo I — «Medidas de diminuição dos efeitos poluentes na agricultura». — Estas medidas têm por objectivo incentivar os agricultores a utilizarem de uma forma mais racional os produtos químicos, a adoptarem métodos de luta alternativos contra pragas e doenças e promoverem sistemas de produção menos intensivos com obtenção de produtos de maior qualidade. São as seguintes as medidas que integram este grupo:

Medida 2 — Luta química aconselhada;
Medida 3 — Protecção integrada;
Medida 4 — Produção integrada;
Medida 5 — Agricultura biológica.

Grupo II — «Extensificação e ou manutenção de sistemas agrícolas tradicionais». — As ajudas deste grupo têm como objectivo apoiar sistemas extensivos, tradicionais em Portugal, permitindo a sua manutenção e evitando a desertificação de vastas zonas do interior do País. É constituído pelas seguintes medidas:

Manutenção de sistemas agrícolas tradicionais extensivos:

Medida 6 — Sistemas policulturais tradicionais do Norte e Centro;

Sistemas arvenses extensivos:

Medida 7 — Sistemas cerealíferos de sequeiro;
Medida 8 — Lameiros;
Medida 9 — Sistemas forrageiros extensivos;

Sistemas arbóreos-arbustivos tradicionais:

Medida 10 — Olival tradicional;
Medida 11 — Figueiral de Torres Novas;
Medida 12 — Vinha em socalcos na Região Demarcada do Douro;

Fruticultura tradicional:

Medida 13 — Fruteiras de variedades regionais;
Medida 14 — Pomares tradicionais de sequeiro do Algarve;

([71]) Para os anos anteriores tais mapas extracontabilísticos não existiam.

Medida 15 — Amendoais tradicionais de sequeiro;
Medida 16 — Montado de azinho;
Medida 17 — Reconversão de terras aráveis em pastagens extensivas (não implementada);
Medida 18 — Apoio à manutenção de raças autóctones ameaçadas de extinção;
Medida 19 — Extensificação da produção pecuária (não implementada).

Grupo III — «Conservação de recursos e da paisagem rural». — Para travar o crescente abandono de determinadas áreas agrícolas e florestais, este grupo de medidas tem, nomeadamente, o objectivo de as ordenar e controlar o aumento de incêndios florestais e consequente erosão e degradação da paisagem. Fazem parte deste grupo as medidas:

Medida 20 — Manutenção de superfícies florestais abandonadas;
Medida 21 — Manutenção de superfícies florestais complementares de explorações agrícolas;
Medida 22 — Preservação de maciços de espécies arbóreas ou arbustivas autóctones;
Medida 23 — Manutenção de terras agrícolas no interior de superfícies florestais;
Medida 24 — Planos zonais — Programa Zonal de Castro Verde.

Nos quadros seguintes caracterizam-se as ajudas concedidas das medidas agro-ambientais, em termos de valores acumulados em 15 de Outubro de 1997, das candidaturas de 1994 a 1997 (inclusive), no que se refere aos três grupos.

O total de beneficiários das medidas, 132 924, é elevado, se se atender ao conjunto de procedimentos que cada candidatura envolve, durante cinco anos ([72]).

As medidas do *grupo II — «Extensificação ou manutenção dos sistemas agrícolas tradicionais extensivos»* concentram 83,5 % dos beneficiários das medidas, como se observa pelo quadro seguinte:

Grupos de medidas	Beneficiários		Área	
	Número	Percentagem	Número de hectares	Percentagem
II — Extensificação ou manutenção dos sistemas agrícolas tradicionais extensivos	110 982	(83,5)	513 160	(80,0)
III — Conservação dos recursos e da paisagem rural	19 824	(14,9)	80 699	(13,0)
I — Diminuição dos efeitos poluentes na agricultura	2 118	(1,6)	24 612	(4,0)
Total	132 924	(100)	618 471	(100)

A área total objecto da ajuda é de 618 471 ha (notando, embora, que há situações em que a mesma superfície pode ser objecto de ajuda de várias medidas), o que representará cerca de 15,6 % da superfície agrícola útil (SAU).

A distribuição das áreas pelos três grupos de ajudas, de certo modo mede o grau de realização dos diferentes objectivos pretendidos com as medidas agro-ambientais.

Assim, e dado que os grupos II e III não são de natureza muito diferente, pode dizer-se que 96 % da área é objecto de ajuda à manutenção dos sistemas agrícolas tradicionais, como uma ajuda adicional ao rendimento dos agricultores. Apenas 4% da área total é objecto da ajuda à diminuição dos efeitos poluentes da agricultura.

A ajuda média por hectare é de apenas 19,3 contos, sendo no entanto o valor da ajuda por hectare bastante diferenciado por medida.

Em relação à ajuda média anual concedida a cada beneficiário (as ajudas são concedidas por 5 anos) é de apenas 99 contos. De notar que 15 das 21 medidas, têm um valor da ajuda anual média inferior a 100 contos, o que se traduz numa percentagem muito elevada de beneficiários com ajudas anuais entre os 30 e os 100 contos. Traduzindo esses valores no preço do salário diário de um trabalhador rural, ou no custo/hora de meios mecânicos, pode concluir-se que essas ajudas não constituem meios financeiros significativos para alterar práticas agrícolas tradicionais, reforçando a ideia que se trata antes de ajudas, reduzidas, ao rendimento dos agricultores ([73]).

Apesar dos valores médios baixos (das áreas de exploração, ajuda/hectares e ajuda/beneficiário), dado o elevado número de beneficiários, em 15 de Outubro de 1997, a ajuda anual média das medidas agro-ambientais representava 13,1 milhões de contos.

Sendo a conjugação dos vários factores (número de beneficiários, área, ajuda/hectare), no quadro seguinte referem-se as medidas com maior ajuda anual média (superior a 500 000 contos):

(Em contos)

Medidas	Total da ajuda anual média	Percentagem
6 — Sistemas policulturais tradicionais do norte e centro	2 907 503	(22,1)
10 — Olival tradicional	1 396 238	(10,6)
18 — Apoio à manutenção de raças autóctones	1 220 255	(9,3)
21 — Manutenção de superfícies florestais no interior de explorações agrícolas	1 097 611	(8,3)
9 — Sistemas forrageiros extensivos	1 090 225	(8,3)
3 — Protecção integrada	715 311	(5,4)
16 — Montado de azinho	572 152	(4,4)
Outras medidas	4 150 438	(31,6)
Total	13 149 733	(100,0)

Note-se que se trata de valores referentes à ajuda anual, a multiplicar por cinco anos, totalizando cerca de 65,7 milhões de contos.

6.4.3.2 — Medidas agro-ambientais — formação profissional

Este grupo de medidas pretende favorecer a formação de agricultores e técnicos sobre introdução de métodos de produção agrícola e florestal compatíveis com as exigências da protecção do ambiente e dos recursos naturais e a preservação do espaço natural e da paisagem.

O grupo é constituído pelas seguintes medidas:

Acções de formação;
Acções de sensibilização;
Acções de formação complementar ou estágios;
Instalação e manutenção de campos de demonstração.

As medidas de formação profissional encontram-se regulamentadas pela Portaria n.º 693/94, de 23 de Julho, alterada quanto aos valores pela Portaria n.º 393/96, de 21 de Agosto, e quanto ao sistema de gestão pela Portaria n.º 745-O/96, de 18 de Dezembro. Estas medidas, a partir de 1997 são geridas pela Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural.

Desde 1994 e a até 31 de Dezembro de 1997 foram aprovadas:

78 acções de sensibilização, das quais 29 das DRAs e as restantes promovidas por cooperativas agrícolas, associações de produtores e outras organizações;
232 cursos (acções) de formação, na sua maioria destinadas a agricultores, dos quais 4 promovidos por DRAs e as restantes por cooperativas, associações de produtores ou outras, estabelecimentos de ensino e outras entidades públicas;
8 candidaturas a estágios;
58 campos de demonstração, dos quais 22 por DRAs, sendo os restantes de cooperativas, associações de agricultores e outras associações, instituições de ensino e outras entidades públicas, e de agricultores a título principal (9 campos de demonstração).

6.4.3.3 — Cessação da actividade agrícola

O Regulamento (CEE) n.º 2079/92, do Conselho, de 30 de Junho, instituiu um regime comunitário de ajudas à reforma antecipada na agricultura, considerando que estas ajudas contribuirão para: proporcionar um rendimento aos agricultores idosos que decidam cessar a actividade agrícola; favorecer a substituição desses agricultores idosos por agricultores que possam melhorar a viabilidade económica das explorações; reafectar terras agrícolas a utilizações não agrícolas quando a sua afectação a fins

([72]) O número de beneficiários das diferentes medidas é superior ao número de beneficiários individualmente considerados, visto que cada beneficiário individual pode receber ajudas de várias medidas, até um valor limite para a acumulação das ajudas.

([73]) Os valores médios das ajudas serão aumentados a partir de 1998, dadas as alterações introduzidas pela Portaria n.º 85/98, de 19 de Fevereiro.

agrícolas não seja possível em condições de viabilidade satisfatória; proporcionar um rendimento aos familiares e assalariados agrícolas idosos que percam o emprego na sequência da reforma antecipada do agricultor. Podem candidatar-se agricultores com idades compreendidas entre os 55 e os 64 anos, sendo as ajudas pagas durante um período de 15 anos.

Estas ajudas estão regulamentadas pela Portaria n.º 854/94, de 22 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Portarias n.os 135/96, de 2 de Maio, e 424/98, de 21 de Junho. O seu sistema de gestão baseia-se em unidades de gestão regionais (a que preside a respectiva DRA) e por uma unidade de gestão nacional (presidida pela DGDR).

A ajuda a conceder ao agricultor ou agricultor e cônjuge é calculada tendo em conta:

Uma indemnização de base anual de 2656,5 ecus [531,3 contos ([74])], ou no caso de o beneficiário se apresentar com o seu cônjuge, de 4347 ecus (869,4 contos),

Acrescida de um prémio complementar de 289,8 ecus/ano (58 contos) por hectares de regadio, vinha ou pomar, e de 72,5 ecus/ano (14,5 contos) por hectares de sequeiro.

A ajuda é paga em prestações mensais até ao limite de 555,5 ecus/mês (111,1 contos/mês ou 1333,2 contos/ano) quando se trate apenas do agricultor, ou de 694,3 ecus/mês (138,9 contos/mês ou 1666,3 contos/ano), tratando-se de agricultor e respectivo cônjuge.

Estes valores são aplicáveis apenas quando a cessação da actividade ocorre aos 55 anos (idade mínima para a cessação) e o beneficiário contribua para a segurança social durante um período que lhe permita obter a reforma no âmbito da segurança social com a idade normal para essa reforma [actualmente 65 anos, para os homens ([75])].

No cálculo das ajudas são considerados os seguintes decréscimos em relação aos valores (de base) antes indicados:

2,5 pontos percentuais por cada ano a partir da idade mínima para a cessação (55 anos) até à idade da cessação (que não pode ocorrer depois da idade normal para a reforma);

3 pontos percentuais por cada ano entre a da idade mínima para a reforma no âmbito do regime geral da segurança social (65 anos para os homens ou a idade fixada para as mulheres) e a idade em que o beneficiário reúne as condições para se reformar (e que não pode ultrapassar 70 anos).

Também, para que a ajuda atinja o valor limite, é necessário que a área de exploração tenha uma área bastante acima das áreas médias das explorações das várias regiões, com excepção do Alentejo.

Assim, a ajuda máxima referida para agricultores, de 111,2 contos/mês é um valor limite, bastante superior ao valor médio da ajuda concedida, de 71 300$/mês.

O pagamento da ajuda durante o período de 15 anos, mantém-se constante durante 10 anos, decrescendo 10 pontos percentuais por ano nos últimos 5 anos.

Até à reforma do beneficiário no âmbito da segurança social a ajuda pode ser designada pré-reforma. Quando o beneficiário passe a receber uma pensão de reforma no âmbito do regime nacional de segurança social, a ajuda passará a constituir um complemento de reforma, de montante equivalente à diferença entre o valor da ajuda atribuída e o valor da respectiva reforma e do montante adicional da pensão. Em caso de morte do beneficiário, a ajuda continua a ser paga nas mesmas condições ao seu cônjuge, descendentes menores em 1.º grau ou outras pessoas a cargo, deduzida, se for caso disso, da pensão de sobrevivência.

Quanto à distribuição regional (área das DRAs) das candidaturas aprovadas, até Julho de 1998, verificava-se:

Região	Número de candidatos	Percentagem	Área total (hectares)	Percentagem
Entre Douro e Minho	188	29,1	911	10,4
Trás-os-Montes	112	17,4	1 255	14,4
Beira Litoral	87	13,5	510	5,8
Beira Interior	69	10,7	1 007	11,5
Ribatejo e Oeste	117	18,1	1 169	13,4
Alentejo	69	10,7	3 848	44,0
Algarve	3	0,5	43	0,5
Total	645	100	8 738	100,0

([74]) Os valores das ajudas vêm expressos na legislação em ecus. Na sua conversão em contos utilizou-se o câmbio aproximado de 1 ecus = 0,2 contos.

([75]) A idade normal de reforma para as mulheres é determinada, em cada ano, pelo artigo 22.º da Lei n.º 329/93, de 25 de Setembro.

As regiões com maior número de candidaturas são as de Entre Douro e Minho (188), Ribatejo e Oeste (117) e Trás-os-Montes (112), sendo a distribuição geográfica das candidaturas bastante irregular, em resultado de vários factores, económicos, sociais e culturais, características regionais das explorações agrícolas e da divulgação da medida.

Em resultado das áreas mínimas de acesso a estas medidas, as explorações de menor dimensão, em princípio com menor viabilidade, não têm área suficiente para serem objecto de ajuda à cessação da actividade agrícola, o que restringe a aplicação destas ajudas.

Salienta-se nas respostas do IFADAP e da DGDR, a necessidade de ser ponderada a condição de acesso, em termos de área mínima ou em termos de dimensão económica mínima das explorações agrícolas, dado que a Portaria n.º 202/70, de 21 de Abril, com base na qual se determinam as áreas para efeitos de acesso às ajudas, carece de actualização.

6.4.3.4 — Medidas florestais na agricultura

Estas ajudas são geralmente constituídas por subsídio ao investimento e por prémios (de manutenção e por perda de rendimento):

Subsídio a fundo perdido ao investimento — podendo atingir 100 % das despesas de investimento;

Prémio anual de manutenção – de 85 ecus (17 contos) por hectare arborizado, durante os primeiros cinco anos, destinado a cobrir os custos decorrentes das operações de manutenção das superfícies arborizadas constantes do projecto de investimento.

Com excepção da arborização com espécies de crescimento rápido (eucalipto e choupo) e dos organismos da administração central ou local, bem como os agricultores que já beneficiem das ajudas à reforma antecipada, os beneficiários de ajudas à arborização têm também direito ao:

Prémio anual por perda de rendimento — entre 109 e 266 ecus (entre 21,8 e 53,2 contos) por hectare arborizado, durante 10, 15 ou 20 anos (conforme a espécie florestal, o tipo de beneficiário e a classe de área), destinado a compensar as perdas de rendimento decorrentes da arborização da superfície agrícola.

Estas ajudas encontram-se regulamentadas pela Portaria n.º 199/94, de 6 de Abril, alterada pela Portaria n.º 216/96, de 14 de Junho, que atribui ao IFADAP a gestão destas medidas.

Em 31 de Outubro de 1997, o número de projectos definitivamente aprovados (i. e, após o início dos trabalhos) totalizava 3963, com a área total de 96 445 ha. Esta área representa cerca de 2,4% da superfície agrícola útil e de 3,1% da área florestal. O quadro seguinte caracteriza as ajudas concedidas nessa data, quanto aos valores totais e valores médios:

(Em contos)

	Valores
Subsídio ao investimento:	
Número de beneficiários (número de projectos)	3 963
Área total (número de hectares)	96 445
Área média/beneficiário (hectares)	24,3
Subsídio ao investimento	16 849 951
Subsídio médio ao investimento/hectare	174,71
Prémio de manutenção:	
Área total (número de hectares)	96 512
Prémio total (5 anos)	9 394 787
Prémio anual	1 878 957
Prémio/hectare/ano	19,5
Prémio/hectare (5 anos)	97,5
Prémio por perda de rendimento:	
Área total (número de hectares)	96 240
Prémio total [20 anos (*a*)]	73 912 914
Prémio total anual	3 695 646
Prémio médio/hectare/ano	38,4
Prémio médio/hectare [20 anos (*a*)]	768

(*a*) Valor estimado, considerando o prémio por perda de rendimento pago por um período de 20 anos.

A área média dos projectos (24,3 ha) é relativamente elevada e resulta do elevado número de projectos de florestação do Alentejo, que concentra 22,2 % dos projectos de florestação e 46,9% da área total, sendo a área média de cada projecto de 45 ha, muito superior aos projectos da Beira Litoral (2,3 ha) e de Entre Douro e Minho (3,1 ha).

Quanto ao valor das ajudas aos projectos aprovados (considerando a duração total dos prémios) verifica-se:

	Milhões de contos
Subsídio ao investimento	16,8
Prémio de manutenção	9,4
Prémio por perca de rendimento	73,9
Total	100,1

De notar a importância do prémio por perda de rendimento, por se tratar de um valor a pagar (geralmente) durante 20 anos.

6.4.4 — Resultados da verificação quanto à concessão, controlo e pagamento das ajudas. Conclusões e recomendações

Dada a diversidade e complexidade das medidas (agro-ambientais, ajuda à cessação da actividade e medidas florestais), no que se refere às condições de elegibilidade, controlo e acompanhamento das ajudas, a gestão das medidas é complexa, envolvendo um grande volume de trabalho por parte do IFADAP, das DRAs, da DGDR e do INGA.

De acordo com a análise efectuada, constante do relatório de auditoria, referem-se em seguida as conclusões e as recomendações relativamente aos aspectos susceptíveis de serem melhorados.

6.4.4.1 — Medidas agro-ambientais (excepto formação profissional)

a) *Identificação das superfícies de acordo com o Sistema de Identificação Parcelar (parcelário).* — Até 1997, inclusive, as áreas totais dos prédios eram geralmente comprovadas através de cadernetas prediais (cadastro rústico, abrangendo o sul do País) e de certidões de teor das finanças (no norte do País).

Destaca-se a conclusão do INGA, quando as (suas) ajudas «superfície» eram suportadas pelo cadastro rústico e pelas certidões de teor das finanças:

> *[...] a realização de múltiplas acções de controlo e medição de áreas pelos serviços do Instituto permitiu concluir que a área real das parcelas era desconhecida de muitos agricultores e que, sem esta, a aplicação da regulamentação anti-fraude se traduzia pela generalização de situações em que os agricultores penalizados não possuíam a totalidade dos elementos necessários a uma boa preparação das suas candidaturas* [INGA/DVC, 1998, *«Sistema de Identificação de Parcelas Agrícolas em Portugal (parcelário)»*].

Esta situação é transponível para as medidas agro-ambientais, de candidaturas anteriores a 1998, pelo que a partir deste ano, conforme está determinado, a confirmação das áreas através do parcelário, dando cumprimento ao artigo 19.º do Regulamento (CEE) n.º 746/96, da Comissão, de 24 de Abril de 1996, criará condições mais favoráveis para que as áreas objecto das ajudas agro-ambientais correspondam às áreas reais e, ao mesmo tempo, evitem a penalização dos agricultores na situação descrita, em resultado de controlos no local.

Também, quando a área objecto da candidatura é inferior à área total da parcela, e também quanto à questão da densidade das árvores (ou vinha) da área objecto da ajuda, o parcelário (mapa P3) pode fornecer elementos de confirmação mais precisos.

b) *Controlos no local.* — De forma sistematizada começaram a ser realizados controlos no local, em 1996, pelas DRAs, sendo a amostragem dos beneficiários a controlar efectuada pelo IFADAP. O controlo abrangeu as candidaturas aprovadas nos anos de 1994, 1995 e 1996 (como já foi referido, as ajudas são concedidas por um período de cinco anos). Também em 1997 foram realizados controlos no local, de candidaturas aprovadas nesses anos e em 1997, estando também prevista a realização de controlos no local nos anos seguintes.

O controlo realizado em 1996 abrangeu 7638 medidas ([76]), estando 6248 (81,8 %) em situação regular e 1390 em situação irregular, tendo sido rescindidos os contratos de 870 (11,4 % das medidas sujeitas ao controlo).

Do controlo realizado no local em 1997, sobre 7980 medidas, estavam em situação regular 5914 (74,1 %) e em situação irregular 2066, dos quais as situações que poderiam originar a rescisão dos contratos representavam 1168 (14,6 %), não estando, contudo, o processo do controlo encerrado à data da auditoria.

Relativamente aos anos de 1994 e 1995, não existia metodologia de controlo no local, nem modelo de relatório de controlo. A inexistência de dados relativos ao controlo no local efectuado nesses anos foi questionada pelos serviços da Comissão Europeia (DG VI — Agricultura) no âmbito do apuramento de contas dos exercícios desses anos.

Dada a inexistência desses dados, às obrigações de controlo assumidas pelo Estado no programa apresentado à Comissão sobre a aplicação das ajudas agro-ambientais e às normas (bastante genéricas) sobre as correcções financeiras (sanções) relativas às verbas do FEOGA — Garantia, os serviços da Comissão (DG VI — Agricultura) comunicaram formalmente, em 18 de Março de 1997, a proposta de uma correcção financeira forfetária (i. e, a diminuição das verbas do FEOGA — Garantia a receber pelo INGA no apuramento de contas desses exercícios) de 10% sobre o valor declarado do co-financiamento do FEOGA — Garantia, das ajudas pagas das medidas agro-ambientais nos anos de 1994 e 1995. Os serviços da Comissão indicavam também, que «se as autoridades portuguesas considerarem oportuna uma conciliação sobre esta conclusão, podem apresentar o respectivo pedido».

No recurso apresentado pelo INGA ao órgão de conciliação (constituído por personalidades independentes, da Comissão), em 29 de Abril de 1997 (que anexa carta dirigida à DG VI — Agricultura, em 5 de Dezembro de 1996, sobre a mesma questão) destaca-se a justificação assente no facto de os controlos realizados em 1996, abrangerem também as candidaturas dos anos de 1994 e 1995, em percentagem ligeiramente superior a 5%. O recurso refere que o programa apresentado à Comissão, não formulava «qualquer objectivo no sentido da realização de controlos numa base anual, e a partir do primeiro ano. Sendo estas medidas [...] o resultado de contratos quinquenais, o pagamento durante os primeiros dois anos, sem a realização de controlos de campo, não pôs em risco a legitimidade das despesas financiadas pelo FEOGA».

No processo de conciliação, a Comissão (DG VI — Agricultura) aceitou parcialmente esta argumentação, em 4 de Agosto de 1997, concluindo que: «Na grande maioria das medidas, um ou vários compromissos não podem ser utilmente controladas posteriormente (ou seja, em 1996, para os anos de 1994 e 1995). Para as medidas seguintes pelo contrário, e a título excepcional [...]», manifesta a disposição, de não aplicar a correcção financeira proposta às medidas 2, 3 e 4 (do grupo I), 20, 21 e 22 do (grupo III) e formação profissional (grupo IV).

Em resposta ao órgão de conciliação, o INGA, em 19 de Setembro de 1997, apresentou as justificações para as restantes medidas «nas quais os compromissos assumidos podem ser utilmente confirmados *a posteriori*».

No seu relatório final, de 7 de Outubro de 1997, o órgão de conciliação conclui que «pontos decisivos para resolver o presente caso não foram clarificados entre as partes (nomeadamente a natureza dos controlos de elegibilidade efectuados em 1994 e a apreciação detalhada medida por medida do programa português, da necessidade de um controlo anual no local a efectuar antes do primeiro pagamento das ajudas em 1994)». Submete as suas reflexões e conclusões às partes, sugerindo-lhes que tentem chegar a uma solução de comum acordo.

Por carta de 17 de Fevereiro de 1998, a Comissão (DG VI — Agricultura) confirma a correcção financeira de 10 %, agora incidindo sobre as medidas do grupo II (são agora excluídas da correcção financeira a medida 5 do grupo I e a medida 23 do grupo III), no valor de 200 574 contos (1994) e 630 170 contos (1995), isto é, 10 % do valor correspondente ao co-financiamento do FEOGA nas ajudas pagas do grupo II das medidas agro-ambientais nos anos de 1994 e 1995, respectivamente.

À data da auditoria, a correcção financeira relativa a 1994, aprovada por Decisão da Comissão de 6 de Maio de 1998 (relativa ao apuramento das contas dos Estados membros relativas às despesas financiadas pelo FEOGA — Garantia, exercício financeiro de 1994), já tinha sido deduzida nas verbas do FEOGA — Garantia a receber pelo INGA relativas a Julho de 1998.

Quanto à correcção financeira prevista relativamente a 1995, se não ocorrerem factos novos, como seja a necessária apresentação adicional pelo INGA e o IFADAP de justificações, que venham a ser aceites pela Comissão, sobre o facto de o controlo efectuado no local em 1996 e anos seguintes ser bastante relativamente às candidaturas com pagamentos em 1995 e sobre a melhoria significativa do sistema de controlo, o mais provável é que essa correcção financeira venha também a ser aplicada no processo de apuramento de contas do exercício de 1995.

Na sua resposta, o IFADAP refere que *«vai apresentar, junto da Comissão, justificação que comprova que as candidaturas de 1995 têm vindo a ser controladas desde 1996».*

([76]) O número de medidas objecto de controlo é superior ao número dos respectivos beneficiários, visto que um beneficiário pode receber ajudas respeitantes a mais do que uma medida.

c) *Controlo administrativo.* — O controlo administrativo pelas DRAs, envolve o controlo da elegibilidade da candidatura, dos dados da candidatura — áreas, ocupação cultural, densidades (plantas) e encabeçamento (animais) — e do seu registo na «base de dados das medidas agro-ambientais», e dos documentos comprovativos exigidos, nomeadamente os comprovativos da posse da terra. Envolve também o controlo das confirmações/alterações anuais das candidaturas.

Em 72 processos analisados no IFADAP, com frequência o espaço no formulário (anexos) de candidatura reservado à DRA (antes, ao Secretariado da UGR), para anotação pelo técnico responsável de que a candidatura reúne condições de elegibilidade, não estava preenchido, assinado e datado.

Também o *check-list* dos documentos apresentados na candidatura (anexo à circular do IFADAP n.º 2/97, de 12 de Fevereiro, com entrada em vigor em 1 de Janeiro de 1997), em que o técnico confirma que os documentos assinalados estão conformes com a candidatura apresentada, apenas existia em seis processos (todos da DRA do Alentejo).

Note-se que a inexistência dessas evidências de controlo administrativo não significa que o controlo administrativo dos respectivos processos não tenha sido efectuado, e que os registos na base de dados não estejam de acordo com os dados da candidatura. Neste aspecto, os dados dos 18 processos relativamente aos quais se efectuou essa verificação conferiam com os registos existentes na base de dados e com o correspondente valor dos pagamentos efectuados em 1997. Contudo, tal como está previsto, o controlo administrativo realizado pelas DRAs deve ser evidenciado, quer no formulário de candidatura (anexos), quer no *check-list* dos documentos de candidatura.

Na sua resposta, o IFADAP refere:

> *Esta recomendação já se encontra em vigor. A existência de* check-list *dos documentos apresentados na candidatura apenas passou a ser exigida com a circular n.º 2/97 do IFADAP, de 1 de Janeiro de 1997, pelo que em todos os processos entregues antes dessa data, esse* check-list *não era obrigatório.*

Em relação à resposta faz-se notar que estas ajudas existem desde 1994, pelo que a obrigatoriedade da existência de *check-list* dos documentos de candidatura surge tardiamente. De notar que, dos referidos 72 processos analisados, 66 são candidaturas de 1997 (isto é, de 1 de Janeiro de 1997 a 31 de Janeiro de 1997), das quais apenas os referidos 5 tinham *check-list,* o que não é de surpreender se se comparar a data da circular (12 de Fevereiro de 1997) com a data da sua entrada em vigor (1 de Janeiro de 1997). Assim, na prática, a obrigatoriedade de *check-list* só tem início para candidaturas de 1998.

6.4.4.2 — Medidas agro-ambientais — formação profissional

a) *Controlo no local das acções de formação e de sensibilização.* — O anterior modelo de gestão das medidas de formação profissional (UGN/UGRs) foi alterado pela Portaria n.º 745-O/96, de 18 de Dezembro, que atribuiu à DGDR a gestão dessas medidas.

No que se refere à metodologia a utilizar no controlo no local dos cursos de formação e de sensibilização e no controlo (acompanhamento) dos campos de demonstração, foi estabelecida por circulares da UGN, de 31 de Maio de 1996. No entanto, esta metodologia, se bem que bastante completa quanto à definição das finalidades do controlo e aos aspectos a verificar, assentava no modelo de gestão anterior a 1997, pelo que uma parte significativa dos controlos competiria às ex-UGRs (presididas pelas DRAs).

Em relação ao controlo no local durante a realização da acção, nas acções de sensibilização actualmente a DGDR não o efectua, dada a sua dispersão geográfica e curta duração (em regra, um dia).

Nas acções de formação, segundo a DGDR, um técnico tem realizado visitas de acompanhamento a algumas dessas acções (entre 5 % e 10 % das acções de formação).

Embora se tenha alterado o modelo de gestão em que assentava a circular de 31 de Maio de 1996, não se vêm razões para se terem alterado os objectivos e as metas do controlo durante a realização das acções, para o qual a DGDR deverá implementar um sistema adequado.

Dado que os cursos de formação em regra não são promovidos pelas DRAs, que também promovem apenas uma parte das acções de sensibilização, atendendo à Portaria n.º 745-O/96, recomenda-se que o controlo das acções de formação e de sensibilização tenha a participação das DRAs, sendo a metodologia eventualmente fixada por um protocolo com a DGDR.

Na sua resposta o IFADAP refere:

> *Aceita-se a recomendação pelo que o IFADAP irá propor à DGDR esta actuação.*

Por sua vez refere a DGDR na sua resposta:

> *As competências em termos de gestão deste grupo de medidas transitaram, de facto, para a DGD Rural.*
>
> *As circulares de ex-UGN em termos de procedimento relativos a decisão das candidaturas e gestão das mesmas mantêm-se actuais. Procederemos, contudo, de acordo com o sugerido, à emissão de uma circular relativa a estas medidas.*
>
> *A circular referente a controlo necessita efectivamente de ser reformulada, o que está em preparação e permitirá reforçar os objectivo do controlo.*

b) *Ajudas aos campos de demonstração.* — As regras de atribuição das ajudas aos campos de demonstração são inteiramente diferentes das ajudas do grupo I das medidas agro-ambientais, nomeadamente das medidas de protecção integrada (medida 4) e agricultura biológica (medida 5). As ajudas aos campos de demonstração são calculadas em percentagem (80 %) das despesas elegíveis, enquanto as do grupo I são calculadas em função da área, conforme o tipo de cultura.

Assim, a um promotor agricultor a título principal, de um campo de demonstração de agricultura biológica, de fruticultura (morangos) em estufa, com uma área de 0,1 ha, foi atribuída, conforme as regras de cálculo das ajudas dos campos de demonstração, uma ajuda de 4146 contos por um período de quatro anos, isto é, 1036,5 contos/ano. Das despesas aprovadas, no total de 5183 contos (a comparticipar em 80 %), 3541, isto é, 68,3%, são despesas com remunerações.

Na sua resposta refere a DGDR:

> *Uma parte significativa da ajuda é de facto destinada a despesas com remuneração, mas devemos ter presente que se trata sobretudo da remuneração do técnico responsável pelo campo.*

Assiste razão à DGDR quando entende dever ser separada a remuneração do técnico responsável pelo campo das restantes remunerações, neste caso das remunerações do proprietário do campo. No entanto, quando refere que se trata sobretudo da remuneração do técnico responsável pelo campo, tal não se verificou em 1997. Assim, neste ano, para um total de remunerações de 2 242 057$, as remunerações do proprietário do campo totalizaram 1 163 800$ (52 %) e a do técnico 1 078 257$ (48 %).

Uma candidatura à Medida 5 — «Agricultura Biológica», com as mesmas características de área e cultura teria uma ajuda de 60,3 ecus/ano (12,1 contos/ano, durante cinco anos, totalizando 60,5 contos) ou, com as majorações de 20%, de 72,5 ecus/ano (14,5 contos/ano, durante cinco anos, totalizando, 72,5 contos).

A enorme diferença entre os dois tipos de ajuda só é justificável pelos efeitos de demonstração que tenha o campo de demonstração.

Naturalmente o efeito de demonstração que o campo venha a ter não pode ser perfeitamente previsto, na altura da aprovação da candidatura pela DGDR, mesmo com o parecer favorável da DRA. Será por isso necessária uma avaliação dos resultados, em termos de efeitos de demonstração, dos campos de demonstração existentes. Parece, no entanto, para impedir a referida desigualdade das ajudas entre os campos de demonstração e as correspondentes ajudas do grupo I, quando o efeito de demonstração seja reduzido, que a legislação estabeleça condições de acesso mais estritas às ajudas aos campos de demonstração ou crie níveis de ajuda intermédias.

Refere a resposta do IFADAP:

> *O Programa de Agro-Ambientais apresentado por Portugal, e aprovado pela Comissão, prevê o nível de ajudas que estão a ser aplicadas. A recomendação poderá, de futuro ser seguida pela DGDR, organismo que elaborou o programa.*

Na sua resposta refere a DGDR:

> *A forma como foi concebido o apoio a campos de demonstração parece-nos correcto embora se admita que a elegibilidade de acção deste tipo promovidos por agricultores ATP deve ser objecto de particular análise.*
>
> *Está previsto no quadro da avaliação final da aplicação deste programa incluir um capítulo sobre o impacto do grupo IV das medidas formação profissional, que inclui os campos de demonstração.*
>
> *Os campos de demonstração embora justificados como tal, têm um interesse que está para além da simples demonstração directa aos agricultores, de uma determinada prática. Não podemos esquecer o efeito multiplicação, quando estes campos, como sucede para a maioria, são o campo de trabalho de técnicos de associações de protecção integrada, que a partir dos mesmos desenvolvem junto dos agricultores e nas suas parcelas o trabalho de aconselhamento directo.*

6.4.4.3 — Medidas de ajuda à cessação da actividade agrícola

Na verificação das condições de elegibilidade e do cálculo do valor da ajuda, podem ocorrer um conjunto de situações que necessitam de verificação pelas UGRs, a UGN e o IFADAP. Parte dessa informação pode ser obtida directamente da documentação apresentada pelo promotor. Outra exigirá a consulta relativa a bases de dados de outras ajudas.

Em 20 de Junho de 1995, a UGN deliberou que: «as DRAs, aquando da elaboração do parecer das candidaturas mencionem expressamente nestas o 'histórico' das ajudas de que foi alvo o candidato (indemnizações compensatórias e agro-ambientais)». Nos processos analisados não existia tal «histórico», realizado pelas DRAs (ou pelo IFADAP).

Parece assim necessário que a UGN defina um modelo de «histórico» das ajudas recebidas pelo candidato, relevantes para a concessão das ajudas à cessação da actividade, onde a UGR, a UGN ou o IFADAP refiram os resultados de verificações efectuadas.

Na sua resposta, o IFADAP refere:

O IFADAP analisa o «histórico» do agricultor e apresenta-o posteriormente em reunião da unidade de gestão, quer ao nível regional, quer o nível nacional. De futuro procurar-se-á evidenciar melhor este procedimento sistémico.

Por sua vez, refere a resposta da DGDR:

[...] continua a ser sistematicamente feito o cruzamento com as agro-ambientais por parte do Secretariado do UGN, uma vez que ao mesmo foi facultado pelo IFADAP o acesso informático à base de dados relativa a esta medida.

Relativamente a outras medidas geridas pelo IFADAP (Crédito PAR, P. O. Vinha, Regulamento n.º 980/95, Regulamento n.º 2080/92, PEDAP, etc.), está institucionalizado o controlo sistemático da situação de beneficiário da cessação perante estas medidas, no sentido da sua regularização, por informação carreada junto da UGN pelo representante do IFADAP. A obrigatoriedade desta regularização consta da decisão exarada pela UGN no processo de candidatura.

Quanto às ajudas ao abandono da produção leiteira, pagas pelo INGA, em 7 de Março de 1996, a UGN decidiu «o envio para o INGA de uma lista dos agricultores e cônjuges cuja candidatura tenha sido aprovada, para verificar se se encontram abrangidos pelo regime de ajuda à produção leiteira, quais os montantes anuais que recebem e o período de ajuda. Igualmente para que o INGA cesse o pagamento de outras ajudas no âmbito das organizações comuns de mercados». Na acta da UGN, de 2 de Julho de 1996, é referido que:

> O INGA forneceu uma listagem dos beneficiários da cessação da actividade agrícola que são simultaneamente beneficiários da ajuda ao abandono da produção leiteira. Vai-se proceder a ajustamento no valor da ajuda à cessação da actividade agrícola, de forma a que a ajuda acumulada com a ajuda ao abandono da produção leiteira não exceda os limites previstos nas Portarias n.os 854/94 e 135/96. As fichas de cessação passarão a conter informação relativa ao montante e ao período de ajuda ao abandono da produção leiteira.

Dois anos depois, não existem outras referências nas actas da UGN ao cruzamento da informação relativa às ajudas à cessação de actividade e a essas ajudas do INGA. Parece, assim, necessário definir a metodologia e prazos que permitam verificar o valor acumulado das ajudas à cessação da produção agrícola e ao abandono da produção leiteira, e também para comunicar a cessação da actividade ao INGA, para que cesse o pagamento de outras ajudas.

Refere a resposta do IFADAP:

Esta recomendação irá ser apresentada à unidade de gestão. No entanto, sempre se diga que vêm sendo disponibilizado ao INGA, ainda que sem carácter sistemático ou periódico, dados que permitem tornar exequível o cruzamento da informação.

Refere a resposta da DGDR:

O facto de se ter deixado de cruzar sistematicamente, isto é, por candidatura, a existência do prémio ao abandono da produção leiteira derivou do facto de este prémio ter deixado de ser pago após 1996 (resgate relativo a 1992).

No entanto uma vez que foi reiniciado o resgate relativo ao abandono da produção leiteira relativo à campanha de 1996-1997 continuou incluída nos novos impressos de candidatura (1998) informação relativa a este prémio.

Assim as candidaturas de 1998 serão objecto de cruzamento de informação com a base de dados do INGA.

Relativamente à comunicação ao INGA da lista de beneficiários da cessação no sentido de este cessar pagamentos referentes a outras ajudas, está institucionalizado ao nível do Secretariado da UGN, o procedimento de duas vezes por ano, meses de Junho e de Novembro, ser remetido a este organismo listagem dos beneficiários de cessação de actividade agrícola.

Um dado fundamental para o cálculo da ajuda é o da área agrícola da exploração e a respectiva ocupação cultural em regadio/pomar/vinha e sequeiro. Por deliberação da UGN, de 12 de Julho de 1995, «as áreas a considerar para atribuição da ajuda são as que constem das cadernetas prediais ou das certidões de finanças».

A conclusão do INGA sobre a (in)correcção das áreas expressas nesses documentos, isto é, a não correspondência entre as área comprovadas por esses documentos e as áreas reais, foi anteriormente transcrita no ponto 6.4.4.1, relativamente às medidas agro-ambientais. Assim, saliente-se a deliberação da UGN, de 7 de Novembro de 1997, «que nas regiões onde se encontra já elaborado e em vigor o parcelário, será obrigatória a sua utilização». Contudo, nem o formulário de candidatura, nem as circulares emitidas pela UGN referem essa exigência, recomendando-se, portanto, que essa decisão seja implementada. Note-se que se trata de ajudas por 15 anos, pelo que a incorrecção do valor da ajuda anual resultante da incorrecção das áreas é multiplicado por 15.

A apresentação do parcelário contribui também para confirmação de que a área objecto de cessação corresponde à totalidade da área agrícola da exploração.

Refere a resposta do IFADAP:

Não existindo qualquer norma comunitária sobre esta questão, a recomendação será tida em consideração devendo, no entanto, a sua implementação ser devidamente ponderada.

Resposta da DGDR:

Em reunião técnica realizada em 24 de Fevereiro de 1999, com o INGA, IFADAP e DGDR, ficou acordado que a apresentação do parcelário por parte do candidato à cessação deverá ser obrigatória, sempre que o mesmo seja detentor dos respectivos «P1» e «P3».

No sentido de assegurar esta obrigatoriedade, será feito cruzamento de informação com a base de dados do INGA, relativa aos agricultores nesta situação.

Este procedimento será normalizado através de circular a emitir em próxima reunião da UGN.

Questão muito importante no controlo das ajudas do Regulamento n.º 2079/92 é suscitada quando a ajuda à cessação da actividade passa a ser complemento de reforma, isto é, o valor da ajuda passa a ser deduzido do valor da reforma paga pela segurança social, através do Centro Nacional de Pensões (CNP). À data da auditoria, tinham sido realizadas reuniões do IFADAP com o CNP, estando previsto mas ainda não implementado, um sistema que, por meios informáticos, a partir da listagem dos beneficiários das ajudas à cessação entregue pelo IFADAP, permita ao CNP identificar aqueles que já recebem reformas da segurança social e os respectivos montantes, para que o IFADAP possa proceder à dedução no valor da ajuda. Esta questão era já urgente à data da auditoria (Setembro de 1998), dado existirem então mais de 20 beneficiários em situação de reforma.

Na sua resposta o IFADAP refere:

Estão a ser desenvolvidos os necessários contactos, com o Centro Nacional de Pensões, no sentido da obtenção, por via informática, dos dados necessários ao tratamento automático desta questão, o que ainda não se conseguiu concretizar. Tal não significa, no entanto, que a dedução não esteja a ser actualmente efectuada, embora manualmente.

6.4.4.4 — Medidas florestais na agricultura

A partir da entrada em vigor da Portaria n.º 216/96, de 14 de Junho, a gestão das medidas florestais na agricultura passou a ser da competência do IFADAP, em coordenação com as DRAs (o modelo anterior era também de UGN/UGRs). A gestão foi clarificada pelo protocolo celebrado entre o IFADAP e as DRAs, em Junho de 1997.

No que se refere à determinação dos custos elegíveis das acções, os Serviços Regionais do IFADAP utilizavam tabelas regionais. A partir de Julho de 1998, para a uniformização dessas tabelas, foi aprovada uma tabela de produtividades (jornas por operação, horas/hectare) e de custos máximos admissíveis na análise dos orçamentos, apenas podendo ser aceites valores superiores com justificação técnica de suporte. Essa justificação técnica apresentada pelo promotor (por exemplo sobre as características do terreno e da cobertura vegetal, que implicarão maiores custos na preparação do terreno) não dispensa a necessidade de uma verificação no local, pelo IFADAP, da realidade dessas justificações.

As tabelas de custos, e a sua uniformização tanto quanto possível, são necessárias para uma melhor determinação dos custos elegíveis, nomeadamente, quando as operações de florestação são realizados pelo próprio promotor, através de mão-de-obra familiar e de meios de tracção próprios. No entanto, e atendendo a que a percentagem do subsídio ao investimento é elevada (90 % ou 100 % do investimento elegível), o que pode implicar uma menor preocupação do promotor quanto ao custo, para projectos de investimento de maior valor, havendo recurso à contratação de empresas especializadas na florestação («empreiteiros florestais»), parece necessário que o os custos propostos das operações sejam justificados por facturas pró-forma ou orçamentos de mais do que uma dessas empresas, permitindo maior concorrência e eventualmente custos inferiores aos das referidas tabelas.

Na sua resposta o IFADAP refere:

A partir de Julho de 1998, foi criada e divulgada pela DFAO uma tabela nacional de custos máximos e de produtividade para todas as operações à excepção da preparação de terreno, através da instrução interna n.º 1/98, de 13 de Julho. Este normativo interno representou o corolário final de um exaustivo trabalho de identificação e sistematização da informação recolhida a nível regional relativa às operações florestais usualmente praticadas em cada região.

Refira-se que, excepcionalmente, a consideração/aceitação de valores superiores aos da tabela exige uma justificação técnica, mas não obrigatoriamente uma verificação in loco, *pois poderá existir conhecimento pormenorizado da região por parte dos técnicos analistas, nomeadamente, quanto à natureza e desenvolvimento da vegetação expontânea ou declives, etc. Neste contexto há ainda que ter em conta a existência de suportes de análise como, por exemplo, cartas de solo ou mapas do Atlas do Ambiente, que podem permitir uma caracterização suficiente do terreno e do clima (e até da flora) para o efeito.*

É ainda de referir que os custos médios aprovados ficam sistematicamente bastante aquém do montante máximo dos custos elegíveis que o próprio Regulamento estabelece.

Quanto à necessidade de facturas pró-forma ou orçamentos de várias empresas com o objectivo de obter custos inferiores, afigura-se-nos um procedimento, por si só, desnecessário face à natureza dos investimentos e dos intervenientes em causa, pois os serviços do IFADAP dispõem de informação dos custos das operações de arborização, que possibilita a adequada análise dos projectos. Por outro lado, a qualidade dos operadores de máquinas e dos empreiteiros em geral é muito variável, e a selecção pelo menor custo pode ser um factor de insucesso (recorda-se que não existem carteiras profissionais atribuídas por entidades credíveis aos empreiteiros florestais).

Quando se destaca a necessidade dessas tabelas, não é mais do que o reconhecimento da existência de um mercado imperfeito na área das empreitadas florestais, apontado na parte final da resposta do IFADAP, do qual essas tabelas constituem um instrumento de regulação, com as vantagens e as desvantagens inerentes a tais tabelas administrativas. Trata-se, assim, de uma situação complexa, numa área que representa vários milhões de contos de apoios públicos.

A resposta do IFADAP destaca três aspectos relativamente ao custos resultantes da consulta a mais de uma empresa serem eventualmente inferiores aos daquelas tabelas: os custos médios dos projectos aprovados ficam sistematicamente bastante aquém do montante máximo dos custos elegíveis que o próprio Regulamento estabelece; os serviços do IFADAP dispõem de informação dos custos das operações de arborização, que possibilita a adequada análise dos projectos; a qualidade dos operadores de máquinas e dos empreiteiros em geral é muito variável, e a selecção pelo menor custo pode ser um factor de insucesso.

Apenas o terceiro aspecto está agora em análise. Notando que o que está em causa são os projectos de promotores privados, que constituem a larga maioria dos projectos, o que se refere como necessário não é a realização de concursos públicos ([77]), a adjudicar ao preço mínimo, mas que o promotor apresente mais de uma proposta, de empresas que apresentem uma relação qualidade/preço que considera aceitável.

Assim, o Tribunal mantém o reconhecimento da necessidade de, nos investimentos de entidades privadas, os custos das operações de maior valor sejam justificados por facturas pró-forma ou orçamentos de mais do que uma empresa, e recomenda o acompanhamento das questões levantadas, pelos diferentes organismos do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

([77]) Os projectos de florestação de entidades públicas, nomeadamente das DRAs, seguirão as regras estabelecidas sobre concursos públicos.

No que se refere ao prémio de manutenção e do prémio por perda de rendimento, o respectivo valor depende da área florestada. O controlo das áreas será efectuada pelo IFADAP nas acções de controlo.

Dado que essas acções de controlo são realizadas por amostragem, a diferença entre a área declarada e a área real pode vir a ser conhecida tardiamente e apenas se o projecto tiver sido seleccionado para controlo.

Tendo em conta o que foi referido sobre o parcelário, a propósito das medidas agro-ambientais (ponto 6.4.4.1), além de outras formas de medição praticadas pelo IFADAP, parece necessário, tal como o aprovado pelo IFADAP relativamente às medidas agro-ambientais, que nos projectos de arborização de terrenos agrícolas o promotor apresente o correspondentes P1 e P3.

Na sua resposta, refere o IFADAP:

Convirá recordar que o Prémio à Manutenção (PM) não é controlado directamente pelo IFADAP, mas sim pelas DRAs, conforme protocolos já celebrados em 24 de Junho de 1997. Aliás, para efeitos de atribuição do 1.º PM, é obrigatório o envio do relatório de vistoria pela DRA ao IFADAP, previamente ao respectivo pagamento.

De notar que processo de candidatura inclui obrigatoriamente a apresentação de cartografia adequada (e não apenas da caderneta predial ou outra forma de confirmação de titularidade dos prédios), que permita, nomeadamente, confirmação da área arborizar, a qual é verificada no processo de análise que antecede a aprovação de respectivo projecto de investimento.

Quando da vistoria para efeitos de pagamento de prémios, nomeadamente da que antecede obrigatoriamente, conforme atrás referido, o pagamento do 1º PM, é também feita a confirmação das áreas, através da sua medição sempre que tal se mostrar necessário (com indicação do respectivo método).

A apresentação do parcelário para efeitos de aferição das áreas não se afigura indispensável no caso do Regulamento (CEE) n.º 2080/92, ao contrário do que se verifica para outras medidas, pois as exigências nesta matéria para os projectos florestais, quer no processo de candidatura (projecto de investimento), quer no controlo posterior para efeitos de pagamento dos prémios, dão já uma boa segurança, quanto às áreas a arborizar.

Contudo, por questões de cruzamento das candidaturas com as várias medidas financiadas pelo FEOGA — Garantia, e a sua inclusão no Sistema Integrado de Gestão e Controlo (SIGC), admitimos a possibilidade de incluir nas condições de acesso, às ajudas no âmbito do Regulamento (CEE) n.º 2080/92, a exigência da apresentação do parcelário relativo às áreas agrícolas a arborizar, o que se encontra em fase de estudo.

De acordo com a resposta, as medições no terreno efectuadas pelas DRAs na altura do pagamento do 1.º prémio de manutenção, são efectuadas «se necessário», isto é, sem carácter sistemático, tal como as medições realizadas pelo IFADAP, efectuadas por amostragem. Assim, também pelas razões apontadas pelo IFADAP na parte final da sua resposta, o Tribunal mantém a recomendação quanto à apresentação do parcelário na altura da candidatura.

Note-se que, embora o subsídio ao investimento dependa da despesa realizada, sendo comprovada por documentos justificativos (pelo que a medição da área em temos rigorosos não é muito relevante), os prémios de manutenção e por perda de rendimento são função da área arborizada, pelo que devem corresponder às área reais. Tratando-se de ajudas plurianuais, o erro na área arborizada é multiplicado quanto ao correspondente valor da ajuda, por 5 anos relativamente ao prémio de manutenção e por 20 anos (em regra) relativamente ao prémio por perda de rendimento.

6.5 — Apoios concedidos no âmbito do Programa «Apoio à Marinha de Comércio Nacional»

6.5.1 — Enquadramento

As verbas inscritas no capítulo 50 — «Investimentos do Plano», do orçamento do MEPAT, divisão 20 — «Direcção-Geral de Portos, Navegação e Transportes Marítimos», subdivisão 04 — «DGPNTM — Apoio à Marinha de Comércio Nacional», constituíram a componente anual da execução do programa do PIDDAC com a mesma designação, abrangendo cinco projectos. Discriminam-se em seguida esses projectos e os despachos regulamentadores dos respectivos apoios, em 1997:

Projectos	Despachos regulamentadores
Subsídios ao embarque de praticantes da Marinha de Comércio Nacional.	Despacho do SEAMEPAT n.º 7322/97, de 22 de Agosto (publicado em *Diário da República,* 2.ª série, de 9 de Setembro de 1997).

Projectos	Despachos regulamentadores
Formação de quadros de terra — Bolsas de estudo.	Despacho do SEAMEPAT n.º 10 393/97, de 16 de Outubro (publicado em *Diário da República,* 2.ª série, de 4 de Novembro de 1997).
Reapetrechamento da frota da Marinha de Comércio Nacional.	Despacho do MEPAT n.º 10 862/97, de 24 de Outubro (publicado em *Diário da República,* 2.ª série, de 11 de Novembro de 1997).
Modernização da Frota da Marinha de Comércio Nacional.	Despacho do MEPAT n.º 8001/97, de 9 de Setembro (publicado em *Diário da República,* 2.ª série, de 24 de Setembro de 1997).
Incentivos à permanência em registos convencionais.	Não foi regulamentado.

Embora sejam plurianuais, conforme consta no mapa XI (PIDDAC), anexo à Lei do Orçamento para 1997, as normas de execução dos projectos são definidas anualmente por despachos do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (MEPAT) ou do Secretário de Estado Adjunto do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (SEAMEPAT). Para o ano em análise, esses regulamentos foram publicados já no 2.º semestre e, em relação a dois projectos, já perto do final do ano.

Esses despachos definiram as normas e as datas da tramitação processual, os documentos a integrar nos processos de candidatura, os critérios de apreciação dos projectos, as entidades competentes para a sua aprovação, as condições para o pagamento dos subsídios e as obrigações dos beneficiários.

A DGPNTM, entidade executora do programa em 1997, foi entretanto extinta pelo Decreto-Lei n.º 331/98, de 3 de Novembro, sendo substituída pelo então criado Instituto Marítimo-Portuário (IMP), entidade junto da qual foram analisados os processos de atribuição e pagamento dos apoios e o sistema de controlo.

6.5.2 — Execução orçamental

6.5.2.1 — Dotações orçamentais e pagamentos efectuados

A execução orçamental do Programa «Apoio à Marinha de Comércio Nacional» consta do quadro seguinte:

(Em contos)

Rubricas de classificação económica	Dotação inicial = final	«Pagamentos efectuados» (CGE)	Pagamentos efectuados (DGPNTM)	Verbas não utilizadas (repostas)
04.02.01 — «Transferências correntes — Instituições particulares»	130 000	100 000	93 541	6 459
04.03.01 — «Transferências correntes — Famílias — Particulares»	80 000	38 000	30 207	7 793
08.01.02 — «Transferências de capital — Empresas privadas»	900 000	375 000	373 645	1 355
Total	1 110 000	513 000	497 393	15 607

Como evidencia o quadro, as verbas orçamentais transferidas para a DGPNTM e registadas na Conta como «pagamentos efectuados» (513 000 contos) foram superiores, em 15 607 contos, aos pagamentos efectuados por esta Direcção-Geral por conta dessas verbas (497 393 contos). Esse saldo, de verbas não utilizadas, constituiu uma sobrevalorização da despesa do OE/97 e, em resultado da sua reposição, representou um acréscimo da receita orçamental de 1998 (de reposições não abatidas nos pagamentos).

No quadro seguinte apresenta-se a execução orçamental do capítulo 50 (por rubricas de classificação económica), e a execução financeira do programa do PIDDAC (por projectos), e também os congelamentos efectuados nos termos legais adiante descritos:

Execução financeira do programa e dos projectos

(Em contos)

Rubricas de classificação económica e projectos	Dotação inicial = final (1)	«Pagamentos efectuados» (CGE) (2)	Pagamentos efectuados (DGPNTM) (3)	Taxa de execução orçamental (percentagem) (2)/(1)	Taxa de execução efectiva (percentagem) (3)/(1)	Congelamento [valor final = (1) – (2)]
CE 04.02.01	*130 000*	*100 000*	*93 541*	*76,9*	*72,0*	*30 000*
Subsídio ao embarque de praticantes	100 000	100 000	93 541	100	93,5	–
Incentivos à manutenção em registo convencional	30 000	–	–	–	–	30 000
CE 04.01.03	*80 000*	*38 000*	*30 207*	*47,5*	*37,8*	*42 000*
Formação de quadros de terra	80 000	38 000	30 207	47,5	37,8	42 000
CE 08.01.02	*900 000*	*375 000*	*373 645*	*41,7*	*41,5*	*525 000*
Reapetrechamento da frota	700 000	300 000	300 000	42,8	42,8	400 000
Modernização da frota	200 000	75 000	73 645	37,5	36,8	125 000
Total	**1 110 000**	**513 000**	**497 393**	**46,2**	**44,8**	**597 000**

Em relação ao Projecto «Incentivos à manutenção em registo convencional», para o qual estava prevista uma verba de 30 000 contos, destinada a compensar e incentivar os armadores a manterem ou a inscreverem os navios em registo convencional, em bandeira portuguesa, dado que tal implica custos mais elevados para o armador do que se tiverem os navios registados em bandeira de conveniência, não foi aprovada a respectiva regulamentação, pelo que a verba não foi utilizada. Refira-se que nos mapas XI (PIDDAC) anexos aos Orçamentos do Estado de 1998 e 1999, este projecto já não consta do Programa.

A execução financeira do Projecto «Subsídios ao embarque de praticantes» (93 541 contos) inclui os pagamentos de processos entrados na DGPNTM em finais de 1996, no valor de 39 000 contos, que ficaram por pagar nesse ano por insuficiência de verbas.

Em relação à taxa de execução, relativamente baixa do Programa, em resultado das taxas de execução dos Projectos «Formação de Quadros de Terra», «Reapetrechamento da Frota» e «Modernização da Frota», há que ter em atenção que se trata de apoios, isto é, dependem das candidaturas apresentadas as quais têm de satisfazer as condições previstas nos respectivos regulamentos para serem aprovadas.

6.5.2.2 — Congelamento das dotações orçamentais

Ainda relativamente às taxas de execução, como se verifica pelo quadro anterior, não existiram alterações orçamentais, isto é, o valor das dotações iniciais do programa é igual ao das dotações finais. Contudo, como se assinala nesse quadro, a diferença entre a dotação das rubricas e a verba transferida para a DGPNTM corresponde ao valor final dos congelamentos que foram feitos ao longo do ano, nos termos dos n.os 1 e 2 do artigo 5.º (cláusula de reserva) da Lei n.º 52-C/96 de 27 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1997) e do congelamento adicional decidido pelo Conselho de Ministros ([78]).

Note-se que as verbas não disponíveis (congeladas) do programa (597 000 contos) representam (53,8%), isto é, mais de metade do montante das dotações orçamentais, em resultado de:

	Contos	
Congelamento inicial (*a*)	66 600	(11,2%)
Congelamento adicional	530 400	(88,8%)
	597 000	(100%)

(*a*) 6 % × 1 110 000.

Assim, dado que não foram introduzidas correcções aos valores orçamentados em função da execução do programa, por via das alterações orçamentais, tendo antes existido correcções «paralelas», decorrentes dos congelamentos não evidenciados na CGE, as taxas de execução orçamentais têm um reduzido significado.

Quanto aos efeitos dos congelamentos na execução do programa, verificou-se que todos os encargos vencidos dos subsídios definitivamente aprovados foram pagos, por conta das dotações orçamentais de 1997, pelo que, no final, os congelamentos não afectaram a disponibilidade de verbas para a realização dos pagamentos dos subsídios atribuídos.

Contudo, durante a execução do programa, relativamente ao Projecto «Reapetrechamento da Frota», como se analisa no ponto 3.3, em resultado dos congelamentos decididos pela tutela da DGPNTM, o valor dos subsídios atribuídos na 1.ª fase (380 000 contos, valor não congelado da dotação para o projecto, na altura dessa atribuição), foi inferior ao montante que poderia ser atribuído às respectivas candidaturas elegíveis (650 000 contos). Assim, neste projecto, os congelamentos condicionaram o montante dos subsídios atribuídos.

6.5.3 — Resultados da verificação quanto à concessão e pagamento dos apoios — por projectos

6.5.3.1 — Subsídios ao embarque de praticantes da marinha de comércio nacional

Estes subsídios destinam-se a apoiar os armadores e os afretadores que embarquem praticantes de nacionalidade portuguesa, legalmente contratados, em navios de bandeira portuguesa, com o objectivo de os compensar pelos seguintes custos de embarque dos praticantes: remuneração contratual estipulada, encargos com a segurança social, seguro de acidentes de trabalho, alimentação e alojamento, bem como encargos de repatriamento e outros custos relacionados com a formação desenvolvida a bordo.

Para os períodos de embarque de 1997, o subsídio a atribuir é igual à soma dos custos acima referidos, até ao montante máximo de 250 contos por cada período de um mês de efectivo embarque de um praticante nos referidos navios, não podendo nunca ultrapassar os 12 meses por praticante, aplicando-se a regra da proporcionalidade directa sempre que se verificarem períodos de embarque inferiores.

Os subsídios pagos em 1997 no âmbito deste projecto respeitam a 8 armadores, que embarcaram nos seus navios 75 estagiários (praticantes), correspondendo a 125 processos de candidatura (os processos são organizados por período de embarque, pelo que pode existir mais do que um processo por praticante). A esses armadores foram pagos subsídios no montante de 93 541 contos, dos quais 39 000 contos respeitaram a embarques realizados em 1996, como já foi referido.

O quadro seguinte evidencia o subsídio recebido por cada armador, por anos a que respeitaram os processos de embarque dos praticantes:

(Em escudos)

Armadores	Subsídio		
	1996	1997	Total
ARGO	–	1 416 610	1 416 610
MUTUALISTA	825 000	4 041 505	4 866 505
NAVEGAR	1 858 291	3 553 631	5 411 922
PORTLINE	9 291 664	19 095 554	28 387 218
SACOR	7 541 365	–	7 541 365
TINITA	766 666	2 085 814	2 852 480
TRANSINSULAR	18 716 632	19 590 097	38 306 729
TRIPUL	–	4 758 111	4 758 111
Total	38 999 618	54 541 322	93 540 940

Sendo o cálculo do subsídio atribuído [segundo regras distintas, tratando-se de embarques realizados em 1996 ou em 1997 ([79])] efectuado com base nos tempos de embarque, solicitou-se aos serviços do IMP os elementos que permitissem verificar o total acumulado referente aos tempos de embarque e ao subsídio pago a cada praticante, por forma a verificar se foram cumpridos os limites fixados pelos despachos regulamentadores.

Segundo os esclarecimentos prestados por aqueles serviços, o IMP, em Fevereiro de 1999, ainda não tinha iniciado o controlo da duração total dos tempos de embarque. Assim, existindo agora o limite de um ano para a duração dos embarques subsidiados, torna-se necessário o controlo dos tempos de embarque acumulados, para os estágios que se iniciem num ano e se concluam no seguinte, dado que exceder essa duração significa o pagamento de subsídios por um valor superior ao legalmente permitido.

Na sua resposta, em anexo, o Instituto refere que:

> *[...] existe neste momento no IMP processo informático que permite o controlo da duração total dos tempos de mar, ou seja, os tempos acumulados por cada embarque por praticante.*

Para verificar a correcção dos subsídios pagos e dos tempos de embarque, foram analisadas as informações/propostas de atribuição do subsídio e os respectivos elementos de confirmação (Cédula de Inscrição Marítima e Rol dos Tripulantes). Com base nesses elementos, verificou-se o seguinte:

A determinação incorrecta dos tempos de embarque em 39 processos (dos quais 9 referentes a embarques de 1997 e os restantes de 1996), tendo a DGPNTM considerado um dia a menos (em 36 processos) ou dois dias a menos (em 3 processos) em relação aos tempos efectivos de embarque comprovados.

Dadas as regras para a determinação destes subsídios, relativamente a esse(s) dia(s) de embarque não considerado(s) no cálculo dos subsídios, são devidos ao respectivo armador, conforme o número de dias: *i*) o valor do subsídio/dia de 8333$ (nos processos de 1996 e nos de 1997 que apresentavam um custo comprovado/dia superior a esse valor) ou, nos restantes casos, *ii*) o valor diário para alimentação e alojamento (visto que os restantes custos comprovados já foram pagos ao armador, pelo que apenas acresce ao subsídio pago o valor da alimentação e alojamento do(s) dia(s) então não considerado(s). Em relação a esses 39 processos, que totalizavam 329 437$, foi indicado aos serviços do IMP que deveriam proceder à confirmação dos cálculos e proceder à regularização das importâncias devidas, junto dos respectivos armadores.

O IMP, na sua resposta, em relação a cinco dos processos (todos de 1997) acima indicados como tendo sido pago um dia a menos, refere que assim não aconteceu, dado que *«[...] o armador declarava os mesmos dias de embarque considerados pelo IMP (DGPNTM)»*, e anexa os correspondentes documentos constantes dos pedidos de subsídio pelos respectivos armadores.

Assim, relativamente a estes processos, há fundamento para o subsídio atribuído e pago pela ex-DGPNTM, visto que o armador conhece todos os elementos relativos a cada embarque.

Esses 5 processos, para os quais o IMP apresenta o correspondente justificativo totalizam 28 199$, pelo que o valor a regularizar junto dos respectivos armadores, referente a 34 processos, é de 301 238$, conforme consta da resposta do IMP.

([78]) Os congelamentos, efectuados no programa ao longo do ano (com o consequente descongelamento noutros programas), foram efectuados pelo Gabinete Coordenador de Investimentos do MEPAT, o que pressupõe a autorização da tutela, sendo comunicados à 14.ª Delegação da DGO e à DGPNTM. Conhecido o valor das verbas orçamentais requisitadas pela DGPNTM para pagamentos, a verba não utilizada foi totalmente congelada, pelo que no final, a «dotação corrigida» (orçamento final — congelamentos) é igual ao valor das verbas transferidas para a DGPNTM.

([79]) Em 1996, por praticante, o valor do subsídio/dia era de 8333$/dia, mesmo que dos custos comprovados pelo armador resultasse um custo/dia menor, não estando, também, fixado um limite para a duração total do estágio subsidiado. Em 1997, se o custo/dia comprovado fosse menor que 8333$/dia o subsídio atribuído era igual aos custos comprovados, com o limite de um ano para a duração total dos embarques, como já foi referido.

Relativamente a estes processos em que foi pago um dia a menos, o IMP na sua resposta, refere que:

[...] ficou a dever-se ao facto de não ter sido adicionado um dia ao resultado da diferença entre a data de desembarque e a de embarque, obtida por cálculo automático.

E,

Quanto a três processos em que são contabilizados menos dois dias, ficou a dever-se, [...] dois ao facto de para além do referido no parágrafo anterior, não ter sido assumido o ano bissexto (29 dias em Fevereiro), e um por terem sido apresentados dois parciais relativos ao mesmo embarque, o que duplicou o erro.

Verificou-se também a determinação incorrecta do tempo de embarque num processo, o que se atribuiu a um erro de digitação na introdução das datas de embarque e de desembarque para o cálculo automático do número de dias decorridos. Assim, tinham decorrido 146 dias de tempo de embarque e não 156 dias, considerados no cálculo do subsídio pelos serviços da ex-DGPNTM. Em resultado, foi pago indevidamente o subsídio desses 10 dias, no valor de 83 333$.

Tendo sido comunicada esta situação aos serviços do IMP, durante a auditoria, estes procederam à sua regularização, tendo o armador reembolsado o Instituto, que, posteriormente, repôs essa verba nos cofres do Estado, através de guia de reposição não abatida nos pagamentos.

6.5.3.2 — Formação de quadros de terra — Bolsas de estudo

Este subsídio destina-se a promover a formação especializada no domínio das actividades marítimas e portuárias, sob a forma de bolsas de estudo a cidadãos nacionais que desenvolvam a sua actividade profissional no sector da marinha mercante ou em actividades afins, ou que possuam habilitações académicas adequadas, visando a frequência de cursos de reconhecido mérito científico em instituições nacionais ou estrangeiras.

Foram admitidas 51 candidaturas ([80]), das quais 4 vieram a desistir. Assim, foram atribuídos subsídios a 47 bolseiros, dos quais 44 de cursos de pós-graduação, 2 de cursos de mestrados (um dos quais no estrangeiro) e um doutoramento, também no estrangeiro. As bolsas atribuídas totalizam 35 407 contos, tendo os subsídios pagos somado 30 207 contos ([81]). Esses cursos, o número de bolseiros e o respectivo subsídio atribuído constam do quadro seguinte:

(Em contos)

Cursos	Instituição de ensino	Número de bolseiros	Subsídio atribuído por bolseiro	Total do subsídio atribuído
Cursos de pós-graduação				
Gestão de Transporte Marítimo e Gestão Portuária	ISEG — Instituto Superior de Economia e Gestão.	25	625	15 625
Gestão da Qualidade nos Serviços	ISTP — Instituto Superior de Transportes	5	875	4 375
Transporte, Gestão Portuária e Intermodalismo	ISTP	13	575	7 475
Gestão Ambiental e Produção Limpa	ISTP	1	545	545
Total		44	–	28 020
Mestrados				
Mestrado em Administração Pública	Universidade do Minho	1	200	200
Logística	Universidade de Caledónia (Glásgua)	1	3 134	3 134
Total		2	–	3 334
Doutoramento				
Área da Segurança Marítima	Universidade de Gales (Cardife)	1	4 053	4 053
Total		47	–	35 407

Foram verificados e analisados os 51 processos de candidaturas admitidas, tendo-se constatado o seguinte:

33 deram entrada na DGPNTM dentro do prazo estabelecido (até 15 de Novembro de 1997). Quanto aos restantes 18, não foi possível apurar a data de entrada, devido a não apresentarem o respectivo carimbo;

Todos os candidatos apresentaram os documentos previstos para a candidatura: *curriculum vitae*, programa de trabalhos, documento comprovativo da situação profissional (à excepção de um dado encontrar-se desempregado) e documento comprovativo da aceitação por parte da instituição de ensino.

Relativamente ao controlo e acompanhamento após o pagamento do subsídio, prevê o regulamento que o bolseiro deve apresentar os documentos comprovativos da despesa realizada e os relatórios do curso. Contudo, a DGPNTM (actualmente o IMP) ainda não possuíam esses elementos, à data da realização da auditoria (Fevereiro de 1999), relativamente a um número significativo de bolsas atribuídas e pagas aos 44 bolseiros dos cursos de pós-graduação.

Assim, relativamente, à apresentação dos documentos comprovativos das despesas efectuadas, prevê o n.º 2 da cláusula 4.ª do contrato que: *«o bolseiro obriga-se a apresentar, no prazo máximo de 30 dias após o pagamento, os respectivos documentos comprovativos das despesas efectuadas»*. No entanto, há a observar que em relação aos cursos de pós-graduação, à data da auditoria:

20 bolseiros (45,5%) não haviam ainda apresentado os documentos comprovativos da despesa ([81]), ou seja, recibo passado pela instituição de ensino que ministra o curso.

Relativamente à obrigação de cada bolseiro apresentar *«um relatório final das suas actividades, incluindo comunicações e publicações resultantes da actividade desenvolvida, acompanhado, quando aplicável, pelo parecer do orientador ou do responsável pela actividade do candidato»*, prevista na cláusula 8.ª do contrato e no n.º 9 do despacho regulamentador, à data da auditoria:

26 bolseiros (59,1%) dos cursos de pós-graduação não haviam apresentado o relatório final do curso ([82]).

Com vista a esclarecer aquelas situações, foi realizada uma reunião, na fase final da auditoria, com os serviços do IMP que, concordando com as observações apresentadas, referiram já ter contactado os bolseiros, tendo-lhes fixado um prazo limite para a regularização dessas situações.

Assim, em Março e Abril de 1999, aqueles serviços remeteram à equipa de auditoria os documentos em falta, à excepção, dos documentos justificativos da despesa relativos a dois bolseiros, aos quais foram pagas bolsas no montante total de 1450 contos, pelo que no processo de audição se questionou o Instituto quanto à apresentação desses comprovativos por esses dois bolseiros.

Em anexo à sua resposta, o IMP remeteu esses comprovativos de pagamento das propinas e frequência dos cursos, pelo que a situação se encontra sanada.

Nos termos do regulamento, a DGPNTM (actualmente o IMP) deveria ter exigido os respectivos documentos justificativos da despesa, bem como os relatórios finais, dentro dos prazos estipulados, devendo o IMP tomar as medidas necessárias para esse controlo relativamente a bolsas concedidas noutros anos.

([80]) Das 57 candidaturas apresentadas, 6 foram excluídas, por os cursos não se enquadrarem no âmbito do regulamento ou por os processos não estarem devidamente instruídos.

([81]) A diferença deve-se a não terem sido pagas as verbas respeitantes às mensalidades dos bolseiros de cursos no estrangeiro, por não se terem ainda iniciado.

([82]) Além desses, por motivo justificado dado que o respectivo plano de formação foi adiado, um bolseiro não apresentou esse comprovativo.

6.5.3.3 — Reapetrechamento da frota da marinha de comércio nacional

Estes subsídios constituem uma comparticipação do Estado na aquisição de navios por armadores nacionais, com idade inferior a nove anos, a registar sob bandeira portuguesa no quadro do registo convencional, sendo concedidos em duas fases:

1.ª fase — atribuição do subsídio até um valor limite que varia entre 150 000 contos e 400 000 contos, em função da arqueação (volume) e da idade do navio [alíneas *a*), *b*), *c*) e *d*) do n.º 2 do referido despacho regulamentador], valor que não pode ser superior a 15% do preço de aquisição do navio. Esta fase destinava-se a navios registados até 19 de Dezembro de 1997;

2.ª fase — atribuição do remanescente da verba disponível, de acordo com as seguintes prioridades:

Navios da 1.ª fase, registados até 19 de Dezembro de 1997 e não contemplados nessa fase (n.º 5.2.1 do despacho);

Navios já contemplados na 1.ª fase em relação aos quais tenha sido atribuído um subsídio de valor inferior a 15% do preço de aquisição. Na 2.ª fase, o complemento de subsídio é igual à diferença entre o subsídio atribuído na 1.ª fase e esse limite de 15%, ou, existindo mais do que um navio nessas condições e sendo a verba disponível insuficiente, igual à que resulte da distribuição *pro rata* dessa verba (n.º 5.2.2 do despacho).

Na 1.ª fase, conforme consta do quadro seguinte, três armadores apresentaram projectos de candidatura à atribuição de subsídios para a aquisição dos respectivos navios. Esses navios representariam um investimento total de 4 916 285 contos, a que corresponderia um subsídio máximo (15 % do investimento) de 737 441 contos. Considerando os limites máximos para o valor dos subsídios a atribuir, na 1.ª fase, esses três projectos poderiam beneficiar de apoios no valor global de 650 000 contos, face à sua arqueação e idade.

No entanto, como se observa pelo quadro (última coluna), apenas foram atribuídos na 1.ª fase subsídios no valor de 380 000 contos, por ser esse o montante de «verba disponível» (não congelada) à data da atribuição destes subsídios, nesta fase.

Quadro resumo da 1.ª fase

(Em contos)

Projectos de investimento — Armadores/navio	Idade (anos)			Tonelagem de porte bruto	Investimento (valor estimado)	Subsídio 15 %	Limite máximo 1.ª fase (*a*)	Subsídio atribuído (*b*)
	Novo	< 5	> 5 e < 8					
Mutualista Açoriana/Açor B	–	< 1	–	5 000	2 000 000	300 000	250 000	250 000
Contramar/Fruzhi	–	–	7	5 985	1 436 375	215 456	200 000	130 000
Portline/sem nome	–	–	6	4 500	1 479 910	221 985	200 000	–
Total	–	–	–	15 485	4 916 285	737 441	650 000	380 000

(*a*) Limite máximo a conceder no âmbito da 1ª fase, de acordo com a arqueação bruta e a idade do navio, nos termos da alínea *b*) do n.º 2 do despacho regulamentador.
(*b*) Subsídio que veio a ser atribuído na 1.ª fase, atendendo à hierarquização dos projectos e à «verba disponível».

A informação da DGPNTM n.º 158/97-GEPE, de 13 de Novembro (que classifica os projectos de acordo com as prioridades e critérios de hierarquização estabelecidos no despacho regulamentador e propõe os subsídios a conceder), considera os três projectos elegíveis, devendo ainda vir a preencher outros requisitos, em particular, o registo definitivo em bandeira portuguesa, no quadro do registo convencional, até 19 de Dezembro de 1997 [alínea *b*) do n.º 1 e n.º 5.1 do despacho].

Como já foi referido, para a elaboração da proposta de atribuição do subsídio a DGPNTM considerou a «verba disponível» de 380 000 contos ([83]).

Para a atribuição dessa verba, a referida informação da DGPNTM, de acordo com o n.º 4 do regulamento, hierarquiza as candidaturas, primeiro em função da idade (da qual resulta um navio na segunda prioridade e dois na terceira prioridade), e, em segundo lugar, hierarquiza os dois navios na terceira prioridade por ordem decrescente de tonelagem de porte bruto (n.º 4 do despacho), de que resulta a hierarquização dos navios constante do quadro anterior.

De acordo com essa hierarquização, conforme se encontra evidenciado nas duas últimas colunas do quadro, no âmbito da 1.ª fase, foram atribuídos os subsídios a:

Mutualista Açoriana — no valor de 250 000 contos, valor máximo do subsídio atribuível na 1.ª fase, de acordo com o previsto na alínea *b)* do n.º 2 do regulamento, para navios com idade inferior a cinco anos. Este subsídio representa 12,5 % do preço de aquisição do navio;

Contramar — no valor de 130 000 contos, isto é o remanescente da «verba disponível» para os apoios a conceder. Este subsídio, representando 9,1 % do preço de aquisição, é inferior em 70 000 contos ao que corresponderia por aplicação da alínea *b)* do n.º 2 do regulamento, para navios de idade superior a cinco anos;

Portline — não foi atribuído subsídio, dada a inexistência de «verba disponível». Ao respectivo navio, também nos termos da alínea *b)* do n.º 2 do regulamento, corresponderia um subsídio no valor de 200 000 contos.

A concessão dos apoios da 1.ª fase obteve despacho de autorização do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, n.º 13 036/97, de 28 de Novembro, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 20 de Dezembro de 1997.

Até 19 de Dezembro de 1997, fim da 1.ª fase, apenas foi registado, nas condições previstas no regulamento, o navio *Açor B,* do armador Mutualista Açoriana, pelo que a verba atribuída nessa fase ao outro navio (130 000 contos) ficou disponível.

Em conformidade com o despacho regulamentador, a 2.ª fase de concessão destinou-se a atribuir o remanescente da verba disponível, tendo a DGPNTM proposto, em informação n.º 172/97-GEPE, de 22 de Dezembro de 1997, a atribuição do complemento de subsídio no valor de 50 000 contos à Mutualista Açoriana, isto é, a diferença entre o valor do subsídio atribuído na 1.ª fase e 15 % do preço de aquisição do navio. Assim, a este armador foi atribuído o subsídio total de 300 000 contos, para aquisição do navio *Açor B.*

Esta proposta de atribuição obteve despacho autorizador do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, n.º 1407/98, de 31 de Dezembro, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, em 23 de Janeiro de 1998.

Além dos requisitos previstos para a atribuição dos subsídios, foram também cumpridos os requisitos previstos para o seu pagamento.

Quanto aos congelamentos de verbas deste projecto, refere-se o seguinte:

Em relação à atribuição dos subsídios da 1.ª fase, decorre do n.º 5.2.1 do regulamento que podem existir projectos elegíveis para esta fase e que não sejam contemplados com apoios financeiros (foi o que sucedeu em 1997 relativamente a um projecto, tendo no outro sido reduzido o subsídio atribuído);

A «verba disponível» para a concessão dos subsídios não foi a que constava das dotações do Orçamento do Estado e estava prevista no mapa XI (PIDDAC) anexo ao mesmo Orçamento (700 000 contos), mas a «dotação disponível» na altura da concessão destes subsídios (380 000 contos), isto é, a dotação orçamental deduzida do valor dos congelamentos. Assim, os congelamentos condicionaram o montante dos subsídios atribuídos na 1.ª fase, uma vez que os projectos elegíveis poderiam ter beneficiado de subsídios no valor global de 650 000 contos (valor que tinha cabimento na dotação orçamental, sem os congelamentos) ([84]).

([83]) Observa-se que o despacho n.º 10 882/97, de 24 de Outubro, que aprova o regulamento, refere no preâmbulo que para estes apoios «foi inscrita no Orçamento do Estado uma verba no montante de 400 milhões de escudos», valor que, segundo os dados anteriormente apresentados no ponto III, já exclui das verbas orçamentadas, no montante de 700 000 contos, um valor de 300 000 contos relativo aos congelamentos. Há, assim, uma discrepância de 20 000 contos entre o valor da «verba disponível» constante do despacho e o valor considerado na altura da atribuição das ajudas da 1.ª fase. Na sua resposta, o IMP justifica essa diferença por um congelamento adicional de 20 000 contos na dotação do projecto, após a proposta que serviu de base ao referido despacho, *«[...] ficando assim indisponíveis 320 000 contos dos 700 000 que lhe estavam inicialmente afectos».*

([84]) Quanto às consequências dos congelamentos na execução final do projecto (subsídios pagos), a relação não é imediata, visto que o subsídio atribuído na 1.ª fase ficava dependente da aquisição dos navios subsidiados e do seu registo até 19 de Dezembro, o que poderia não vir a acontecer.

Em relação ao controlo e acompanhamento após o pagamento do apoio, refira-se que o beneficiário fica obrigado a não alienar o navio cuja aquisição foi subsidiada, durante o prazo de cinco anos a contar da data do registo do navio em bandeira portuguesa e de o manter durante esse período no registo convencional, sob pena de ficar obrigado a restituir ao Estado a quantia correspondente a um quarto do valor do subsídio por cada ano ou fracção em falta, quantia essa devida desde a data de incumprimento de qualquer dessas obrigações (n.º 6 do despacho).

Para garantia em caso de incumprimento, conforme previsto no regulamento, foi constituída garantia bancária a favor do Estado sobre o navio cuja aquisição foi subsidiada.

Note-se que verdadeiramente não existe uma sanção pecuniária, comum em sistemas de incentivos, do reembolso ao Estado do valor do subsídio acrescido de juros em caso de incumprimento pelo beneficiário. Assim, apenas no caso de o armador alienar o navio ou deixar de o manter em registo convencional durante o primeiro ano a contar da data daquele registo (próxima da data da atribuição do subsídio) é que terá que reembolsar o Estado por um valor superior ao subsídio recebido. Decorrido o primeiro ano, o valor a reembolsar é progressivamente menor do que o valor do subsídio recebido, como evidencia o quadro seguinte:

Data em que o navio é alienado ou abandona o registo comercial	Anos ou fracções em falta	Valor a restituir
Registo — 6 meses	(4+1/2)×1/4 =	9/8 do subsídio
1 ano	4×1/4 =	Valor do subsídio
2 anos	3×1/4 =	3/4 do valor do subsídio
3 anos	2×1/4 =	1/2 do valor do subsídio
4 anos	1×1/4 =	1/4 do valor do subsídio
5 anos	0×1/4 =	—

A ex-DGPNTM, actualmente o IMP, realiza o controlo do cumprimento dessas obrigações pelo beneficiário através das alterações que possam existir aos registos dos navios, obrigatoriamente comunicadas pelas capitanias.

6.5.3.4 — Modernização da frota da marinha de comércio nacional

Estes subsídios destinam-se a apoiar a aquisição, por armadores nacionais, de equipamentos, de instalação obrigatória ou facultativa, e a remodelação de navios. O montante máximo do subsídio, nos termos do despacho regulamentador e que veio a ser atribuído a todas as candidaturas, é de 50 % do valor do investimento efectuado, excepto nos investimentos de transformação de navios que é de 15 %, até ao montante máximo de 100 000 contos.

Nos equipamentos incluem-se os informáticos, de radiocomunicações e auxiliares de navegação, relacionados com a segurança marítima e a prevenção da poluição marinha e com as novas tecnologias de transporte.

Foram apresentados 26 candidaturas ([85]), tendo sido atribuído e pago a três armadores subsídios no valor global de 73 645 contos, para financiamento de 14 projectos de investimento (13 para equipamentos e 1 para transformação de um navio). No quadro seguinte consta a identificação dos armadores, respectivos navios e a designação do investimento e o valor do subsídio concedido:

(Em contos)

Armadores	Navios	Investimento (designação)	Subsídio concedido		
			Por projecto	Por navio	Por armador
Portline	*Bartolomeu Dias*	Equipamento informático	1 123 500		
	Bartolomeu Dias	Equipamento GMDSS	4 969 250	6 092 750	
	Cidade Funchal	Equipamento GMDSS	1 123 500	1 123 500	
	Diogo Bernardes	Equipamento informático	1 123 500		
	Diogo Bernardes	Equipamento GMDSS	1 705 500	2 829 000	10 045 250
Transinsular	*Atlantis*	Equipamento GMDSS	5 673 770		
	Atlantis	Radar Banda X	1 679 287	7 353 057	
	Francisco Franco	Equipamento GMDSS	4 316 937	4 316 937	
	Ponta S. Lourenço	Equipamento GMDSS	5 673 770		
	Ponta S. Lourenço	Radar Banda X	1 729 000	7 402 770	
	Vitorino Nemésio	Equipamento GMDSS	5 383 838	5 383 838	24 456 602
E. N. Madeirense	*Pico Grande*	Equipamento GMDSS	5 250 315	5 250 315	
	Pico Castelo	Equipamento GMDSS	4 278 414		
	Pico Castelo	Transformação do navio	29 614 391	33 892 805	39 143 120
	Total		–	–	73 644 972

Os subsídios foram atribuídos e pagos após a realização dos investimentos, devidamente documentados através dos documentos comprovativos da despesa realizada.

Quanto à verificação física da realização dos investimentos, não estão definidos pelo IMP procedimentos relativos a um controlo sistemático.

De notar, contudo, que se o investimento apoiado respeita à aquisição de equipamentos obrigatórios para a navegação, os mesmos terão que constar do «certificado de equipamentos», isto é, tem necessariamente de ser verificada a sua instalação pela Inspecção de Navios e Segurança Marítima. Assim, para estes equipamentos obrigatórios, parece apenas necessário que este serviço do IMP comunique ao serviço que coordena estes apoios (Serviços de Actividade Marítima e Assuntos Internacionais) que verificou a instalação dos equipamentos apoiados.

Relativamente aos equipamentos subsidiados de instalação facultativa, que não fazem parte do «certificado de equipamentos», e às obras de remodelação de navios, parece necessária uma coordenação entre os dois serviços do IMP, que permita a verificação física sistemática da realização dos investimentos subsidiados.

Na sua resposta, o IMP não se pronuncia sobre esta questão.

No que se refere às obrigações do beneficiário quanto à não alienação e à não alteração do registo convencional do navio beneficiado, são idênticas às do projecto de «Reapetrechamento (aquisição de navios)», diferindo quanto à determinação do prazo de cumprimento dessas obrigações, que no projecto de «Modernização» é fixado em um ano por cada 20 000 contos ou fracção do subsídio. O método de controlo pelo IMP do cumprimento dessas obrigações é o mesmo do referido projecto.

([85]) Foram excluídas 12 candidaturas por não se enquadrarem nos tipos de investimento elegíveis.

6.5.3.5 — Verificação junto dos beneficiários

De acordo com o plano de auditoria, foram realizadas acções de verificação física, documental e contabilística, junto das seguintes empresas beneficiárias dos subsídios:

Mutualista Açoriana de Transportes Marítimos, S. A., com sede em Ponta Delgada (Projecto «Reapetrechamento da Frota da Marinha de Comércio Nacional»);
Portline – Transportes Marítimos Internacionais, S. A., com sede em Lisboa (Projectos «Subsídio ao Embarque de Praticantes da Marinha de Comércio Nacional» e «Modernização da Frota da Marinha de Comércio Nacional»);
Transinsular – Transportes Marítimos Insulares, S. A., com sede em Lisboa (Projectos «Subsídio ao Embarque de Praticantes da Marinha de Comércio Nacional» e «Modernização da Frota da Marinha de Comércio Nacional»).

Relativamente à verificação documental e contabilística do subsídio e do investimento concedido ao armador Mutualista Açoriana de Transportes Marítimos, S. A., dado que a sua sede se situa em Ponta Delgada, foi-lhe solicitado, nomeadamente, os extractos (autenticados pela empresa) dos registos contabilísticos.

Nas empresas Portline – Transportes Marítimos Internacionais, S. A., e Transinsular – Transportes Marítimos Insulares, S. A., a verificação documental e contabilística realizou-se nas suas instalações, com a participação e esclarecimentos dos seus responsáveis.

As empresas possuem contabilidade patrimonial organizada segundo o Plano Oficial de Contabilidade (POC) e processam informaticamente os registos contabilísticos. Em conformidade com os registos analisados, a contabilização do subsídio recebido e do investimento realizado, afigura-se correcta.

Da verificação física realizada no navio *Diogo Bernardes*, da empresa Portline, o único que se encontrava no Porto de Lisboa durante o período previsto para a realização da acção, constatou-se que tinham sido instalados e estavam em funcionamento os equipamentos subsidiados.

6.6 — Despesas excepcionais do Ministério das Finanças processadas por conta de «Saldos do capítulo 60 do OE/97»

6.6.1 — Introdução

À semelhança de anos anteriores, o artigo 61.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1998), autorizou que:

> *Os saldos das dotações afectas às rubricas de classificação económica «Transferências correntes», «Subsídios», «Activos financeiros» e «Outras despesas correntes», inscritas no Orçamento do Estado para 1997 no capítulo 60 do Ministério das Finanças, poderão ser excepcionalmente depositados em conta especial utilizável na liquidação das respectivas despesas, devendo, todavia, tal conta ser encerrada até 30 de Junho de 1998* ([86]).

A verificação realizada foi especificamente orientada para a análise da transferência desses saldos para a conta de operações de tesouraria denominada «Saldos do capítulo 60 do OE/97» e da utilização dessas verbas em 1998. Assim, no plano da análise da execução orçamental da despesa, as questões abordadas foram as seguintes:

Transferência do saldo de várias dotações do OE/97 para essa conta de operações de tesouraria; existência de razões de carácter excepcional justificativas dessa transferência; correspondência entre as verbas transferidas e os encargos (compromissos) transitados de 1997 a liquidar com essas verbas;
Utilização, em 1998, das verbas dessa conta de operações de tesouraria, nomeadamente se foram aplicadas na liquidação (pagamento) de encargos do ano anterior;
Efeitos dos procedimentos anteriores sobre a despesa, receita e défice da CGE/97.

Foram analisados os processos envolvendo a utilização em 1998 de verbas dessa conta de operações de tesouraria junto da Direcção-Geral do Tesouro (DGT), e junto da Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI) ([87]), nesta quanto aos processos transitados dos Serviços de Cooperação Internacional da DGT.

6.6.2 — Princípio da anualidade do Orçamento do Estado e excepção constituída pelo artigo 61.º da Lei do Orçamento para 1998

Com base no estabelecido no referido artigo 61º da Lei do Orçamento para 1998, e mediante proposta da DGT de 31 de Dezembro de 1997, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, por despacho da mesma data, autorizou a transferência de parte ou da totalidade dos saldos de várias dotações orçamentais para a conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97», tendo a transferência efectuada totalizado 10 547 141 contos.

Do total transferido para a referida conta de operações de tesouraria foram utilizados, em 1998, 5 924 312 contos (56,2 % da verba transferida), tendo a verba restante, 4 622 829 contos (43,8 % da verba transferida), constituído receita do Estado de 1998, através de reposições não abatidas nos pagamentos.

Em termos orçamentais:

Essa transferência de verbas para operações de tesouraria (10,5 milhões de contos) é registada como despesa orçamental de 1997, isto é, a CGE regista essas verbas como «pagamentos efectuados», embora apenas tenham sido utilizadas, e parcialmente, em 1998;
Os encargos liquidados em 1998 por utilização dessas verbas de operações de tesouraria (5,9 milhões de contos), não são registados na CGE/98 como «pagamentos efectuados», visto que não foram realizados por despesa orçamental, isto é, a utilização das verbas dessa conta de operações de tesouraria substituiu a realização da correspondente despesa orçamental neste ano;
A parte não utilizada dessas verbas é registada como receita orçamental de 1998.

Assim, o acréscimo da despesa orçamental de 1997, correspondente à verba transferida para a conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97», financiou na sua totalidade o OE/98, quer, porque essa verbas substituíram dotações do OE/98, quer porque a verba não utilizada constituiu receita orçamental de 1998.

Conquanto com outros valores, de igual modo o OE/97 foi financiado pelo acréscimo da despesa orçamental de 1996, através das verbas transferidas para a conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/96».

O artigo 61.º da Lei do Orçamento para 1998, e disposições idênticas de leis orçamentais anteriores, constitui uma excepção ao princípio da anualidade do orçamento, consignado no artigo 2.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), ao permitir que parte das dotações do OE/97, após a sua transferência para operações de tesouraria, sejam utilizadas em pagamentos em 1998, substituindo dotações orçamentais deste ano.

Porque se trata de uma excepção susceptível de afectar, com significado, o rigor e a transparência das contas públicas, a norma refere expressamente que os saldos das dotações orçamentais «poderão ser excepcionalmente depositadas em conta especial utilizável na liquidação das respectivas despesas», até 30 de Junho.

Esta expressão tem sido entendida como determinando que:

O saldo de cada rubrica orçamental (dotação) transferido para a conta de operações de tesouraria, destina-se à realização de despesas com a finalidade prevista na classificação orgânica, funcional e económica dessa rubrica. Assim, embora a conta de operações de tesouraria seja única, os serviços da DGT gestores das respectivas dotações orçamentais mantêm o registo, por rubrica, do montante transferido para operações de tesouraria e dos respectivos pagamentos, que não podem ultrapassar o montante transferido, sendo a reposição da verba não utilizada igualmente efectuada por rubrica orçamental;
Além disso, dado que a transferência do saldo das dotações orçamentais para operações de tesouraria é proposta pela DGT em informação que refere, de forma genérica, as finalidades a que se destinam essas verbas, sendo aprovada por despacho da tute-

([86]) Embora a legalidade desta norma, e de semelhantes em Leis do Orçamento anteriores, possa ser questionada, face ao artigo 2.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (princípio da anualidade), o Tribunal tem vindo a aceitar, desde o parecer de 1990, a sua aplicação em situações de excepção bem delimitadas.

([87]) A DGAERI foi criada pelo artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro (Lei Orgânica do Ministério das Finanças), dispondo o artigo 38.º da mesma lei que: «Os seguintes Serviços da DGT transitam para a DGAERI: Direcção de Serviços de Cooperação Internacional, Divisão de Financiamentos Comunitários e Gabinete de Estudos de Assuntos Monetários e Financeiros.» A orgânica da DGAERI foi aprovada pelo Decreto-Lei n.º 27/98, de 11 de Fevereiro, correspondendo as suas missões, designadamente, «às tarefas anteriormente desempenhadas pelo extinto Gabinete dos Assuntos Europeus, ao qual a DGAERI sucede, e pelos serviços que, nos termos do Decreto-Lei n.º 158/96, transitam da Direcção-Geral do Tesouro [...]».

la, a DGT tem de utilizar essas verbas de acordo com as finalidades aí previstas;

A expressão «liquidação das respectivas despesas» refere-se ao pagamento, em 1998, de encargos transitados de 1997, ou seja, autorizados nesse ano.

Tem sido dentro de tal entendimento, que se tem aceite como justificada a excepção ao princípio da anualidade do orçamento ([88]), isto é, a conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97» não é uma reserva de fundos por conta dos quais se poderão efectuar pagamentos de encargos constituídos já em 1998, mas de encargos transitados de 1997, em relação aos quais, excepcionalmente, se procedeu à correspondente transferência de verbas para o seu pagamento no ano seguinte.

Havendo correspondência entre o valor do saldo das dotações do OE/97, transitado para operações de tesouraria e o valor dos respectivos encargos assumidos em 1997 e a pagar, em 1998, com essas verbas, significaria que a CGE/97 registaria como «pagamentos efectuados», não o valor dos pagamentos efectivamente realizados em 1997, mas o valor dos compromissos assumidos em 1997 e pagos, quer em 1997, quer em 1998 (até 30 de Junho).

Observa-se, no entanto, que ao estabelecer um prazo relativamente dilatado entre o momento em que os saldos das dotações orçamentais são transferidos para operações de tesouraria [durante o período complementar, neste caso até 23 de Janeiro de 1998 ([89])] e a data limite para a utilização dessas verbas (30 de Junho de 1998), está implícita a possibilidade de esses encargos (compromissos) não estarem rigorosamente apurados até ao fim de 1997, nomeadamente em situações, frequentes nas despesas suportadas pelo capítulo 60, em que os pagamentos dependem de entidades exteriores à DGT (ou a partir de 1998, também à DGAERI), quer quanto aos pedidos de pagamento, quer quanto à confirmação de que estão reunidas as condições para a sua efectivação. Está, assim, implicitamente admitida a possibilidade de uma transferência dos saldos das dotações orçamentais por um valor superior aos dos encargos a liquidar com essas verbas. No entanto, os encargos transitados devem estar apurados o mais correctamente possível, antes da transferência das verbas orçamentais para operações de tesouraria, pois de outro modo, poderá cair-se em situações que constituem uma violação grosseira do princípio da anualidade do orçamento, com significativas consequências na transparência das contas públicas.

Segundo a documentação analisada, a interpretação de que as verbas transferidas para a conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97» se destinavam à liquidação, em 1998, de encargos transitados de 1997, foi também seguida pela DGT e pela DGAERI. Contudo, frequentemente estas entidades submeteram à tutela, para autorização da despesa, informações referindo que a despesa tinha cabimento na conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97», não utilizando critérios uniformes sobre o que constitui ou não encargo transitado, a liquidar através de verbas dessa conta. Assim, foram considerados como encargos (compromissos) de 1997:

Quer encargos que se tinham constituído e vencido em 1997 — por exemplo, o pagamento de bonificações de juros vencidas em 1997 em que o seu pagamento às instituições de crédito só ocorreu em 1998;

Quer os encargos que se tinham constituído já em 1998, até 30 de Junho, desde que fossem anteriores a 31 de Dezembro de 1997 os actos legislativos ou as aprovações de apoios através dos quais o Estado assumiu os encargos deles decorrentes (quando se vencessem) — situações verificadas, por exemplo, no pagamento de alguns dos subsídios à construção naval, de contribuições financeiras multilaterais e bilaterais, ou de empréstimos;

Quer, ainda, situações que tendo dado lugar à constituição e à utilização de sucessivas contas de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE» deram origem a procedimentos tais, que apoios do Estado aprovados em 1998, até 30 de Junho, já constituíram encargos (compromissos) de 1997, pelo facto de o pedido de apoio pelo beneficiário ser de 1997 ou de ano anterior — situação particular das «transferências correntes para o Fundo para a Cooperação Económica», como adiante se descreverá.

Os dois últimos critérios, utilizados também em anos anteriores, associados ao facto de tais contas de operações de tesouraria se terem tornado numa regra, estando previstas nas sucessivas leis orçamentais, levou a que, em algumas rubricas orçamentais existam duas dotações:

A prevista no Orçamento do Estado;

A constituída por verbas da correspondente dotação do Orçamento do Estado do ano anterior, transferidas para a conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE», a despender até 30 de Junho na liquidação dos encargos transitados, definidos segundo estes amplos critérios.

Dado o princípio da anualidade do Orçamento do Estado, o carácter excepcional da norma que permite a transferência dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria e as consequências, que a seguir se analisam, em termos de rigor e transparência das contas públicas, a interpretação do que se entende por encargos (compromissos) transitados do ano anterior, a liquidar através das verbas dessa conta de operações de tesouraria, deve ser mais restrita do que a utilizada naqueles dois critérios. Apenas deverão constituir encargos transitados os constituídos (vencidos) no ano e que, por qualquer razão excepcional, apenas possam ser pagos no ano seguinte, até 30 de Junho.

Relativamente à citada disposição legal que permite a transferência (depósito) dos saldos para operações de tesouraria, a DGT na sua resposta, em anexo, refere nomeadamente o seguinte:

a) *O depósito pode ser efectuado pela totalidade do saldo existente no final do ano nas rubricas orçamentais do capítulo 60 previstas, pelo que a lei abre a possibilidade de verificação de desvios na utilização desses depósitos no ano seguinte (com consequentes reposições no encerramento da conta de operações de tesouraria), se bem que o rigor e a prudência devam prevalecer, levando a que se deposite somente a parte do saldo que tenha justificação para o fim em vista; então, os desvios só resultariam de alterações nas circunstâncias que fundamentaram as estimativas ou de excesso de prudência na sua determinação.*

b) *Não é claro se a excepcionalidade referida na disposição orçamental pretende* (i) *restringir o recurso continuado a tal procedimento,* (ii) *exigir razões justificativas de carácter excepcional para a aplicação do procedimento ou* (iii) *dar especialidade de tratamento a algumas rubricas (também excepcionais) no conjunto do Orçamento, face às operações que envolvem e às circunstâncias que regularmente se têm por verificadas na parte final do ano (altura em que se aprova o orçamento do ano seguinte); a continuidade da disposição ao longo dos anos e a existência de vicissitudes frequentes/regulares nas despesas abrangidas parecem deixar perceber uma maior credibilidade da última hipótese de tratamento.*

Partindo deste entendimento, a DGT refere, nomeadamente, que:

As rubricas do capítulo 60 que, em final de ano, beneficiam da possibilidade de reconhecimento da despesa em momento anterior ao pagamento (especialização financeira), envolvem várias vicissitudes pelas quais, com frequência (e não excepcionalmente), é difícil não diferir o pagamento para além do momento em que a despesa orçamental deve ser reconhecida.

A norma orçamental de tratamento excepcional das rubricas do capítulo 60 define o princípio da especialização financeira no final de ano, mas não existem critérios para a sua correcta aplicação o que tem levado à adopção de procedimentos pela DGT que diferem do entendimento mais restritivo do Tribunal de Contas, de tudo isto resultando a necessidade de acerto técnico nestas matérias.

O reconhecimento de despesas num ano cujo pagamento só é efectuado no ano seguinte decorre de alguma ou várias vicissitudes que impedem o pagamento imediato, conferindo, com referência ao final do ano, certa incerteza na determinação do montante exigível ou falta de outros requisitos (internos ou externos) necessários para o pagamento, pelo que existe alguma analogia com as provisões para encargos reconhecidos pelas empresas», pelo que, «poder-se-iam adoptar os critérios requeridos pela Norma Internacional de Contabilidade (NIC) n.º 37 para o reconhecimento destas ([90]).

A aplicação dos critérios da NIC n.º 37 como referência, a merecer ainda aprofundamento pela DGT, indiciaria carecerem de razão algumas observações apresentadas pelos Serviços do Tribunal de

([88]) Obviamente um encargo constituído em 1998 deve ter cobertura na respectiva dotação do OE/98.

([89]) Nos termos da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril.

([90]) Segundo a resposta da DGT, *«esta norma define provisões como responsabilidades incertas no tempo ou no montante e determina que uma provisão deve ser reconhecida contabilisticamente quando, e só quando:*

a) *A entidade tem uma obrigação presente (por força da lei ou de compromisso assumido) como resultado de um acontecimento passado;*

b) *É provável que uma saída de recursos (incorporando benefícios económicos, por exemplo dinheiro) seja exigida para liquidar a obrigação;*

c) *É possível fazer uma estimativa fiável do montante da obrigação».*

Contas, ao mesmo tempo que poderia apontar para a necessidade de aperfeiçoamento de procedimentos pela DGT, nomeadamente nas estimativas; esta estará certamente na disposição de tudo fazer para corresponder a essa necessidade e para acertar com os Serviços do Tribunal de Contas as melhores soluções nesta matéria.

Dado que o princípio da anualidade orçamental tem consagração constitucional (n.º 1 do artigo 106.º da Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de Setembro) e consta da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que é uma lei reforçada), constituindo o artigo 61.º da Lei do Orçamento para 1998 uma excepção a esse princípio, o Tribunal, embora esteja aberto a analisar propostas objectivas de aperfeiçoamento sugeridas pela DGT, não pode deixar de manter o entendimento anteriormente expresso sobre as condições que deveriam estar reunidas para o recurso, em situações excepcionais, a esta disposição da lei orçamental.

Nos pontos seguintes, através da análise das situações concretas e das respostas da DGT e da DGAERI, complementam-se as razões pelas quais se considera que as transferências de dotações orçamentais para operações de tesouraria e a posterior utilização dessas verbas, deverão seguir critérios mais restritos do que os aplicados por estas direcções-gerais.

6.6.3 — Efeitos das transferências de saldos sobre a CGE/97

Para a análise dos efeitos da transferência de saldos sobre a CGE/97 (despesa, receita e défice do OE/97), é necessário considerar, quer os valores relativos à conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/96», quer os valores relativos à conta «Saldos do capítulo 60 do OE/97». Em relação a esses valores verificou-se:

Verbas do OE/96:	Contos
Transferidas para a conta «Saldos do capítulo 60 do OE/96»	24 103 025
Utilizadas em 1997	19 787 337
Não utilizadas, repostas como receita do OE/97	4 315 688

Verbas do OE/96:	
Transferidas para a conta «Saldos do capítulo 60 do OE/97»	10 547 141
Utilizadas em 1998	5 924 312
Não utilizadas, repostas como receita do OE/98	4 622 829

Assim, os efeitos do processo continuado de transferência de saldos sobre a despesa, receita e défice da CGE/97, podem resumir-se no quadro:

(Em contos)

	Despesa	Receita	Défice CGE
Utilização em 1997 das verbas de «Saldos do capítulo 60 do OE/96» (*a*)	– 19 787 337	–	– 19 787 337
Reposição como receita do OE/97 das verbas não utilizadas de «Saldos do capítulo 60 do OE/96»	–	+ 4 315 688	– 4 315 688
Transferência dos saldos das dotações do OE/97 para a conta de OT «Saldos do capítulo 60 do OE/97» (*b*)	+ 10 547 141	–	+ 10 547 141
Total	– 9 240 196	+ 4 315 688	– 13 555 884

(*a*) Dado que se os pagamentos não fossem efectuados através da conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/96», teriam que ser suportados pela despesa orçamental do OE/97.
(*b*) Dado que essa transferência de verbas orçamentais para operações de tesouraria constituiu despesa do OE/97.

Em termos da execução orçamental do OE/97, o quadro ilustra o seguinte:

Diminuição (subavaliação) da despesa orçamental de 1997 em 9,2 milhões de contos (diferença entre o valor que o OE/97 deixou de suportar dada a utilização das verbas da conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/96» e o valor transferido para a conta «Saldos do capítulo 60 do OE/97»);

Aumento da receita orçamental de 1997 em 4,3 milhões de contos (reposição como receita do OE/97 da verba não utilizada de «Saldos do capítulo 60 do OE/96»);

Redução do défice orçamental em 13,5 milhões de contos, igual à soma dos efeitos sobre a despesa e a receita do OE/97, e igual ao valor da diferença entre a verba do OE/96 transferida para operações de tesouraria (24 103 025 contos) e a verba do OE/97 também transferida para operações de tesouraria (10 547 141 contos).

Note-se que o efeito sobre o défice da CGE/97 se deve exclusivamente à diferença entre o valor das verbas orçamentais transferidas para operações de tesouraria em 1996 (que financiou o OE/97) e o valor das verbas orçamentais transferido para operações de tesouraria em 1997 (que financia o OE/98), pelo que atenção especial deve ser dada à transferência dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria, que deve ser reduzida ao mínimo indispensável, e justificada por situações excepcionais.

6.6.4 — Transferência dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria

Em relação aos saldos existentes nas rubricas com as classificações económicas previstas no artigo 61.º (16 552 905 contos), o valor transferido para a conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97» (10 547 141 contos) representa 63,7 % desses saldos.

Embora a transferência de saldos para operações de tesouraria tenha sido, em certos casos, limitada (não houve transferência dos saldos de algumas dotações e noutros casos a transferência foi de reduzido valor), em algumas rubricas o montante dos saldos transferidos, representam valores elevados, em percentagem do saldo da dotação. Com efeito, em certas rubricas, o valor registado na CGE como «pagamentos efectuados» resumiu-se à transferência da respectiva verba para operações de tesouraria ou essa transferência representou uma percentagem elevada daqueles «pagamentos». Assim, para as quatro principais rubricas, que representam 86,3 % do total de verbas transferidas para operações de tesouraria, verificou-se:

(Em contos)

Rubricas de classificação económica	Valor transferido	Em percentagem do saldo da dotação	Em percentagem de «pagamentos efectuados» (CGE)
Subdivisão 06 — «Despesas de cooperação»:			
04.01.03-A — «Transferências correntes — ICP/FCE»	4 325 000	(*a*) 100	100
04.04.02-C — «Contribuições financeiras bilaterais»	3 000 000	84,5	93,1
09.06.02-A — «Empréstimos a médio e a longo prazos — Exterior»	1 000 000	60,1	100
Subdivisão 02 — «Subsídios diversos»:			
05.01.01-B — «Subsídios — Construção naval»	778 844	84,6	50,0
Total	9 103 844		

(*a*) Dotação corrigida da cativação (artigo 4.º da Lei do Orçamento para 1997).

6.6.5 — Aplicação dos saldos transferidos para operações de tesouraria e verbas não utilizadas

No quadro seguinte referem-se, por rubrica, o valor transferido para operações de tesouraria, a sua utilização em 1998 e as verbas repostas, por não terem sido utilizadas:

«Saldos do capítulo 60 do OE/97»

(Em contos)

Classificações económicas e destinatários das verbas	Verbas transferidas — «Pagamentos efectuados» segundo a CGE/97 (1)	Utilização das verbas — Pagamentos efectuados pela DGT e DGAERI em 1998 (2)	Diferença — Verbas repostas em 1998 (3)	Percentagem de verbas não utilizadas (3)/(1)
Subdivisão 01 — «Bonificação de juros»:				
05.02.01 — «Subsídios — Instituições monetárias, públicas, equipadas ou participadas»	*428 393*	*274 191*	*154 202*	*36,0*
05.02.01-A — «Habitação própria»	388 393	237 525	150 868	38,8
05.02.01-C — «Outras bonificações»	40 000	36 666	3 334	8,3
Subdivisão 02 — «Subsídios diversos»:				
05.01.01 — «Subsídios — Empresas públicas, equiparadas ou participadas»	*778 844*	*501 814*	*227 030*	*35,6*
05.01.01-B — «Construção naval/Sector público — ENVC»	778 844	501 814	227 030	35,6
Subdivisão 03 — «Garantias financeiras»:				
06.03.00 — «Outras despesas correntes — Diversas»	*83 234*	*14 655*	*68 579*	*82,4*
06.03.00-A — «Riscos de câmbio (DGT/Ex-FGRC/COSEC)»	52 534	14 655	37 879	72,1
06.03.00-B — «Avales — Outras garantias (fundo perdido)»	30 250	–	30 250	100
06.03.00-C — «Subsídios à taxa de juro (COSEC)»	450	–	450	100
Subdivisão 05 — «Activos financeiros»:				
09.07.00 — «Outros activos financeiros»	*573 263*	–	*573 263*	*100*
09.07.00-B — «Execução de avales — Outras garantias»	224 737	–	224 737	100
09.07.00-C — «Seguros de crédito — COSEC»	300 000	–	300 000	100
09.07.00-E — Despesas com processos de extinção»	48 526	–	48 526	100
Subdivisão 06 — «Despesas de cooperação»:				
04.01.03-A — «Transferências correntes — Serviços autónomos — ICE/FCE»	*4 235 00*	*3 664 540*	*660 460*	*15,3*
04.04.02-B — «Contribuições financeiras multilaterais»	*218 612*	*218 612*	–	–
FAD	218 612	218 612	–	–
04.04.02-C — «Contribuições financeiras bilaterais»	*3 000 000*	*1 097 514*	*1 902 486*	*63,4*
Cabo Verde *(Trust-Fund)*	–	920 325	–	–
São Tomé (linha de crédito, autocarros)	–	123 723	–	–
Moçambique (ajuda extraordinária)	–	52 774	–	–
Outra (*a*)	–	692	–	–
09.06.02 — «Empréstimos a médio e a longo prazos — Exterior»	*1 000 000*	*152 986*	*847 014*	*84,7*
Cabo Verde	1 000 000	152 986	847 014	84,7
09.07.00-A — «Participações financeiras e multilaterais»	*139 509*	–	*139 509*	*100*
09.07.00-B —«Execução de avales»	*286*	–	*286*	*100*
Total	**10 547 141**	**5 924 312**	**4 622 828**	**43,8**

(*a*) Trata-se de um pagamento em duplicado (na ajuda a Moçambique) tudo posteriormente a verba sido recuperada pela DGT. Esse pagamento figura como saída da conta «Saldos do capítulo 60 do OE/97», não tendo sido estornado pela recuperação, pelo que o valor não utilizado (reposto) não inclui essa verba, isto é, o valor reposto relativamente à rubrica deveria ter sido 1 903 178 contos e não 1 902 486 contos.

Como se verifica pelo quadro, 43,8% das verbas transferidas para operações de tesouraria (4,6 milhões de contos) não tiveram utilização em 1998, até 30 de Junho, sendo posteriormente repostas como receita do Estado. De facto, os saldos de várias rúbricas transferidas para operações de tesouraria não tiveram qualquer utilização ou foram repostos numa percentagem elevada, o que permite concluir que tais verbas orçamentais não estavam em condições de ser transferidas para «Saldos do capítulo 60 do OE/97».

Na sua resposta, a DGT refere, nomeadamente:

Reconhece-se que existem diversos casos em que o montante das verbas utilizadas é reduzido ou mesmo nulo, o que justificará uma atenção acrescida dos serviços da DGT à necessidade de maior rigor na definição das despesas a inscrever em cada ano por recurso ao mecanismo da especialização previsto na Lei do Orçamento. Este rigor é relevante, desde logo, para não provocar o desvirtuamento das contas públicas de anos consecutivos (por acréscimos da despesa de um ano com reflexos em acréscimos na receita do ano seguinte) e, ainda, pelo facto de a existência de estimativas fiáveis ser um dos requisitos para uma boa utilização do mecanismo da especialização que se vem defendendo.

6.6.6 — Utilização em 1998 das verbas transferidas para «Saldos do capítulo 60 do OE/97» — Resultados da verificação por rubrica.

Foram analisadas os processos relativos às operações que envolveram a utilização de verbas dessa conta de operações de tesouraria, com excepção das relativas a bonificação de juros. Com a ressalva relativamente aos critérios que foram utilizados relativamente à cabimentação dessas despesas através de operações de tesouraria e não através das correspondentes dotações do OE/98, estavam reunidos os requisitos previstos para a realização dessas despesas. Quanto a essa cabimentação, referem-se em seguida as conclusões fundamentadas na análise efectuada.

Assim, apenas as verbas relativas a bonificação de juros ([91]), riscos de câmbio e contribuições financeiras para São Tomé e Príncipe, se concluiu terem sido totalmente utilizadas na liquidação de encargos transitados de 1997. Em relação a cada uma das restantes verbas, como se analisa em seguida, os pagamentos efectuados respeitavam total ou parcialmente à liquidação de encargos já de 1998, e como tal a despesa deveria ter sido suportada pela correspondente dotação orçamental.

a) *Subsídios à construção naval (ENVC).* — Estes subsídios destinam-se a compensar o construtor pelo diferencial entre o custo de construção e o preço de venda do navio ao armador (inferior ao custo de construção), estando o seu montante por navio limitado a 9% do «valor contratual antes do auxílio» pela Directiva n.º 90/684/CE (7.ª directiva), que se mantinha em vigor pelo menos até final de 1997.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 296/89, de 4 de Setembro, o apoio financeiro à construção desses navios foi solicitado pelos Estaleiros Navais de Viana do Castelo (ENVC), sendo os pedidos analisados pela Direcção-Geral da Indústria. Os subsídios para a construção de cada navio a que respeitam os subsídios pagos foram atribuídos por despachos conjuntos dos Ministros das Finanças e da Economia, de 31 de Julho de 1996 e de 16 de Dezembro de 1997.

Estes despachos conjuntos estabelecem as condições para a disponibilização das respectivas verbas pela DGT, numa única prestação ou em *tranches* (prestações), após confirmação pela Direcção-Geral da Indústria da verificação dos respectivos marcos físicos.

Assim, o pagamento da 1.ª *tranche* (30 %) é efectuado «com o assentamento do primeiro bloco na doca» e o da 2.ª (50 %) «com o lançamento do navio à água». Prevêem os despachos conjuntos que a segunda prestação possa ser objecto de adiantamento (pagamento em conjunto com a 1.ª), mediante a apresentação de garantia bancária, a qual será libertada após a comprovação do marco físico correspondente a esta prestação.

Relativamente à 3.ª *tranche* (20 %), «com a entrega do navio ao armador», ficou também condicionada à apresentação pelo estaleiro do relatório final, no qual conste o apuramento de custos e receitas inerentes à respectiva construção e ainda a descrição das medidas implementadas e a implementar, no sentido da redução de custos, com vista a uma futura eliminação dos apoios.

Verificou-se que os subsídios foram pagos pela DGT ao ENVC nas condições previstas nos despachos conjuntos, visto que recebeu previamente da DGI a confirmação de ter verificado o respectivo marco físico e, em relação ao adiantamento da 2.ª prestação, recebeu dos ENVC a correspondente garantia bancária.

No quadro seguinte caracterizam-se os pagamentos efectuados, referindo-se também o despacho conjunto que concede o apoio a cada construção e a data do ofício da DGI que confirma ter verificado o respectivo marco físico:

Data-valor	Importância	*Tranche*/obra a que respeita	Despacho conjunto	Confirmação da DGI
05-02-98	200 480 000$001.ª	e 2.ª *tranches* — Obra n.º 204	N.º 6/98, de 16-12-97	23-01-98
21-05-98	213 112 000$001.ª	e 2.ª *tranches* — Obra n.º 215	N.º 6/98, de 16-12-97	07-05-98
30-06-98	71 400 000$003.ª	*tranche* — Obra n.º 193	De 31-07-96	25-06-98
30-06-98	16 822 000$003.ª	*tranche* — Obra n.º 209	De 31-07-96	25-06-98
Total	501 814 000$00			

Considerando que os encargos com estes apoios apenas se vencem com a verificação pela DGI da realização do respectivo marco físico pelos ENVC, apenas o 1.º pagamento corresponde a um encargo vencido durante o ano (económico) de 1997 e, portanto, constituiria encargo de 1997 a liquidar através das verbas depositadas na conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97».

Nos restantes pagamentos, totalizando 301 304 contos (60,0 % da verba utilizada), os encargos venceram-se em 1998, não constituindo encargos transitados de 1997, pelo que a despesa deveria ter sido suportada pela correspondente dotação do OE/98.

A DGT, na sua resposta, refere nomeadamente:

> *Relativamente a estas despesas com pagamentos diferidos, importa considerar que:*
>
> *a) Os subsídios em causa foram atribuídos por despachos conjuntos que criaram uma obrigação para o Estado e existia a dotação necessária no Orçamento para 1997 para a totalidade da despesa, cuja existência aliás é condição legal para que os despachos conjuntos possam ser proferidos* ([92]);
>
> *b) No final do ano económico de 1997 mantinha-se válido o facto/acto passado constitutivo da obrigação do Estado (despacho de atribuição de subsídio) não estando solvida a responsabilidade, sendo certa a ocorrência futura de um fluxo de saída de recursos financeiros para a respectiva liquidação, logo que certas circunstâncias incertas no tempo se verificassem (marcos físicos);*
>
> *c) Nessa data era possível dispor de uma estimativa fiável (neste caso totalmente segura) quanto à quantia necessária para liquidar no futuro a correspondente responsabilidade do Estado.*
>
> *Aproveitando os critérios aplicáveis às provisões para encargos para responder à especialização financeira no reconhecimento de despesas e receitas (como defendido acima na apreciação na generalidade desta problemática) conclui-se não haver reparos a fazer ao procedimento adoptado. Antes se notaria que deslizar a despesa para o ano de 1998 iria provocar um desvio na execução da despesa de 1997 fruto de circunstâncias incertas que o Estado não domina (rapidez de construção das embarcações) que nada têm a ver com o mérito do Governo e da Administração Pública na execução da despesa.*

Sobre o mérito ou demérito na execução da despesa, nos termos referidos pela DGT na parte final da resposta transcrita, faz-se notar que o que está em causa é o princípio da anualidade do Orçamento do Estado e o efeito das operações, de transferência de verbas orçamentais para operações de tesouraria e a sua posterior utilização, no rigor e transparência das contas públicas. Assim, conforme dispõe o artigo 7.º da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, o Orçamento «deve especificar suficientemente as receitas nele previstas e as despesas nele fixadas». O mesmo princípio se aplica à Conta Geral do Estado, quanto ao resultado da execução orçamental (cf. o artigo 24.º da mesma lei). Essa

---

([91]) Embora, tal como previsto no plano de verificação, não tenham sido analisadas as operações relativas às bonificações de juros, dado que os pagamentos efectuados por utilização da conta de operações de tesouraria foram processados até 9 de Abril de 1998 (com excepção de 144 contos processados em 27 de Abril de 1998) e atendendo ao prazo previsto para o pagamento da bonificação (três meses, entre a data da entrada do pedido de pagamento pelas instituições de crédito e a efectivação do seu pagamento), não há razões para considerar que as bonificações liquidadas (no valor de 274 191 contos) não constituíssem encargos de 1997 — isto é bonificações vencidas em 1997 —, tal como consta da informação da DGT que propõe a transferência de saldos das dotações. Houve no entanto, uma sobrevalorização dos encargos constituídos em 1997 e a liquidar em 1998, dada a significativa percentagem do saldo (36%) que não foi utilizada e, portanto, reposta.

([92]) Refira-se, relativamente a esta observação, que a informação de cabimento orçamental da DGT (inf. n.º 118/97, de 14 de Novembro de 1997) a que respeita o despacho conjunto n.º 6/98, de 16 de Dezembro, relativo aos subsídios às obras n.os 204 e 215 (e uma terceira construção), confirma *«a existência de saldo disponível no OE/97 e o pedido de inscrição, aquando da elaboração do OE/98 do valor de 1 800 000 contos, no capítulo 60, divisão 01, subdivisão 02, CE 05.01.01--B — «Subsídios à construção naval — Empresas públicas» que permite satisfazer os compromissos propostos».* Observa-se que nessa rubrica veio a ser efectivamente inscrita no OE/98 a dotação de 1 000 000 de contos, que foi reduzida, em Agosto de 1998, para 610 332 contos, por transferência de 389 668 contos para a rubrica de «Subsídios à construção naval-Empresas privadas», conforme refere a informação da DGT n.º 1053, de 16 de Setembro de 1998. Não foi apurado se se verificaram alterações orçamentais posteriores.

especificação é dada pela classificação de cada dotação (orgânica, funcional e económica) e, necessariamente, pelo montante registado como «pagamentos efectuados».

Assim, o montante registado na CGE/97 como «pagamentos efectuados» relativos a «Subsídios a empresas públicas — Construção naval» é de 1 558 712 contos. Esse valor inclui 778 844 contos (49,9 %) de verbas transferidas para a conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97», pelo que esses subsídios pagos em 1997 por conta da respectiva dotação orçamental, foram, afinal, de 779 868 contos. Nos mapas anexos à Conta ([93]) também não é referido se, em 1997, foram pagos subsídios ao mesmo sector pela conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo de 60 do OE/96», o que é relevante dada a prática que vem sendo seguida relativamente a estas contas de operações de tesouraria. Em resumo, não é possível conhecer através das contas públicas qual o montante dos subsídios pagos à «construção naval —sector público» em 1997.

No seguimento da sua resposta, conclui a DGT:

> *Daqui que dificilmente se possa entender que o vencimento dos encargos num certo ano seja condição relevante para a inscrição nesse ano da despesa que por qualquer razão não seja paga de imediato, quando se está perante as particularidades das despesas incluídas na generalidade das rubricas do capítulo 60.*

A resposta já foi dada pelo Tribunal, para evitar que a transferência de verbas orçamentais para operações de tesouraria afecte, com significado, o rigor e a transparência das contas públicas, quer globalmente, quanto à despesa, receita e défices orçamentais, quer, como sucede neste caso, quanto às rubricas orçamentais individualmente consideradas.

b) *Transferências para o Fundo para a Cooperação Económica (FCE).* — O Fundo para a Cooperação Económica (FCE) foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 162/91, de 4 de Maio, com as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.ºs 1/93, de 4 de Janeiro, 48/94, de 24 de Fevereiro [«ajustado» pelo Decreto-Lei n.º 169/95, de 15 de Julho ([94])] e n.º 307/98, de 12 de Outubro, «com a natureza de fundo público, com autonomia [de] administração nos termos definidos no presente diploma» (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 162/91) ([95]).

Tendo a designação de fundo público, com autonomia de administração, o FCE não se trata de um fundo ou serviço autónomo (isto é, com autonomia administrativa e financeira) ao contrário do ICP, que justificará a classificação económica «Transferências correntes — Fundos e serviços autónomos — ICP/FCE», embora essas verbas se destinem ao Fundo.

Essa transferência de verbas orçamentais tem seguido regras distintas das normas orçamentais aplicáveis aos serviços com autonomia, os quais, relativamente às transferências do Orçamento do Estado, e segundo o princípio da anualidade e o disposto no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril (estabelece normas de execução orçamental para 1997), estão obrigados a requisitar apenas as verbas necessárias à satisfação dos seus encargos e a repor, no ano seguinte, até 14 de Fevereiro, a parte não utilizada dessas verbas.

Pelo contrário, a base da transferência anual das verbas orçamentais para o FCE não tem sido o valor dos encargos a liquidar, mas o valor dos apoios concedidos (nomeadamente apoios a projectos plurianuais, representando encargos repartidos por vários anos), para cobertura dos encargos vincendos desses apoios e, portanto, sem reposição de verbas não utilizadas.

As regras, que têm vindo a ser aplicadas desde 1994 no financiamento orçamental do FCE, criaram uma situação muito particular relativamente à execução da respectiva dotação do OE/97 e à verba transferida para «Saldos do capítulo 60 do OE/97».

Assim, em 1997, a execução orçamental da rubrica de CE 04.01.03-A — «Transferências correntes — ICP/FCE» (4 325 000 contos) consistiu na transferência do saldo para a conta de operações de tesouraria da DGT «Saldos do capítulo 60 do OE/97». Por sua vez a utilização desta verba, em 1998 (3 664 540 contos), consistiu, igualmente por operação escritural, na transferência para outra conta de operações de tesouraria «Instituto da Cooperação Portuguesa/Fundo para a Cooperação Económica», a movimentar pelo FCE. A verba não utilizada, isto é, a diferença entre a verba orçamental transferida para a conta «Saldos do capítulo 60 do OE/97» e desta transferida para a conta «ICP/FCE», foi reposta (660 460 contos) como receita do OE/98, igualmente por movimento escritural.

Situação em tudo idêntica (excepto nos valores) se verificou relativamente à execução orçamental dessa rubrica do OE/96, isto é, através de movimentos escriturais, por conta da dotação da rubrica de CE 04.01.03-A — «Transferências correntes — ICP/FCE», foi transferida a verba de 4 000 000 de contos para a conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/96», cuja utilização, em 1997, consistiu na transferência para a conta de operações de tesouraria «ICP/FCE» (3 996 557 contos), sendo a verba não utilizada (3443 contos) reposta como receita do Estado.

Esta conta de operações de tesouraria «ICP/FCE» não encerra anualmente (ao contrário das sucessivas contas anuais «Saldos do capítulo 60 do OE», que encerram até 30 de Junho, sendo o saldo reposto como receita do Estado), ou seja, a conta «ICP/FCE» funciona como «fundo». Esta conta foi criada em 1997 para receber as verbas orçamentais (em relação ao OE/96, as verbas transitadas pela conta de OT «Saldos do capítulo 60 do OE/96», e ao OE/97 as verbas transitadas pela conta de OT «Saldos do capítulo 60 do OE/97»).

Na justificação do FCE, de 1 de Julho de 1998, aceite pela DGT, para a já referida transferência de verbas da conta «Saldos do capítulo 60 do OE/97» para a conta de operações de tesouraria «ICP/FCE», são considerados os seguintes valores:

(Em contos)

	Valores
Dotação orçamental do OE/97 (corrigido da cativação de 5 %)	4 325 000
Valor dos apoios de todos os projectos aprovados em 1997 (até 31 de Dezembro de 1997)	4 035 530
Valor dos apoios a projectos de 1996 ou de anos anteriores aprovados, em 1997, até 30 de Junho de 1997 (***a***)	(698 331)
Valor dos apoios a projectos de 1997 ou anteriores aprovados em 1998, até 30 de Junho de 1998 (*b*)	318 341
Total	3 664 540
Saldo	660 460

(*a*) Apoios referidos como tendo cobertura no OE/96 (por «Saldos do capítulo 60 do OE/96»).

(*b*) Apoios referidos como tendo cobertura no OE/97 (por «Saldos do capítulo 60 do OE/97»).

Assim, o valor dos apoios aprovados em 1997 «com cobertura no OE/97» totalizou 3 337 199 contos (4 035 530 — 698 331), sendo o valor dos apoios aprovados em 1998 «com cobertura no OE/97» de 318 341 contos.

Saliente-se que o valor final dos apoios concedidos pelo FCE «com cobertura no OE/97», só foi conhecido em 30 de Junho de 1998, visto que só nesta data terminou a aprovação de apoios com «cabimento em saldos do OE/97».

Esta regra, que tem sido seguida no financiamento orçamental do Fundo, implicou que a DGT, quando transferiu (Janeiro de 1998) as verbas orçamentais para a conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97» (4 325 000 contos, a totalidade da dotação disponível da rubrica, relativamente à qual já conhecia os projectos aprovados até 31 de Dezembro de 1997, no valor de 3 337 199 contos), não pudesse conhecer o valor total dos projectos aprovados «com cobertura no OE/97», visto que essa aprovação só ficaria concluída em 30 de Junho de 1998. Assim, a verba não utilizada 660 460 contos, é resultante dessa indeterminação.

Em conclusão:

> As verbas transferidas para o FCE não têm por base o valor dos encargos a liquidar durante o ano económico, com a obrigação de reposição das verbas não utilizadas. Baseiam-se antes na transferência do valor dos apoios aprovados, representando por vezes encargos plurianuais, sem reposição de verbas não utilizadas, o que corresponde à constituição de um fundo auto-suficiente quanto aos encargos vincendos desses apoios aprovados. Embora em termos teóricos, em condições difíceis de se verificarem na prática, se possa admitir que a transferência de verbas para o Fundo, na base do valor dos projectos anualmente aprovados, ou na base dos encargos anualmente liquidados, venha a representar valores

([93]) Através do mapa n.º 6, anexo à Conta, é possível conhecer, pelo valor total, os pagamentos efectuados aos ENVC em 1997, por conta da respectiva dotação do OE/97, e até 30 de Junho de 1998, por conta de «Saldos do capítulo 60 do OE/97, somando 1 281 682 contos.

([94]) O Decreto-Lei n.º 162/91, de 4 de Maio, foi revogado pela alínea *i*) do n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 48/94, de 24 de Fevereiro (aprova a Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros). O Decreto-Lei n.º 169/95, de 15 de Julho, «procede a um ajustamento ao Decreto-Lei n.º 48/94», passando a referida alínea *i*) do n.º 1 do artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 48/94 a revogar apenas o «artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 162/91, de 4 de Maio». Pela sua importância transcreve-se o artigo revogado: «O Fundo funciona junto do Instituto para a Cooperação Económica [actualmente Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP)] e fica sujeito à tutela dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros.»

([95]) De acordo com o n.º 14 do artigo 6.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento para 1999), está prevista a extinção do FCE, visto que autoriza o Governo a «Transferir para a entidade que legalmente venha a suceder ao Fundo para a Cooperação Económica os saldos das dotações de funcionamento do orçamento do Instituto da Cooperação Portuguesa que lhe são afectos, bem como as dotações inscritas no capítulo 60 do Ministério das Finanças para aquele Fundo».

aproximados, a legislação analisada sobre o Fundo não permite concluir que essas transferências não devam seguir a regra geral, isto é, corresponder aos encargos a liquidar, com reposição das verbas não utilizadas;

Os apoios aprovados em 1998, embora tendo o respectivo pedido dado entrada no Fundo em 1997, não constituíam encargos transitados deste ano, visto que se vencem apenas em 1998 e nos anos seguintes. Assim, em particular para os apoios aprovados em 1998, não se justificava a transferência da dotação do OE/97 para a conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97».

Na sua resposta, em anexo, o Fundo para a Cooperação Económica refere, nomeadamente, que:

[...] julgamos terem sido identificados os principais problemas com que o FCE se tem debatido na vertente financeira da sua actividade. As diversas situações relatadas traduzem a especificidade da situação desta instituição e a necessidade permanente de encontrar soluções que permitissem levar a bom termo e com rigor, os seus objectivos.

Refere também a *«[...] 'fragilidade' da situação estatutária do Fundo»* e a recente aprovação em Conselho de Ministros do projecto de reestruturação do Fundo, transformando-o na Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD).

A DGT na sua resposta, recorrendo à analogia com as provisões para encargos anteriormente analisada, defende os processos seguidos na transferência de verbas para o FCE, referindo também:

Aproveita-se para comentar ainda outra questão diferente que os Serviços do Tribunal de Contas levantam a propósito das transferências para o ICP/FCE. Com efeito, questionam que as despesas inscritas num ano sejam consideradas com base, não nos encargos a liquidar, com obrigação de reposição das verbas não utilizadas, mas sim no valor dos apoios aprovados, representando por vezes encargos plurianuais, sem que se verifiquem reposições anuais [...].

Sem pretender questionar a pertinência da observação, deve ter-se em conta que o procedimento resulta da aplicação de regras sancionadas por despacho do Secretário de Estado do Tesouro n.º 637/92-XII, de 2 de Julho de 1992, e confirmadas por despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Tesouro de 12 de Outubro de 1994. Estas regras determinam que os encargos do FCE de cada ano não devem ter repercussão nos orçamentos de anos seguintes, o que obriga a que a despesa seja inscrita no ano pela quantia total dos apoios aprovados, ainda que haja plurianualidade na disponibização das verbas aos beneficiários.

Dado que os despachos citados na resposta não revogam a referida legislação — disposições dos sucessivos decretos de execução orçamental que obrigam os organismos públicos a requisitar apenas as verbas necessárias à satisfação dos seus encargos (cf. o n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril, e n.º 9 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro), que obriga à reposição das verbas não utilizadas, até 14 de Fevereiro do ano seguinte — , a prática que vinha sendo seguida e está expressa na resposta da DGT carece de base legal.

c) *Contribuições financeiras multilaterais (FAD).* — Portugal é Estado membro do Fundo Africano de Desenvolvimento (FAD) desde 5 de Maio de 1982, tendo a adesão e os actos praticados pelo Governo Português com vista a essa adesão, sido aprovados pela Lei n.º 27/82, de 14 de Outubro, que anexa o tratado internacional (acordo) de criação do FAD.

O aumento de recursos do FAD, em que se enquadra a presente despesa, foi aprovada pelo Conselho de Governadores do Fundo, para o período de 1991-1993, designada por «6.ª reconstituição de recursos do Fundo (FAD VI)», no valor de 2650 milhões de unidades de conta do Fundo (FUA), a serem subscritos por 22 Estados membros, estando previsto que Portugal viria a contribuir com 17,013 milhões de FUA, correspondente a 0,642 % do total da reconstituição.

Esse aumento da contribuição, através da subscrição de 17,013 milhões de FUA, equivalente a 2 996 682 689$, foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 385/91, de 10 de Outubro.

As prestações da subscrição, conforme previsto no decreto-lei, foram efectuadas através do depósito no Banco de Portugal das seguintes notas promissórias:

1.ª prestação, 29 %, em 31 de Janeiro de 1992 — NP n.º 11, de 869 037 980$;
2.ª prestação, 33 %, em 31 de Janeiro de 1993 — NP n.º 12, de 988 905 288$;
3.ª prestação, 38 %, em 31 de Janeiro de 1994 — NP n.º 13, de 1 138 739 421$.

Os pagamentos, correspondentes ao resgate das notas promissórias, são solicitados pelo FAD, e efectuados através de crédito em conta do FAD no Banco de Portugal. Os resgates das notas promissórias n.os 11 e 12 constam do quadro seguinte:

Data de emissão	Valor PTE	Resgates	Data	Saldo
2-3-92 (11.ª NP)	869 037 980$00	75 901 492$50	27-11-96	793 136 487$50
		182 692 837$00	21-02-97	610 443 650$50
		182 692 837$00	21-05-97	427 750 813$50
		182 692 837$00	21-08-97	245 057 976$50
		182 692 837$00	21-10-97	62 365 139$50
		62 365 139$50	20-02-98	–$–
31-1-93 (12.ª NP)	988 905 288$00	168 230 485$50	20-02-98	820 674 802$50
		230 595 625$00	20-05-98	590 079 177$50
		230 595 625$00	20-08-98	359 483 552$50
		230 595 625$00	20-10-98	128 887 925$50

O pagamento realizado em 20 de Fevereiro de 1998, relativo ao último resgate da nota promissória n.º 11 (62 365 139$50) e ao 1.º resgate da nota promissória n.º 12 (168 230 485$50), totalizou 230 595 625$. Para esse pagamento, realizado pela DGT, foram utilizados 218 612 000$ de verbas da conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97» (correspondendo à totalidade das verbas com essa finalidade), sendo o restante (11 983 625$) processado por conta da dotação da respectiva rubrica do OE/98. Dado que os resgates em causa se venceram em 1998, obedecendo a uma calendarização estabelecida dos pedidos de pagamento pelo FAD, e depois de terminado o período complementar para o pagamento das despesas por conta das dotações do OE/97, esses encargos não constituem encargos transitados de 1997 e, como tal, deveriam ter sido integralmente suportados pelas correspondentes dotações do OE/98.

Na sua resposta refere a DGT:

Ora, precisamente por se pensar nos exactos termos que são referidos, é que a DGT, logo em Maio de 1998, corrigiu o lapso, tendo anulado os processamentos efectuados e inscrito a correspondente despesa na execução do OE/98, deixando a verba disponível para utilização nos pagamentos a que se havia destinado.

Dado que o acima exposto e a resposta da DGT não contêm todos os elementos necessários para a apreciação da questão, interessa estabelecer a cronologia dos processamentos e anulações. Assim:

1) Em 20 de Fevereiro de 1998, por saída de fundos da conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97», a DGT efectuou o pagamento de 218 612 contos, correspondente ao valor descrito do resgate das notas promissórias;
2) Em 6 de Maio de 1998, a DGT processou a folha SIC (processamento de despesa orçamental) da correspondente dotação do OE/98 (capítulo 60, divisão 01 — «Direcção-Geral do Tesouro», subdivisão 06 — «Despesas de cooperação», rubrica de CE 04.04.02-B – «Contribuições financeiras multilaterais») no valor de 218 612 contos, para entrada na conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97». Esta operação escritural está registada como entrada nesta conta de operações de tesouraria em Maio de 1998. Será esta a operação referida na resposta da DGT e que anulou o processamento referido na alínea 1). Contudo, verificou-se ainda uma terceira operação;
3) Ainda em Maio de 1998, verificou-se, também por operação escritural, a saída da conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97» dessa importância (218 612 contos), por contrapartida em reposições abatidas nos pagamentos da mesma dotação do OE/98. Ou seja, esta terceira operação anula a operação descrita na alínea 2) e reconduz à situação inicial ([96]).

Refira-se que em Maio de 1998, embora essa dotação estivesse inscrita no orçamento da DGT era já a DGAERI o serviço gestor dessas verbas, o que poderá justificar que a DGT não se refira na sua resposta à terceira operação descrita.

Salienta-se na resposta da DGT, o reconhecimento de que o pagamento não deveria ter sido efectuado por essa conta de operações de tesouraria. Entendimento diferente manifesta a DGAERI, que refere na sua resposta:

O pagamento de parte dos resgates das notas promissórias n.os 11 e 12, por saldos do OE/97, advém de que o compromisso assumido com

([96]) Essa saída está igualmente registada nessa conta de operações de tesouraria. A correspondente reposição abatida nos pagamentos consta do mapa CO-MO29 (SIC) remetido pela DGT aos Serviços do Tribunal de Contas, em 25 de Maio de 1999, no âmbito dos «Mapas de despesa do ano económico de 1998».

o Fundo não ocorreu em 1998, mas antes. Se tivesse acontecido em 1998 o resgate seria de facto efectuado por conta do OE/98.

Não é esse o entendimento do Tribunal. Com efeito, tratando-se de pagamentos de montante certo, obedecendo a uma calendarização plurianual preestabelecida, especialmente neste caso em concreto, não se vêem razões de carácter excepcional que levem a que o pagamento de encargos que se vençam em cada ano não seja efectuado por conta das dotações desse mesmo ano.

d) *Contribuições financeiras bilaterais (Cabo Verde* – trust-fund*)*. —No âmbito do seu programa de reformas económicas e com o objectivo de reduzir o *stock* da sua dívida interna, a República de Cabo Verde propôs a constituição de um *trust-fund* no exterior no valor da mesma, avaliada em cerca de 180 milhões de dólares USD, sendo 100 milhões provenientes de doações da comunidade internacional e os restantes 80 milhões de receitas resultantes da privatização de empresas estatais. O capital e o rendimento gerados pelo fundo seriam então utilizados no serviço da dívida interna.

Por despacho de 10 de Outubro de 1997, o Ministro das Finanças deu o seu acordo (de princípio, visto que a atribuição teria que ser efectuada por despacho conjunto) à contribuição portuguesa no valor de 5 milhões de dólares USD para o *trust-fund* a constituir por Cabo Verde. Da informação da DGT n.º 904/97, de 22 de Setembro, que propõe essa contribuição, consta relativamente à futura cabimentação:

De referir também que uma eventual contribuição de 5 milhões de dólares USD não colocaria problemas a nível orçamental se fosse efectuada até 30 de Junho de 1998, já que existem verbas disponíveis no Orçamento do Estado para 1997. Caso o desembolso se venha a efectuar após aquela data ter-se-ia que recorrer ao Orçamento para 1998, no qual as contribuições financeiras bilaterais deverão, de acordo com informação recente da Secretaria de Estado do Orçamento, sofrer um corte de cerca de 1,1 milhões de contos [...].

Nos termos da RCM n.º 22/92, de 2 de Julho (publicada no *Diário da República,* 1.ª série, n.º 158, de 11 de Julho de 1992) ([97]), pelo despacho conjunto dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros n.º 94/98, de 26 de Janeiro (publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 32, de 7 de Junho de 1998), foi fixada em 5 milhões de dólares USD o montante da contribuição portuguesa a favor do *trust-fund*.

Este despacho conjunto estabelece que: «A presente contribuição será suportada por verba inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, capítulo 60, divisão 01 — «Direcção-Geral do Tesouro». À data deste despacho conjunto, o Orçamento do Estado em vigor é já o de 1998, tendo aliás já terminado o período complementar para o pagamento de despesas por conta do OE/97.

Pela informação n.º 188/98, de 22 de Junho, a DGAERI propôs: «Estando reunidas as condições para o desembolso daquele montante, submete-se à consideração superior a autorização para a efectivação do mesmo por conta dos saldos do OE/97 — capítulo 60 — 'Despesas de cooperação', 04.04.02-C — 'contribuições financeiras bilaterais', tendo merecido o despacho de autorização do Ministro das Finanças n.º 853/98, de 29 de Junho. O pagamento, processado pela DGAERI, foi realizado em 29 de Junho de 1998, tendo-lhe correspondido o contravalor em escudos de 920 325 contos.

Dado que o encargo se constituiu (pelo despacho conjunto) e foi liquidado em 1998, deveria ter sido suportado pela correspondente rubrica do OE/98. A existência de verbas disponíveis do OE/97 e o corte na dotação do OE/98, referida na informação da DGT de 22 de Setembro de 1997, não podem por si só ser consideradas como situações excepcionais justificativas da transferência do saldo da dotação do OE/97 para operações de tesouraria, a utilizar em 1998 como «orçamento paralelo» ao da correspondente dotação inscrita no OE/98.

Dado que o encargo, no valor de 920 325 contos se constituiu pelo despacho conjunto dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças, de 26 de Janeiro de 1998, que aprova a contribuição portuguesa e foi liquidado em 1998, deveria ter sido suportado pela correspondente rubrica do OE/98.

Na sua resposta a DGAERI refere que o pagamento em causa *«[...] deveu-se ao facto de se tratar de um compromisso assumido por despacho de 10 de Outubro de 1997 do Sr. Ministro das Finanças»*, o que não vem alterar o acima exposto.

e) *Contribuições financeiras bilaterais (Moçambique).* — Nos termos da já referida RCM n.º 22/92, de 2 de Julho, pelo despacho conjunto dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças n.º A-150/96-XIII, de 20 de Setembro (*Diário da República,* 2.ª série, n.º 230, de 3 de Outubro), foi atribuída à República de Moçambique uma contribuição a título gratuito até ao valor de 370 000 contos «para o financiamento de projectos que visem a reconstrução económica e a consolidação do Estado de direito».

Nos termos do n.º 2 desse despacho, a aprovação dos projectos compete ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, sob proposta da DGT, que para o efeito se articulará com o Instituto da Cooperação Portuguesa (ICP). Pelo despacho n.º 1874/96, de 25 de Outubro, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças autorizou o financiamento de seis projectos propostos pelo ICP, no valor global de 280 682 contos.

Os pagamentos por operações de tesouraria referem-se aos seguintes projectos:

(Em contos)

Projectos	Área	Montante
Manjacaze	Saúde	12 331
Xai-Xai	Saúde	33 571
Escola da Maragra	Educação	1 655
Investigação da justiça	Justiça	4 018
Formação de formadores	Agricultura	350
Plano de formação	Agricultura	850
Total		52 775

Os pagamentos foram efectuados quer pela DGT, antes da transferência dos processos para a DGAERI, quer por esta Direcção-Geral. A utilização da conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97» para pagamentos pela DGAERI, até ao montante ainda disponível (118 081 contos), foi autorizada por despacho do Ministro das Finanças n.º 559/98, de 29 de Abril. Na informação da DGAERI, sobre a qual recaiu esse despacho, consta: «Os desembolsos serão satisfeitos de acordo com os pedidos de utilização feitos pela entidade responsável por cada projecto, com a obrigatoriedade da apresentação, no final do mesmo, do respectivo relatório».

Esses pagamentos, em acções de cooperação realizadas em Moçambique, respeitam em regra a encargos vencidos em 1998 e, portanto deveriam ter sido suportados pela correspondente dotação do OE/98. Salientam-se os adiantamentos realizados em Junho de 1998 no âmbito do Projecto «Xai-Xai», de ajudas de custo referentes a Julho de 1998 e de rendas de casa de Julho e Agosto de 1998, isto é, encargos que se venciam após a data de encerramento da conta «Saldos do capítulo 60 do OE/97»

Na sua resposta refere a DGAERI:

Tratando-se de uma despesa cujo compromisso foi assumido num ano anterior a 1998 (despacho conjunto dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças n.º A-150/96-XIII, de 20 de Setembro, e despacho n.º 1874/96, de 25 de Outubro, do Sr. Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças) os pagamentos referidos no parecer foram efectuados por conta de saldos do capítulo 60 do OE/97.

Também aqui a DGAERI não invoca qualquer razão de carácter excepcional que justifiquem a utilização da conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97».

f) *Empréstimo a Cabo Verde.* — Do saldo da dotação da rubrica de classificação económica 09.06.02 — «Empréstimos a médio e a longo prazos-Exterior», foi transferido 1 milhão de contos para a rubrica de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97», nos termos do referido despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

Esta verba destinou-se a fazer face aos encargos decorrentes de um empréstimo concedido à República de Cabo Verde, até ao valor equivalente a 7,5 milhões de dólares USD, aprovado pelo despacho do Ministro das Finanças n.º 58/92-XII, de 31 de Julho de 1992, (publicado do *Diário da República,* n.º 185, de 12 de Agosto de 1992), ao abrigo do n.º 1 do artigo 53.º da Lei n.º 2/92, de 9 Março (Orçamento do Estado para 1992).

O contrato entre o Estado Português e a República de Cabo Verde foi celebrado em 4 de Maio de 1993, tendo o empréstimo por finalidade «financiar os estudos, concepção e elaboração dos projectos e documentos de concurso público da 2.ª fase da ampliação e modernização da aerogare da ilha do Sal, bem como a subsequente construção civil, equipamento e fiscalização das obras a efectuar por empresas de capitais maioritariamente portugueses e ou cabo-verdianos ou por consórcio entre ambas».

O prazo limite de utilização foi fixado em 31 de Dezembro de 1994, podendo ser prorrogado ([98]), sendo o reembolso a efectuar em 30 semestralidades iguais e sucessivas, vencendo-se a primeira 10 anos após

([97]) Estabeleceu que: *«A atribuição de contribuições financeiras a título gratuito, até 1 milhão de contos, no âmbito da cooperação Estado a Estado, designadamente com os países africanos lusófonos, far-se-á por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e dos Negócios Estrangeiros.»*

([98]) Assim, por despachos do director-geral do Tesouro, de 12 de Janeiro de 1995 e de 4 de Junho de 1996, foi autorizada a prorrogação do prazo de utilização até, respectivamente, 31 de Dezembro de 1995 e 31 de Dezembro de 1998.

a data da assinatura do contrato. Os juros, à taxa de 4%, serão pagos semestralmente, vencendo-se a primeira prestação 6 meses após a data da primeira utilização.

As utilizações do empréstimo, através das verbas da conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97», respeitaram a:

Data-valor	Importância	
08-06-98	133 097 315$00	Pagamento à Construções de Cabo Verde, S. A. R. L.
08-06-98	19 888 304$00	Pagamento à SOMAGUE, S. A.
Total ..	152 985 619$00	

Os pedidos de utilização do empréstimo foram solicitados pelo mutuário em 2 de Março de 1998, no valor de 152 985 contos, não constituindo encargos transitados do ano anterior, pelo que o seu pagamento deveria ter sido realizado por conta da correspondente rubrica do OE/98.

Na sua resposta a DGAERI limita-se a referir que: *«Também aqui o critério foi idêntico, uma vez que o compromisso assumido com o Governo de Cabo Verde se reporta a 1992»*, o que não vem alterar o parecer do Tribunal.

g) *Outra situação.* — Como já foi referido, relativamente à utilização de verbas da rubrica «Contribuições financeiras bilaterais», figura indevidamente nas saídas da conta «Saldos do capítulo 60 do OE/97» uma verba de 692 contos.

No Projecto «Xai-Xai» (Moçambique), para pagamento das ajudas de custo relativas ao mês de Junho de 1998 da equipa, a DGAERI emitiu duas «autorizações de pagamento por operações de tesouraria» pela conta «Saldos do capítulo 60 do OE/97», a favor do mesmo membro da equipa (autorizações n.os 34/98 e 35/98), tendo em seguida solicitado à DGT (Serviços de Tesouraria) a recuperação do valor já pago da autorização n.º 35/95, para anulação da duplicação do pagamento.

O NIB da conta bancária do Tesouro, na qual a instituição de crédito procedeu ao depósito da verba recuperada, corresponde à conta de operações de tesouraria «Depósitos diversos» (isto é, verificou-se uma entrada nesta conta). No entanto, a DGT não procedeu correctamente ao estorno da verba recuperada na conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97» ([99]), pelo que esse valor continuou a figurar nas saídas desta conta, como verba utilizada, diminuindo, em consequência, o valor das verbas repostas de «Saldos do capítulo 60 do OE/97» como receita do OE/98 ([100]).

Na sua resposta, a DGT não se pronuncia sobre esta situação.

Em suma, do total das despesas efectuadas por conta de «Saldos do capítulo 60 do OE/97», no valor de 5 923 620 contos (já deduzido o valor de 692 contos que figura indevidamente nas «saídas» da conta), apenas 613 049 contos (10,3%) correspondem a encargos constituídos em 1997 e transitados para 1998.

Das restantes utilizações dessas verbas apurou-se que:

1 646 031 contos (27,8% das verbas utilizadas), correspondem a encargos vencidos já em 1998, pelo que o seu pagamento deveria ter sido suportado pelas correspondentes dotações do OE/98;

3 664 540 contos (61,9%) respeitam a transferências para o FCE (mediante operação escritural de saída da conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/96» e entrada na conta de operações de tesouraria «ICP/FCE»), que não têm por base o valor dos encargos vencidos em 1997, visto que corresponde ao valor dos projectos entrados no Fundo em 1997 (ou anos anteriores) e aprovados entre 30 de Junho de 1997 e 30 de Junho de 1998, cujos encargos são por vezes plurianuais. Em particular para o valor correspondente aos projectos aprovados já em 1998 (318 341 contos), não constitui encargo de 1997.

([99]) Foram efectuados os dois estornos seguintes, nesse valor, que se anulam reciprocamente, pelo que não houve efectivamente estorno (da saída, pelo pagamento em duplicado) na conta «Saldos do capítulo 60 do OE/97»:

+ «Saldos do capítulo 60 do OE/97» – «Saldos do capítulo 60 do OE/97»;
– «Depósitos diversos» + Depósitos diversos».

([100]) Não foi apurado se a verba entrada na conta de operações de tesouraria «Depósitos diversos», pelo valor da verba recuperada, foi transferida para receita orçamental (dado que corresponde a uma verba de «Saldos do capítulo 60 do OE/97» não utilizada e que deveria ser transferida para receita orçamental) ou se permanece indevidamente em saldo da conta «Depósitos diversos», caso em que a situação deverá ser regularizada.

6.7 — Benefícios fiscais

6.7.1 — Considerações gerais

Tal como em pareceres anteriores, o Tribunal apreciou a presente matéria tendo em atenção o que se encontra estabelecido na legislação em vigor, particularmente no que concerne à publicitação dos benefícios fiscais e à quantificação da despesa fiscal.

Cabe salientar que a CRP [alínea *g*) do n.º 3 do artigo 106.º] estabelece que a proposta de lei do OE deve ser acompanhada de relatório sobre os benefícios fiscais e a estimativa da receita cessante e que a LEOE — Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro —, preceitua que *«os actos administrativos que directamente envolvam perda de receita fiscal devem ser fundamentados e publicados»* (n.º 3 do artigo 17.º) e que a Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, regulamenta a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares.

De referir ainda, muito embora a sua entrada em vigor se tenha verificado apenas em 1 de Janeiro de 1999, que a Lei Geral Tributária — aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro — estabelece que *«a criação de benefícios fiscais depende da clara definição dos seus objectivos e da prévia quantificação da despesa fiscal»* (n.º 3 do artigo 14.º), ficando *«os titulares de benefícios fiscais de qualquer natureza sempre obrigados a revelar ou a autorizar a revelação à administração tributária dos pressupostos da sua concessão, ou a cumprir outras obrigações previstas na lei, sob pena de os referidos benefícios ficarem sem efeito»* (n.º 4 do artigo 14.º); ainda segundo este último diploma, a colaboração da administração tributária com os contribuintes compreende *«a publicação, nos termos da lei, dos benefícios ou outras vantagens fiscais salvo quando a sua concessão não comporte qualquer margem de livre apreciação da administração tributária»* [alínea *i*) do n.º 3 do artigo 59.º], devendo a publicação efectuar-se *«no jornal oficial [...] ou nos termos a definir por despacho do Ministro das Finanças»* (n.º 5 do artigo 59.º).

Como tem vindo a acontecer em pareceres sobre a CGE de anos transactos, para o presente parecer o Tribunal procedeu à análise comparativa entre os valores das previsões e estimativas da despesa fiscal que foram recolhidos dos relatórios que acompanharam as propostas de lei dos Orçamentos do Estado para 1997, 1998 e 1999, bem como, à sua confrontação com os valores que foram directamente remetidos ao Tribunal pela DGCI e pela DGAIEC no seguimento de solicitações expressas.

Salienta-se que, mesmo pondo de parte os desagravamentos fiscais em que é mais controversa a sua inclusão no conceito de benefício fiscal, a quantificação efectuada apenas cobre uma parcela da receita cessante. Com efeito, não só não estão contemplados os benefícios correspondentes aos impostos municipais (nomeadamente, sisa e CA) e os referentes a alguns importantes impostos estaduais (imposto do selo, por exemplo) como, também, em relação aos impostos considerados (IRC, IRS, IVA, IA e ISP), quer por motivo das entidades beneficiárias não estarem sujeitas a obrigação declarativa quer por outras razões que tornam complexo o exercício da quantificação da despesa fiscal, o mesmo não foi efectuado, ou seja, à semelhança de anos anteriores, os valores apresentados da despesa fiscal para 1997 encontram-se subestimados.

No âmbito deste capítulo, os SAT procederam à pesquisa das publicitações nos *Diários da República* dos actos administrativos referentes à concessão de benefícios fiscais, o que constitui um dos elementos da sua transparência e controlo. Os resultados do trabalho efectuado são adiante apresentados no ponto 6.7.2.3 e no anexo II do volume III do presente parecer.

Na continuação do trabalho iniciado no âmbito do parecer sobre a CGE/94, os SAT procederam ainda à realização de uma auditoria à DGCI, no âmbito dos benefícios fiscais concedidos ao abrigo dos n.os 1 e 4 do artigo 49.º-A do EBF de cujos resultados se dá conta, no ponto 6.7.2.3.2.

6.7.2 — Análise da receita cessante

6.7.2.1 — Previsões e estimativas orçamentais da despesa fiscal

No quadro seguinte apresentam-se, ao nível de totais por impostos, os valores da despesa fiscal divulgados nos relatórios que acompanharam os Orçamentos do Estado para 1997, 1998 e 1999 (previsões, estimativas e valores definitivos, respectivamente) e os valores remetidos directamente ao Tribunal pela DGCI (IRS, IRC e IVA) e pela DGAIEC (IA e ISP) para o ano em apreço e o imediatamente anterior. Evidencia-se ainda a evolução da despesa fiscal de 1996 para 1997 e procede-se ao apuramento dos desfasamentos entre os valores remetidos directamente ao Tribunal pela DGCI e a DGAIEC e os insertos no relatório do OE/99 e entre estes últimos e as previsões do relatório do OE/97.

(Em milhões de contos)

Designação	Relatórios do OE (1997)			DGCI/DGAIC		DGCI/DGAIEC (variação 1997-1996)		DGCI/DGAIEC--OE/97		OE/99 - OE/97	
	OE/97	OE/98	OE/99	1996	1997	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
IRS	47,0	49,8	50,0	34,6	49,4	14,8	42,7	– 0,6	– 1,2	3,0	6,4
IRC	68,0	88,9	169,4	77,3	169,4	92,1	119,1	0,0	0,0	101,4	149,1
IVA	10,9	10,9	10,9	9,5	10,6	1,1	11,6	– 0,3	– 2,8	0,0	0,0
IA	33,0	30,0	23,6	26,1	23,6	– 2,5	– 9,6	0,0	0,0	– 9,4	– 28,5
ISP	30,4	30,4	22,8	27,5	22,8	– 4,7	– 17,1	0,0	0,0	– 7,6	– 25,0
Total	189,3	210,0	276,7	175,0	275,8	100,8	57,6	– 0,9	– 0,3	87,4	46,2

Observa-se que, em 1997, à semelhança de anos anteriores, foi no IRC que a despesa fiscal atingiu o valor mais elevado: 169,4 milhões de contos segundo o relatório do OE/99, o que corresponde a 61,2% do total dos cinco impostos considerados. Embora a um nível bastante inferior ao registado naquele imposto, é também assinalável o valor em IRS (50 milhões de contos, ou seja, 18,1% do total). Quanto à despesa fiscal nos restantes impostos, observa-se que em IA e em ISP representou, respectivamente, 8,5% e 8,2% do total, enquanto o valor apurado em IVA foi o mais baixo (3,9%).

Comparando os valores das previsões constantes do relatório do OE/97 com os do OE/99, constata-se que a despesa fiscal efectiva em IRC excedeu bastante o previsto (+101,4 milhões de contos, ou seja, +149,1%) enquanto em IRS, embora os valores efectivos também tenham sido superiores aos previstos, o desfasamento foi bastante menos significativo (+3 milhões de contos, o que corresponde a +6,4%). Ao contrário do sucedido em relação ao IRC e ao IRS, no IA e no ISP os valores efectivos da despesa fiscal foram inferiores aos previstos, ao passo que no IVA não se registou qualquer desfasamento.

Em termos da comparação dos valores constantes do relatório do OE/99 com os remetidos ao Tribunal pela DGCI e pela DGAIEC, observa-se que, a nível dos totais dos impostos considerados, apenas no IRS e no IVA se registam algumas diferenças (aliás, não muito relevantes tanto em termos de valores absolutos como percentuais).

Tomando em linha de conta os valores da despesa fiscal fornecidos para 1996 e 1997 pelas duas referidas entidades, verifica-se que enquanto nos impostos administrados pela DGCI se registaram variações aumentativas nos administrados pela DGAIEC ocorreu diminuição da despesa fiscal. De todas as variações, a mais importante é a observada em IRC, tanto em valores absolutos (+92,1 milhões de contos) como percentuais (+119,1%), embora seja também assinalável o crescimento da despesa fiscal em IRS (+14,8 milhões de contos, o que equivale a um acréscimo de 42,7%).

A partir de quadros com a mesma estrutura do anterior, apresenta-se a seguir a análise particularizada da despesa fiscal dos cinco referidos impostos:

6.7.2.1.1 — Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)

(Em milhões de contos)

Designação	Relatórios do OE (1997)			DGCI		DGCI (variação 1997-1998)		DGCI - OE/99		OE/99 - OE/97	
	OE/97	OE/98	OE/99	1996	1997	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
Missões diplomáticas, NATO e outros	0,8	0,7	0,7	0,5	0,7	0,2	40,0	0,0	0,0	– 0,1	– 12,5
Rendimentos de desportistas	1,0	1,1	1,1	0,9	1,1	0,2	22,2	0,0	0,0	0,1	10,0
Deficientes	15,0	10,9	10,9	9,3	10,9	1,6	17,2	0,0	0,0	– 4,1	– 27,3
Propriedade intelectual	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Planos poupança-reforma (PPR)	10,0	13,5	13,6	7,6	13,6	6,0	78,9	0,0	0,0	3,6	36,0
Contas poupança-habitação (CPH)	12,8	14,6	14,6	10,0	14,6	4,6	46,0	0,0	0,0	1,8	14,1
Aquisições de acções em OPV	2,0	2,9	2,9	1,8	2,9	1,1	61,1	0,0	0,0	0,9	45,0
Habitação sem recurso ao crédito	0,6	0,5	0,5	0,4	0,5	0,1	25,0	0,0	0,0	– 0,1	– 16,7
Rendas senhorios	1,5	1,5	1,5	1,6	1,5	– 0,1	– 6,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Donativos	2,6	2,1	2,1	1,8	2,1	0,3	16,7	0,0	0,0	– 0,5	- 19,2
Contas poupança-condomínio (CPC)	0,0	0,7	0,7	0,0	0,2	0,2	–	– 0,5	– 71,4	0,7	–
Planos poupança-acções (PPA)	0,0	0,5	0,6	0,0	0,6	0,6	–	0,0	0,0	0,6	–
CFI e duplo CFI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	–	0,0	–	0,0	–
Total	47,0	49,8	50,0	34,6	49,4	14,8	42,8	– 0,6	– 1,2	3,0	6,4

Conforme se observa pelo quadro supra, a despesa fiscal assume maior relevância nas CPH, nos PPR e nos benefícios fiscais a deficientes, representando estas três rubricas 78,2% do total da despesa fiscal em IRS, em 1997, segundo os valores do OE/99.

Em termos da evolução de 1996 para 1997, as três referidas rubricas registaram taxas de crescimento assinaláveis (bastante superiores à da receita do imposto) sendo, porém, a dos PPR (+78,9%) e a das CPH (+46%) mais elevadas que a dos bf a deficientes (+17,2%).

Por outro lado, enquanto os benefícios fiscais a deficientes vieram a revelar-se neste último ano inferiores ao previsto (-27,3%), nos PPR e CPH sucedeu o contrário (+36% e +14,1%, respectivamente).

Confrontando os valores publicados no relatório do OE/99 com os remetidos pela DGCI ao Tribunal, apura-se apenas uma divergência de 0,5 milhões de contos nas CPC.

6.7.2.1.2 — Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)

(Em milhões de contos)

Designação	Relatórios do OE (1997)			DGCI		DGCI (variação 1997-1998)		DGCI/ — OE/99		OE/99 — OE/97	
	OE/97	OE/98	OE/99	1996	1997	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
Deduções ao rendimento	25,0	14,9	16,0	23,3	16,0	– 7,3	– 31,3	0,0	0,0	– 9,0	– 36,0
40 % das dívidas de acções cotadas na bolsa	8,0	5,1	5,9	7,0	5,9	– 1,1	– 15,7	0,0	0,0	– 2,1	– 26,3

(Em milhões de contos)

Designação	Relatórios do OE (1997)			DGCI		DGCI (Variação 1997-1998)		DGCI/ — OE/99		OE/99 — OE/97	
	OE/97	OE/98	OE/99	1996	1997	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
40 % das dívidas de acções de privatizações	6,0	2,8	2,8	3,7	2,8	– 0,9	– 24,3	0,0	0,0	– 3,2	– 53,3
20 % dos rendimentos da dívida pública	4,0	2,9	3,0	5,7	3,0	– 2,7	– 47,4	0,0	0,0	– 1,0	– 25,0
Zona Franca da Madeira e Santa Maria	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	–	0,0	0,0	0,1	–
Rendimento de obrigações de títulos part., cert. cons.	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	– 0,1	– 50,0	0,0	0,0	0,1	–
Outras deduções ao rendimento	7,0	3,8	4,1	6,6	4,1	– 2,5	– 37,9	0,0	0,0	– 2,9	– 41,4
Deduções ao lucro tributável	3,0	1,0	28,5	2,4	28,5	26,1	1 087,5	0,0	0,0	25,5	850,0
Reduções de taxa	1,0	0,7	2,4	0,8	2,4	1,6	200,0	0,0	0,0	1,4	140,0
Isenções	29,0	63,3	113,4	40,7	113,4	72,7	178,6	0,0	0,0	84,4	291,0
Isenções definitivas	(*a*)	(*a*)	8,5	9,0	8,5	– 0,5	– 5,6	0,0	0,0	(*a*)	(*a*)
Isenções temporárias	(*a*)	(*a*)	104,9	31,7	104,9	73,2	230,9	0,0	0,0	(*a*)	(*a*)
Deduções à colecta	10,0	9,0	9,0	10,0	9,0	– 1,0	– 10,0	0,0	0,0	– 1,0	– 10,0
Total	68,0	88,9	169,4	77,3	169,4	92,1	119,1	0,0	0,0	101,4	149,1

(*a*) Valor não disponível.

Pela análise dos valores patenteados, conclui-se que a despesa fiscal na rubrica «Isenções temporárias» é a que apresenta o valor mais elevado: 104,9 milhões de contos, o que representa 61,9% do total da despesa fiscal computada em IRC. Deste valor, 98,7% (103,5 milhões de contos) respeita a rendimentos obtidos por entidades não residentes que operam na Zona Franca da Madeira; todavia, conforme é referido no relatório do OE/99 e pela DGCI, uma parte desta despesa fiscal poderá não representar despesa fiscal efectiva na medida que corresponde a rendimentos isentos que na ausência do benefício não existiriam.

Por outro lado, é de assinalar que, relativamente a 1996, o crescimento da despesa fiscal na referida rubrica de «Isenções temporárias» foi bastante acentuado (+73,2 milhões de contos, o que equivale a um acréscimo de 230,9%).

Cabe também destacar o elevado valor em 1997 da despesa fiscal na modalidade de «Deduções ao lucro tributável» (28,5 milhões de contos), o que corresponde a uma taxa de crescimento superior a 1000% relativamente ao valor observado no ano transacto e que é também muito superior aos valores previstos/estimados para o ano em consideração nos relatórios do OE/97 e do OE/98. Não se descortinando as razões de tal aumento, afigura-se ser de considerar a hipótese de eventual imprecisão em resultado de incorrecto preenchimento das declarações fiscais de rendimentos.

Relativamente à comparação entre os valores insertos no relatório do OE/99 e os fornecidos pela DGCI ao Tribunal através da publicação intitulada «Estatísticas dos benefícios fiscais — Anexo 22-A — Evolução de 1992 a 1996» — não se observa qualquer desfasamento, o que conduz a concluir-se que a fonte dos primeiros seja também a citada publicação. Porém, afigura-se que as estimativas da despesa fiscal em IRC efectuadas apenas por apuramento dos valores declarados pelos contribuintes no anexo 22-A não podem deixar de comportar limitações consideráveis.

6.7.2.1.3 — Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)

(Em milhões de contos)

Designação	Relatórios do OE (1997)			DGCI		DGCI (variação 1997-1998)		DGCI - OE/99		OE/99 - OE/97	
	OE/97	OE/98	OE/99	1996	1997	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
Representações diplomáticas	0,9	0,9	0,9	0,6	1,1	0,5	83,3	0,2	22,2	0,0	0,0
Igreja católica	2,2	2,2	2,2	1,5	1,4	– 0,1	– 6,7	– 0,8	– 36,4	0,0	0,0
Instituições de participações de solidariedade social (IPSS)	2,7	2,7	2,7	3,0	3,2	0,2	6,7	0,5	18,5	0,0	0,0
Forças Armadas, serviços de segurança e associações de bombeiros	5,1	5,1	5,1	4,4	4,9	0,5	11,4	– 0,2	– 3,9	0,0	0,0
Total	10,9	10,9	10,9	9,5	10,6	1,1	11,6	– 0,3	– 2,8	0,0	0,0

Como se observa, são absolutamente coincidentes os valores da despesa fiscal publicados nos relatórios dos OE para 1997, 1998 e 1999, registando-se porém algumas discrepâncias face aos valores indicados pela DGCI directamente ao Tribunal.

Tal como foi referido no parecer sobre a CGE/96, não se compreendem as razões das diferenças entre os valores constantes do relatório do OE/99 e os indicados pela DGCI ao Tribunal, posto que, quando aquele relatório foi apresentado já deveria estar encerrado o ano de 1997 em matéria de IVA.

Tanto em termos de valores absolutos como percentuais, a maior diferença entre os valores do relatório do OE/99 e os remetidos ao Tribunal pela DGCI situa-se nas restituições à igreja católica e cifra-se em 0,8 milhões de contos, a menos nestes últimos (-36,4%).

Relativamente à evolução de 1996 para 1997, a despesa fiscal apurada a nível do total do imposto regista uma variação aumentativa, não obstante uma ligeira diminuição no valor da rubrica atrás referida. Em todas as restantes rubricas registam-se aumentos da despesa fiscal, merecendo especial realce as restituições às representações diplomáticas e organismos internacionais pela elevada taxa de crescimento que registam (+83,3%). Em termos de valores absolutos, continuam porém a ser as restituições às Forças Armadas, serviços de segurança e IPSS que maior peso assumem no cômputo da despesa fiscal deste imposto.

6.7.2.1.4 — Imposto automóvel (IA)

(Em milhões de contos)

Designação	Relatórios do OE (1997)			DGAIEC		DGAIEC (variação 1997-1998)		DGAIEC - OE/99		OE/99 - OE/97	
	OE/97	OE/98	OE/99	1996	1997	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
Táxis	4,0	3,2	1,2	3,0	1,2	– 1,8	– 60,0	0,0	0,0	– 2,8	– 70,0
Automóveis antigos	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	– 0,1	– 50,0	0,0	0,0	– 0,1	– 50,0
Diplomatas (Convenção de Viena)	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	– 0,1	– 50,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Diplomatas portugueses	0,3	0,3	0,1	0,3	0,1	– 0,2	– 66,7	0,0	0,0	– 0,2	– 66,7
Funcionários e parlamentares da UE	0,1	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	–	0,0	–	– 0,1	– 100,0
Deficientes Civis das Forças Armadas	3,0	2,6	1,4	2,5	1,4	– 1,1	– 44,0	0,0	0,0	– 1,6	– 53,3
Transferências de residência da UE	16,0	13,7	7,5	11,6	7,5	– 4,1	– 35,3	0,0	0,0	– 8,5	– 53,1
Transferência de residência de países terceiros	7,0	7,5	11,5	6,4	11,5	5,1	79,7	0,0	0,0	4,5	64,3
Instituições de utilidade pública e IPSS	0,5	0,7	0,1	0,7	0,1	– 0,6	– 85,7	0,0	0,0	– 0,4	– 80,3
Forças Armadas	1,7	1,1	1,3	1,0	1,3	0,3	30,0	0,0	0,0	– 0,4	– 23,5
Estado (DGPE)	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1	100,0	0,0	0,0	0,1	100,0
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	–	0,1	–	0,0	–
Total	33,0	30,0	23,6	26,1	23,6	– 2,5	– 9,6	0,0	0,0	– 9,4	– 28,5

A despesa fiscal neste imposto resultou fundamentalmente das «Transferências de residência» que, no ano em consideração, representaram 80,5% do total.

De 1996 para 1997 verificou-se um decréscimo no total da despesa fiscal o que significa que, apesar das variações aumentativas registadas em algumas rubricas, com destaque para as «Transferências de residência de países terceiros», as mesmas ficaram aquém das variações diminutivas da despesa fiscal, sendo de distinguir, entre estas, as registadas nas «Transferências de residência da UE», «Táxis», «Deficientes Civis e das Forças Armadas» e «Instituições de utilidade pública e IPSS».

Relativamente à comparação entre os valores previstos e os efectivos, observa-se que estes últimos foram inferiores àqueles tanto a nível do total como da maioria das rubricas. Em termos de valores absolutos, os principais desfasamentos situaram-se nas «Transferências de residência da UE», em que a despesa fiscal efectiva ficou aquém da prevista em 8,5 milhões de contos, sucedendo o contrário nas «Transferências de residência de países terceiros» (4,5 milhões de contos a mais na despesa efectiva), constituindo esta última rubrica a principal excepção quanto ao facto da despesa efectiva ser inferior à prevista.

Segundo a DGAIEC, as diferenças registadas entre os valores orçamentados e a despesa fiscal efectiva devem-se, fundamentalmente, à alteração do ritmo da concessão de benefícios fiscais aos emigrantes que regressam ao País, matéria que aquela entidade reputa de altamente aleatória.

Por último, é de assinalar que os elementos remetidos pela DGAIEC são praticamente coincidentes com os do relatório que acompanhou a proposta de lei do OE para 1999.

6.7.2.1.5 — Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP)

(Em milhões de contos)

Designação	Relatórios do OE (1997)			DGAIEC		DGAIEC (variação 1997-1998)		DGAIEC - OE/99		OE/99 - OE/97	
	OE/97	OE/98	OE/99	1996	1997	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
Agricultura	13,7	13,7	10,5	14,5	10,5	– 4,0	– 27,6	0,0	0,0	– 3,2	– 23,4
Pesca costeira	6,5	6,5	4,8	5,1	4,8	– 0,3	– 5,9	0,0	0,0	– 1,7	– 26,2
Navegação costeira	0,5	0,5	0,9	0,7	0,9	0,2	28,6	0,0	0,0	0,4	80,0
Produção de energia	9,5	9,5	6,5	7,1	6,4	– 0,7	– 9,9	– 0,1	– 1,5	– 3,0	– 31,6
Organismos internacionais	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	– 0,1	– 50,0	0,0	0,0	– 0,1	– 50,0
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	–	0,0	–	0,0	–
Total	30,4	30,4	22,8	27,5	22,8	– 4,7	– 17,1	0,0	0,0	– 7,6	– 25,0

Tal como em anos anteriores, em 1997 os benefícios fiscais mais importantes em sede deste imposto continuaram a ser os das rubricas «Agricultura» (10,5 milhões de contos) e «Produção de energia» (6,4 milhões de contos) os quais, em conjunto, representaram 74,1% do total.

Relativamente à agricultura, a DGAIEC justificou o desvio registado entre a previsão e a execução pela introdução em 1 de Outubro de 1997 do gasóleo colorido e marcado, que terá permitido um maior controlo das quantidades com benefício fiscal e a concomitante diminuição do esforço financeiro do Estado.

Em relação à produção de energia, os desvios foram explicados, tal como em anos anteriores, pelo facto do benefício fiscal concedido ao fuelóleo consumido na produção de energia eléctrica pela CPPE (antiga EDP) estar muito dependente da pluviosidade e da possibilidade de importação a preços competitivos, só podendo assim as previsões ter valor indicativo.

Assinala-se que os valores orçamentados foram superiores aos realizados apenas se exceptuando os benefícios fiscais relativos à navegação costeira que foram também os únicos a registar aumento relativamente ao ano anterior.

Quanto à comparação dos dados remetidos ao Tribunal pela DGAIEC com os insertos no relatório do OE/99, não se verificam diferenças significativas.

6.7.2.2 — Evolução da despesa fiscal e sua importância relativa no âmbito dos impostos directos e indirectos

Com vista à análise da evolução da despesa fiscal e sua comparação com a receita fiscal nos impostos referidos apresentam-se no No

quadro seguinte os valores considerados definitivos nos relatórios que acompanharam as propostas de lei dos OE, bem como, os cálculos das correspondentes taxas anuais e médias de crescimento nos últimos cinco anos:

Evolução da despesa e da receita fiscal

Designação	Valores (em milhões de contos)						Variações percentuais				
	1993	1994	1995	1996	1997	Total	1994-1993	1995-1994	1996-1995	1997-1996	Média
Despesa fiscal:											
IRS	20,7	26,3	25,2	35,1	50,0	157,3	27,1	- 4,2	39,3	42,5	24,7
IRC	67,4	59,4	61,2	63,1	169,4	420,5	- 11,9	3,0	3,1	168,5	25,9
IVA	5,7	8,8	8,9	10,0	10,9	44,3	54,4	1,1	12,4	9,0	17,6
IA	7,7	8,4	5,0	26,1	23,6	70,8	9,1	- 40,5	422,0	- 9,6	32,3
ISP	42,2	27,1	32,3	27,5	22,8	151,9	- 35,8	19,2	- 14,9	- 17,1	- 14,3
Total	143,7	130,0	132,6	161,8	276,7	844,8	- 9,5	2,0	22,0	71,0	17,8
Receita fiscal:											
IRS	826,3	864,9	919,8	1 022,6	1 052,1	4 685,7	4,7	6,3	11,2	2,9	6,2
IRC	279,1	310,4	390,1	488,2	616,6	2 084,4	11,2	25,7	25,1	26,3	21,9
IVA	797,3	1 038,9	1 124,9	1 131,1	1 283,8	5 376,0	30,3	8,3	0,6	13,5	12,6
IA	99,5	121,1	132,6	154,8	163,3	671,3	21,7	9,5	16,7	5,5	13,2
ISP	369,6	399,1	427,9	448,3	446,8	2 091,7	8,0	7,2	4,8	- 0,3	4,9
Total	2 371,8	2 734,4	2 995,3	3 245,0	3 562,6	14 909,1	15,3	9,5	8,3	9,8	10,7

Como se observa, a despesa fiscal apresenta na média do período uma taxa de crescimento nominal (17,8 %) nitidamente superior à da receita (10,7 %), facto que resulta da evolução registada nos dois últimos anos do período considerado, posto que nos primeiros a taxa de crescimento da receita foi superior à da despesa fiscal.

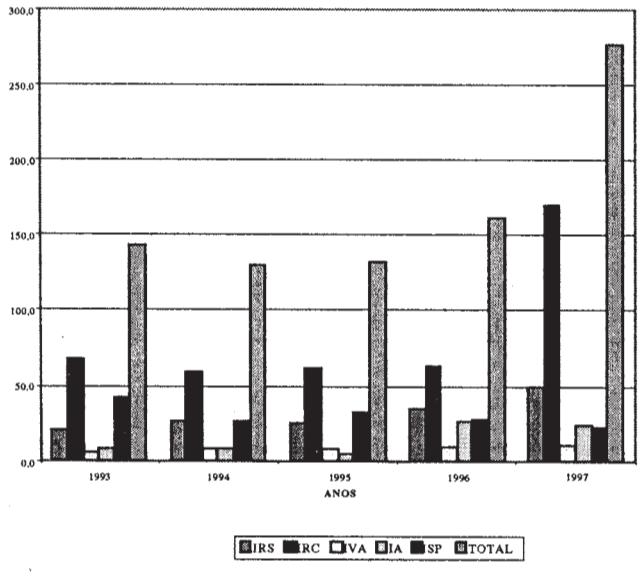
Por outro lado, constata-se que dos cinco impostos considerados apenas em ISP a despesa fiscal apresentou na média do período um crescimento negativo (- 14,3 %), sendo também este o único imposto em que a receita cresceu mais do que a despesa fiscal (apesar de ser a mais baixa de todas as taxas médias de crescimento da receita, ou seja, 4,9 %).

O imposto em que em termos médios a despesa fiscal registou maior crescimento foi o IA (32,3 %) enquanto em relação à receita fiscal o maior crescimento percentual ocorreu no IRC (21,9 %).

Também em termos médios, a despesa fiscal em IRC representou, no período, 20,2 % da receita do mesmo imposto, valor bastante superior aos que se apuraram para os restantes impostos: IA (10,5 %), IRS (3,4 %), IVA (0,8 %) e ISP (7,3 %).

O gráfico seguinte ilustra a evolução da despesa fiscal no período considerado:

Despesa fiscal



6.7.2.3 — Actos administrativos que implicaram perda de receita fiscal

Tal como no ano transacto, com vista à verificação do cumprimento do preceituado no artigo 17.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (LEOE), e na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, os Serviços de Apoio do Tribunal procederam ao apuramento das publicitações efectuadas em *Diário da República* dos benefícios fiscais concedidos.

6.7.2.3.1 — Benefícios fiscais concedidos ao abrigo dos artigos 9.º, 13.º, 39.º e 40.º do CIRC, 56.º do CIRS e 36.º e 46.º do EBF

Relativamente aos benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 9.º do CIRC («Pessoas colectivas de utilidade pública e de solidariedade social») apurou-se que, no decurso de 1997, foram publicitados em *Diário da República* 73 actos administrativos — 67 na 2.ª série e 6 na 3.ª série.

No âmbito dos benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigos 13.º do CIRC («Isenção de pessoas colectivas e outras entidades de navegação marítima ou aérea») não se identificou qualquer publicitação de benefícios fiscais.

No que respeita aos benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 39.º do CIRC («Donativos para fins culturais - Mecenato») foram publicitados 32 actos administrativos, dos quais 23 também contemplaram benefícios fiscais no âmbito do artigo 40.º do mesmo Código («Donativos ao Estado e a outras entidades») e 31 no âmbito do artigo 56.º do CIRS («Abatimentos por donativos de interesse público»).

Em relação ao artigo 36.º do EBF («Empréstimos externos e rendas de locação de equipamentos importados») identificaram-se 5 publicitações de benefícios fiscais em sede de IRS e IRC, as quais se encontram também referenciadas no mesmo anexo.

No que respeita ao artigo 46.º do EBF («Acordos e relações de cooperação») não se identificou qualquer publicitação em 1997 de actos administrativos que tenham envolvido perda de receita fiscal.

Quando solicitada a pronunciar-se sobre a matéria em apreço, a DGAIEC manifestou concordância com as considerações tecidas pelo Tribunal, aproveitando a oportunidade para:

> *[...] reafirmar os comentários, veiculados relativamente a anos anteriores, de que a melhoria da fiabilidade das previsões relativas a benefícios fiscais na área dos impostos geridos por esta Direcção-Geral enfrenta certas dificuldades, dada a grande dependência em que se encontra relativamente à concorrência de factores aleatórios.*

A DGCI não se pronunciou, quando instada a fazê-lo.

6.7.2.3.2 — Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 49.º-A do EBF

Conforme atrás referido, o Tribunal de Contas decidiu dar continuidade às auditorias que têm vindo a ser desenvolvidas desde o parecer sobre a CGE/94 junto da Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais (DSBF), no âmbito dos benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 49.º-A do EBF.

presente parecer dar-se-á conta dos resultados da acção desenvolvida naquela Direcção de Serviços e que teve como objectivo o ponto da situação dos processos analisados em anos transactos e, simultaneamente, avaliar das consequências das recomendações feitas nesta área no parecer sobre a CGE/96.

Além dos processos referidos no parágrafo anterior foram ainda apreciados dois novos processos do n.º 1 e quatro novos processos do n.º 4 do artigo do EBF em apreço, perfazendo, portanto, um total de 5 processos do n.º 1 (num universo de 19) e de 19 do n.º 4 (num universo de 50).

O quadro legal que regula este tipo de benefícios fiscais não sofreu alterações susceptíveis de influenciar a análise agora efectuada, comparativamente à realizada no ano transacto; muito embora a Lei n.º 87-B/98, de 21 de Dezembro (Lei do OE para 1999), viesse introduzir alterações importantes, tanto em relação aos benefícios fiscais do n.º 1 como aos do n.º 4, deve ter-se em atenção que, como é referido na mesma lei, os termos, condições e procedimentos, em que tais benefícios podem ser concedidos, carecem ainda de regulamentação por decreto-lei.

O Tribunal de Contas espera que tal regulamentação venha suprir as lacunas e omissões da anterior, em particular quanto aos projectos abrangidos pelo n.º 1 para os quais é praticamente inexistente, importando, no entender do Tribunal, que sempre que sejam criados benefícios fiscais sejam de imediato criados adequados mecanismos de controlo.

6.7.2.3.2.1 — Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do n.º 1 do artigo 49.º-A do EBF

No quadro seguinte estão explanados os processos que de acordo com os elementos apurados têm contratos já assinados:

Número do processo	Designação do processo	Número da RCM	Data da RCM	Data do *Diário da República*	Série do *Diário da República*	Data do contrato	Benefícios concedidos	Percentagem sobre ARs
1223/91	COFAPEUROPA	–	17-05-90	06-06-90	II	04-07-90	4 275 000 000$00	25
86/93	Continental Mabor	–	17-05-90	06-06-90	II	06-06-90	2 982 000 000$00	15
559/92	AUTOEUROPA	25/91	20-06-91	04-07-91	I-B	15-07-91	8 340 000 000$00	2,8
782/91	LAPROVAR	43-F/91	12-12-91	14-12-91	I-B	19-12-91	1 420 000 000$00	12,8
307/93	Sommer/Allibert	2/94	23-12-93	08-01-94	I-B	29-12-93	1 001 114 100$00	10
348/93	DAÍ	61-A/94	07-07-94	03-08-94	I-B	03-08-94	1 275 290 000$00	10
697/93	Texas Instruments	75/95	13-07-95	07-08-95	I-B	21-07-95	1 538 500 000$00	10
444/94	TAGUSPARQUE	41/95	24-08-95	19-09-95	II	31-12-95	1 277 640 000$00	10
356/95	APA	44/95	21-09-95	12-10-95	II	18-01-96	1 649 630 000$00	10
395/95	Ford Electrónica	124/95	28-09-95	07-11-95	I-B	12-10-95	1 240 229 000$00	4,5
792/93	Opel Portugal	12/96	08-02-96	22-02-96	II	22-02-96	830 125 870$00	7
187/96	Siemens Semicondutores	135/96	01-08-96	28-08-96	I-B	30-08-96	6 261 920 800$00	10
91/96	GROHE	183/96	31-10-96	21-11-96	I-B	20-11-96	424 051 400$00	10
378/96	Halla Climate	170/97	11-09-97	09-10-97	I-B	18-12-97	682 381 900$00	10
444/96	Siemens/Matsushita	169/97	11-09-97	09-10-97	I-B	12-09-97	1 230 702 720$00	12
448/97	Lear Corporation	77/98	04-06-98	03-07-98	I-B	16-07-98	800 676 600$00	10
38/97	UT Automotive	111/98	30-07-98	24-08-98	I-B	31-07-98	472 724 200$00	10
381/96	SOPORCEL	113/98	30-07-98	25-08-98	I-B	31-07-98	7 843 134 360$00	12
?	DELPHI	109/98	30-07-98	24-08-98	I-B	31-07-98	417 719 300$00	10
	Total	–	–	–	–	–	43 962 840 250$00	

Refira-se que o ICEP é a entidade gestora de todos os projectos que envolvem investimento estrangeiro — 17 dos 19 projectos enumerados — enquanto a DGCI desempenha idêntico papel em relação aos 2 restantes (APA e TAGUSPARQUE) além das competências específicas de fiscalização que lhe estão cometidas por lei sobre todos.

Importa ressalvar o que sobre o processo TAGUSPARQUE foi referido no parecer sobre a CGE/96, porquanto aí se referiu, em resultado de deficiente instrução do processo, que a respectiva entidade gestora era a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR) quando, na realidade, tal função incumbe à DGCI.

No que concerne à publicitação dos benefícios fiscais, a mesma tem vindo a ser efectuada através das Resoluções do Conselho de Ministros (RCM) que aprovam os contratos de investimento, sendo que, com as excepções a seguir assinaladas, estas não têm contido a indicação dos montantes envolvidos:

- Processos n.os 782/91 (LAPROVAR) e 559/92 (AUTOEUROPA) — nas respectivas RCMs foram indicados os montantes globais de benefícios fiscais concedidos, bem como, as percentagens sobre as aplicações relevantes (ARs) e os termos em que aqueles podem ser utilizados;
- Processo n.º 395/95 (Ford Electrónica) — a seguir à RCM foi publicado o anexo sobre os benefícios fiscais referentes ao contrato, do qual consta não só o montante global de benefícios concedidos e a percentagem sobre as ARs como, também, os termos em que aqueles podem ser utilizados;
- Processo n.º 448/97 (Lear Corporation) — a seguir à RCM foi publicado na íntegra o contrato de investimento, incluindo, portanto, não só os elementos sobre os benefícios fiscais concedidos, como, também, o restante clausulado e mapas anexos.

O Tribunal tem vindo a defender que a publicitação deverá ser não apenas em termos qualitativos mas também quantitativos, ou seja, com a indicação dos montantes dos benefícios.

Não tendo esta interpretação da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado — Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro — nem da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, a DGCI/DSBF não procede à publicitação dos montantes, referindo que:

> *[...] o processo de finalização da concessão dos benefícios tem subjacente a sua aprovação em Conselho de Ministros, que sob a forma de Resolução é objecto de publicação em* Diário da República, *embora por razões de estratégia política negocial dos organismos gestores dos projectos de investimento, não seja ultimamente revelado o montante total envolvido. Importa referir que a maior ou menor quantificação de dados e informação que é publicada nos textos da Resolução do Conselho de Ministros tem sido área decisional dos gabinetes ministeriais envolvidos.*

e acrescentando ainda:

> *Neste contexto, a actual Lei Geral Tributária apenas preconiza a publicação, nos termos da lei [...].*

Não compreende o Tribunal de Contas como é que a estratégia política negocial dos organismos gestores dos projectos de investimento se pode sobrepor à legislação em vigor, considerando ainda que a invocação da actual Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro, é despropositada, uma vez que a mesma entrou em vigor a 1 de Janeiro de 1999 e os benefícios fiscais em questão foram concedidos entre 1991 e 1998.

Mesmo a considerar o disposto no referido diploma, quanto à publicitação dos benefícios, entende o Tribunal não existir colisão entre o que nele é preconizado e o estipulado nas Leis n.os 6/91, de 20 de Fevereiro, e 26/94, de 19 de Agosto.

Não pode também o Tribunal de Contas concordar com a DSBF no que respeita à publicitação dos benefícios fiscais envolvidos nas RCM quando argumenta que em relação a este tipo de benefícios na perspectiva da utilização a publicitação não assume grande relevância, já que:

> *[...] os montantes adstritos aos projectos traduzem-se apenas em receitas potenciais não arrecadadas, não repercutindo, nesta perspectiva, com clareza e exactidão, a receita fiscal cessante para efeitos orçamentais da CGE [...].*

No entender do Tribunal tais afirmações não só não têm em conta o estabelecido na Lei n.º 6/91, como conduzem à desvalorização do consagrado na alínea *g*) do n.º 3 do artigo 106.º da Constituição da República Portuguesa sobre o assunto.

Por sua vez, o ICEP mantém também a posição assumida aquando do exercício do contraditório relativo ao parecer sobre a CGE/96, referindo que:

> *[...] na medida em que os benefícios fiscais constam da Resolução de Conselho de Ministros que aprova o respectivo contrato de investimento, caberá ao Governo decidir quanto à publicitação dos montantes em causa e que [...] essa publicitação poderá condicionar futuras negociações de outros projectos através da geração de expectativas dos promotores e prejudicar a posição de Portugal face aos países seus concorrentes na captação de investimento directo estrangeiro.*

O Tribunal de Contas reitera o que sobre o assunto referiu no parecer sobre a CGE/96, não entendendo que seja o facto de se dar cumprimento ao que sobre a matéria está legislado que ponha em risco a captação de investimento estrangeiro. De resto, se os projectos revestirem primordial interesse para Portugal, nada impede o Governo, dentro dos limites permitidos, de estabelecer incentivos competitivos face aos dos restantes países.

No que respeita à quantificação dos benefícios fiscais utilizados, ou seja, ao apuramento da despesa fiscal efectiva, refira-se que não foi possível obter na DSBF os valores relativos a 1997 nem a confirmação dos indicados para 1996. Sobre esta questão, aquela Direcção de Serviços alegou o seguinte conjunto de dificuldades *«inerentes à funcionalidade do sistema»:*

> *Diferentes entidades da administração tributária que tutelam os vários impostos envolvidos, com complexidades inerentes à tramitação de informação envolvida;*
>
> *Inexistência de relatórios anuais dos resultados de exploração do projecto e benefícios fiscais associados que supostamente deveriam ser apresentados pelos promotores dos projectos ou através do ICEP;*
>
> *Falta de recursos humanos na DSBF, na área de pessoal técnico qualificado para desempenho deste tipo de funções.*

Com efeito, o Tribunal de Contas deu-se conta das dificuldades que a quantificação dos benefícios fiscais usufruídos envolve, particularmente nas condições que a DSBF salienta e reconhece o esforço que a administração tributária tem vindo a desenvolver nesta área.

Por outro lado, sendo de considerar a existência de condicionantes (nomeadamente, realização de aplicações relevantes e cumprimento de objectivos) para que os benefícios fiscais possam ser utilizados, deste facto ressalta a importância do acompanhamento e controlo a efectivar pelas entidades gestoras dos projectos e a necessidade de articulação com a administração fiscal.

Embora não exista uma obrigação legal no sentido das entidades gestoras remeterem à DGCI/DSBF cópia dos contratos de investimento e dos relatórios de acompanhamento, tal procedimento é, no entender do Tribunal, fundamental.

Se no que concerne a cópias dos contratos de investimento assinados se constatou ter o ICEP procedido oportunamente ao seu envio, já em relação aos relatórios de acompanhamento aquele Instituto ao pronunciar-se sobre a questão refere que, *[...] prevê-se que as actualizações relativas ao exercício de 1997 sejam remetidas à DSBF até final de Abril próximo,* entenda-se Abril do corrente ano.

Dos cinco processos cuja apreciação se relata de seguida, três foram já analisados no parecer sobre a CGE de 1996, pelo que apenas se refere o que de inovação se apurou. Os dois últimos foram pela primeira vez analisados, pelo que se descreve com um maior grau de pormenor a apreciação feita.

Processo n.º 91/96 — Friedrich Grohe Portugal — Componentes Sanitários, L.da — Para além dos elementos inseridos no quadro atrás apresentado e dos descritos no parecer sobre a CGE do ano anterior, acresce referir que foi concedida à empresa restituição de imposto municipal de sisa no montante de 2 596 440$ face ao artigo 49.º-A, para além de também ter beneficiado de restituição do mesmo imposto no montante de 3 894 660$ ao abrigo do artigo 38.º do CIMSISSD; uma vez que a sisa foi paga em 12 de Março de 1996, a celebração do contrato ocorreu em 20 de Novembro de 1996 e o pedido de isenção só foi formulado em 19 de Março de 1997, parece poder concluir-se que os benefícios fiscais concedidos tiveram efeitos retroactivos.

Assinale-se ainda que, segundo o ICEP, o contrato só entrou em vigor em 20 de Novembro de 1998, data da comunicação à empresa da aprovação pela Comissão Europeia dos incentivos concedidos.

Não constam do processo elementos sobre a eventual utilização de outros benefícios fiscais nem sobre o acompanhamento do projecto, referindo aquele Instituto estar ainda a elaborar as fichas correspondentes.

Processo n.º 187/96 — Siemens Semicondutores, S. A. — Não se identificaram no processo novos elementos para além dos analisados no ano transacto, não constando, nomeadamente, informação sobre a quantificação da despesa fiscal ou sobre o acompanhamento a cargo do ICEP. A ausência de tais elementos poderá encontrar explicação no facto de se tratar de um processo ainda relativamente recente (contrato assinado em 30 de Agosto de 1996 mas que só entrou em vigor em 30 de Outubro de 1997, segundo o ICEP).

Processo n.º 444/96 — Siemens/Matsushita, Componentes, S. A. —Tratando-se de um projecto igualmente recente — com contrato assinado em 12 de Setembro de 1997, que só entrou em vigor em 15 de Junho de 1998 —, não constam também do processo elementos sobre a despesa fiscal nem sobre o acompanhamento a cargo do ICEP.

Assinala-se que, sempre que os incentivos fiscais ultrapassem 10 % das ARs, de acordo com o Tratado da UE deverá efectuar-se notificação à Comissão Europeia, estando a DSBF incumbida de promover a comunicação de tais situações à Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais do Ministério das Finanças (DGAERI) para que, por sua vez, esta notifique a Comissão, via REPER. Tendo em conta que ao projecto foram concedidos benefícios fiscais correspondentes a 12% das ARs (excluindo as despesas elegíveis de formação profissional), confirmou-se que tal comunicação foi efectuada em 20 de Janeiro de 1998.

Nas alegações proferidas pelo ICEP relativamente ao acompanhamento das empresas e que respeitam aos três processos anteriores, refere aquele Instituto que, as fichas de acompanhamento se encontram ainda em elaboração, porquanto, *«apenas solicita à empresa elementos de acompanhamento após a entrada em vigor dos respectivos contratos (data da comunicação à empresa pelo ICEP da aprovação pela Comissão Europeia dos incentivos concedidos)».*

A DSBF quando solicitada a pronunciar-se referiu não lhe suscitar a análise feita pelo TC sobre estes processos, qualquer comentário.

Processo n.º 559/92 — AUTOEUROPA — Automóveis L.da — Conforme assinalado no quadro anterior, o projecto de investimento em apreço foi aprovado pela RCM n.º 25/91, de 20 de Junho de 1991, e o contrato assinado em 15 de Julho de 1991, tendo sido concedidos, além de outros incentivos financeiros, benefícios fiscais no montante de 8 340 000 000$ os quais correspondem a 2,8% das ARs a realizar.

Importa acrescentar que aquele valor foi posteriormente ajustado para 7 068 600 000$ em resultado da redução do valor das ARs em 15 % relativamente ao previsto (conforme referido em acta de reunião de acompanhamento realizada em 23 de Janeiro de 1995, efectuada em sequência de auditoria externa); porém, não se identificou no processo que tivesse sido efectuado qualquer aditamento à RCM n.º 25/91 ou ao contrato de investimento.

Segundo os elementos mais recentes que foi possível recolher do processo (ficha de acompanhamento elaborada pelo ICEP, datada de 31 de Outubro de 1997), os benefícios fiscais utilizados pela empresa até 1996, inclusive, são os indicados no quadro seguinte:

(Em escudos)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Totais
Sisa	450 000 000	–	–	–	–	–	450 000 000
Contribuição autárquica	58 500 000	58 500 000	58 500 000	54 000 000	47 250 000	–	276 750 000
Selo	36 134 258	1 091 371	56 983 079	688 697	359 865	481 549	95 738 819
IRC	–	–	–	–	627 796 583	2 178 956 894	2 806 753 477
Total	544 634 258	59 591 371	115 483 079	54 688 697	675 406 448	2 179 438 443	3 629 242 296

Face a estes elementos, poderá concluir-se que, mantendo-se o valor previsto para as ARs, a empresa ainda poderá deduzir benefícios fiscais no montante de 3 439 357 704$ até ao final do prazo estabelecido no contrato.

É de ter em conta que os valores referentes a 1996 não se encontram ainda confirmados pela Inspecção Tributária, o que foi solicitado pelo ICEP junto da DSBF em 25 de Setembro de 1997 e reiterado em 7 de Setembro de 1998, tendo esta Direcção de Serviços requerido os elementos à DSPIT em 30 de Outubro de 1997 e em 9 de Outubro de 1998.

Assinala-se que o valor da isenção de sisa em 1991 corresponde à aplicação da taxa de 10 % ao valor de 4 500 000 contos de um terreno para construção urbana. Segundo elementos extraídos do processo a empresa recorreu autorização para calcular a isenção à taxa de 4 %, ao abrigo do artigo 38.º do CIMSISSD, o que lhe permitiria um benefício de 270 000 contos [4 500 000 × (10 % – 4 %)]; todavia, em conformidade com pareceres de diferentes serviços da administração fiscal, tal pretensão tem vindo a ser indeferida.

Nas alegações produzidas quanto a este processo, o ICEP assinalou que:

> *O reajustamento do incentivo fiscal não foi efectuado uma vez que os valores finais das aplicações relevantes (ARs) do investimento estão sujeitos a aprovação no Subcomité de Acompanhamento do Projecto, o que se prevê ocorrer na próxima reunião deste Subcomité. O valor de 7 068 600 000$ é, até ao momento, o valor revisto do incentivo fiscal e é o que consta da última actualização da ficha de acompanhamento da AUTOEUROPA.*

Para além de corroborar a não confirmação por parte da Inspecção Tributária dos valores declarados pelas entidades em causa, as restantes alegações da DGCI não são entendíveis, porquanto refere a não emissão de juízos de valor por parte do Tribunal, apesar de enumerar um conjunto de factos constatados no âmbito da auditoria realizada pelos seus técnicos.

Processo n.º 444/94 — TAGUSPARQUE — Sociedade de Promoção e Desenvolvimento do Parque de Ciência e Tecnologia da Área de Lisboa, S. A. — A empresa celebrou o contrato de investimento em 31 de Dezembro de 1995, aprovado pela RCM n.º 41/95, de 24 de Agosto de 1995, tendo obtido benefícios fiscais no montante de 10 % das ARs, com limite máximo de 1 277 640 000$00 ([101]) envolvendo:

- Dedução à colecta de IRC que respeitar à actividade industrial desenvolvida pela empresa de 10 % dos investimentos feitos até 31 de Dezembro de 2001, podendo a dedução efectuar-se até 31 de Dezembro de 2004;
- Isenção, até 31 de Dezembro de 2001, inclusive, da contribuição autárquica relativamente aos prédios utilizados na actividade industrial da empresa;
- Isenção de sisa relativamente aos imóveis adquiridos até 31 de Dezembro de 2001 e destinados ao exercício da actividade da empresa.

Como atrás se referiu, importa corrigir um aspecto referido no parecer sobre a CGE/96, o qual consiste em ter-se referido erroneamente que a entidade gestora do projecto era a DGDR quando, como se depreende do contrato celebrado, é à DGCI que está atribuída tal função.

A confusão gerada terá resultado, por um lado, de ter chegado a ser designada para efectuar o acompanhamento uma técnica da DGDR (despacho de 9 de Maio de 1995 do Secretário de Estado da Ciência e da Tecnologia) e, por outro, de o processo na DSBF não ter estado, em todos os momentos, instruído com os elementos necessários (nomeadamente, cópia do contrato).

Em 27 de Outubro de 1997 a DSBF solicitou à DGDR elementos sobre a efectivação do acompanhamento e fotocópia do contrato, tendo esta respondido que não estava a efectuar tal acompanhamento por não ser de sua incumbência. Com efeito, por despacho de 20 de Setembro de 1995, o Ministro das Finanças delegara no Director-Geral dos Impostos a competência para assinar o contrato, facto de que foi dado conhecimento à DSBF em 27 de Setembro de 1995. Do referido contrato consta expressamente que o acompanhamento cabe à Direcção-Geral dos Impostos, «salvaguardando as funções de tutela ministerial do sector e dos poderes de fiscalização que cabem às competentes instâncias oficiais do Estado português».

Face ao referido, questiona-se se a empresa tem vindo a ser acompanhada quanto à verificação do cumprimento do plano de investimentos, realização das ARs e prossecução dos objectivos do projecto, não parecendo cabalmente clarificado a qual dos serviços da DGCI incumbe tal tarefa.

Assinala-se que, em 24 de Novembro de 1997, a DSBF solicitou à empresa elementos para efeitos de acompanhamento e fiscalização do contrato; porém, à data da conclusão do trabalho de campo tinham sido remetidos pela empresa apenas relatórios de actividade e contas correspondentes aos exercícios decorridos até 1996 inclusive.

Referindo-se a esta questão, no âmbito do exercício do contraditório, a DSBF considerou que:

> *No pressuposto do estabelecido no artigo 6.º do EBF, os elementos relevantes contabilísticos susceptíveis de permitir acompanhar a realização do projecto, a fim de possibilitar a medição do grau do cumprimento dos objectivos contratuais fixados, só poderão ser confirmados com rigor após a realização da auditoria pelos Serviços de Inspecção Tributária, situação que se apresenta clara e da qual não transparece qualquer tipo de dúvida, como pretendem fazer crer as observações tecidas pelo Tribunal de Contas sobre esta matéria. Convém contudo lembrar a este propósito, que a participação de várias entidades da administração tributária neste tipo de processo, coloca problemas de morosidade de decisão e dificuldades no processo de execução e comprovação.*

As insinuações da DSBF são desrespeitosas para com o Tribunal de Contas que, contrariamente ao que aquela Direcção de Serviços profere, não «pretende fazer crer» nada, emite sim, juízos, com base em informações recolhidas e esclarecimentos prestados no decurso das auditorias efectuadas. E, pese embora o afirmado pela DSBF, o Tribunal mantém reservas quanto ao efectivo acompanhamento do processo em causa, pelo menos entre 1995 e 1997, já que, pelos elementos disponíveis no mesmo a própria DSBF parece ter dúvidas quanto à entidade gestora, caso contrário não teria em 27 de Outubro de 1997 solicitado à DGDR elementos sobre o acompanhamento da empresa e fotocópia do contrato.

Relativamente à utilização dos benefícios fiscais concedidos, de acordo com os elementos constantes do processo a empresa requereu reembolso dos seguintes valores:

- Sisa paga pela aquisição de terrenos entre 1992 e a data de concessão dos benefícios fiscais, no valor de 314 753 817$ (314 211 150$ entre 1992 e 1994 e 542 667$ em 1995);
- IRC e derrama referentes ao exercício de 1992, no valor de 11 656 571$00 (10 596 883$ de IRC e 1 059 688$ de derrama).

Quanto aos valores reclamados de sisa, assinala-se que, por despacho do SEAF, foi autorizada a restituição do montante em causa face ao reconhecimento da retroactividade dos benefícios fiscais. Já em relação aos restantes valores reclamados, foi entendido que no exercício em questão o sujeito passivo não obteve rendimentos da actividade industrial, mas somente «proveitos e ganhos financeiros» e «proveitos e ganhos extraordinários»; assim, foi entendido que a reclamação deveria indeferir-se, posto que a dedução permitida consiste apenas na parte de IRC relativa à actividade industrial.

Em ficha constante do processo assinala-se ter a empresa manifestado também a intenção de solicitar isenção de contribuição autárquica, sendo que, em alguns casos os prédios não tinham ainda sido avaliados e noutros se encontravam a aguardar segunda avaliação em virtude da empresa ter contestado a primeira avaliação; assim, conclui-se que a despesa fiscal em sede deste imposto não se encontra ainda apurada.

Com as ressalvas atrás apontadas, apresenta-se no quadro seguinte o resumo dos elementos recolhidos sobre a utilização dos benefícios fiscais, observando-se que os mais recentes remontam ainda a 1995:

Imposto/exercício	1992	1993	1994	1995	Totais
IRC	–$–	–$–	–$–	–$–	–$–
Sisa	173 985 000$00	62 296 550$00	77 929 600$00	1 342 667$00	315 553 817$00
Selo	–$–	–$–	–$–	–$–	–$–
Contribuição autárquica	–$–	–$–	–$–	–$–	–$–
Totais	173 985 000$00	62 296 550$00	77 929 600$00	1 342 667$00	315 553 817$00

([101]) O limite de benefícios fiscais referido é o que figura na cópia do contrato consultada na DSBF, mencionando porém a DDF de Lisboa (informação datada de 29 de Outubro de 1997) e a IGF (ficha de empresa elaborada aquando de realização de auditoria) a verba de 1 165 050 000$ — regista-se, portanto, uma discrepância de 112 590 000$ face ao valor indicado no contrato cuja justificação se não descortinou pelos elementos constantes do processo.

6.7.2.3.2.2 – Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do n.º 4 do artigo 49.º-A do EBF

Não foram concedidos outros benefícios nem assinados novos contratos para além dos referidos no parecer sobre CGE/96 continuando, portanto, a ser em número de 50 os processos existentes na DSBF (33 projectos do ICEP e 17 do IAPMEI), em que se incluem 11 com contratos não assinados (10 do ICEP e 1 do IAPMEI).

Da análise efectuada aos processos, continua a verificar-se omissões de datas de candidatura nomeadamente, no âmbito dos processos do ICEP, bem como, incumprimento de prazos por parte deste Instituto, do IAPMEI e da Comissão de Apreciação, na aprovação dos projectos.

Tendo-se pronunciado sobre esta matéria no âmbito do exercício do contraditório, o ICEP considerou que:

[...] na sequência das recomendações do Tribunal de Contas [...] tem vindo a exigir uma maior formalização na apresentação das candidaturas aos sistemas de apoio à internacionalização cuja gestão lhe está atribuída.

O Tribunal congratula-se com o reconhecimento pelo ICEP da justeza das recomendações referidas com vista ao cumprimento da lei e à criação de condições mais adequadas para o exercício do controlo externo, continuando a sublinhar que a indicação das datas de apresentação das candidaturas é uma particularidade que releva para o efeito.

Relativamente à publicitação dos benefícios fiscais, também não existem elementos novos a acrescentar ao mencionado naquele parecer, ou seja, as publicações efectuadas são apenas as da listagem da Secretaria-Geral da PCM, publicada no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 77, de 31 de Março de 1995, e as do Aviso n.º 685/98, da DGCI, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 12, de 15 de Janeiro de 1998.

No quadro seguinte relacionam-se todos os processos com benefícios concedidos até ao momento, assinalando-se a sua situação quanto à publicitação dos benefícios fiscais e à assinatura dos contratos:

Número de processo	Empresas beneficiárias	Benefícios fiscais (contos)	Entidades gestoras	Observações
625/93	Acatel — Acabamentos Têxteis, L.da	21 886	IAPMEI	(*a*)
626/93	**Arco-Têxteis — Empresa Industrial de Santo Tirso, S. A.**	39 033	IAPMEI	(*c*)
627/93	Têxtil António Falcão, L.da	40 245	IAPMEI	(*a*)
629/93	**Maconde — Confecções, S. A. (*)**	152 000	ICEP	(*c*)
633/93	**Cofinca — Comércio e Indústria de Confecções, L.da**	20 934	IAPMEI	(*a*)
638/93	Têxtil Fábrica Mirrado, L.da	11 047	IAPMEI	(*d*) (*c*)
654/93	Arbor — Sociedade Transformadora de Madeiras, L.da	7 332	ICEP	(*c*)
655/93	**Colep Portugal, S. A. (*)**	197 568	ICEP	(*c*)
658/93	**Nova Penteação e Fiação da Covilhã, L.da**	42 156	IAPMEI	(*a*)
659/93	**J. A. Abrantes Pinheiro e Filhos, L.da**	5 371	IAPMEI	(*a*)
698/93	Fábrica de Malhas Filobranca, L.da	14 159	IAPMEI	(*a*)
712/93	Reditus — Sociedade Gestora de Participações Sociais, L.da	3 340	ICEP	(*d*) (*c*)
863/93	Etibor — Indústria de Etiquetas, L.da	6 978	IAPMEI	(*a*)
68/94	**Nova Penteação e Fiação da Covilhã, L.da**	34 725	IAPMEI	(*a*)
95/94	**Manuel Rodrigues de Oliveira Sá e Filhos, S. A.**	29 157	ICEP	(*c*)
96/94	**Fábrica de Porcelana da Vista Alegre**	6 321	ICEP	(*c*)
101/94	Indasa — Indústria de Abrasivos, S. A.	2 975	ICEP	(*c*)
108/94	Quinta e Costa, L.da	7 632	IAPMEI	(*a*)
109/94	FMAC — Empresa Têxtil, L.da	9 551	IAPMEI	(*a*)
111/94	Faianças Subtil, S. A.	5 735	ICEP	(*d*) (*c*)
112/94	Renova — Fábrica de Papel do Almonda, S. A. (*)	220 000	ICEP	(*c*)
120/94	Tebe — Empresa Têxtil de Barcelos, S. A.	12 000	ICEP	(*c*)
121/94	Amorim e Irmãos, S. A.	9 075	ICEP	(*d*) (*c*)
140/94	Gonçalves & C.ª, L.da/Gonçalves e Abreu, L.da	8 500	ICEP	(*c*)
141/94	Corticeira Amorim, SGPS, S. A.	3 017	ICEP	(*d*) (*c*)
244/94	Albano Antunes Morgado, L.da (I)	19 734	IAPMEI	(*a*)
271/94	Albano Antunes Morgado, L.da (II)	5 569	IAPMEI	(*a*)
415/94	Figueiredo e Mariz, L.da	17 832	IAPMEI	(*a*)
445/94	**Construtora Abrantina, S. A.**	9 340	ICEP	(*c*)
466/94	Inter Champanhe — Fabricante de Rolhas de Champanhe, S. A.	3 789	ICEP	(*d*) (*c*)
512/94		6 681	IAPMEI	(*c*)
545/94	Carvema Têxtil, L.da	21 600	ICEP	(*b*)
592/94	**Acumuladores Autosil, S. A. (I) (*)**	453 264	ICEP	(*c*)
593/94	**Acumuladores Autosil, S. A. (II) (*)**	13 104	ICEP	(*c*)
595/94	Neoplástica — Composição e Transformação de Plástico (I) Neoplástica — Composição e Transformação de Plástico (II)	9 000	ICEP	(*b*)
3/95	Seporgal — Indústria de Confecções, S. A.	4 161	ICEP	(*d*) (*c*)
4/95	**Torre — Sociedade de Confecções, S. A. (I)**	1 794	ICEP	(*c*)
6/95	**Torre — Sociedade de Confecções, S. A. (II)**	2 400	ICEP	(*c*)
51/95	Papéis Inapa, S. A.	3 000	ICEP	(*d*) (*c*)
122/95	Fábrica de Tecidos Viúva de Carlos Silva Areias & C.ª, L.da	12 152	IAPMEI	(*c*)
226/95	**Cimpor — Cimentos de Portugal, S. A.**	720 798	ICEP	(*c*)
280/95	Sociedade Corticeira Concorco, S. A.	53 736	ICEP	(*c*)
320/95	**CIN — Corporação Industrial do Norte, S. A. (*)**	128 240	ICEP	(*c*)
354/95	Corticeira Valério, S. A. (I)	2 103	ICEP	(*d*) (*c*)
355/95	Corticeira Valério, S. A. (II)	12 475	ICEP	(*d*) (*c*)
50/96	Arsol Plásticos, L.da	1 920	ICEP	(*d*) (*b*)
53/96	Faiart — Faianças e Porcelanas, S. A.	72 000	ICEP	(*b*)
82/96	Ferros Holding, SGPS, S. A.	11 526	ICEP	(*b*)

Número de processo	Empresas beneficiárias	Benefícios fiscais (contos)	Entidades gestoras	Observações
99/96	**Growela Portuguesa Calçado, L.da**	9 595	ICEP	(*b*)
132/96	**Salvador Caetano, IMVT, S. A.**	5 367	ICEP	(*b*)
	Total	2 511 917		

(*a*) Foi publicitada a atribuição e o montante do benefício fiscal (Declaração do *Diário da República,* n.º 77, de 31 de Março de 1995, da Secretaria-Geral da PCM).
(*b*) Foi publicitada a atribuição do benefício fiscal mas não o seu montante (Aviso n.º 685/98, de 15 de Janeiro, da DGCI).
(*c*) Não foi efectuada qualquer publicitação do benefício fiscal.
(*d*) Contrato não assinado.

Notas. — Os processos «a negro» são os seleccionados para análise e os com asterisco (*) os que tiveram majoração de benefícios fiscais. As separações por linha horizontal distinguem as actas (10) das reuniões da Comissão de Apreciação correspondentes às aprovações dos projectos.

Como se observa, existe uma grande heterogeneidade de situações quanto à publicitação:

Consoante se trate de benefícios fiscais divulgados pela Declaração n.º 77/95 ou pelo Aviso n.º 685/98 assim a entidade que promoveu a publicação foi a Secretaria-Geral da PCM ou a DGCI;
Foram publicitados benefícios fiscais concedidos à empresa Arsol Plásticos sem que tenha sido assinado o respectivo contrato;
Foram publicitados com indicação dos montantes de benefícios fiscais 13 processos (Declaração do *Diário da República,* n.º 77/95) e sem indicação dos montantes 7 processos (Aviso n.º 685/98);
Não foram objecto de publicitação os benefícios fiscais concedidos em 30 processos.

Pronunciando-se sobre esta matéria no exercício do contraditório, o ICEP manifestou o entendimento de que a publicitação dos benefícios fiscais em apreço cabe ao Ministério das Finanças, enquanto entidade responsável pela atribuição dos mesmos, salientando não ser responsável pela publicitação dos benefícios fiscais concedidos à empresa Arsol Plásticos; referiu ainda que, as razões pelas quais não se assinaram alguns contratos foram oportunamente comunicadas à DSBF.

No que se refere à quantificação da despesa fiscal, é de assinalar que, regra geral, os valores de que a DSBF dispõe para os processos do n.º 4 do artigo 49.º-A do EBF (exercícios de 1993 a 1997) não se encontram confirmados pelos Serviços de Inspecção Tributária. Assim, os valores que adiante se indicam relativamente a cada um dos processos seleccionados, carecem de tal confirmação, tendo-se detectado algumas situações de utilização indevida de benefícios fiscais.

De salientar, por outro lado, que as empresas beneficiárias se encontram obrigadas pelo respectivo contrato de concessão de benefícios fiscais (cláusulas 5.ª ou 6.ª consoante se trate, respectivamente, de projectos de internacionalização ou de modernização) a remeter à DSBF, até 31 de Maio de cada ano, declaração dos benefícios fiscais utilizados no ano anterior; todavia, verificou-se que várias empresas não enviaram tais declarações e outras as enviaram com atraso e só após insistência da DSBF. Porém, não foi accionado o disposto na alínea *a*) do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 289/92, que prevê a cessação unilateral do contrato por parte do Estado no caso do não cumprimento, nos prazos fixados no contrato, das obrigações nele estabelecidas, não tendo havido, por conseguinte, qualquer penalização às empresas infractoras.

Tendo em conta que os contratos celebrados e a legislação aplicável estabelecem o cumprimento de objectivos, regras e limites para que os benefícios fiscais concedidos possam ser utilizados, o Tribunal de Contas considera de primordial importância o acompanhamento e controlo a efectivar pelas entidades gestoras dos projectos e a administração fiscal, importando que a articulação entre todas as entidades envolvidas seja efectiva o que nem sempre parece verificar-se, como de seguida se ilustra.

O ICEP enviou oportunamente à DSBF cópia dos contratos que assinou em representação do Estado. Todavia, em relação aos relatórios referidos no n.º 2 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 289/92, apenas remeteu à DSBF as fichas de verificação referentes aos anos de 1994 e 1995 ([102]), sendo que, as deste último ano só foram remetidas em 1998.

Nas alegações proferidas no exercício do contraditório, aquele Instituto refere que:

> *Os relatórios [...] têm sido elaborados com algum desfasamento temporal, devido a escassez de recursos, esperando-se conseguir repor a normalidade em 1999.*

Informou ainda o ICEP que o relatório do acompanhamento de projectos de internacionalização relativo a 1996 foi enviado à DGCI em Janeiro de 1999, por conseguinte em data posterior à da conclusão da auditoria do TC.

Por sua vez, o IAPMEI, tendo já remetido cópia dos contratos que celebrou, só o fez porém quando expressamente solicitado pela DSBF na sequência da auditoria do TC realizada em 1997. Em relação aos relatórios/fichas de acompanhamento dos projectos de que é entidade gestora não se encontrou nos processos analisados nenhum destes documentos, não obstante o Instituto ter manifestado a sua inteira disponibilidade para facultar cópia das referidas fichas à DSBF aquando do exercício do contraditório no âmbito do parecer sobre a CGE/96.

No âmbito do exercício do contraditório aquele Instituto veio alegar que:

> *Tal como se tinha comprometido aquando do exercício do contraditório no âmbito do parecer sobre a CGE/96, o IAPMEI já enviou à DSBF os relatórios de verificação/acompanhamento dos projectos seguintes de que é entidade gestora:*
>
> *Arco-Têxteis — Empresa Industrial de Santo Tirso, S. A.;*
> *J. A. Abrantes Pinheiro e Filhos, L.da;*
> *Cofinca — Comércio e Indústria de Confecções, L.da;*
> *Nova Penteação e Fiação da Covilhã, L.da*

Não tendo os técnicos do Tribunal encontrado nos respectivos processos tais relatórios e não referindo o IAPMEI nas suas alegações a(s) data(s) do envio, presume-se que o mesmo tenha tido lugar em data posterior à do desenvolvimento da auditoria do TC.

O Tribunal de Contas continua a entender que apesar de não existir uma obrigação legal no sentido de ser facultada à DSBF cópia dos elementos em apreço, os mesmos são fundamentais à administração fiscal para o exercício das suas competências.

No que concerne ao acompanhamento a cargo da DGCI, não constam dos processos analisados na DSBF os resultados das acções de fiscalização que eventualmente tenham sido efectuadas.

Tal como se procedeu em relação aos processos do n.º 1, passa-se seguidamente à análise particularizada dos processos seleccionados do n.º 4 do artigo 49.º-A do EBF, não se fazendo aqui referência, à excepção do que respeita aos processos que foram analisados pela primeira vez, a questões relacionadas com a tramitação e instrução dos mesmos (em particular, a existência dos documentos essenciais, a indicação das datas de candidatura dos promotores dos projectos e o cumprimento dos prazos estabelecidos para apreciação dos projectos por parte das entidades gestoras e da CA), por já terem sido abordadas em sede de parecer do ano anterior; o mesmo acontece em relação à publicitação que foi tratada no início deste ponto.

Processo n.º 626/93 — Arco-Têxteis — Empresa Industrial de Santo Tirso (modernização):

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Benefícios fiscais concedidos	938	38 095	–	–	–	39 033
Benefícios fiscais utilizados	–	39 033	–	–	–	39 033

A empresa já utilizou todos os benefícios fiscais a que teve direito, tendo informado a DSBF dessa utilização embora fora do prazo estabelecido contratualmente — só o fez em 17 de Dezembro de 1997 e após solicitação expressa daquela Direcção de Serviços.

([102]) Com excepção do Projecto «Maconde», de que foi também fornecida a ficha de verificação de 1996.

Processo n.º 629/93 — MACONDE — Confecções, S. A. (internacionalização):

(Em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
ARs previstas	700 000	75 000	–	–	–	775 000
ARs realizadas	712 600	76 250	–	–	–	788 850
Benefícios fiscais concedidos	140 000	12 000	–	–	–	152 000
Benefícios fiscais utilizados	140 000	–	12 000	–	–	152 000

No exercício de 1993 a colecta apurada nos termos do n.º 1 do artigo 71.º do CIRC terá sido de 515 801 231$; tendo em conta que, segundo o n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro, no caso dos projectos de internacionalização a dedução de benefícios fiscais em cada exercício não pode ultrapassar 25 % daquele montante, verifica-se um excesso de 11 049 692$ nos benefícios fiscais deduzidos em relação ao permitido por lei.

No exercício de 1994 a empresa apresentou a declaração de IRC correspondente ao período de 1 de Janeiro de 1994 a 31 de Agosto de 1994 e apresentou colecta de 117 805 862$; assim, poderia ter deduzido benefícios fiscais até ao montante de 29 451 465$ (25 %), ou seja, poderia ter deduzido neste ano os benefícios fiscais que utilizou a mais em 1993 e os 12 000 000$ correspondentes às ARs previstas para 1994, caso as mesmas tivessem sido efectivamente realizadas pela empresa em questão ou, tendo sido realizadas por outra empresa, tivesse sido autorizada pelo Ministro das Finanças a transmissibilidade dos benefícios fiscais nos termos do n.º 3 do artigo 13.º do EBF.

Contudo, a empresa MACONDE — Confecções, S. A., contribuinte n.º 500174431, cessou a sua actividade em 31 de Agosto de 1994 em consequência de fusão por incorporação no património de outra sociedade — INVESMAC — Confecções, Gestão e Investimentos, S. A., contribuinte n.º 502999489 — passando a sociedade resultante da fusão a adoptar a denominação social da primeira, conforme escritura de 19 de Julho de 1994.

É de assinalar que nenhuma das empresas (incorporada ou incorporante) requereu ao Ministro das Finanças a transmissão dos benefícios fiscais nos termos do citado dispositivo legal. Porém, tendo o ICEP tomado conhecimento da operação de fusão programada antes da celebração do contrato de concessão de benefícios fiscais e considerado que a empresa terá actuado de boa-fé em todo o processo, intercedeu no sentido da mesma não ser penalizada.

Pese embora o referido por aquele Instituto, a DSBF submeteu à apreciação superior a rescisão do contrato de concessão de benefícios fiscais tendo, segundo a mesma, o assunto merecido o seguinte despacho do Ministro das Finanças:

> *Se no transmissário se verificarem os pressupostos do benefício e se ficar assegurada a tutela dos interesses públicos, se poderá na situação convertida dar cumprimento ao princípio da prevalência da substância sobre a forma, considerando-se sanado o vício e mantendo-se como tal o contrato celebrado.*

A empresa informou a DSBF da utilização dos benefícios fiscais, embora fora do prazo estabelecido no contrato.

Processo n.º 633/93 — COFINCA — Comércio e Indústria de Confecções, L.da (modernização):

(Em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Benefícios fiscais concedidos	20 934	–	–	–	–	20 934
Benefícios fiscais utilizados	–	–	–	–	–	–

Relativamente aos exercícios de 1993 a 1996, só em 17 de Dezembro de 1997 a empresa enviou à DSBF a comunicação prevista na alínea *i*) da cláusula 6.ª do contrato, informando não ter feito qualquer utilização dos benefícios fiscais concedidos. Relativamente ao exercício de 1997 a empresa encontra-se em falta quanto ao cumprimento do disposto na referida cláusula, tendo-se apurado pelos elementos da declaração fiscal de IRC que também neste exercício não utilizou quaisquer benefícios fiscais. De acordo com o contrato estabelecido, resta o exercício de 1998 para que a empresa apresente matéria colectável que lhe permita deduzir os benefícios fiscais concedidos.

Processo n.º 655/93 — Colep Portugal (internacionalização):

(Em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Benefícios fiscais concedidos	177 660	7 056	12 852	–	–	197 508
Benefícios fiscais utilizados	–	51 818	–	–	56 906	108 724

Conforme foi referido no parecer sobre a CGE/96, em 30 de Dezembro de 1994 a empresa foi fusionada com a Colep Imoindustrial (contribuinte n.º 502942282) e a Olepar Ibérica — Embalagens, S. A. (contribuinte n.º 503309362), realizando-se esta fusão com a transferência global do património das duas primeiras sociedades (sociedades incorporadas) para a Olepar Ibérica, S. A. (sociedade incorporante, que adoptou a designação social da primeira — Colep — Embalagens, Produtos, Enchimentos e Equipamentos, S. A., contribuinte n.º 503309362.

Embora a empresa tenha informado a DSBF da fusão efectuada (só em 4 de Setembro de 1995, ou seja, *a posteriori*), coloca-se o problema da utilização dos benefícios fiscais ter sido efectuada pela empresa resultante da fusão sem prévia autorização da transmissão dos benefícios fiscais pelo Ministro das Finanças nos termos do n.º 3 do artigo 13.º do EBF, nem tão-pouco, requerida a transmissão por qualquer das sociedades envolvidas, situação que, neste aspecto, apresenta semelhanças com o atrás descrito em relação ao processo n.º 629/93 (Maconde).

De acordo com os elementos apurados pelo ICEP, as ARs realizadas foram inferiores às previstas, pelo que os benefícios fiscais deverão ser corrigidos em conformidade. No quadro seguinte apresentam-se os montantes máximos de benefícios fiscais que, em princípio, poderão ser concedidos caso seja autorizada *a posteriori* a transmissibilidade dos mesmos para a sociedade resultante da fusão:

(Em contos)

Anos	Aplicações relevantes		Percentagem sobre as ARs	Benefícios fiscais concedidos	
	Previsto	Realizado		Iniciais	Revistos
1993	888 300	800 880	20	177 660	160 176
1994	44 100	–	16	7 056	–
1995	107 100	–	12	12 852	–
Total	1 039 500	800 880	–	197 568	160 176

As empresas, fusionada e resultante da fusão, comunicaram anualmente à DSBF a utilização de benefícios fiscais em relação a todos os exercícios já decorridos (1993 a 1997), embora por vezes com algum atraso relativamente ao estabelecido no contrato.

Pronunciando-se sobre este processo no âmbito do exercício do contraditório, a DSBF referiu que não há ainda uma decisão tomada sobre o mesmo e que aguarda informação dos Serviços de Prevenção e Inspecção Tributária.

Processo n.º 659/93 — J. A. Abrantes Pinheiro & Filhos, L.da (modernização):

(Em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Benefícios fiscais concedidos	4 193	1 178	–	–	–	5 371
Benefícios fiscais utilizados	1 702	1 178	–	–	–	2 880

Segundo informação do IAPMEI,

> *Da ficha de verificação elaborada em 12 de Março de 1998, consta que o benefício fiscal a que a empresa tem direito é de 4045 contos, dos quais já utilizou 1702 contos em 1993 e 1178 contos em 1994. O remanescente pode ser utilizado até 1998. Aguarda-se o envio dos balanços posteriores a 1994 para verificação.*

Estas indicações configuram-se excessivamente sintéticas para se concluir do alcance do que refere o IAPMEI, levando a admitir que uma parte das ARs previstas para 1993 não tenha sido realizada, bem como a totalidade das previstas para 1994 — posto que, se tal tivesse sucedido, a empresa poderia utilizar benefícios fiscais até 1999. Por outro lado, a ideia transmitida de que o IAPMEI não dispõe de balanços posteriores a 1994 conduz à geração de reservas quanto à profundidade da análise reflectida na ficha de verificação, pois que o acompanhamento por parte deste Instituto não deveria circunscrever-se apenas à análise dos balanços mas sim incluir o acompanhamento físico, do qual não são encontrados relatórios ou fichas de acompanhamento no respectivo processo.

Nas alegações proferidas a propósito deste processo, o IAPMEI afirma que, *«contrariamente ao que é afirmado a propósito deste processo, o IAPMEI faz a verificação física, documental, contabilística e financeira de todos os projectos de que é entidade gestora».*

E, concretamente no caso em apreço, uma vez que a empresa se candidatou ao Sistema de Investimentos de Base Regional (SIBR), os resultados das verificações efectuadas por este Instituto serviram para a elaboração do relatório de acompanhamento dos benefícios fiscais.

Considera o Tribunal que estas alegações não esclarecem algumas das dúvidas colocadas supra, designadamente quanto ao montante dos benefícios fiscais a que a empresa tem direito e ao que falta, e até quando, utilizar. Acresce que, à semelhança do referido sobre os outros processos de que o IAPMEI é a entidade gestora, segundo a DSBF, à data de conclusão dos trabalhos da auditoria realizada pelos técnicos do Tribunal, ainda não tinha sido remetido pelo Instituto o respectivo relatório de acompanhamento.

Assinala-se que a DSBF não indicou a utilização de benefícios fiscais em 1993 na listagem fornecida aos SAT apesar de, em relação a esse exercício, a empresa ter declarado no modelo 22 de IRC a utilização de 1702 contos de benefícios fiscais (sem, contudo, apresentar o anexo 22-A).

Estranha-se também que em 1997 a empresa tenha apresentando uma colecta de 2988 contos e não tenha deduzido benefícios fiscais. Em relação a este exercício não apresentou também o anexo 22-A.

A empresa encontra-se em falta relativamente ao envio à DSBF das declarações previstas na alínea *i*) da cláusula 6.ª do contrato de concessão de benefícios fiscais.

Quanto à utilização dos benefícios fiscais concedidos, no exercício do contraditório aquela Direcção de Serviços referiu apenas que *«a empresa remeteu, após a auditoria do Tribunal de Contas, as declarações previstas na alínea* i*) da cláusula 6.ª do Contrato, confirmando a utilização de benefícios fiscais no montante de 1702 contos em 1993».*

Processo n.º 95/94 — Manuel Rodrigues de Oliveira Sá e Filhos, S. A. (internacionalização):

(Em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Benefícios fiscais concedidos	29 157	–	–	–	–	29 157
Benefícios fiscais utilizados	11 060	13 508	4 589	–	–	29 157

Tendo em conta que nos exercícios de 1993 e 1994 a empresa apresentou valores de colecta de IRC de 40 002 279$ e 48 752 390$, os valores de benefícios fiscais deduzidos excederam em 1 059 789$ e 1 319 821$, respectivamente, o que é permitido pelo disposto no n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92 (25 % da colecta de IRC).

Relativamente a 1995 a empresa informou ter utilizado o remanescente dos benefícios fiscais concedidos (4589 contos), o que foi inferior a 25 % da colecta. Este valor não foi, contudo, correctamente inscrito no anexo 22-A da declaração de IRC nem indicado na listagem fornecida pela DSBF aos SAT.

A empresa comunicou oportunamente à DSBF a utilização dos benefícios.

Processo n.º 112/94 — RENOVA — Fábrica de Papel do Almonda, S. A. (internacionalização):

(Em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Benefícios fiscais concedidos	220 000	–	–	–	–	220 000
Benefícios fiscais utilizados	–	–	4 944	–	86 961	91 905

Em 1993, 1994 e 1996, a empresa apresentou resultados negativos, o que não lhe permitiu a dedução dos benefícios fiscais e em 1995 e 1997 deduziu o máximo permitido por lei, ou seja, a 25 % da colecta de IRC (respectivamente, 19 774 802$ e 347 843 342$). Para que a empresa possa deduzir a totalidade dos benefícios fiscais concedidos necessita apresentar em 1998 uma colecta de, pelo menos, 512 380 000$.

A DSBF foi atempadamente informada da utilização dos benefícios fiscais.

Processo n.º 445/94 — Construtora Abrantina, S. A. (internacionalização):

(Em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Benefícios fiscais concedidos	6 700	2 640	–	–	–	9 340
Benefícios fiscais utilizados	–	–	–	–	–	–

Em resposta a solicitação da DSBF, efectuada em 12 de Dezembro de 1997, a empresa informou que tendo o contrato de concessão de benefícios fiscais sido assinado só em 12 de Outubro de 1995 — posteriormente à entrega das declarações modelo 22 de IRC de 1993 e 1994 — não pôde incluir os benefícios fiscais concedidos nessas declarações. Mais referiu que em 5 de Dezembro de 1995 requereu ao director-geral dos Impostos que lhe fosse revista a liquidação de IRC respeitante àqueles exercícios por forma a contemplar o direito aos benefícios fiscais em causa e que não procedeu à dedução dos mesmos por motivo de, até ao momento, não ter obtido qualquer resposta.

Não compreende o Tribunal de Contas a falta de resposta da DGCI, sendo que, em todos os exercícios considerados (1993 a 1997) a empresa apresentou matéria colectável suficiente para poder deduzir os benefícios fiscais que lhe foram concedidos.

Processo n.º 545/94 — Acumuladores Autosil, S. A. (internacionalização):

(Em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Benefícios fiscais concedidos	–	–	21 600	–	–	21 600
Benefícios fiscais utilizados	–	? 1 548	? 6827	? 1 198	? 1 983	? 11 556

O facto de terem sido concedidos benefícios fiscais a dois projectos de investimento da empresa e de apenas ser apresentada uma única declaração de IRC torna mais complexo o apuramento da despesa fiscal correspondente a cada um dos projectos, o que é agravado pelo facto das fichas de acompanhamento do ICEP mais recentes a que foi possível aceder se reportarem ao ano de 1995. As interrogações inseridas no quadro supra resultam, portanto, de dúvidas não cabalmente esclarecidas pela análise dos elementos constantes dos processos existentes na DSBF.

A empresa comunicou à DSBF não ter utilizado benefícios fiscais em 1993 e ter utilizado em 1995, relativamente ao exercício de 1994, o montante de 6 826 797$. Quanto aos exercícios de 1995 e seguintes a empresa nada comunicou, pelo que se encontra em falta relativamente ao cumprimento do disposto na alínea *i*) da cláusula 5.ª do contrato.

Processo n.º 592/94 — Acumuladores Autosil, S. A. (internacionalização):

(Em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Benefícios fiscais concedidos	–	453 264	–	–	–	453 264
Benefícios fiscais utilizados	–	? 1 548	? 6 827	? 1 198	? 1 983	? 11 556

São válidas para o presente processo as dificuldades e dúvidas manifestadas quanto ao anterior, sendo de referir que o mais recente relatório a que os auditores do TC tiveram acesso remonta a 1995 nada esclarecendo sobre a despesa fiscal.

Processo n.º 4/95 — Torre, Sociedade de Confecções, L.da (internacionalização):

(Em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Benefícios fiscais concedidos	–	2400	–	–	–	2400
Benefícios fiscais utilizados	–	–	–	–	–	–

Por carta de 27 de Dezembro de 1995, a empresa solicitou ao director-geral dos Impostos que relativamente ao exercício de 1994 fosse permitida a dedução à colecta do valor de 2400 contos de benefícios fiscais por motivo da declaração modelo 22 de IRC ter sido entregue no prazo legal (31 de Maio de 1995) e a comunicação da atribuição de benefícios fiscais ao projecto de internacionalização da empresa ter ocorrido posteriormente àquela data (1 de Setembro de 1995).

Sendo desconhecida a resposta da DGCI à carta da empresa, consta porém do processo que em 13 de Janeiro de 1996 a empresa informou a DSBF da situação descrita no parágrafo anterior, ou seja, do pedido de revisão do processo de liquidação de IRC, em virtude de não ter procedido à dedução dos benefícios fiscais, por desconhecimento da sua atribuição.

Por outro lado, no relatório de acompanhamento do ICEP respeitante a 1994 é referido que este Instituto condicionou a utilização dos benefícios fiscais à apresentação de determinados documentos comprovativos da situação da empresa e no referente a 1995 assinala-se que esta apresentou um plano de regularização da sua situação contributiva, ao abrigo da Lei Mateus, encontrando-se a aguardar o respectivo despacho de homologação.

A empresa encontra-se em falta em relação ao ano de 1997 quanto ao envio à DSBF da declaração a que se refere a alínea *i*) da cláusula 5.ª do contrato.

Processo n.º 6/95 — Torre, Sociedade de Confecções, L.da (internacionalização):

(Em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Benefícios fiscais concedidos	–	–	1 794	–	–	1 794
Benefícios fiscais utilizados	–	–	–	–	–	–

Os comentários tecidos sobre o anterior processo são extensíveis ao actual.

Processo n.º 320/95 — CIN — Corporação Industrial do Norte, S. A. (internacionalização):

(Em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Benefícios fiscais concedidos	–	128 240	–	–	–	128 240
Benefícios fiscais utilizados	–	75 106	53 134	–	–	128 240

O projecto em apreço foi considerado pelo ICEP e pela Comissão de Apreciação de «interesse excepcional para o País» tendo, em consequência, obtido majoração dos benefícios fiscais para o dobro, nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro; todavia, não se encontrou no processo existente na DSBF cópia do requerimento da empresa dirigido ao ministro da tutela do sector solicitando a majoração, nos termos do despacho conjunto de 30 de Novembro de 1993, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 290, de 14 de Dezembro de 1993.

Relativamente à despesa fiscal, de acordo com os elementos constantes de listagem da DSBF a empresa não teria ainda utilizado quaisquer benefícios fiscais, embora se tenha apurado pela análise dos elementos informatizados das declarações modelos 22 e 22-A de IRC um valor de 53 134 contos em 1995; relativamente à declaração fiscal de 1994, nada constava de benefícios deduzidos, o que foi considerado normal dado o prazo para entrega da declaração ser 31 de Maio de 1995 e o contrato de concessão de benefícios fiscais ter sido celebrado só em 31 de Outubro de 1995.

Segundo carta da empresa dirigida à DSBF, a dedução de benefícios fiscais aos resultados de 1994 e de 1995 foi, respectivamente, de 75 106 e de 53 134 contos, pelo que se conclui já ter sido utilizada a totalidade dos benefícios fiscais de salientar que a empresa só tardiamente, e após solicitação expressa, deu cumprimento ao estipulado na cláusula contratual que a obriga a informar a DSBF da utilização dos benefícios fiscais.

Um outro aspecto relevante que o Tribunal de Contas considera dever ser acompanhado pela entidade gestora (ICEP) e pela administração fiscal prende-se com a situação colocada pela empresa de pretender proceder à alienação de investimentos financeiros que constituíram ARs do projecto. Com efeito a DGCI deu já conhecimento à empresa de que, de acordo com o n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 289/92, os benefícios fiscais usufruídos caducarão se as participações sociais que constituíram ARs do projecto forem alienadas antes de decorridos três anos e que o n.º 2 do artigo 49.º-A exige a celebração de um contrato (o que inviabiliza a concessão dos benefícios fiscais a uma terceira entidade).

Os elementos mais recentes relativos ao acompanhamento a que os técnicos do Tribunal tiveram acesso referem-se a 1995.

Processo n.º 99/96 — Growela Portuguesa Calçado, L.da (internacionalização):

(Em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Benefícios fiscais concedidos	9 595	–	–	–	–	9 595
Benefícios fiscais utilizados	1 248	–	–	5 209	?	? 6 457

Conforme foi referido no parecer sobre a CGE/96, contrariamente ao estabelecido no Decreto-Lei n.º 289/92, o projecto ter-se-á iniciado antes de terminada a instrução do *dossier* de candidatura. Por outro lado, tendo as ARs sido realizadas em 1993, o contrato de concessão de benefícios fiscais só foi assinado em 8 de Outubro de 1996, facto que no entanto, não terá prejudicado a empresa uma vez que esta reportou uma parte dos benefícios fiscais concedidos ao exercício de 1993.

Sobre as declarações previstas na alínea *i*) da cláusula 5.ª do contrato, a empresa procedeu ao seu envio fora do prazo estipulado e só após solicitação da DSBF. Segundo os referidos documentos, a empresa utili-

zou benefícios fiscais no exercício de 1993 no montante de 1 248 260$ e no exercício de 1996 no montante de 5 208 588$.

Pela análise dos elementos informatizados das declarações fiscais apurou-se o seguinte:

No exercício de 1993 a dedução efectuada corresponde rigorosamente a 25 % da colecta (que foi de 4 993 040$), ou seja, o máximo que a empresa poderia deduzir;

Nos exercícios de 1994 e 1995 a empresa nada pôde deduzir por insuficiência de colecta;

No exercício de 1996 a dedução foi exactamente igual ao valor da colecta, o que contraria o disposto no n.º 4 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92 (que apenas permite a dedução de 25 %) — deduziu a mais, portanto, 3 907 441$;

Em relação ao exercício de 1997 não foi possível obter quaisquer elementos, não obstante os mesmos terem sido solicitados à DSBF e esta por sua vez à DGITA.

O ICEP não se pronunciou sobre este processo no âmbito do exercício do contraditório; todavia, a DSBF nas suas alegações, refere que:

O ICEP, na competência que lhe é atribuída no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro, informou (p. 87 do processo) que «a realização do projecto não se havia iniciado à data de apresentação da candidatura».

Não obstante esta alegação, o Tribunal de Contas reitera o que sobre o assunto foi referido supra, bem como parecer sobre a CGE/96, ou seja, que tendo os investimentos sido iniciados em 1993, a instrução do *dossier* de candidatura só ficou completada em finais de 1995 (embora exista uma ficha de 1.º contacto datada de 10 de Dezembro de 1992). De resto, assinale-se que a DSBF poderá verificar pelo processo que a declaração sobre inexistência de dívidas fiscais só foi emitida em 3 de Novembro de 1995, pelo que, a instrução da candidatura não poderia estar completada à data em que foi iniciado o projecto.

Processo n.º 132/96 — Salvador Caetano — IMVT, S. A. (internacionalização):

(Em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Benefícios fiscais concedidos	–	–	5 367	–	–	5 367
Benefícios fiscais utilizados	–	–	5 182	–	–	5 182

Com base em novos elementos remetidos pela empresa e inseridos no processo é agora possível concluir que, em relação ao exercício de 1995, o valor da despesa fiscal referente ao artigo 49.º-A foi de 5 181 629$, esclarecendo-se as dúvidas levantadas a esse respeito no parecer sobre a CGE/96.

Assim, quanto àquele exercício, o contribuinte entregou em 29 de Maio de 1998 uma declaração de substituição de IRC e respectivo anexo 22-A, solicitando a revisão do montante do imposto a recuperar em virtude de não ter considerado na 1.ª declaração (entregue no prazo normal) os benefícios fiscais concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 289/92. Com efeito, àquela data a empresa desconhecia a atribuição dos mesmos uma vez que o contrato para a sua concessão só veio a ser assinado em 3 de Outubro de 1996.

Face aos elementos constantes do processo, não se compreende a razão pela qual o contribuinte não deduziu no exercício em questão, ou em qualquer dos seguintes, o remanescente dos benefícios fiscais concedidos (185 371$), posto que apresentou matéria colectável suficiente para o fazer; sendo pouco plausível que tal se deva a lapso da empresa em questão, também não parece provável que tal se deva à não realização integral das ARs previstas no projecto, uma vez que segundo a ficha de acompanhamento, *«os elementos que constavam do projecto apresentado ao ICEP incluíam já os valores reais de 1995».*

Do referido no parágrafo anterior extrai-se também a ilação de que o ICEP não cumpriu com rigor o estabelecido na alínea *b*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 289/92, que dispõe, como condição de elegibilidade dos projectos, que a realização dos mesmos não tenha sido iniciada à data de apresentação da candidatura (de resto, o Instituto confirma que esta só ficou concluída em 28 de Dezembro de 1995).

Por outro lado, tendo em conta que o processo de candidatura se iniciou em 7 de Dezembro de 1994, ressalta um lapso de tempo extremamente dilatado entre esta data e a da conclusão da candidatura, interessando considerar este facto para efeitos do disposto no n.º 3 do artigo 6.º do diploma referido.

A empresa enviou uma declaração informando da utilização de benefícios fiscais, embora fora do prazo indicado na alínea *i*) da cláusula 5.ª do contrato.

O ICEP não proferiu quaisquer alegações relativamente a este processo, vindo porém a DSBF, no contraditório, a assinalar que aquele Instituto, *«à semelhança do processo anterior, informou (p. 24 do processo) que os investimentos foram realizados em data posterior à da candidatura, a qual ocorreu em Dezembro de 1994».*

Também em relação a este processo e não obstante o referido pela DSBF, o Tribunal mantém o que sobre o assunto foi referido supra, bem como no parecer sobre a CGE/96, ou seja, que a instrução da candidatura só ficou completa em 28 de Dezembro de 1995 (embora exista uma ficha de 1.º contacto de 7 de Dezembro de 1994). De resto, também neste processo a DSBF poderá verificar pelo processo que a declaração sobre inexistência de dívidas fiscais só foi solicitada em 8 de Maio de 1995, pelo que, em Dezembro de 1994 a candidatura não poderia estar cabalmente formalizada nos termos da alínea *d*) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro.

Processo n.º 658/93 — Nova Penteação e Fiação da Covilhã, L.da (modernização):

Candidatura da empresa	28-04-93
Parecer da Comissão de Apreciação (acta n.º 1)	16-12-93
Despacho do SEAF	30-12-93
Despacho do SEI	31-12-93
Despacho do SEC	12-01-94
Assinatura do contrato	20-05-94

(Em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Benefícios fiscais concedidos	42 156	–	–	–	–	42 156
Benefícios fiscais utilizados	12 079	29 447	–	–	–	41 526

A empresa insere-se num dos ramos de actividade e municípios abrangidos pela RCM n.º 10/93, de 15 de Fevereiro, para efeitos de aplicabilidade do Decreto-Lei n.º 289/92.

No que respeita ao cumprimento de prazos, não sendo conhecida a data de envio do processo pelo IAPMEI à Comissão de Apreciação não é também possível mensurar o atraso daquele Instituto na apreciação do processo. Relativamente à apreciação da CA, poderá entender-se que a mesma foi efectuada atempadamente, tendo em conta que só em 30 de Novembro de 1992 foi homologado o modelo dos contratos a que se refere o artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 289/92.

Quanto ao cálculo da despesa fiscal, assinala-se que os elementos recolhidos para o período de 1993 a 1996 são provenientes de informação da empresa em cumprimento do disposto contratualmente, informação que, todavia, foi prestada com atraso posto que só se concretizou em 5 de Janeiro de 1998 e após solicitação expressa da DSBF. Em relação ao exercício de 1997 a empresa encontra-se em falta quanto ao envio da referida comunicação tendo-se, contudo, apurado pelos elementos informatizados fornecidos pela DGITA, que não terá utilizado benefícios fiscais.

Salvo melhores dados da entidade gestora e dos Serviços de Inspecção Tributária, a empresa poderá ainda deduzir no exercício de 1998 cerca de 630 contos.

Nada consta do processo quanto ao acompanhamento que incumbe ao IAPMEI, muito embora nas alegações proferidas este Instituto refira ter já procedido ao envio do respectivo relatório à DSBF.

Os benefícios fiscais foram publicitados.

Processo n.º 68/94 — Nova Penteação e Fiação da Covilhã, L.da (modernização):

Candidatura da empresa	17-11-93
Despacho da Comissão de Análise do IAPMEI	06-01-94
Envio à DGCI do projecto da empresa	14-01-94
Entrada no gabinete do director-geral da DGCI	21-01-94
Entrada no SAIR/DSBF	24-01-94
Parecer da Comissão de Apreciação (acta n.º 2)	10-03-94
Despacho do SEAF	15-04-94
Despacho do SEI	28-04-94
Despacho do SEC	11-05-94
Assinatura do contrato	15-07-94

(Em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Benefícios fiscais concedidos	–	34 725	–	–	–	34 725
Benefícios fisciais utilizados	–	18 489	16 236	–	–	34 725

Quanto ao prazos para apreciação do projecto observa-se que foram cumpridos pelo IAPMEI e que não é significativo o atraso da CA.

Os benefícios concedidos foram já integralmente utilizados.

No que concerne ao acompanhamento pelo IAPMEI e à publicitação dos benefícios, são válidas para este processo as considerações expendidas em relação ao anterior, o mesmo acontecendo relativamente às alegações proferidas por aquele Instituto no âmbito do contraditório.

Processo n.º 96/94 — Fábrica de Porcelana da Vista Alegre, S. A. (internacionalização):

Candidatura da empresa	?
Aprovação pelo conselho de administração do ICEP	05-01-94
Envio ao SAIR/DSBF do projecto da empresa	01-02-94
Entrada no SAIR/DSBF	04-02-94
Parecer da Comissão de Apreciação (acta n.º 2)	10-03-94
Despacho do SEAF	15-04-94
Despacho do SEI	28-04-94
Despacho do SEC	11-05-94
Assinatura do contrato	02-02-95

(Em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Benefícios fisciais concedidos	6 320	–	–	–	–	6 320
Benefícios fiscias utilizados	–	–	–	–	–	–

Embora a data de formalização da candidatura não se encontre, como deveria, expressa nos documentos do processo, sabe-se que em 3 de Setembro de 1993 já a direcção do ICEP tinha contactado a Delegação em Espanha para averiguar da viabilidade do projecto e que em 11 de Outubro de 1993 obteve indicação favorável. No entanto, dado que só em 16 de Dezembro de 1993 a empresa requereu à Repartição de Finanças da área que certificasse da sua situação contributiva, é de considerar que a candidatura não ficou concluída antes dessa data.

Assim, caso os investimentos não tenham sido iniciados e concluídos na última quinzena de 1993, verifica-se incumprimento do estipulado na lei; com efeito, se foram iniciados antes da data de conclusão da candidatura tal facto indicia que o ICEP fez uma interpretação muito própria do disposto na alínea *b*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 289/92 e se foram concluídos depois de 31 de Dezembro de 1993 não poderiam ser utilizados ou o processo deveria ser submetido a reapreciação da CA e implicar diminuição dos benefícios fiscais concedidos por via da redução da percentagem sobre as ARs.

O facto do contrato ter sido assinado só em 2 de Fevereiro de 1995 não permitiu à empresa deduzir benefícios fiscais na declaração de IRC referente a 1993, tendo posteriormente requerido reembolso do imposto. Em 31 de Dezembro de 1997 a empresa informou a DSBF de ainda não ter utilizado quaisquer benefícios fiscais por motivo da DGCI não se ter pronunciado sobre aquele requerimento. Todavia, verificou-se que foi dada resposta à empresa pela DSIRC em 20 de Dezembro de 1996, informando do envio do requerimento apresentado pela mesma para a Repartição de Finanças respectiva (5.º Bairro Fiscal de Lisboa) uma vez que, em 2 de Dezembro de 1996, lhe foi dado despacho favorável pelo subdirector-geral da DGCI (o direito aos benefícios fiscais deve reportar-se à data de verificação dos respectivos pressupostos, nos termos do artigo 11.º do EBF).

Sobre o acompanhamento a cargo do ICEP, refere-se na ficha respeitante a 1994 que a empresa foi visitada, resultando uma opinião pouco positiva quanto ao desenvolvimento do projecto, tendo-se registado vários desvios, nomeadamente uma diminuição do investimento realizado em relação ao previsto; contudo, o ICEP não apresentou propostas de redução dos benefícios fiscais (o que deveria suceder em caso de diminuição das ARs).

Quando instado a pronunciar-se sobre este processo, o ICEP referiu que:

> *Tendo em conta que a empresa cumpriu os objectivos a que se propunha com o projecto de internacionalização apoiado e realizou, em 1993, um montante superior às aplicações relevantes previstas para esse exercício, o ICEP entendeu não haver lugar a penalização.*

Não esclareceu este Instituto qual a data de conclusão da candidatura nem se a realização das ARs se efectivou antes ou depois da mesma.

Por sua vez, a DSBF nas alegações proferidas salientou que:

> *Neste processo (p. 10) é referido pelo ICEP que parte do projecto já se havia iniciado à data de apresentação da candidatura, mas apenas as acções realizadas posteriormente são consideradas para efeitos de concessão de apoios.*

Segundo os elementos recolhidos pelos SAT confirma-se o que refere a DSBF, sendo que, a p. 196 do processo, se constata ainda que a situação descrita foi do conhecimento da Comissão de Apreciação e dos membros do Governo competentes para a decisão sobre os benefícios fiscais.

Afigura-se porém, ao Tribunal não estar o procedimento adoptado de acordo com o disposto na alínea *b*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro.

Processo n.º 226/95 — CIMPOR — Cimentos de Portugal, S. A. (internacionalização):

Candidatura da empresa	21-09-94
Carta da empresa requerendo a majoração dos benefícios	16-12-94
Aprovação pelo conselho de administração do ICEP	10-05-95
Envio à DGCI da proposta de benefícios a atribuir	15-05-95
Entrada do ofício do ICEP no SAIR/DSBF	16-05-95
Parecer da Comissão de Apreciação (acta n.º 7)	18-05-95
Despacho do SEAF	19-05-95
Despacho do SEI	26-05-95
Despacho do SEC	14-06-95
Assinatura do contrato	23-10-95

(Em contos)

	1993	1994	1995	1996	1997	Total
Benefícios fiscais concedidos	–	634 398	86 400	–	–	720 798
Benefícios fiscais utilizados	–	626 088	–	–	–	626 088

Observa-se que o ICEP demorou bastante mais tempo do que o estabelecido na lei para a apreciação do projecto; por sua vez, a aprovação pela CA foi bastante rápida neste caso.

É de sublinhar que os benefícios fiscais atribuídos a este projecto representam 28,7 % do total concedido ao abrigo do n.º 4 do artigo 49.º-A, resultando a importância dos mesmos do elevado valor dos investimentos e da majoração das percentagens sobre as ARs em virtude do projecto ter sido considerado de «interesse excepcional para o País» nos termos do n.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 289/92.

No que respeita à utilização dos benefícios fiscais assinala-se que, não obstante a decisão sobre a concessão dos mesmos ter ficado concluída em 14 de Junho de 1995, com a assinatura do SEC e do contrato ter sido assinado só em 23 de Outubro de 1995, a empresa deduziu ainda na declaração de IRC de 1994 (entregue em 31 de Maio de 1995, ou seja, no limite do prazo legal) o montante de 626 087 667$ — todavia, a empresa alegou ter actuado de boa-fé na medida em que obteve conhecimento da atribuição dos benefícios fiscais antes de 31 de Maio de 1995.

O investimento realizado em 1994 foi, segundo a empresa, de 3 913 047 920$ e não o previsto de 3 964 989 000$, correspondendo o montante de benefícios fiscais deduzidos à correcta aplicação da taxa de 16% sobre o primeiro dos valores. Por outro lado, tendo o investimento previsto para 1995 só ocorrido posteriormente, a empresa perdeu o direito à dedução dos benefícios fiscais correspondentes (86 400 contos). Em suma, a empresa já utilizou a totalidade dos benefícios fiscais a que adquiriu direito.

A empresa informou a DSBF da utilização dos benefícios fiscais embora fora do prazo estipulado no contrato e após solicitação expressa daquela Direcção de Serviços.

Em relação ao exercício de 1997, pelos elementos informatizados da declaração fiscal respectiva, fornecidos pela DGITA, não foi possível concluir se houve dedução de benefícios fiscais ao abrigo do artigo 49.º-A do EBF. Embora a DSBF indique em listagem que a empresa não deduziu benefícios fiscais em 1997, estes elementos não se encontram confirmados pela DSPIT (a quem incumbe a fiscalização, uma vez que a empresa integra o CEC, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 247, de 26 de Outubro de 1998).

A mais recente informação de acompanhamento do ICEP que consta do processo da DSBF está desactualizada uma vez que se reporta ao ano de 1995 (sem contemplar ainda a confirmação dos elementos referentes às ARs realizadas nesse ano).

Nada foi publicitado sobre os benefícios fiscais atribuídos à empresa.

VII — Dívida pública

No respeitante ao endividamento público, a Lei do Orçamento para 1997 não apresenta alterações significativas relativamente ao ano anterior.

As disposições relativas a esta matéria estão incluídas nos capítulos XV — «Operações activas, regularizações e garantias do Estado», que integra os artigos respeitantes à aquisição de activos, assunção de passivos e regularizações, e respectivo financiamento, bem como a concessão de avales e outras garantias, e XVI — «Necessidades de financiamento», de onde constam as normas relativas ao financiamento da execução orçamental, condições gerais dos empréstimos, gestão da dívida pública e financiamento das Regiões Autónomas.

Deste modo, de acordo com o n.º 1 do artigo 71.º, para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado, incluindo os serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, o Governo foi autorizado a aumentar o endividamento líquido global directo até ao montante de 573 milhões de contos.

Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, o montante máximo de acréscimo líquido de endividamento externo integrante do limite global estabelecido no n.º 1 foi fixado em 350 milhões de contos.

Por sua vez, o artigo 72.º fixou em 180 milhões de contos o limite para o acréscimo de endividamento líquido destinado ao financiamento das aquisições de activos, assunções de passivos e regularizações previstas nos artigos 61.º e 62.º, a que acresce o montante não utilizado da autorização concedida pelo artigo 62.º da Lei do Orçamento para 1996

Relativamente a estas operações, é de referir que a Lei n.º 130-B/97, de 31 de Dezembro, «Alteração ao Orçamento do Estado para 1997» aditou uma nova alínea ao artigo 61.º, autorizando a assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira vencidos e a vencer em 1997, até ao limite máximo de 10,5 milhões de contos.

Tendo em conta os limites assim estabelecidos, o n.º 1 do artigo 73.º — «Condições gerais dos empréstimos», autorizou o Governo a contrair empréstimos nos mercados internos e externos, incluindo junto de organismos de cooperação internacional, até ao montante global resultante da adição dos seguintes valores:

a) Acréscimo líquido de endividamento previsto nos artigos 71.º — «Financiamento do Orçamento do Estado», e 72.º — «Financiamento de assunções de passivos e de regularizações»;
b) Montante das amortizações de dívida pública realizadas durante o ano, nas respectivas datas de vencimento ou antecipadas por conveniência de gestão da dívida;
c) Montante de outras operações envolvendo redução da dívida pública.

Dentro do limite assim fixado, o n.º 2 do mesmo artigo 73.º estabeleceu que o valor máximo global de empréstimos externos a contrair ou utilizar no exercício orçamental era determinado pela adição dos seguintes valores:

a) Acréscimo líquido de endividamento externo previsto no n.º 2 do artigo 71.º e no artigo 72.º, quando, neste último caso, as regularizações envolvessem a assunção de responsabilidades em moeda estrangeira;
b) Montante das amortizações de dívida pública externa realizadas durante o ano, nas respectivas datas de vencimento ou antecipadas por conveniência de gestão da dívida;
c) Montante de outras operações envolvendo redução da dívida externa.

Quanto ao aumento líquido de endividamento interno, como nos anos anteriores, não foi fixado um limite predefinido, resultando, no entanto, das disposições referidas, que corresponderia ao limite global de endividamento deduzido do contravalor em escudos do acréscimo de endividamento externo.

As amortizações de dívida pública que viessem a ser efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública utilizando receitas provenientes das reprivatizações continuaram a não contar para a determinação do acréscimo de endividamento global directo.

Por sua vez, o n.º 6 do mesmo artigo determinou que contariam para aqueles limites as utilizações de empréstimos contratados em anos anteriores, com excepção, apenas, das emissões de «Obrigações do Tesouro — Nacionalizações e Expropriações», efectuadas ao abrigo de lei própria, Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro.

Quanto à dívida de curto prazo, o n.º 7 estabeleceu um limite de 2000 milhões de contos para os Bilhetes do Tesouro em circulação, e os montantes máximos de emissão de outros empréstimos de curto prazo a emitir ou utilizar no exercício orçamental, internos e externos, foram fixados, em ambos os casos, pelos n.os 8 e 9 em 300 milhões de contos, contando para os limites definidos pelos n.os 1 e 2 as emissões que não fossem amortizadas no decurso do ano.

As normas referentes à gestão da dívida, de teor análogo ao que sobre esta matéria dispunha a Lei do Orçamento para 1996, integram o artigo 75.º, autorizando o Governo, designadamente, a proceder à substituição entre a emissão das várias modalidades de empréstimos internos, a alterar o limite de endividamento externo por contrapartida do endividamento interno e a realizar operações envolvendo derivados financeiros, referindo pela primeira vez, para além dos *swaps*, já previstos há vários anos, os futuros e opções.

7.1 — Dívida interna

7.1.1 — Empréstimos emitidos no ano

7.1.1.1 — De médio e de longo prazos

7.1.1.1.1 — Ao abrigo da Lei do Orçamento para 1997

No quadro seguinte apresentam-se os principais elementos relativos a estes empréstimos:

(Em milhões de contos)

Empréstimos	Diplomas autorizados	Colocação	Montantes autorizados	Montantes subscritos (valor nominal)
Obrigações do Tesouro — Rendimento variável, OTRV — 1997-2004.	RCM n.º 4-A/97, de 2 de Janeiro (*a*). Despacho n.º 7520-A/97, de 12 de Setembro (*a*). Despacho n.º 10 390/97, de 22 de Outubro (*a*). Despacho n.º 13 457-A/97, de 16 de Dezembro (*a*).	Instituições de crédito e especializadas em transacções de valores mobiliários.	135,000	102,174
Obrigações do Tesouro — Médio prazo — OT, 6,625 % — Fevereiro de 2007, 5,750 % — Março de 2002 e 5,370 % Março de 2000.	RCM n.º 4-D/97, de 2 de Janeiro (*b*). Despacho n.º 7520-A/97, de 12 de Setembro (*b*). Despacho n.º 13 457-A/97, de 16 de Dezembro (*a*).	Instituições de crédito e especializadas em transacções de valores mobiliários.	1 320,000	1 238,635
	Totais		1 455,000	1 340,809

(*a*) Montante inicialmente autorizado para as emissões a efectuar no decurso do ano, 780 milhões de contos, foi sucessivamente reduzido para 305, 205 e 135 milhões de contos.
(*b*) O montante inicialmente autorizado, 775 milhões de contos, foi aumentado para 1250 e 1320 milhões de contos, destinando-se esta última alteração, no valor de 70 milhões de contos, a viabilizar emissões durante o «período complementar» para a execução do OE/97, até 15 de Fevereiro de 1998 .

As obrigações gerais dos empréstimos constantes deste quadro foram submetidas à fiscalização prévia do Tribunal, tendo sido visadas.

7.1.1.1.2 — Emitidos no «período complementar» para execução da Lei do Orçamento para 1996

O artigo 7.º da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março, aditou um novo número ao artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, nos termos do qual, para efeitos de encerramento da Conta Geral do Estado «os serviços e organismos disporão de um 'período complementar' para efectivação dos créditos originados ou autorizados no respectivo ano económico, até à data que for indicada em cada ano no decreto-lei de execução orçamental». No ano em apreço a data fixada pelo referido decreto, Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril, foi 15 de Fevereiro — artigo 8.º, n.º 2.

Ao abrigo desta norma foram efectuadas, no início de 1997, emissões de «Obrigações do Tesouro — Médio prazo — 1996» e «Obrigações do Tesouro — Rendimento variável, OTRV — 1996», no valor de 68,812 milhões de contos, como já se deu conta no parecer de 1996 ([103]), assim distribuídas:

	(Em milhões de contos)
OT — Médio prazo, 8,5 %, Março de 1999	26,666
OT — Médio prazo, 6,625 % Fevereiro de 2007	24,459
OTRV — 1996-2003	17,687
Soma	68,812

7.1.1.2 — Certificados de aforro

As emissões de certificados de aforros totalizaram 289,623 milhões de contos, menos 18,9 milhões de contos do que em 1996, registando-se, pelo segundo ano consecutivo, uma quebra no valor das emissões (321,242 e 308,523 milhões de contos em 1995 e 1996, respectivamente).

O valor autorizado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 4-B/97, de 2 de Janeiro, foi de 320 milhões de contos, não se tendo registado qualquer alteração ao montante inicialmente fixado.

7.1.1.3 — Dívida de curto prazo

7.1.1.3.1 — Bilhetes do Tesouro

Em cumprimento do n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 20/85, de 26 de Junho, o n.º 7 do artigo 73.º da Lei do Orçamento, fixou em 2000 milhões de contos o limite máximo de Bilhetes do Tesouro em circulação o qual se verificou ter sido cumprido, porquanto o valor dos BTs em circulação em 31 de Dezembro de 1997 era de 1042,466 milhões de contos. Verificou-se assim uma diminuição de 309,018 milhões de contos relativamente ao ano anterior, em que o valor correspondente era de 1351,484 milhões de contos, o que corresponde a um decréscimo de 23 %.

Com efeito, de acordo com os valores registados no mapa V-2 da Conta Geral do Estado, «Movimento da dívida pública efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público», as emissões de Bilhetes do Tesouro totalizaram 2 256,088 milhões de contos enquanto as amortizações ascenderam a 2 565,106 milhões de contos, daí resultando a mencionada redução de 309,018 milhões de contos.

7.1.1.3.2 — Empréstimo de curto prazo — Linha de crédito

Os artigos 73.º, n.º 8, e 74.º, fixaram em 300 milhões de contos o montante máximo dos empréstimos internos de curto prazo a emitir ou utilizar no exercício orçamental.

Por sua vez, a Resolução de Conselho de Ministros n.º 137/97, de 30 de Julho, autorizou o IGCP, em nome e representação da República, a contrair empréstimos internos sob a forma de linha de crédito até ao mesmo montante, bem como a definir, em relação a cada uma das operações a contratar, as respectivas condições, designadamente o seu prazo de vigência, taxas de juro e prazos de utilização.

Nestes termos, o IGCP contraiu empréstimos no valor de 50 milhões de contos, totalmente amortizados no decurso do ano.

7.1.2 — Dívida de anos anteriores

Relativamente aos empréstimos internos emitidos ao abrigo de legislação de anos anteriores, para além dos Bilhetes do Tesouro e certificados de aforro, cujas características particulares justificam tratamento individualizado, prosseguiram as emissões de «Obrigações do Tesouro — Nacionalizações e Expropriações», que em 1997 totalizaram 4,579 milhões de contos.

É de referir ainda que no mapa V-2 — «Movimento da dívida pública efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público», da Conta Geral do Estado de 1997, se encontra inscrito como «Dívida efectiva em 1 de Janeiro de 1997», o valor de 820 000$, relativo à «RNIP» ([104]), valor que não consta da «Dívida em 31 de Dezembro de 1996» do mapa V-2-B — «Movimento da dívida pública directa a cargo da Direcção-Geral do Tesouro», da CGE/96.

Questionado sobre esta divergência, o Instituto de Gestão do Crédito Público limitou-se, porém, a afirmar que a inclusão daquele valor no mapa da dívida referente a 1997 se efectuara «[...] por indicação da Divisão de Assunções e Regularizações da Direcção-Geral do Tesouro (nota n.º 59/96, de 20 de Maio) [...]», não juntando cópia da referida nota.

Deste modo, para além de se questionar que, competindo ao IGCP a elaboração do mapa relativo ao movimento da dívida pública, aí inscreva montantes em dívida por mera indicação dos Serviços da Direcção-Geral do Tesouro, permanece por esclarecer a natureza da operação que terá determinado a constituição da referida dívida, bem como os motivos da sua não inclusão no mapa referente ao ano de 1996, e posterior inscrição, aparentemente extemporânea, no mapa relativo ao movimento da dívida pública em 1997.

Nas suas observações o IGCP justifica o seu procedimento da seguinte forma:

> *[...] o empréstimo RNIP foi integrado na dívida em 1997. Trata-se do saldo de um empréstimo transitado para o Tesouro no âmbito da extinção da RNIP e cuja última amortização ocorreu em 15 de Agosto de 1991. Decorre o período de prescrição do capital que, neste caso, ocorrerá 20 anos após o último vencimento. Entendeu o IGCP que o «empréstimo» deveria ser levado ao* stock *da dívida antes de ser liquidado, opção esta que foi tomada no exercício de 1998.*

A justificação apresentada é pouco esclarecedora, suscitando outra observação. Se o saldo do empréstimo ainda não exigido, transitou para o Tesouro, o seu montante passou a integrar o *stock* da dívida pública, pelo que deveria ter sido inscrito, de imediato, no mapa do movimento da dívida pública a cargo da DGT. Não se tendo procedido deste modo, o *stock* da dívida pública tem estado subavaliado desde a referida transição.

Acresce que a resposta do IGCP é contraditória com a justificação antes dada sobre o motivo da inclusão do empréstimo no mapa da dívida em 1997, a qual se efectuara «[...] por indicação da Divisão de Assunções e Regularizações da Direcção-Geral do Tesouro [...]», sem que faça referência a essa contradição.

7.1.3 — Movimento global da dívida interna

No quadro seguinte apresenta-se o movimento da dívida interna directa em 1997:

(Em milhões de contos)

Designação	Dívida em 31 de Dezembro de 1996	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31 de Dezembro de 1996	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	outras	Total		Valor	Percentagem
Consolidados	7,001	–	(*a*) 0,071	0,071	–	–	–	7,072	+ 0,071	+ 1,1
Amortizáveis internos	5 498,961	1 414,200	(*b*) 25,778	1 439,978	(*c*) 1 553,428	–	1 553,428	5 385,511	– 113,450	– 2,1
Certificados de aforro	2 242,371	289,623	(*d*) 132,672	422,295	284,731	–	284,731	2 379,935	+ 137,564	+ 6,1
Bilhetes do Tesouro	1 351,484	2 256,088	–	2 256,088	(*e*) 2 565,106	–	2 565,106	1 042,466	– 309,018	– 22,9

([103]) Capítulo VII — «Dívida pública», ponto 7.1.3 — «Movimento global da dívida interna» e 7.4 — «Aplicação do produto dos empréstimos», pontos 7.4.1.1.3 e 7.4.1.1.3.1.
([104]) Rodoviária Nacional, Investimentos e Participações, SGPS, S. A.

(Em milhões de contos)

Designação	Dívida em 31 de Dezembro de 1996	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31 de Dezembro de 1996	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	outras	Total		Valor	Percentagem
Curto prazo — Outros	–	(*f*) 50,000	–	50,000	50,000	–	50,000	–	–	–
Dívida assumida	47,289	–	(*g*) 50,920	50,920	55,209	–	55,209	43,000	– 4,289	– 9,1
Total	9 147,106	4 009,911	209,441	4 219,352	4 508,474	–	4 508,474	8 857,984	– 289,122	– 3,2

(*a*) Variação da taxa legal para determinação da renda perpétua.
(*b*) Capitalização de juros do empréstimo «Obrigações Tesouro — Capitalização automática, 1991-1997» e diferenças de câmbio do empréstimo «Bicentenário do Ministério das Finanças», denominado em ecus.
(*c*) Inclui amortizações e anulações efectuadas pelo FRDP com receitas provenientes das reprivatizações nos valores de, respectivamente,. 410,714 e 1,239 milhões de contos.
(*d*) Progressão do valor dos certificados de aforro.
(*e*) Inclui 223,013 milhões de contos amortizados pelo FRDP com receitas das reprivatizações.
(*f*) Emissão de 50 milhões de contos de um empréstimo de curto prazo na modalidade de linha de crédito, totalmente amortizado no ano.
(*g*) Dívida de outras entidades assumida pelo Estado ao abrigo da LO/97, regularizada no decurso do ano — cf. o ponto 7.4 — «Aplicação do produto dos empréstimos».

Da análise do quadro ressalta a redução do *stock* da dívida interna relativamente ao ano anterior em cerca de 289 milhões de contos — 3,2 %, invertendo-se assim a tendência crescente observada nos últimos anos.

Esta evolução ficou a dever-se ao excesso das amortizações efectuadas no ano sobre o valor das emissões, no respeitante à dívida de médio e de longo prazos, e, principalmente, aos Bilhetes do Tesouro, com reduções de, respectivamente, 139,228 e 309,018 milhões de contos.

Nos termos do Decreto-Lei n.º 453/88, de 3 de Dezembro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 324/90, e as alterações introduzidas pelos Decretos-Leis n.os 236/93 e 2/95, e ainda da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, «Lei quadro das privatizações», as receitas do Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) provenientes de reprivatizações e alienação de partes sociais detidas pelo Estado, devem ter como aplicação, entre outras, a amortização de dívida pública.

Em 1997 as receitas com aquela proveniência transferidas para o FRDP ascenderam a 825,873 milhões de contos, valor que representa mais do dobro do que fora transferido no ano anterior, 381,084 milhões de contos, permitindo ao Fundo aplicar 634,966 milhões de contos na amortização e anulação de dívida interna, dos quais 223,013 milhões se destinaram à amortização de Bilhetes do Tesouro.

As operações relativas à dívida assumida, serão analisadas adiante, no âmbito da aplicação do produto de empréstimos. De salientar no entanto que, à excepção da assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira, as operações referidas não constam, como deveriam, do mapa do movimento da dívida pública elaborado pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, não obstante a DGT ter enviado atempadamente informação sobre aquelas operações.

A este respeito o Instituto de Gestão do Crédito Público fez as seguintes observações:

> *As operações de assunção de passivos, nomeadamente de empresas públicas ou entidades similares, é normalmente simultânea com a sua amortização definitiva (extinção de dívida). Por essa razão e porque os efeitos nas contas públicas, neste caso, são semelhantes aos das «regularizações de situações do passado» (o artigo orçamental que autoriza o seu financiamento é, em regra, o mesmo) a sua contabilização tem sido idêntica à destas operações. No caso da assunção da dívida das Regiões Autónomas, não só porque a fundamentação legal foi diferenciada, mas sobretudo porque se tratou de transferência de responsabilidade dos empréstimos que se mantêm vivos (sendo as amortizações em causa apenas um serviço parcial dos mesmos) a assunção foi contabilizada como aumento da dívida directa do Estado e as amortizações como parte do serviço regular desta.*

Como se salientou no parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, as operações de assunção de passivos, resultantes da contracção de empréstimos, qualquer que seja a entidade a que o Estado se substitui, determinam acréscimo do endividamento público, pelo que, independentemente de os empréstimos assumidos serem ou não totalmente amortizados no decurso do ano, em simultâneo com a assunção ou em momento posterior, devem ser inscritos no mapa relativo ao movimento da dívida pública, quer o valor dos empréstimos assumidos quer as amortizações correspondentes, a fim de que sejam evidenciadas, integralmente, as operações realizadas no domínio da dívida pública.

A equiparação destas operações às «regularizações de situações do passado» não tem qualquer fundamento, porquanto as «situações» regularizadas nesse âmbito decorrem de atrasos na liquidação de encargos de natureza administrativa, e não do recurso ao crédito.

O argumento relativo ao facto de o financiamento destas operações e dos encargos decorrentes da assunção de empréstimos ser autorizado pelo mesmo artigo da Lei do Orçamento é difícil de apreciar; para além de que, em qualquer circunstância, tal facto seria irrelevante, uma vez que o que está em causa é a natureza das operações, verifica-se ainda que a sua realização é autorizada por artigos diferentes — no ano em apreço, a assunção de passivos é autorizada pelo artigo 61.º e as regularizações pelo artigo 62.º

Por sua vez, a afirmação de que a fundamentação legal da assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira (RAM) é diferenciada não é verdadeira. Tal autorização consta da alínea *c*) do artigo 61.º — «Aquisição de activos e assunção de passivos», aditada pela Lei n.º 130-C/97, de 31 de Dezembro, pelo que passou a integrar aquele artigo que, nas suas alíneas *a*) e *b*), autoriza a assunção de passivos de outras entidades. No respeitante à «transferência da responsabilidade de empréstimos que se mantêm vivos (sendo as amortizações em causa apenas um serviço parcial dos mesmos)» há que realçar, por um lado, que a assunção de passivos implica, sempre, a transferência para o Estado de responsabilidades dos titulares originais da dívida, e, por outro, que é irrelevante que os empréstimos da RAM se mantenham «vivos». Tal como em relação aos restantes empréstimos assumidos, o valor da dívida objecto de assunção, e é apenas esta que está em causa, foi integralmente liquidado no decurso do ano.

Na sua resposta o IGCP considera ainda que: *«O quadro constante desta parte tem, a nosso ver, algumas incorrecções ao nível da linha dos amortizáveis internos não evidenciando a assunção realizada relativamente a um empréstimo da Região Autónoma da Madeira. [...].»*

Esta observação não tem razão de ser. Dada a especificidade destas operações, no mapa acima apresentado os movimentos relativos à assunção de passivos, incluindo, naturalmente, os da Região Autónoma da Madeira, dado não existir motivo que justifique tratamento diferenciado, estão inscritos na «Dívida assumida», como é referido na sua nota *g*).

Deste modo, das alterações propostas pelo IGCP resultaria a duplicação daqueles movimentos, e a subavaliação do *stock* da dívida directa interna em 31 de Dezembro de 1997 em 4,289 milhões de contos, valor das amortizações de dívida assumida em anos anteriores já inscrito nas respectivas amortizações, passando a verificar-se uma divergência neste montante relativamente ao valor correspondente do quadro 4.5.7-A — «Dívida pública directa», do relatório da Conta, de que aquele Instituto, aparentemente, não se apercebeu.

A este respeito importa referir que, em termos globais, os valores da dívida directa em 31 de Dezembro de 1996 apresentados no relatório da Conta Geral do Estado, no quadro acima referido, são coincidentes com os constantes do quadro em análise, 9147,106 milhões de contos**,** devido às correcções introduzidas no valor correspondente da Conta Geral do Estado de 1996, 9225,210 milhões de contos, através da dedução do valor das emissões efectuadas em 1997 — no «período complementar» para a execução do OE/96, bem como de uma emissão efectuada já ao abrigo da Lei do Orçamento para 1997 —, e, por outro lado, da inclusão do saldo de um empréstimo do Fundo Especial de Transportes Terrestres, que se encontrava registado como «dívida acessória» no quadro relativo à dívida efectiva. Em síntese, a correcção daquele valor foi efectuada da seguinte forma:

Dívida em 31 de Dezembro de 1996 (CGE/96)	9 225,210	
Emissões efectuadas em 1997	– 81,191	9 144,019
Saldo do empréstimo do FETT		+ 3,087
Dívida em 31 de Dezembro de 1996 (CGE/97)		9 147,106

Em relação a estas operações, o Instituto de Gestão do Crédito Público sugere que não se destaque o empréstimo do FETT *«[...] por esta dívida, actualmente, ter a mesma natureza da restante dívida directa».*

O IGCP não compreendeu a que se referem as operações apresentadas. Desde o parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995 que este Tribunal considera, tal como o IGCP vem agora observar, que a dívida relativa ao FETT constitui dívida directa. Como foi expressamente referido, as operações apresentadas constituem uma síntese das rectificações efectuadas na Conta de 1997 ao quadro relativo à dívida pública directa constante da Conta de 1996, onde, entre outras incorrecções, não estava considerada a dívida do FETT, inscrita como «Dívida acessória» no quadro relativo à dívida efectiva.

No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, as operações que determinaram a evolução da dívida interna em 1997, bem como as variações relativamente aos valores registados em 1996:

(Em milhões de contos)

Operações realizadas	1996	1997	Variação	
			Valor	Percentagem
Aumentos	**4 478,051**	**4 219,352**	**– 258,699**	**– 5,8**
Emissões/utilizações	*4 224,640*	*4 009,911*	*– 214,729*	*– 5,1*
Amortizáveis internos	1 330,255	1 409,621	+ 79,366	+ 6,0
Certificados de aforro	308,523	289,623	– 18,9	– 6,1
Bilhetes do Tesouro	2 560,955	2 256,088	– 304,867	– 11,9
Empréstimo de curto prazo/Linha de crédito	20,000	50,000	+ 30,000	+ 150,0
Dívida de anos anteriores	4,907	4,579	– 0,328	– 6,7
Outros aumentos	*253,411*	*209,441*	*– 43,970*	*– 17,4*
Progressão do valor dos certificados de aforro	163,574	132,672	– 30,902	– 18,9
Dívida assumida	69,267	50,920	– 18,347	– 26,5
Outros (*a*)	20,570	25,849	+ 5,279	+ 25,7
Diminuições/amortizações	**4 059,406**	**4 508,474**	**+ 449,068**	**+ 11,1**
Amortizáveis internos	*1 273,061*	*1 553,428*	*+ 280,367*	*+ 99,7*
Orçamento do Estado	1 058,238	1 141,475	+ 83,237	+ 7,9
Fundo de Regularização da Dívida Pública	214,823	411,953	+ 197,130	+ 91,8
Certificados de aforro	*234,253*	*284,731*	*+ 50,478*	*+ 21,5*
Bilhetes do Tesouro	*2 460,091*	*2 565,106*	*+ 105,015*	*– 100,0*
Operações de tesouraria	2 460,091	–	– 2 460,091	– 100,0
Orçamento do Estado	–	2 342,093	+ 2 342,093	0,0
Fundo de Regularização da Dívida Pública	–	223,013	+ 223,013	–
Empréstimo de curto prazo/Linha de crédito	*20,000*	*50,000*	*+ 30,000*	*+ 150,0*
Dívida assumida	*72,000*	*55,209*	*– 16,791*	*– 23,3*
Diminuições/outras (*b*)	**0,001**	–	**– 0,001**	**– 100,0**
Variação	**418,644**	**– 289,122**	**– 707,766**	–

(*a*) Capitalização de juros do empréstimo «Obrigações Tesouro—Capitalização automática, 1991-1997», variação da taxa legal para determinação da renda perpétua e diferenças de câmbio do empréstimo «Bicentenário do Ministério das Finanças», denominado em ecus.
(*b*) Títulos convertidos em renda perpétua e diferenças de câmbio.

Da análise às variações relativamente aos valores registados em 1996, importa salientar, em primeiro lugar, o decréscimo observado em emissões/utilizações, menos 214,729 milhões de contos, o que representa uma inversão da tendência para a emissão crescente de dívida interna registada em anos anteriores, consequência de um conjunto de factores de que se destaca a redução das emissões de Bilhetes do Tesouro em 304,867 milhões de contos, cerca de 12 %.

Em «Outros aumentos», é de assinalar a evolução observada na «progressão do valor dos certificados de aforro», decorrente da diminuição das taxas de juro, e na dívida assumida, com decréscimos de 18,9 % e 26,5 %, respectivamente.

No que respeita às diminuições, verificou-se um importante aumento no valor das amortizações e anulações efectuadas pelo FRDP, com receitas provenientes das reprivatizações, que, como já se referiu, ascenderam a 634,966 milhões de contos (411,953 + 223,013), a que corresponde, relativamente ao ano anterior, um aumento de 420,143 milhões de contos, cerca de 196 %.

O efeito conjugado destas variações superou os aumentos verificados em outras operações, determinando a redução da dívida interna relativamente ao ano anterior, em cerca de 289 milhões de contos.

De referir ainda que, nas suas observações ao presente capítulo, o IGCP afirma que o quadro anterior *«terá que ser ajustado, nos amortizáveis internos (1997), sendo inscrito o valor de 1420,008 reflectindo a assunção do empréstimo da Região Autónoma da Madeira»*.

Como se referiu anteriormente, o valor da dívida da Região Autónoma da Madeira assumida pelo Estado no ano em apreço, no valor de 10,387 milhões de contos, está incluído na dívida assumida, desconhecendo-se a que se refere o valor indicado pelo IGCP.

7.2 — Dívida externa

Como se referiu no ponto anterior, o limite para o acréscimo líquido de endividamento externo foi fixado pelo artigo 71.º, n.º 2, da Lei do Orçamento em 350 milhões de contos.

Todavia, ao abrigo da alínea *c*) do artigo 75.º — «Gestão da dívida pública», da Lei do Orçamento, que autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, a alterar o limite de endividamento externo por contrapartida do limite de endividamento interno, o Ministro das Finanças, através do despacho n.º 10 390/97, de 22 de Outubro, aumentou aquele limite para 450 milhões de contos, tendo a respectiva Obrigação Geral sido visada pelo Tribunal em 20 de Novembro de 1997.

7.2.1 — Operações efectuadas no ano

Nos pontos que se seguem procede-se à descrição e análise das operações efectuadas durante o ano, tendo em conta as variações cambiais, apresentando-se por último, em síntese, o movimento global da dívida externa durante o ano de 1997.

7.2.1.1 — Empréstimos contraídos ao abrigo da Lei do Orçamento para 1997

7.2.1.1.1 — De médio e de longo prazos

Ao abrigo do artigo 71.º da Lei do Orçamento, foram contraídos durante o ano 13 empréstimos de médio e de longo prazos, no valor de

472,445 milhões de contos, de que se apresentam no quadro seguinte os principais elementos:

Mutuantes	Acordos	Montantes (milhões)		Finalidades
		Moeda	Contos	
Sindicato bancário «Medium Term Notes»: Despacho n.º 74/97-SETF, de 21 de Janeiro.	Acordo de 30 de Janeiro de 1997	JPY 30 000	40,771	Cobertura das necessidades de financiamento decorrentes da execução do OE/96.
Sindicato bancário: RCM n.º 4-C/97, de 13 de Janeiro.	Acordo de 3 de Abril de 1997 ..... Acordo de 30 de Setembro de 1997 Acordo de 12 de Novembro de 1997 Acordo de 20 de Novembro de 1997 Acordo de 2 de Dezembro de 1997 ...	FRF 3 000 ITL 700 000 DEM 200 NLG 1 000 ESP 12 000	89,475 72,898 20,425 90,533 14,501	Investimentos no sector público.
Sindicato bancário «Medium Term Notes»: RCM n.º 211/97, de 9 de Dezembro; Declaração n.º 39/98, de 23 de Dezembro de 1997.	Acordo de 8 de Abril de 1997 ..... Acordo de 15 de Abril de 1997 ..... Acordo de 24 de Junho de 1997 ..... Acordo de 1 de Outubro de 1997 .... Acordo de 13 de Novembro de 1997	USD 80 JPY 13 000 JPY 10 000 FRF 800 USD 85	13,906 18,639 15,215 24,259 14,823	Investimentos no sector público.
BEI (*a*): RCM n.º 4-C/97, de 13 de Janeiro.	Acordo de 14 de Novembro de 1997 Acordo de 14 de Novembro de 1997 Acordo de 14 de Novembro de 1997	PTE 15 000 PTE 17 000 PTE 25 000	15,000 17,000 25,000	Financiamento parcial do projecto designado por «JAE — Estradas VII» (*b*). Financiamento parcial do projecto designado por «JAE — Estradas XIII-B» (*c*). Financiamento parcial do projecto designado por «JAE — Estradas XIV» (*d*).
Total		–	472,445	

(*a*) Nas sua observações ao presente capítulo o IGCP chama a atenção para o facto de os empréstimos contratados com o BEI não terem sido objecto de utilizações. Tal facto, todavia, é assinalado adiante, ao tratar-se do movimento destes empréstimos durante o ano, bem como no ponto 7.4 — «Aplicação do produto dos empréstimos».
(*b*) Obras de melhoramento de estradas nacionais, principais e secundárias.
(*c*) Construção de 6 redes rodoviárias.
(*d*) Construção de 10 lanços de estrada.

As obrigações gerais e as minutas de contratos referentes a estes empréstimos foram remetidas ao Tribunal para efeitos de fiscalização prévia, tendo sido visadas.

Relativamente ao Programa «Medium Term Notes» (MTN), iniciado em 1994, que apresenta características semelhantes às de uma linha de crédito, permitindo o acesso, em qualquer momento, a emissões com diferentes características, nomeadamente em termos de prazo, taxas de juro e divisas, o montante então autorizado, USD 2000 milhões, esgotou-se no ano em apreço, em que as utilizações totalizaram 127,613 milhões de contos, tendo sido prorrogado através do aumento daquele limite para USD 4000 milhões, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 211/97, de 9 de Dezembro, tendo a respectiva Obrigação Geral sido visada pelo Tribunal em 8 de Janeiro de 1998.

A referida resolução do Conselho de Ministros autorizou ainda o IGCP a negociar e contratar futuros aumentos do mesmo programa.

O movimento no decurso do ano dos empréstimos de médio e de longo prazos contraídos em 1997, foi o que se apresenta no quadro seguinte, onde se apresentam pelo seu valor global cinco dos seis empréstimos emitidos no âmbito do programa MTN (86,842 milhões de contos), autonomizando-se o empréstimo emitido no «período complementar» de 1996, no valor de JPY 30 000 milhões:

Finalidade	Montante contratual (milhões)	Utilizações (milhões de contos)	Amortizações (milhões de contos)	Diferenças de câmbio (milhões de contos)	Dívida em 31 de Dezembro de 1996 (milhões de contos)
Investimentos no sector público (MTN)	(*a*) JPY 30 000	40,771	–	+ 6,256	47,027
Investimentos no sector público (MTN)	USD 4 000	86,842	–	+ 2,783	89,625
Investimentos no sector público	FRF 3 000	89,475	–	+ 2,250	91,725
Investimentos no sector público	ITL 70 000	72,898	–	– 0,021	72,877
Investimentos no sector público	DEM 200	20,425	–	+ 0,034	20,459
Investimentos no sector público	NLG 1 000	90,533	–	+ 0,224	90,757
Investimentos no sector público	ESP 12 000	14,501	–	– 0,005	14,496
Total	–	415,445	–	+ 11,521	426,966

(*a*) Emitido ao abrigo da Lei do Orçamento para 1996.

Como se verifica, não constam do quadro os empréstimos contratados com o Banco Europeu de Investimento, uma vez que não foram objecto de qualquer utilização no decurso do ano.

7.2.1.1.2 — De curto prazo

O n.º 9 do artigo 73.º da Lei do Orçamento fixou o limite máximo dos empréstimos externos de curto prazo a emitir ou utilizar no ano em apreço em 300 milhões de contos. Ao abrigo desta norma prosseguiram as emissões no âmbito do programa «Euro Commercial Paper», multidivisas, iniciado em 1995, até ao limite de USD 2000 milhões, e por tempo indeterminado, tendo-se registado a emissão de 31 empréstimos, no valor global de 233,841 milhões de contos, dos quais 25 com prazos até 95 dias, 4 até 183 dias, 1 até 273 e 1 até 365 dias.

O movimento global destes empréstimos no decurso do ano foi o seguinte:

(Em milhões de contos)

Utilizações	Diferenças de câmbio líquidas	Amortizações	Dívida em 31 de Dezembro de 1997
233,841	0,139	178,537	55,443

7.2.1.2 — Contraídos no «período complementar» para execução da Lei do Orçamento para 1996

Como foi referido no parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996 ([105]), foi emitido em Janeiro de 1997, ao abrigo do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, «Regime de administração financeira do Estado», aditado pelo artigo 7.º da Lei do Orçamento para 1996, um empréstimo no montante de JPY 30 000 milhões, equivalente a 40,771 milhões de contos, no âmbito do programa MTN.

7.2.1.3 — Movimento da dívida de anos anteriores

A evolução da dívida directa resultou, também, dos movimentos relativos a empréstimos autorizados e emitidos em anos anteriores, que se apresentam no quadro seguinte:

(Em milhões de contos)

Empréstimos	Dívida em 31 de Dezembro de 1996	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31 de Dezembro de 1997
		Emissões/ utilizações	Outros (*a*)	Total	Amortizações	Outras (*a*)	Total	
3.ª Conversão	*0,357*	–	*0,050*	*0,050*	*0,091*	–	*0,091*	*0,316*
Plano Marshall	*0,014*	–	*0,002*	*0,002*	*0,016*	–	*0,016*	–
Promissórias a favor de instituições internacionais	*6,689*	*3,233*	*0,033*	*3,266*	(b) *1,830*	–	*1,830*	*8,125*
Outros	*1 966,929*	*35,014*	*96,084*	*129,268*	*60,268*	*0,707*	*59,145*	*2 037,052*
Médio e longo prazos	1 940,618	35,014	95,631	128,815	33,566	0,645	32,381	2 037,052
Curto prazo	26,311	–	0,453	0,453	26,702	0,062	26,764	–
Total	**1 973,989**	**38,247**	**96,169**	**132,586**	**62,205**	**0,707**	**61,082**	**2 045,493**

(*a*) Diferenças de câmbio.
(*b*) Resgate de promissórias.

Pela análise do quadro constata-se que estes movimentos se saldaram por um aumento de cerca de 71,504 milhões de contos, cerca de 3,6 %.

Esta evolução ficou a dever-se, essencialmente, ao efeito das diferenças cambiais desfavoráveis, de que resultou um aumento da dívida no montante de 95,462 milhões de contos, uma vez que se verificou um excesso das amortizações sobre as utilizações no valor de 23,958 milhões de contos.

7.2.1.4 — Operações financeiras

Nos termos da alínea *g*) do artigo 75.º — «Gestão da dívida pública», da Lei do Orçamento, o Governo ficou autorizado, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, a realizar operações envolvendo derivados financeiros, nomeadamente operações de troca, *swaps*, do regime de taxa de juro, de divisa e de outras condições financeiras, e futuros e opções, tendo por base contratos de empréstimos integrantes da dívida pública, que visassem melhorar as condições finais dos empréstimos.

O n.º 2 do mesmo artigo isentou de visto prévio estas operações, devendo todavia o Instituto de Gestão do Crédito Público remeter ao Tribunal toda a informação relativa às respectivas condições financeiras, no prazo de 10 dias úteis após a sua concretização.

Tratando-se de operações em que é comum o apuramento do resultado final através da compensação entre débitos e créditos, é de salientar a publicação do Decreto-Lei n.º 1/97, de 7 de Janeiro, que, como refere o respectivo preâmbulo, veio regular a aceitação pelo Estado das cláusulas de compensação constantes de acordos sobre produtos financeiros derivados. Deste modo, adaptou-se a lei portuguesa às práticas contratuais vigentes nos mercados financeiros internacionais, à semelhança do que têm feito outros Estados europeus, eliminando-se as dúvidas suscitadas quanto à possibilidade da consagração das referidas cláusulas nos contratos a celebrar pelo Estado, face ao disposto no artigo 853.º, n.º 1, alínea *c*), do Código Civil, que determina a exclusão da compensação dos créditos do Estado ou de outras pessoas colectivas públicas excepto quando a lei o autorize.

Assim, o artigo 1.º do referido decreto-lei autoriza o Estado, pelo Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, a aceitar cláusulas de compensação de créditos e débitos da mesma natureza, ou de natureza similar, desde que decorrentes de contratos financeiros, enumerando o artigo 2.º os contratos assim considerados para os efeitos previstos naquele diploma: contratos a prazo, de *swaps*, futuros e opções, sobre taxas de juro e ou divisas.

Nos termos do artigo 3.º, as cláusulas de compensação susceptíveis de aceitação pelo Estado «têm por conteúdo a determinação de valores ou taxas no termo dos contratos financeiros em causa, mediante a sua compensação, de forma que se fixe o montante líquido devido por uma parte à outra e apenas tal montante seja exigível na data do termo dos contratos».

De referir, finalmente, que, de acordo com o artigo 4.º, o Ministro das Finanças pode, por despacho, autorizar outras pessoas colectivas públicas a aceitar cláusulas de compensação em contratos financeiros, não carecendo, porém, de tal autorização, as pessoas colectivas públicas que sejam instituições financeiras.

No tocante às operações financeiras realizadas pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), é de referir o grande aumento do número de operações realizadas, quer no respeitante aos *swaps* quer à compra de moeda a prazo para cobertura dos riscos cambiais associados a amortizações a liquidar futuramente, tendo-se efectuado 26 operações desta natureza ([106]), quando em 1996 se tinha efectuado apenas uma, e que, de acordo com o IGCP, se revelaram globalmente vantajosas.

Relativamente aos *swaps*, foram efectuadas 45 operações ([107]), enquanto no ano anterior se tinham realizado 6, tendo subjacentes não só empréstimos de médio e de longo prazos mas também de curto prazo.

Assim, associados aos empréstimos «Euro Commercial Paper» foram realizados 17 ([108]) *swaps* de moeda, sendo de destacar que, destes, 15 foram convertidos de marcos alemães para escudos, a fim de anular o risco de câmbio.

Tendo subjacentes empréstimos de médio e de longo prazos, realizaram-se 28 *swaps*, parte dos quais para modificação das condições de operações anteriores, com especial incidência no último trimestre em que se efectuaram 26 operações.

Em síntese as operações realizadas caracterizaram-se da seguinte forma:

Até meados de Maio, cinco *swaps* de moeda e taxa de juro, 2 dos quais de USD e JPY para escudos, a fim de anular o risco cambial, e 1 apenas de taxa de juro, tendo-se sempre optado pela troca de taxas fixas por taxas variáveis;

([105]) Cf. o ponto 7.2.3 — «Emissão de dívida no 'período complementar', do capítulo VII — 'Dívida pública'».

([106]) O número destas operações foi rectificado de acordo com o indicado pelo IGCP no âmbito da audição de responsáveis, dado que a informação prestada por aquele Instituto no decurso do ano apenas referia 25 operações.

([107]) O total dos *swaps* efectuados, bem como os associados a empréstimos de médio e de longo prazos, foi rectificado de acordo com as observações do IGCP.

([108]) Segundo o IGCP ter-se-iam realizado 19 *swaps*. Todavia, tal número não é coerente com o total das operações que indica, 45, deduzido das associadas a empréstimos de médio e de longo prazos, 28 (45 — 28 = 17), nem com a informação prestada durante o ano, onde, igualmente, apenas são referidas 17 operações.

Em Junho e Agosto, 3 *swaps* de taxa de juro, de taxas variáveis para taxas fixas, tendência que iria predominar no último trimestre, ou, mais rigorosamente, a partir de 22 de Setembro;

Com efeito, neste último período, dos 22 *swaps* realizados, 18 incidiram apenas sobre o regime de taxa de juro, permutando taxas variáveis por taxas fixas, e, destes, 5 sobre operações em escudos, visando apenas alterar a taxa de juro de 1 *swap* anterior, de ITL para escudos, que foi objecto de sucessivas reduções.

Dos 4 restantes, de taxa de juro e moeda, 4 destinaram-se à permuta para escudos de FRF, com duas operações, USD, e ITL, a fim de anular o risco cambial, mantendo taxas variáveis, com excepção apenas da operação envolvendo dólares americanos, em que se verificou uma troca de taxa fixa por taxa variável, operação que veio modificar uma outra realizada em 1995.

7.2.2 — Movimento global da dívida externa

De acordo com os valores apurados nos pontos anteriores apresenta-se no quadro seguinte o movimento global da dívida externa directa durante o ano de 1997:

(Em milhões de contos)

Dívida em 31 de Dezembro de 1996	Aumentos		Diminuições — Amortizações	Dívida em 31 de Dezembro de 1997	Variação	
	Emissões/utilizações	Diferanças de câmbio líquidas			Valor	Percentagem
(*a*) 1 973,989	687,533	(*b*) 107,122	(*b*) 240,742	(*a*) 2 527,902	+ 553,913	+ 28,1

(*a*) O IGCP sugere, na sua resposta, a alteração deste valor para 1937,898 milhões de contos, valor que não corresponde à dívida directa mas à dívida efectiva. Desta alteração resulta que também o valor indicado para o *stock* da dívida em 31 de Dezembro de 1997, 2527,811 milhões de contos, é incorrecto.
(*b*) Valores alterados, tendo sido aceites as observações do IGCP.

Verifica-se um importante aumento da dívida externa directa, 553,913 milhões de contos, 28,1 %, que representa cerca do quádruplo do aumento observado no ano anterior, 136,391 milhões de contos, correspondente a 7,4 %.

Esta evolução resultou essencialmente do elevado montante das emissões, face a um valor das amortizações muito semelhante ao registado em 1996, conjugado com um aumento da dívida resultante de variações cambiais desfavoráveis, que ascendeu a 107,1 milhões de contos.

No quadro seguinte apresentam-se, em síntese, as operações que determinaram a evolução da dívida externa em 1997, bem como as variações resultantes das diferenças de câmbio, em comparação com os valores correspondentes de 1996:

(Em milhões de contos)

Operações realizadas	1996	1997	Variação	
			Valor	Percentagem
Aumentos	*444,947*	*793,824*	+ *348,877*	+ *78,4*
Contracção de empréstimos	402,297	649,286	+ 246,989	+ 61,4
Emissão de promissórias	0,432	3,233	+ 2,801	+ 648,3
Utilização de empréstimos de anos anteriores	24,126	35,014	+ 10,888	+ 45,1
Diferenças de câmbio	18,092	108,121	+ 88,199	+ 487,5
Diminuições	*308,556*	*241,741*	– *68,645*	– *22,3*
Amortizações	238,433	240,742	+ 0,479	+ 0,2
Diferenças de câmbio	70,123	0,999	– 69,124	– 98,6
Variação da dívida externa	**136,391**	**553,913**	+ **417,522**	+ **306,1**

Relativamente ao ano anterior destacam-se, como já se referiu, os aumentos na contracção de empréstimos, sendo também de referir um aumento significativo nas utilizações de empréstimos de anos anteriores, 10,888 milhões de contos, cerca de 45,1 %, enquanto nas amortizações se observam valores muito aproximados.

De salientar, igualmente, a evolução cambial globalmente desfavorável do escudo em relação às moedas em que a dívida externa se encontra denominada, que determinou um aumento da dívida em 107,1 milhões de contos (108,121 — 0,999), quando no ano anterior se verificara uma evolução favorável, de que resultara uma diminuição no valor de 52,031 milhões de contos.

Assim, no que respeita à referida variação, e à estrutura da dívida externa por moedas, verificou-se a seguinte evolução relativamente ao ano anterior:

(Em milhões de contos)

Moedas	Dívida em 31 de Dezembro de 1996		Dívida em 31 de Dezembro de 1997		Variação		Apreciação/depreciação em relação ao escudo	
	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	De 31 de Dezembro de 1995 a 31 de Dezembro de 1996	De 31 de Dezembro de 1996 a 31 de Dezembro de 1997
DEM	732,4	37,1	807,7	32,0	+ 75,3	+ 10,3	– 3,5	+ 1,7
FRF	334,8	17,0	474,1	18,8	+ 139,4	+ 41,6	– 2,1	+ 0,7
USD	229,2	11,6	376,7	14,9	+ 147,5	+ 64,3	– 7,4	+ 26,9
JPY	317,5	16,1	332,2	13,1	+ 14,7	+ 4,6	+ 4,7	+ 4,5
ECU	158,1	8,0	162,8	6,4	+ 4,8	+ 3,0	+ 1,4	+ 7,9
NLG	29,3	1,5	90,8	3,6	+ 61,4	+ 209,6	– 10,8	+ 1,2
Outras	172,7	8,7	283,6	11,2	+ 110,8	+ 64,2	–	–
Total	1 974,0	100,0	2 527,9	100,0	+ 553,9	+ 28,1		

Moedas	Cotações	
	Em 31 de Dezembro de 1996	Em 31 de Dezembro de 1997
DEM	100,660	102,297
FRF	29,860	30,575
USD	156,385	183,326
JPY	1,3437	1,4077
ECU	194,274	202,128
NLG	89,683	90,757

Fonte. — Informação diária do Banco de Portugal sobre taxas de câmbio.

Como se pode verificar, e contrariamente ao ocorrido no ano anterior, o escudo depreciou-se em relação a todas as principais moedas em que a dívida externa se encontra denominada, destacando-se a depreciação face ao dólar americano em cerca de 27 %, sendo de assinalar também a depreciação relativamente ao ecu e ao iene japonês, 7,9 % e 4,5 %, respectivamente, observando-se, simultaneamente, importantes aumentos da dívida denominada em dólares americanos e francos franceses.

O quadro anterior encontra-se elaborado, tal como o mapa da dívida a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público, tendo em conta as moedas em que a dívida foi contratada, dado que a realização de *swaps* não implica qualquer alteração das cláusulas contratuais relativas aos empréstimos subjacentes. No entanto, interessa também analisar a estrutura da dívida por moedas após *swaps*, considerando o efeito destas operações nos custos efectivamente suportados com os respectivos empréstimos, que se apresenta no quadro seguinte:

(Em milhões de contos)

Moedas	Dívida em 31 de Dezembro de 1996		Dívida em 31 de Dezembro de 1997		Variação	
	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
DEM	749,8	38,0	928,8	40,0	+ 179,0	+ 23,9
FRF	334,7	17,0	457,1	19,7	+ 122,4	+ 6,6
USD	280,8	14,2	317,3	13,6	+ 36,5	+ 13,0
JPY	281,0	14,3	195,4	8,4	– 85,6	– 30,5
ECU	160,7	8,1	155,2	6,7	– 5,5	– 3,4
CHF	83,7	4,2	86,0	3,7	+ 2,3	+ 2,7
Outras	83,4	4,2	182,9	7,9	+ 99,5	+ 119,3
Totais	1 974,1	100,0	2 322,7	100,0	+ 348,6	+ 17,6

Fonte. — Instituto de Gestão do Crédito Público.

Confrontando os valores constantes deste quadro com os valores correspondentes do quadro anterior, é de salientar, antes de mais, um aumento da dívida significativamente inferior, 348,6 milhões de contos, 17,6 %, contra 553,9 milhões de contos, 28,1 %.

Quanto à estrutura da dívida por moedas destaca-se o aumento do peso relativo do marco alemão, 8 pontos percentuais, uma redução significativa do peso do iene japonês e uma pequena redução relativamente ao dólar americano, menos 4,7 e 1,3 pontos percentuais, respectivamente.

É igualmente de referir que na estrutura da dívida após *swaps*, a dívida em DEM e FRF representa cerca de 60 % do total da dívida externa em 31 de Dezembro de 1997, contra pouco mais de 50 % não tendo em conta estas operações.

7.2.3 — Acréscimo de endividamento externo face ao limite estabelecido na Lei do Orçamento

Como já foi referido, o artigo 71.º, n.º 2, da Lei do Orçamento estabeleceu um limite de 350 milhões de contos para o acréscimo de endividamento global destinado a fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, posteriormente aumentado para 450 milhões de contos através de obrigação geral emitida ao abrigo da alínea *c*) do artigo 75.º — «Gestão da dívida pública».

Para verificação da observância daquele limite, tendo em conta o acréscimo de endividamento externo directo registado no ano, 553,913 milhões de contos, haverá que deduzir o acréscimo de endividamento ocorrido no «período complementar» do ano económico de 1996, resultante de operações efectuadas ao abrigo da respectiva Lei do Orçamento, o decréscimo líquido de endividamento dos serviços e fundos autónomos e ainda o aumento resultante das variações cambiais desfavoráveis.

Finalmente, torna-se necessário deduzir os aumentos da dívida resultantes da emissão de promissórias, líquidas de resgates, operações que, efectuadas ao abrigo de legislação própria, não contam para aquele limite.

São estas as operações que se apresentam de seguida:

(Em milhões de contos)

	Valores	
1 — Acréscimo global de endividamento externo directo		553,9
2 — Deduções:		
Acréscimo de endividamento no «período complementar» de 1996	40,8	
Decréscimo de endividamento dos FSA (*a*)	0,9	
Diferenças de câmbio líquidas	107,1	
Promissórias a favor de instituições internacionais	1,4	150,2
3 — Acréscimo de endividamento externo para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental		403,7

(*a*) Valor obtido junto do IGCP.

Verifica-se portanto ter sido respeitado o limite para o acréscimo líquido de endividamento externo, nos termos anteriormente referidos.

7.3 — Movimento global da dívida directa

Concluída a análise das operações e factores determinantes da evolução da dívida directa interna e externa, e o apuramento dos respectivos valores, apresenta-se no quadro seguinte a evolução global da dívida directa, evidenciando-se o peso relativo daquelas componentes:

(Em milhões de contos)

Dívida directa	Dívida em 31 de Dezembro de 1995	Percentagem	Dívida em 31 de Dezembro de 1996	Percentagem	Variação		Dívida em 31 de Dezembro de 1997	Percentagem	Variação	
					Valor	Percentagem			Valor	Percentagem
Interna	8 728,5	82,6	9 147,1	82,3	+ 418,6	4,8	8 858,0	77,8	– 289,1	– 3,2
Externa	1 837,6	17,4	1 974,0	17,7	+ 136,4	7,4	2 527,9	22,2	+ 553,2	+ 28,1
Totais	10 566,1	100,0	11 121,1	100,0	+ 555,0	5,3	11 385,9	100,0	+ 264,8	+ 2,4

Nos seus comentários o IGCP afirma que o valor da dívida interna em 31 de Dezembro de 1997, 8858 milhões de contos, «deve ser ajustado» para 8853,69 milhões de contos. Como se esclareceu nas observações aos seus comentários sobre o ponto 7.1.3 — «Movimento global da dívida interna», trata-se de um equívoco do IGCP resultante de duplicações no movimento da dívida assumida.

Verifica-se, em 1997, um aumento global de cerca de 265 milhões de contos, 2,4 %, menos de metade do observado em 1996, em que se registara um aumento de 555 milhões de contos, 5,3 %.

Relativamente à evolução das componentes interna e externa da dívida, destaca-se um importante crescimento na componente externa, 28,1 %, contra 7,4 % no ano anterior. Inversamente, no respeitante à dívida interna, é de assinalar a redução observada, cerca de 290 milhões de contos, a que corresponde um decréscimo de 3,2 %.

Desta evolução resultou um reforço significativo da componente externa no valor global da dívida directa, muito embora continue a verificar-se um claro predomínio da dívida interna.

Como já foi referido, o artigo 71.º, n.º 1, da Lei do Orçamento estabeleceu um limite de 573 milhões de contos para o acréscimo de endividamento global destinado a fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental, incluindo os serviços com autonomia administrativa e financeira. Para verificação da sua observância é necessário ter em conta vários factores.

De acordo com o artigo 73.º, n.º 3, as anulações e amortizações efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública utilizando receitas provenientes das reprivatizações não contam para o referido limite. Assim, o valor daquelas operações deve ser deduzido ao total das amortizações efectuadas durante o ano, ou, o que é equivalente, adicionado ao acréscimo do endividamento.

Quanto à dívida emitida no «período complementar» de 1997, não se encontrando incluída no movimento da dívida no decurso do ano, o respectivo montante deve, contudo, ser adicionado ao acréscimo de endividamento verificado em 31 de Dezembro de 1997, uma vez que tais emissões, embora apenas tenham ocorrido no início de 1998, foram efectuadas ao abrigo da Lei do Orçamento para o ano em apreço.

Adicionando estes montantes ao acréscimo de endividamento líquido registado no final do ano, o valor obtido é de 975,8 milhões de contos, que, no entanto, deve ser objecto de diversas deduções.

Assim, as emissões do «período complementar» de 1996, embora integrando o *stock* da dívida no final do ano em apreço, foram efectuadas ao abrigo da Lei do Orçamento para aquele ano, pelo que não contam para os limites estabelecidos pela Lei do Orçamento para 1997.

De acordo ainda com o artigo 71.º, n.º 1, da Lei do Orçamento, é necessário ter em conta o endividamento líquido dos serviços com autonomia administrativa e financeira, que registou um decréscimo de 5,5 milhões de contos.

Do mesmo modo, devem ser deduzidos os montantes relativos às operações que, tendo determinado aumentos da dívida, não se destinaram ao financiamento da execução orçamental, tendo sido efectuadas ao abrigo de legislação própria, emissão de promissórias a favor de organismos internacionais, ou de disposições específicas da Lei do Orçamento, como é caso da emissão de dívida para fazer face aos encargos com a assunção de passivos e regularizações de situações do passado, efectuada ao abrigo do artigo 72.º O mesmo sucede com os aumentos decorrentes da progressão do valor dos certificados de aforro e da capitalização de juros do empréstimo «Obrigações do Tesouro-Capitalização automática», que não correspondem à emissão de dívida.

Quanto às emissões de «Obrigações do Tesouro — Nacionalizações e Expropriações», efectuadas ao abrigo da Lei n.º 80/77, de 26 de Outubro, estão expressamente excluídas daquele limite pelo artigo 73.º, n.º 6.

Por sua vez, os efeitos das variações cambiais líquidas no acréscimo de endividamento, que se revelaram globalmente desfavoráveis, devem ser neutralizados, subtraindo o seu valor ao aumento observado, dada a sua evolução resultar de factores externos e incontroláveis.

Deste modo, para verificação da observância do limite estabelecido pela Lei do Orçamento, e partindo do acréscimo de endividamento directo constante do quadro acima apresentado, haverá que efectuar as seguintes operações:

(Em milhões de contos)

	Valores	
1 — Acréscimo de endividamento até 31 de Dezembro de 1997	264,8	
Emissões efectuadas no «período complementar» de 1997	76,0	
Amortizações e anulações efectuadas pelo FRDP	635,0	975,8
2 — Deduções:		
Emissões efectuadas no «período complementar» de 1996:		
Ordem interna	68,8	
Ordem externa	40,8	
Decréscimo de endividamento dos FSA (*a*)	5,5	
Dívida emitida para fazer face a assunção de passivos e regularizações de situações do passado	42,6	
«Obrigações do Tesouro — Nacionalizações e Expropriações»	4,6	
Valor líquido das promissórias a favor de instituições internacionais	1,4	
Capitalização de juros de «Obrigações do Tesouro — Capitalização automática»	25,8	
Progressão do valor dos certificados de aforro	132,7	
Variações cambiais desfavoráveis	107,1	429,3
3 — Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental		546,5

(*a*) Valor obtido junto do IGCP.

Verifica-se, portanto, ter sido respeitado o limite de 573 milhões de contos estabelecido no artigo 71.º, n.º 1, da Lei do Orçamento para o acréscimo de endividamento directo destinado ao financiamento da execução orçamental, nos termos ali estabelecidos.

7.4 — Aplicação do produto dos empréstimos

Relativamente a esta matéria há a assinalar no ano em apreço, por um lado, a alteração de procedimentos no respeitante à amortização de Bilhetes do Tesouro, e, por outro, um maior recurso ao produto da emissão de dívida externa para o financiamento da execução orçamental.

Assim, a partir de 1997, a amortização de Bilhetes do Tesouro, que até então se efectuava por operações de tesouraria, utilizando o produto de emissões posteriores, e aglutinando amortizações e juros, passou a processar-se por via orçamental, permitindo uma mais fácil identificação dos respectivos montantes, sendo o produto das emissões convertido em receita orçamental para financiamento genérico de despesas públicas.

No respeitante à evolução registada na aplicação do produto dos empréstimos externos, verificou-se que enquanto em 1996 o produto destes empréstimos afecto ao financiamento da execução orçamental totalizou cerca de 553,7 milhões de contos — 441,4 milhões de contos provenientes de emissões e utilizações efectuadas ao abrigo da Lei do Orçamento para aquele ano e 112,3 transitados do ano anterior —, no ano em apreço o produto das emissões e utilizações aplicado na cobertura de despesas públicas atingiu 643,9 milhões de contos, o que representa um aumento de 16,3 % em relação ao montante global das aplicações do ano anterior. É de referir, no entanto, que considerando apenas o produto dos empréstimos emitidos e utilizados ao abrigo das respectivas leis orçamentais, 643,9 e 441,4 milhões de contos, respectivamente, o referido acréscimo ascenderia a 45,9 %.

Relativamente à informação constante da Conta Geral do Estado, verifica-se que foi parcialmente acolhida a recomendação do Tribunal no sentido da criação de contas específicas que permitissem evidenciar o produto dos empréstimos emitidos no «período complementar», tendo sido criada a conta «Produto de empréstimos internos-período complementar de 1997» (de referir que neste período não se efectuaram emissões de dívida externa). Verifica-se, no entanto que na referida conta apenas está contabilizado, no activo, o valor convertido em receita orçamental, «Passivos financeiros», permanecendo por evidenciar o produto dos empréstimos emitidos naquele período.

Quanto ao mapa V-1, denominado «Aplicação do produto dos empréstimos», mantém-se inalterada a metodologia seguida desde há vários anos, ignorando as recomendações deste Tribunal, limitando-se a Direcção-Geral do Orçamento a copiar os saldos das respectivas contas de operações de tesouraria, resultando deste procedimento um mapa de questionável utilidade, dada a insuficiência, e, invariavelmente, a incorrecção, da infor-

mação prestada, onde, nomeadamente, não são evidenciados os empréstimos emitidos no «período complementar», se indicam como encontrando-se «depositadas» em operações de tesouraria importâncias negativas, não se identificam os diversos tipos de empréstimos, não se faz referência às finalidades específicas das aplicações, designadamente por operações de tesouraria, e, no ano em apreço, se verifica estar incluído erradamente em «Empréstimos internos — 1996», um empréstimo emitido em 1997 ao abrigo da Lei do Orçamento para este ano. Nestas circunstâncias considera-se que o referido mapa não dá cumprimento ao disposto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, que, nos seus artigos 27.º — «Estrutura da Conta Geral do Estado» e 26.º — «Princípios fundamentais», determina que a Conta Geral do Estado compreende um mapa referente à aplicação do produto dos empréstimos, devendo ser elaborada com clareza, exactidão e simplicidade.

Ouvida sobre esta matéria, a Direcção-Geral do Orçamento não fez qualquer observação sobre as deficiências assinaladas.

Com efeito, a sua resposta refere-se apenas à conclusão correspondente, constante do projecto de parecer que lhe foi remetido, onde, sintetizando o que acima se expôs, se afirma permanecerem as deficiências apontadas em anteriores pareceres relativamente à forma de elaboração do mapa denominado «Aplicação do produto dos empréstimos», mapa V-1, recomendando-se o cabal cumprimento dos artigos da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado acima citados.

Nas suas observações, a DGO, afirmando não entender o conteúdo da conclusão, transcreve a conclusão sobre esta matéria do parecer sobre a CGE/96, onde se salienta, designadamente, a inscrição naquele mapa de diversos valores incorrectos ([109]), e os comentários que então fez sobre esta matéria, concluindo, após outras considerações, que *«[...] em face do exposto, e não enfermando, em nossa opinião, o mapa V-1, da Conta de 1997 das deficiências que eram apontadas pelo Tribunal e que constam de sucessivos pareceres a Contas de anos anteriores, não compreendemos, de todo, o porquê da conclusão».*

O que está em causa, como se afirma na conclusão que a DGO procura contestar, e que parece não ter compreendido: «[...] permanecem as deficiências assinaladas em anteriores pareceres **relativamente à forma de elaboração** do mapa denominado «Aplicação do produto dos empréstimos [...]», é a metodologia de elaboração do mapa que aquela Direcção-Geral inclui na Conta Geral do Estado sobre a aplicação do produto dos empréstimos, como tem vindo a ser salientado, ininterruptamente, desde o parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1988, e não os erros específicos assinalados em anteriores pareceres, que, naturalmente, variam de ano para ano.

Mantendo-se inalterada tal metodologia, desde então, continua portanto a constatar-se a insuficiência e incorrecção da informação prestada.

No ano em apreço, para além de continuar a registar como encontrando-se «depositadas em operações de tesouraria» importâncias negativas, verifica-se que o produto de emissões de «Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável» no valor de 12,379 milhões de contos, emitido em 1997 ao abrigo da Lei do Orçamento para esse ano, se encontra inscrito, incorrectamente, em «Empréstimos internos — 1996».

Não se tratando de erros que revistam particular gravidade, são, no entanto, significativos, dado constituírem consequência directa da forma como a DGO procede à elaboração do mapa em causa, transcrevendo saldos de contas de operações de tesouraria, cujos movimentos, todavia, por motivos que nunca esclareceu, aquela Direcção-Geral considera não estar obrigada a analisar. Nestas circunstâncias, é inevitável que aquele mapa continue a apresentar incorrecções, de maior ou menor gravidade, quer em consequência de lapsos de contabilização da Direcção-Geral do Tesouro, quer de deficiente interpretação do significado de tais saldos por parte da DGO, designadamente no que respeita à distinção entre movimentos de fundos e meras operações de escrita, como já se verificou por diversas vezes em anos anteriores.

Todavia, como se referiu também nas observações feitas inicialmente, e que a DGO se escusou a comentar, as deficiências do mapa V-1 não consistem apenas em incorrecções, mas igualmente na ausência de informação sobre diversos aspectos das operações realizadas, que, só por si, justificaria a conclusão inserta no projecto de parecer remetido àquela Direcção-Geral para audição.

Apresenta-se de seguida, em valores globais, o produto, e respectiva aplicação, dos empréstimos contraídos pelo Estado ao abrigo da Lei do Orçamento para 1997:

(Em milhões de contos)

Empréstimos	Saldo do ano económico de 31 de Dezembro de 1996	Produto das emissões/utilizações ao abrigo da LO/97			Aplicações			Saldo para o ano económico de 1998
		Em 1997	No «período complementar»	Total	Despesa orçamental	Operações de tesouraria	Total	
Internos: contraídos em 1997	(*a*) 13,612	3 875,532	75,985	3 951,517	3 858,381	50,488	3 908,869	56,260
Externos: contraídos em 1997	–	608,515	–	608,515	608,515	–	608,515	–
Contraídos em anos anteriores	–	35,393	–	35,393	35,393	–	35,393	–
Subtotais	–	643,908	–	643,908	643,908	–	643,908	–
Totais	13,612	4 519,440	75,985	4 595,425	4 502,289	50,488	4 552,777	56,260

(*a*) Saldo do produto dos empréstimos emitidos no «período complementar» de 1996 não utilizado na cobertura das necessidades de financiamento daquele ano.

Nos pontos seguintes procede-se à análise da aplicação do produto dos empréstimos contraídos na ordem interna e externa.

7.4.1 — Aplicação do produto dos empréstimos internos

A aplicação em 1997 do produto dos empréstimos internos emitidos pelo Estado ao abrigo da Lei do Orçamento para aquele ano, foi a que se apresenta em síntese, no quadro seguinte:

(Em milhões de contos)

Empréstimos	Saldo do ano económico de 1996	Produto das emissões (LO/97)			Aplicações			Saldo para o ano económico de 1998
		Em 1997	No período complementar	Total	Despesa orçamental	Operações de tesouraria	Total	
Bilhetes do Tesouro	–	2 256,088	–	2 256,088	2 256,088	–	2 256,088	–
Certificados de aforro	–	278,635	–	278,635	278,635	–	278,635	–
OT — Rendimento variável		1 102,174	75,985	1 416,794	1 323,658	(*a*) 50,488	1 374,146	56,260
OT — Médio prazo	13,612	238,635	–	–	–	–	–	–
Totais	13,612	3 875,532	75,985	3 951,517	3 858,381	50,488	3 908,869	56,260

(*a*) Financiamento das assunções de passivos efectuadas ao abrigo do artigo 61.º da Lei do Orçamento para 1997, e pagamentos efectuados no ano em apreço referentes a regularizações de situações do passado autorizadas em 1996.

([109]) Cf. o parecer sobre a CGE/96, vol. I, p. 33.

7.4.1.1 — Empréstimos emitidos no ano

7.4.1.1.1 — Bilhetes do Tesouro

No decurso do ano o produto das emissões de Bilhetes do Tesouro totalizou 2256,088 milhões de contos.

Até ao ano em apreço o produto das emissões de Bilhetes do Tesouro foram utilizadas, na sua quase totalidade, na amortização de anteriores emissões destes títulos. Todavia, a partir de 1997 as referidas amortizações passaram a processar-se por via orçamental, pelo que o produto das emissões acima referido foi aplicado, integralmente, no financiamento da execução orçamental.

7.4.1.1.2 — Certificados de aforro

O valor do produto de emissão de certificados de aforro ascendeu a 278,635 milhões de contos inferior em 10,989 milhões de contos ao valor de emissão contabilizado no mapa V-2 — «Movimento da dívida pública efectiva a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público».

Esta diferença é explicada, como em anos anteriores, pelos diferimentos de um mês nas transferências para o Tesouro do produto das emissões, como a seguir se indica:

	Em milhões de contos
Valor entregue em 1997 respeitante ao produto de emissões de 1996	(1,468)
Valor do produto de emissões de 1997 a entregar em 1998	12,456
	10,988

O produto das emissões foi totalmente aplicado no financiamento genérico de despesas orçamentais.

7.4.1.1.3 — Empréstimos de médio e de longo prazos

7.4.1.1.3.1 — Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável (OTRV) e Obrigações do Tesouro — Médio prazo

O produto das emissões de dívida de médio e de longo prazos efectuadas ao abrigo da Lei do Orçamento totalizou 1416,794 milhões de contos, assim distribuídos:

a) Emitidos até 31 de Dezembro de 1997:	Em milhões de contos	
Obrigações do Tesouro — OTRV	102,174	
Obrigações do Tesouro — Médio prazo	1 238,635	1 340,809
b) Emitidos no «período complementar»:		
Obrigações do Tesouro – Médio prazo		75,985
Total		1 416,794

A rubrica «Empréstimos internos — 1997» do mapa V-1, que engloba estes dois empréstimos, apresenta como valor do respectivo produto 1328,430 milhões de contos. A diferença relativamente ao valor acima indicado, 88,364 milhões de contos, resulta de não estar ali incluído o produto das emissões de «OT — Médio prazo» efectuadas no «período complementar», no montante de 75,985 milhões de contos, e o produto do empréstimo «OTRV, 1997-2004», no valor de 12,379 milhões de contos, emitido em 1997 ao abrigo da respectiva Lei do Orçamento, incorrectamente inscrito em «Empréstimos internos — 1996».

No respeitante aos empréstimos emitidos no «período complementar» para as receitas, que, no que se refere à emissão de dívida para financiamento da execução orçamental, teve por finalidade permitir o ajustamento das emissões às necessidades efectivas, por forma a minimizar os custos inerentes a emissões excessivas, como se referiu no parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, verificou-se, contudo, que do total do produto das emissões, 75,985 milhões de contos, 56,260 milhões de contos transitaram para o ano seguinte, apenas tendo sido aplicados na cobertura das necessidades de financiamento de 1997, 19,725 milhões de contos, cerca de 26 % do produto das emissões.

Registou-se, portanto, um importante excesso do valor das emissões sobre as necessidades de financiamento que visavam cobrir, em aparente contradição com os objectivos pretendidos, tendo em conta ainda que, de acordo com o artigo 8.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril, decreto-lei de execução orçamental, aquelas emissões se poderiam efectivar até 15 de Fevereiro de 1998, enquanto o «período complementar» para o pagamento de despesas terminava em 23 de Janeiro para os serviços integrados na reforma da administração financeira do Estado, e em 31 de Janeiro para os restantes, alíneas *c*) e *d*) do n.º 1 do mesmo artigo, o que permitiria uma estimativa bem mais exacta do valor das emissões a efectuar.

Sobre este assunto, aquele Instituto fez as seguintes observações:

> *[...].*
>
> *4 – No que respeita aos assuntos apontados e quanto à utilização do período complementar de financiamento, embora seja sempre possível e desejável melhorar a eficiência, não se partilha a opinião de que a autorização para a emissão no período complementar tenha sido «ineficientemente utilizada». De facto, com o recurso ao período complementar, conseguiu-se evitar o risco de sobredimensionar o* stock *da dívida pública no final do ano, sabendo-se que o valor desse momento é o relevante para as avaliações e comparações internacionais e que não é possível utilizar — quer para financiamento, quer para consolidação de valores — o elevado saldo de tesouraria cuja acumulação contemporânea essa sobredimensão origina. Como se sabe, o montante exacto das necessidades de financiamento só é conhecido* a posteriori *— e às vezes muito tardiamente, quando há correcções à Conta e uma vez que esta só é fechada vários meses mais tarde — pelo que, quando essas necessidades se reduzem significativamente face ao previsto e ou orçamentado — como foi o caso da execução orçamental de 1997 — há uma importante componente de incerteza sobre o exacto recurso a endividamento que é necessário. Esta incerteza não existe quando as necessidades correspondem (ou excedem prospectivamente) o limite orçamental de endividamento, uma vez que tal limite, ao ser preenchido, se torna uma restrição activa.*
>
> *5 — No cenário de incerteza sobre o valor exacto das necessidades de financiamento e sendo estas muito inferiores ao limite de endividamento, o eventual subfinanciamento será muito mais grave — constituiria uma ilegalidade, dado que se teria realizado despesas sem cobertura em receita orçamental — do que o sobrefinanciamento — neste caso o excesso de fundos obtido é utilizável no financiamento da execução orçamental subsequente. Assim e nessa incerteza, parece incontroverso que a prudência recomende o recurso cautelar a sobrefinanciamento marginal. E o sobrefinanciamento de 1997 parece, de facto, marginal face ao montante das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental.*
>
> *6 — Por outro lado, se o sobrefinanciamento tiver lugar durante o período complementar não tem consequências em termos de custos, uma vez que o financiamento agregado obtido durante o tempo em que co-existe o período complementar do ano precedente com a execução orçamental do ano corrente é planeado integradamente, tendo em conta as necessidades conjuntas e as disponibilidades de tesouraria. Ou seja, o montante de financiamento total contraído em Janeiro seria sempre o mesmo, só variando a sua afectação, quer ao período complementar do ano precedente, quer à execução orçamental do ano em curso. Assim, o excesso de financiamento afecto à execução orçamental de 1997, é integral — e, na prática, imediatamente — utilizado no financiamento das necessidades da execução orçamental de 1998, como o seria se tivesse sido, de início, afecto a esta execução orçamental. Simplesmente, neste caso e como se referiu, se se tivesse tomado a decisão — em Janeiro de 1998 — de afectar à execução orçamental de 1997 apenas 19,7 milhões de contos do financiamento obtido nesse mês, e se se viesse a verificar mais tarde — no fecho da Conta — que as necessidades de financiamento tinham sido superiores ao então previsto, ter-se-ia incorrido numa ilegalidade, seguramente muito mais grave do que um nível de eficácia subóptimo.*

A afirmação de que o excesso do valor das emissões sobre as necessidades de financiamento que visavam cobrir, estava em aparente contradição com os objectivos pretendidos com a criação do «período complementar» para as receitas, no tocante à emissão de dívida pública, foi feita no pressuposto de que tal período se destinaria a permitir o ajustamento das emissões às necessidades efectivas, tendo em conta os pagamentos a efectuar no «período complementar» para as despesas, por forma a minimizar os custos inerentes a emissões excessivas.

Esta interpretação, constante do projecto de parecer sobre a CGE/96 ([110]), remetido ao IGCP para audição, foi partilhada por aquele Instituto, que nas observações então feitas, afirmou que:

> *O período complementar de financiamento foi criado precisamente com a intenção de evitar que o Estado tivesse que antecipar, até ao final do ano civil correspondente ao exercício orçamental, a to-*

([110]) Cf. o parecer sobre a CGE/96, capítulo VII — «Dívida pública»; ponto 7.4 — «Aplicação do produto dos empréstimos», p. 358.

talidade dos financiamentos necessários para satisfazer as necessidades de despesa pública que apenas se efectiva no ano subsequente, no período complementar de despesa. Essa antecipação de financiamentos, não só «inflacionava» o stock *da dívida em 31 de Dezembro, como originava custos financeiros para o Estado, que poderiam (e deveriam) ser evitáveis»* ([111]).

Do que precede, resulta que a finalidade do «período complementar» para a emissão de dívida pública seria o ajustamento da emissão de dívida pública às necessidades efectivas de financiamento, mas apenas no referente ao apuramento das despesas cujo pagamento ocorreria no respectivo «período complementar», e não ao valor global das necessidades de financiamento.

Como salienta o Instituto de Gestão do Crédito Público nas suas observações, o montante exacto das necessidades de financiamento só é conhecido *a posteriori.* Com efeito, o montante das necessidades globais de financiamento apenas é conhecido quando do encerramento da Conta pela Direcção-Geral do Orçamento, e tal encerramento, ao menos nos anos mais recentes, apenas tem tido lugar no 4.º trimestre, por dificuldades de apuramento da receita efectiva, pelo que a possibilidade de emitir dívida no início do ano subsequente ao exercício orçamental, ao abrigo da respectiva lei do orçamento, seria irrelevante caso o objectivo fosse o ajustamento entre o valor das emissões e tais necessidades.

Todavia, nas observações agora feitas, o Instituto de Gestão do Crédito Público altera a sua posição, ignorando o «período complementar» para pagamento de despesas, e apresenta o «cenário de incerteza» sobre o valor exacto das necessidades globais de financiamento como justificação para o excesso das emissões do «período complementar» relativamente a tais necessidades.

Deste modo, as observações do IGCP vêm recolocar a questão da real finalidade da criação de um «período complementar» para a emissão de dívida pública, através do artigo 7.º da Lei do Orçamento para 1996, e clarificada pelo artigo 9.º da Lei n.º 7/98, de 3 de Fevereiro, «Regime geral de emissão e gestão da dívida pública».

Relativamente a esta questão apenas se retira das considerações do IGCP que o recurso ao «período complementar», não tendo consequências em termos de custos, permitiu evitar o risco de «sobredimensionamento» do *stock* da dívida pública no final do ano, sendo o valor desse momento o relevante para as avaliações e comparações internacionais.

O Tribunal, embora sensível à nova argumentação apresentada pelo IGCP, reserva-se aprofundar a questão em pareceres futuros.

Sobre esta questão, importa salientar, contudo, que, como se referiu no parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, as emissões no «período complementar» têm consequências ao nível da clareza e transparência das contas públicas. Com efeito, a imputação a determinado ano, para financiamento da execução orçamental, do produto de empréstimos emitidos no ano seguinte, origina, inevitavelmente, divergências entre o valor das emissões efectuadas no próprio ano e o montante total do produto de empréstimos afecto à cobertura das necessidades de financiamento, através da «puxada» a receita do Estado; entre estas receitas e as verbas entradas nos cofres do Tesouro até ao final do ano, provenientes da emissão de dívida nesse período, e suscita igualmente problemas, para os quais ainda não se encontrou solução satisfatória, no respeitante à contabilização das verbas provenientes do produto das emissões em causa nas contas do Tesouro.

Retomando a análise da aplicação do produto das emissões de «OT — Médio prazo» e «OTRV», que é efectuada conjuntamente, dado não ter sido possível obter junto da Direcção-Geral do Tesouro e do Instituto de Gestão do Crédito Público elementos que permitissem discriminar as aplicações do produto de cada um destes empréstimos, contabilizadas na mesma conta de operações de tesouraria, verificou-se que, em temos globais, o produto destes empréstimos foi aplicado da seguinte forma:

	(Em milhões de contos)
Financiamento genérico de despesas orçamentais ...	1 306,161
Por operações de tesouraria — financiamento de assunção de passivos e regularizações diversas (operações autorizadas em 1997)	41,995
	1 348,156

No respeitante às aplicações efectuadas para pagamento de encargos decorrentes da assunção de passivos e regularizações diversas, é de referir que a Lei do Orçamento para 1997, no seu artigo 61.º — «Aquisição de activos e assunção de passivos», autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, com a faculdade de delegar, a:

a) Adquirir créditos e assumir passivos de sociedades anónimas de capitais públicos e participadas, de empresas públicas e de estabelecimentos fabris das Forças Armadas no contexto de planos estratégicos de reestruturação e saneamento financeiro e de processos de extinção;
b) Assumir os passivos do Grémio dos Armadores de Pesca de Arrasto e da Fábrica-Escola Irmãos Stephens, S. A., independentemente da conclusão dos respectivos processos de liquidação e extinção.

Pela Lei n.º 130-C/97, de 31 de Dezembro, foi aditada a este artigo uma nova alínea com a seguinte redacção:

[...];
c) A assumir passivos da Região Autónoma da Madeira vencidos e a vencer em 1997, até ao limite de 10,5 milhões de contos.

Por sua vez o artigo 62.º, «Regularizações», autorizou o Governo, através do Ministro das Finanças, também com a faculdade de delegar, a regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado, designadamente as seguintes:

a) Execução de contratos de garantia ou de outras obrigações assumidas por serviços e organismos dotados de autonomia administrativa e financeira extintos ou a extinguir em 1997;
b) Responsabilidades decorrentes do processo de descolonização em 1975 e anos subsequentes;
c) Responsabilidades decorrentes do recálculo dos valores definitivos das empresas nacionalizadas, nos termos do Decreto-Lei n.º 332/91, de 6 Setembro, bem como da determinação de indemnizações definitivas devidas por nacionalizações na zona da Reforma Agrária, respeitante a juros de anos anteriores, e da celebração de convenções de arbitragem ao abrigo do Decreto-Lei n.º 324/88, de 23 de Setembro.

Para financiamento das operações atrás descritas, o artigo 72.º da Lei do Orçamento, autorizou o Governo a aumentar o endividamento líquido global directo para além do que é indicado no artigo 71.º — «Financiamento do Orçamento do Estado», até ao limite de 180 milhões de contos, acrescido do montante não utilizado da autorização concedida pelo artigo 62.º da Lei do Orçamento para 1996.

No quadro seguinte apresenta-se uma síntese das operações autorizadas em 1997 ao abrigo das disposições legais invocadas, procedendo-se depois à sua análise e apreciação:

Entidades/situações	Montante	Entidades credoras
Assunção de passivos — artigo 61.º:		
Alínea *a*):		
TAP – Air Portugal, S. A.	40 000 000	Instituições de crédito.
CTM/CNN — PORTMAR — indemnizações	7 062	Trabalhadores abrangidos por processo de despedimento colectivo.
CRCB – Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, S. A. — pagamento antecipado de um empréstimo avalizado pelo Estado.	1 550 521	Sindicato bancário liderado pelo BNU.
Alínea *b*):		
FEIS — Fábrica-Escola Irmãos Stephens, S. A. — assunção de dívidas decorrentes da liquidação da FEIS.	437 514	IEFP, IAPMEI, BNU e Securitas, S. A.

([111]) Cf. o parecer sobre a CGE/96, vol. II, anexos, p. 306.

Entidades/situações	Montante	Entidades credoras
Alínea *c*):		
Região Autónoma da Madeira (RAM)	10 387 264	Banco de Portugal; consórcio bancário.
Regularizações de responsabilidades decorrentes de situações do passado — artigo 62.º:		
Alínea *a*):		
Ex-Fundo de Fomento de Habitação (FFH) — recálculo de dívida transmitida.	26 156	Caixa Geral de Depósitos.
Alínea *b*):		
Encargos de descolonização — reembolso de pagamentos a pensionistas do ex-Banco de Angola.	559 891	Banco Mello Comercial, S. A.
Total	52 968 408	

De referir que, do valor total do quadro apenas foram efectivamente regularizadas em 1997 operações no valor de 52,382 milhões de contos. Aquele valor representa o montante das assunções e regularizações autorizadas no ano, apenas se tendo concretizado no início de 1998 as regularizações autorizadas ao abrigo do artigo 62.º da Lei do Orçamento, no montante de 586 047 contos.

Do referido montante de 52,382 milhões de contos, 10,387 milhões de contos referentes a encargos decorrentes da assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira foram pagos pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, por via orçamental, utilizando a dotação para amortização de dívida pública inscrita no capítulo 07 — «Encargos da dívida pública», do orçamento do Ministério das Finanças.

Os restantes 41,995 milhões de contos, bem como 8,494 milhões de contos respeitantes a operações autorizadas em 1996, foram pagos, ilegalmente, por operações de tesouraria, com violação do artigo 108.º da CRP, o artigo 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado e o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro.

Deste procedimento resultou a subavaliação das despesas efectuadas no ano, e do défice orçamental, no valor total dos pagamentos efectuados, 50,489 milhões de contos (= 41,995 + 8,494).

Ouvida sobre esta questão, as observações da Direcção-Geral do Tesouro são de teor idêntico às que tem vindo a fazer desde há vários anos ([112]):

> *[...] reafirma-se, quanto à matéria, que a cobertura financeira das operações de assunção de passivos e de regularização de situações do passado estava legalmente autorizada, através de disposição específica expressamente consagrada na Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro, lei que aprovou o Orçamento do Estado para 1997.*
>
> *[...] o Governo, nos termos do artigo 72.º da Lei do Orçamento do Estado para 1997 estava legalmente autorizado a emitir dívida pública para fazer face ao financiamento das operações de aquisição de créditos, assunção de passivos e regularizações de situações do passado.*
>
> *Nessa conformidade, e em observância do regime estabelecido na Lei do Orçamento do Estado, os pagamentos foram efectuados mediante a utilização do produto dos empréstimos, cuja emissão fora legalmente autorizada para essa finalidade.*
>
> *Nesse contexto, afigura-se que deveriam ser suprimidas as referências a ilegalidade e violação da lei.*
>
> *[...].*
>
> *Relativamente à menção acerca dos pagamentos por operações de tesouraria, assinala-se que a dívida pública emitida teve necessariamente de ser contabilizada em adequada rubrica de operações de tesouraria e que os pagamentos em causa, dada a sua cobertura financeira, tiveram de ser processados através dessa rubrica.*
>
> *Contudo, tal procedimento não obsta a que se verifique um impacte sobre as despesas e, consequentemente, sobre o défice, traduzido num aumento das despesas dos anos posteriores, em resultado do pagamento do serviço da dívida pública emitida.*
>
> *[...].*

Sobre estas considerações há que referir o seguinte:

Os pagamentos em causa foram processados por operações de tesouraria não devido à sua cobertura financeira mas, tão-somente, por não terem sido inscritas, como deveriam, no Orçamento do Estado, consubstanciado nos mapas orçamentais a que se refere o artigo 12.º, n.º 1, da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, as dotações necessárias para fazer face a estes encargos. Foi este, aliás, o procedimento adoptado relativamente às despesas com a assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira pagas pelo IGCP. Sobre a ilegalidade do pagamento de despesas públicas por operações de tesouraria remete-se, de novo, para o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 267/88, de 29 de Novembro, designadamente os seus capítulos V e VI, publicado no *Diário da República,* 1.ª série, de 21 de Dezembro de 1988.

Os reflexos em défices orçamentais futuros decorrentes do pagamento dos encargos com os juros da dívida emitida, ocorreriam, de igual forma, se os encargos em causa tivessem sido processados, como deveriam, por via orçamental, pois estas despesas teriam igualmente de ser financiadas com o produto dos empréstimos emitidos — convertidos em receita orçamental, «Passivos financeiros» —, em nada contribuindo, portanto, para «compensar» a subavaliação do défice de 1997.

Salienta-se que, com excepção do argumento, insustentável, apresentado sobre esta questão no parecer relativo à Conta do ano transacto, a DGT, mais uma vez, não contesta a violação da CRP e da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

1 — *Assunção de passivos de sociedades anónimas de capitais públicos e participadas e de empresas públicas:*

1.1 — TAP — Air Portugal, S. A. — O «Plano Estratégico e de Saneamento Económico-Financeiro» da TAP, «PESEF», prevê a assunção pelo Estado de passivos da empresa, em 1997, até ao limite de 40 milhões de contos.

A concessão de auxílios estatais para saneamento financeiro da TAP, consignados no referido Plano, destinavam-se a ser aplicados no período compreendido entre 1994 e 1997, sob a forma de aumento do capital social no valor de 180 milhões de contos, a realizar ao longo dos quatro anos (50 milhões de contos em 1994 e 1995 e 40 milhões em 1996 e 1997).

Nos termos do Direito Comunitário, a concretização da operação em causa carecia de aprovação do Plano Estratégico pela Comunidade Europeia, a qual foi concedida em 6 de Julho de 1994.

Todavia, a aprovação dos apoios a conceder nos anos seguintes ficou condicionada à avaliação dos progressos alcançados pela empresa na prossecução dos objectivos estabelecidos no PESEF, tendo a quarta e última parcela, a conceder no ano em apreço, sido aprovada por deliberação da Comissão Europeia de 16 de Abril de 1997.

Face a esta deliberação, e ao abrigo da alínea *a*) do artigo 61.º da Lei do Orçamento, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (SETF), através de despacho de 17 de Junho de 1997, em substituição do Ministro das Finanças nos termos do despacho n.º 45/95-XIII, de 12 de Dezembro ([113]), autorizou a assunção de passivos da TAP até ao referido limite de 40 milhões de contos, aprovando igualmente a minuta do respectivo contrato, a qual foi visada pelo Tribunal de Contas em 26.06.97.

As operações objecto de assunção integraram os montantes de capital, e respectivos juros, dos empréstimos contraídos pela TAP a seguir discriminados:

a) Capital em dívida relativo a uma linha de crédito aberta junto do ABN AMRO Bank, em 8 de Maio de 1997, no montante de 10 milhões de contos;

([112]) Com excepção apenas da sua resposta ao parecer sobre a CGE/96, em que procurou defender que, dada a especificidade destas operações, o regime legal aplicável não seria o definido na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, mas o consagrado na respectiva Lei do Orçamento.

([113]) Através do qual o Ministro das Finanças determinou que, nas suas ausências e impedimentos, fosse o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças a assegurar a sua substituição.

b) Capital em dívida relativo a uma linha de crédito aberta junto do Banco Totta & Açores, S. A., em 9 de Julho de 1996, no montante de 17 milhões de contos, que beneficiou de aval do Estado;
c) Capital em dívida relativo a uma linha de crédito contratada com um consórcio bancário, de que é agente o Banque Indossuez, em 15 de Janeiro de 1997, no montante de 9 304 782 366$ (correspondente a USD 54 272 696,00);
d) Quintas semestralidades de dois contratos celebrados com um consórcio bancário de que era agente o Crédit Lyonnais, em 22 de Dezembro de 1994, no montante total de 2 439 518 041$ (correspondente a USD 14 249 521,26), sendo 1 597 996 426$ de capital e 841 521 615$ de juros, ambos avalizados pelo Estado;
e) Prestações de juros, no montante total de 161 812 806$, de dois contratos celebrados em 22 de Dezembro de 1994 com um consórcio bancário de que era agente o Crédit Lyonnais, que beneficiaram de aval do Estado;
f) Parte da quinta semestralidade referente a um contrato celebrado em 22 de Abril de 1995 com um consórcio bancário de que era agente o Banque Indossuez, no valor de 1 093 886 787$, do qual 803 254 376$ correspondiam ao capital em dívida e 290 632 411$ a juros, por forma a perfazer o montante de 40 milhões de contos de passivos a assumir, que beneficiou igualmente de aval do Estado.

Para a liquidação destes encargos a Direcção-Geral do Tesouro procedeu à transferência daquelas importâncias para a TAP, por operações de tesouraria, utilizando o produto dos empréstimos emitidos ao abrigo do artigo 72.º da Lei do Orçamento.

Relativamente a outros encargos associados a estes empréstimos, o seu pagamento, nos termos do contrato de assunção, permaneceu a cargo da TAP.

De referir ainda que, no âmbito da reestruturação financeira da TAP, e em cumprimento das determinações constantes da referida deliberação da Comissão Europeia de 6 de Junho de 1994, foi realizada em 9 de Dezembro de 1997 a escritura de aumento do capital social em 180 milhões de contos, por incorporação de reservas e entradas em numerário.

1.2 — CTM/CNN — PORTMAR. — Como se relatou nos pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 1992, 1994 e 1995, o Estado pagou naqueles anos, nos termos do despacho n.º 42/91-F-XII, de 21 de Novembro, do Secretário de Estado das Finanças, indemnizações no valor de cerca de 286 000 contos a trabalhadores das ex-CTM/CNN, extintas pelos Decretos-Leis n.º 137/85 e 138/85, de 3 de Maio, que haviam ingressado na Portline, tendo sido posteriormente abrangidos por processos de despedimento colectivo.

Em 1997, no âmbito de um processo de despedimento colectivo na PORTMAR — Agência de Navegação, L.da, empresa participada da Portline, por alegadas causas de ordem económica e financeira, a empresa remeteu ao presidente da comissão liquidatária da CTM e CNN uma listagem de trabalhadores abrangidos por tal situação, oriundos igualmente das referidas empresas, que requereram ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças que lhes fosse aplicado o despacho acima mencionado.

Neste contexto, a comissão liquidatária da CTM/CNN procedeu ao cálculo das indemnizações a que tinham direito, resultando desse apuramento um montante total de 7 062 168$, tendo o seu presidente, por ofício de 4 de Julho de 1997, considerando ser aplicável àqueles trabalhadores o referido despacho do Secretário das Finanças n.º 42/91-F-XII, de 21 de Novembro, remetido ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças a relação dos trabalhadores a indemnizar e respectivos montantes.

Analisada a situação pelos Serviços da DGT, em informação de 3 de Novembro de 1997, foi proposto o pagamento das indemnizações em causa através do mecanismo previsto no artigo 61.º da Lei do Orçamento. Pelo despacho n.º 1697/97, de 6 de Novembro, o SETF exarou despacho favorável, colocando a questão à consideração do Ministro das Finanças, que, por despacho de 14 de Novembro de 1997, deu o seu acordo ao procedimento proposto, na sequência do que a DGT transferiu a referida importância de 7 062 168$ para a comissão liquidatária, para pagamento das indemnizações, mediante saídas de fundos por operações de tesouraria com contrapartida no produto de empréstimos internos emitidos no ano.

1.3 — CRCB — Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, S. A. — Na sequência da liquidação da Comissão Reguladora do Comércio de Bacalhau, o Decreto-Lei n.º 225/86, de 12 de Agosto, criou a empresa em epígrafe, com o Estado como único accionista, tendo por finalidade o comércio, importação e exportação de produtos de pesca.

Considerando o desenvolvimento registado nesta área ao nível da iniciativa privada, tornando dispensável que o Estado fosse proprietário de uma empresa no sector, a inadequação da estrutura operacional da CRCB a essa nova dinâmica e a dificuldade de rentabilizar os recursos colocados à disposição da sociedade (114), o Decreto-Lei n.º 151-A/97, de 18 de Junho, determinou a dissolução da empresa, dispondo o seu artigo 3.º, n.º 1, que os empréstimos avalizados pelo Estado à CRCB, S. A., fossem transmitidos para o Estado, com efeitos reportados a 31 de Maio de 1997.

Estando ainda em curso o processo de aprovação do referido Decreto-Lei n.º 151-A/97, e vencendo-se em 30 de Junho a 2.ª prestação de um empréstimo contraído junto de um sindicato bancário liderado pelo BNU, no montante de 2 150 000 contos, avalizado pelo Estado em 1995, a Direcção-Geral do Tesouro, em informação de 9 de Junho, solicitou orientação superior sobre uma proposta da empresa no sentido da liquidação pelo Estado, através da DGT, da totalidade do capital em dívida, e respectivos juros, no valor total de 1 550 521.096$, sendo 1 505 000 000$ de capital e 45 521 096$ de juros.

Na referida informação a DGT propunha que, caso a proposta da CRCB merecesse a concordância superior, o pagamento se efectuasse ao abrigo dos artigos 61.º, alínea *a*), e 72.º, mediante a utilização do produto de empréstimos.

Tal pagamento foi autorizado pelo despacho n.º 865/97 do SETF, de 17 de Junho, em substituição do Ministro das Finanças, no pressuposto de que o decreto-lei de dissolução da empresa fosse publicado até à data do vencimento, e efectuado pela DGT em 2 de Julho de 1997 por operações de tesouraria, nos termos propostos. Com vista à reclamação daquela importância no âmbito do processo de liquidação da empresa, foi remetida pela DGT ao administrador liquidatário da CRCB a respectiva certidão de dívida.

1.4 — FEIS — Fábrica-Escola Irmãos Stephens, S. A. — A Fábrica-Escola Irmãos Stephens (FEIS), fundada em 1769, na Marinha Grande, sob a designação de Real Fábrica de Vidros, foi constituída como empresa pública através do Decreto-Lei n.º 194/77, de 14 de Maio, apresentando desde então uma exploração fortemente deficitária, apenas sobrevivendo devido ao apoio do Estado através de subsídios e dotações de capital.

Deste modo, e considerando «[...] a notória falta de vocação do Estado para assegurar a gestão das empresas cuja actividade se desenvolve em sectores cuja laboração é tradicionalmente assegurada pela iniciativa privada, como é o caso da indústria vidreira» o Decreto-Lei n.º 98/91, de 2 de Março, transformou a empresa em sociedade anónima, com a designação de Fábrica-Escola Irmãos Stephens, S. A., com vista à posterior alienação total das acções representativas do seu capital social, inteiramente detido pelo Estado.

Na prossecução deste objectivo, foram efectuadas diversas consultas junto de empresas e grupos económicos, nacionais e estrangeiros, com vista ao seu eventual interesse na aquisição da empresa, garantindo-se que a alienação seria precedida do saneamento financeiro da FEIS, as quais, porém, se revelaram infrutíferas.

Perante o agravamento da situação financeira da FEIS, foi decidido, por deliberação do Conselho de Ministros de 14 de Maio de 1992, o encerramento definitivo da empresa, com fundamento no seu «persistente desequilíbrio económico-financeiro estrutural».

Em assembleia geral da sociedade, realizada em 15 de Junho de 1992, foi deliberada a dissolução da FEIS, e nomeada uma comissão liquidatária incumbida, designadamente, de proceder à liquidação do passivo e realização do activo patrimonial da empresa, com ressalva para o património destinado à constituição do Museu do Vidro da Marinha Grande.

Pelo despacho n.º 738/95-FIN, de 28 de Julho, do Secretário de Estado das Finanças foram aprovados o relatório final de liquidação e os documentos de prestação de contas relativos ao período de 15 de Junho de 1992 a 31 de Dezembro de 1994, apresentados pela comissão liquidatária.

Em informação de 3 de Junho de 1997 a Direcção-Geral do Tesouro fez o ponto da situação da regularização das dívidas da FEIS, propondo a sua liquidação nos termos dos artigos 61.º e 72.º da Lei do Orçamento, utilizando o produto dos empréstimos internos emitidos no ano com essa finalidade, com excepção de uma dívida à DGT no montante de 1,4 milhões de contos (valor reportado a 31 de Dezembro de 1996), a regularizar após a transferência para o Estado do património da empresa.

Nos pontos seguintes procede-se à análise das dívidas da FEIS objecto de regularização em 1997.

a) IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional. — Por despachos do Secretário de Estado do Emprego de 30 de Novembro de 1982 e 17 de Janeiro de 1983, foram concedidos à FEIS dois empréstimos, sem juros, até ao montante total de 29 355 000$, para pagamento de salários em atraso, tendo o total dos desembolsos totalizado 25 586 435$, importância a ser reembolsada em 36 prestações mensais.

No entanto, apesar da concessão de várias prorrogações do prazo de reembolso, e a posterior fixação, por despacho de 10 de Abril de 1987 do Ministro do Trabalho e da Segurança Social, de um novo plano de

(114) De acordo com documentação consultada, até 31 de Maio de 1997 a empresa havia acumulado prejuízos da ordem dos 5,5 milhões de contos.

reembolso da dívida, nos termos do qual «o não pagamento de uma das prestações envolve o vencimento de todas as restantes e desencadeará o processo de cobrança coerciva de todos os montantes em dívida», a FEIS apenas amortizou 9 230 000$, valor correspondente às 13 primeiras prestações, ficando por liquidar 16 356 435$.

Face a esta situação, e conforme previsto no referido despacho, foi instaurado pelo IEFP um processo de execução fiscal para cobrança de 30 425 208$, valor correspondente ao capital em dívida, 16 356 435$, acrescido de juros de mora vencidos até 26 de Outubro de 1994, no âmbito do qual foi efectuada, em Novembro de 1995, a penhora do conjunto de imóveis que constituem a denominada «Zona Histórica» da FEIS.

Todavia, em informação de 2 de Fevereiro de 1996, a DGT, no sentido de evitar a venda dos bens penhorados, mandados afectar ao património do Estado por deliberação do Conselho de Ministros, propôs o pagamento da dívida da FEIS por operações de tesouraria, através do mecanismo previsto no artigo 61.º da Lei do Orçamento. Sobre esta informação o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças exarou o despacho n.º 268/96, de 5 de Fevereiro, concordando com o proposto e determinando que fosse solicitado o levantamento das penhoras à Ministra para a Qualificação e o Emprego, que, por despacho de 19 de Março de 1996, exarado em parecer favorável do IEFP concordou com a suspensão do processo de execução fiscal até à liquidação da dívida.

Efectuado o apuramento do valor em dívida, que, em 31 de Dezembro de 1996, totalizava 34 751 821$, incluindo 18 395 386$ de juros, a DGT solicitou ao IEFP a redução do valor dos juros, invocando um despacho do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, n.º 85/94, de 25 de Janeiro, em que este referia as dificuldades na regularização das dívidas da FEIS a organismos públicos, tendo a Ministra para a Qualificação e o Emprego acedido à solicitação da DGT, concedendo o perdão da totalidade dos juros através de despacho de 17 de Maio de 1997, exarado, igualmente, em parecer favorável do IEFP, fixando-se assim o valor a liquidar em 16 356 435$.

b) IAPMEI — Instituto de Apoio ás Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento. — Em 1985, 1986 e 1990 o IAPMEI concedeu à FEIS três empréstimos, nos valores de 88 950 contos, 3000 contos e 15 000 contos, respectivamente.

Relativamente a estes empréstimos a FEIS não efectuou qualquer reembolso, daí resultando que, reportada a 31 de Dezembro de 1996, a dívida ao IAPMEI ascendia a 234 121 701$, correspondendo 106 950 000$ ao capital mutuado e 127 171 701$ a juros de mora.

No âmbito do processo de regularização das dívidas da FEIS, a DGT invocou igualmente o despacho n.º 85/94, de 25 de Janeiro, do Secretário de Estado Adjunto e das Finanças, para solicitar a redução dos juros, tendo o IAPMEI, tal como o IEFP, prescindido da totalidade dos juros.

c) Banco Nacional Ultramarino (BNU). — Com vista ao saneamento económico-financeiro da FEIS, foi celebrado, em 5 de Maio de 1981, um protocolo financeiro com um consórcio bancário liderado pelo BNU, para consolidação dos créditos detidos por aqueles bancos em 31 de Maio de 1980, a liquidar através da emissão de um empréstimo obrigacionista.

No âmbito desse acordo, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 146/78, de 19 de Junho, foi autorizada pela Portaria n.º 584/81, de 10 de Julho, dos Ministros das Finanças e do Plano e da Indústria e Energia, a emissão de obrigações de saneamento financeiro no valor de 133 500 contos para pagamento do valor em dívida, que beneficiaram da garantia do Estado.

Posteriormente, nos termos do n.º 3 da referida portaria, foram autorizadas novas emissões de obrigações para amortização de capital e pagamento de juros dos títulos emitidos inicialmente.

Contudo, face ao incumprimento dos respectivos planos de reembolso, a dívida respectiva, reportada a 31 de Dezembro de 1996, segundo comunicação do BNU, que conduziu este processo, era de 444 555 239$20, distribuídos da seguinte forma:

Capital — 197 800 000$;
Juros vencidos — 113 391 796$30;
Juros de mora — 134 363 442$90.

No seguimento de negociações com o BNU este veio a abdicar dos juros de mora, reduzindo-se assim o montante da dívida a regularizar para 311 191 796$30.

d) Securitas, S. A. — Para vigilância das suas instalações a FEIS celebrou um contrato com a Securitas nos termos do qual se comprometeu a satisfazer trimestral e adiantadamente o preço dos respectivos serviços.

Encontrando-se em falta o pagamento de duas facturas datadas de 30 de Janeiro e 8 de Maio de 1991, foi movida pela Securitas uma acção judicial contra a FEIS que, por sentença de 12 de Outubro de 1995, foi condenada ao pagamento da quantia em dívida, 501 678$, acrescida de juros à taxa legal de 15%, contados a partir da data de vencimento das facturas.

Nestes termos, a importância a liquidar à Securitas, reportada a 31 de Dezembro de 1996, totalizava 954 604$, incluindo 452 926$ de juros, tendo a DGT, como nas situações anteriores, solicitado a redução do valor dos juros, na sequência do que aquela empresa acedeu em reduzir para 70% o montante dos juros em dívida, do que resultou um valor a regularizar de 818 726$.

Por despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças de 5 de Junho de 1997, exarado na informação da DGT de 3 de Junho de 1997, e do Ministro das Finanças, de 25 de Junho de 1997, foi autorizada a regularização das dívidas analisadas nos termos previstos na alínea *b*) do artigo 61.º da Lei do Orçamento, por operações de tesouraria, com contrapartida no produto de empréstimos. O montante assim regularizado totalizou 437 514 007$, distribuídos da seguinte forma:

Entidades	Montante
Instituto do Emprego e Formação Profissional (*a*) ...	18 553 485$00
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	106 950 000$00
Banco Nacional Ultramarino	311 191 796 00
Securitas — Serviços e Tecnologia de Segurança, S. A.	818 726$00
Total	437 514 007$00

(*a*) Inclui custas do processo de execução fiscal no valor de 2 197 050$.

1.5 — Região Autónoma da Madeira. — Como se referiu anteriormente, o artigo 2.º da Lei n.º 130-B/97, de 31 de Dezembro, «Alteração à Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro (Orçamento do Estado para 1997)», aditou uma nova alínea ao artigo 61.º — «Aquisição de activos e assunção de passivos» da Lei do Orçamento, autorizando o Governo a assumir passivos da Região Autónoma da Madeira vencidos e a vencer em 1997, até ao limite máximo de 10,5 milhões de contos.

Ao abrigo desta norma o Ministro das Finanças, por despacho de 31 de Dezembro de 1997, exarado num memorando da mesma data do presidente do conselho directivo do Instituto de Gestão do Crédito Público autorizou a assunção de passivos da RAM no valor de 10 387 264 contos.

Os passivos assumidos compreendiam uma dívida ao Banco de Portugal no valor de 6 999 561 contos e dívidas a diversos bancos relativas a um empréstimo obrigacionista colocado através de um consórcio bancário, no valor total de 3 387 703 contos.

Relativamente a estas dívidas, a relação de passivos a assumir enviada pela RAM, incluía juros no valor de 595 127 251$, que no memorando acima referido se considerou não deverem ser considerados neste processo, salientando-se, designadamente, que a comparticipação nos encargos com juros da RAM se encontrava prevista no artigo 12.º da Lei do Orçamento, que estabelecia expressamente que essa comparticipação seria de 50%.

Esta posição mereceu total concordância do Ministro das Finanças, expressa no despacho acima mencionado, pelo que os pagamentos efectuados se limitaram ao capital em dívida.

Relativamente a esta operação é de salientar que, contrariamente a todas as outras, realizadas ao abrigo dos artigos 61.º e 62.º da Lei do Orçamento, cujos encargos foram liquidados, ilegalmente, por operações de tesouraria, os respectivos encargos foram pagos pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, regularmente, por via orçamental, através da dotação inscrita no orçamento do Ministério das Finanças no capítulo 07 — «Encargos da dívida pública, divisão 02 — «Instituto de Gestão do Crédito Público», subdivisão 01 — «Amortizável interna» e classificação económica. 10.01.06 — «Amortização da dívida — Títulos a médio e a longo prazos — Outros sectores.»

2 — Regularização de responsabilidades decorrentes de situações do passado:

2.1 — Ex-Fundo de Fomento da Habitação (FFH). — Nos termos do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 410/87, de 31 de Dezembro, foram transferidos para a CGD, a título de dação em cumprimento de parte da dívida do ex-FFH à CGD, os créditos que aquele Fundo detinha sobre diversos municípios, resultantes de empréstimos concedidos ao abrigo dos Decretos-Leis n.os 658/74, de 23 de Novembro, e 817/76, de 11 de Novembro, e do despacho conjunto n.º A-218/84-IX, de 20 de Setembro.

De acordo com o artigo 8.º, n.º 1, do referido Decreto-Lei n.º 410/87, competia à comissão liquidatária do ex-FFH, o apuramento dos saldos em dívida de todos os empréstimos concedidos, reportados a 1 de Janeiro de 1988.

O valor dos referidos saldos apurado por aquela comissão cifrou-se em 8 685 877 558$, englobando capital e juros — calculados estes através da aplicação da taxas praticada pela CGD para as operações activas —, montante que compreendia a dívida dos 94 municípios envolvidos, e que, como previsto, foi totalmente transferido para a CGD, reduzindo em igual valor a dívida do ex-FFH para com a CGD, assumida pelo Estado no âmbito do processo de extinção daquele organismo.

Todavia, através de memorando de 27 de Setembro de 1990, a CGD deu conta de dificuldades surgidas no processo de cobrança daqueles créditos junto de alguns municípios.

De facto, e embora a maioria dos municípios envolvidos (70 dos 94) tivessem regularizado incondicionalmente a respectiva dívida, os restantes contestaram os montantes apurados, por discordarem das taxas de juro utilizadas pela comissão liquidatária, e destes apenas 7 a regularizaram, ainda que condicionalmente.

De entre os municípios que não aceitaram a forma de cálculo dos juros pela comissão liquidatária, a Câmara Municipal de Condeixa-a-Nova interpôs uma acção no Tribunal Administrativo de Círculo de Coimbra, requerendo a revisão das taxas de juro aplicadas ao saldo em dívida de dois empréstimos contraídos em 1979 e 1982 junto do ex-Fundo de Fomento de Habitação, cujo valor havia sido transferido para a Caixa Geral de Depósitos (CGD) em 1 de Janeiro de 1988.

Tal pretensão foi satisfeita por sentença de 16 de Março de 1990, que ordenou a redução das taxas de juro para as taxas supletivas legais, decidindo que:

> [...] o débito do Município de Condeixa-a-Nova e actualmente à Caixa Geral de Depósitos é o que resulta do capital mutuado em débito respectivamente em 30 de Junho de 1981 para o empréstimo de 17 718 000$ e em 31 de Dezembro de 1982 para o de 36 600 000$, acrescido de juros à taxa anual de 15% até 18 de Maio de 1983, de 23% a partir desta data e até 24 de Abril de 1987, e de 15% a partir desta data não havendo lugar ao pagamento de juros sobre juros.

Face a esta sentença, foram reformulados os cálculos para apuramento da dívida, do que resultou uma redução relativamente ao montante inicialmente apurado pela comissão liquidatária no valor de 11 523 317$.

Uma vez que, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º e do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 410/87, é da responsabilidade do Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, o pagamento de todas as verbas não cobradas aos municípios, em informação de 11 de Abril de 1997 os Serviços daquela Direcção-Geral elaboraram uma informação sobre a matéria em causa, propondo o pagamento do remanescente referido, acrescido dos juros devidos até à data do pagamento, ao abrigo da alínea *a*) do artigo 62.º da Lei do Orçamento para 1997, com utilização do produto de empréstimos internos emitidos para essa finalidade.

Esta proposta mereceu despachos favoráveis do SETF, de 18 de Agosto de 1997, e do Ministro das Finanças, de 20 de Novembro de 1997, tendo a DGT, já em Janeiro de 1998, efectuado o pagamento à CGD de 26 155 957$, compreendendo 11 523 317$ de capital e 14 632 640$ de juros.

Por último importa sublinhar que, de acordo com a informação disponível, o contencioso aberto com os outros municípios contestantes não tinha sido encerrado até 31 de Dezembro de 1997, pelo que o processo poderá vir a gerar, no futuro, eventuais encargos da mesma natureza.

2.2 — Encargos de descolonização. — Nos termos do Despacho Normativo n.º 185/79, de 20 de Junho, o Ministério das Finanças assumiu os encargos com o pagamento das pensões de reforma e de sobrevivência a favor dos empregados, e seus familiares, do ex-Banco de Angola.

Em execução daquele diploma, a Direcção-Geral do Tesouro, entre 1993 e 1995, reembolsou a União de Bancos Portugueses (UBP), sucessora legal do ex-Banco de Angola, dos encargos suportados com as referidas prestações, tendo despendido com as mesmas, nos anos de 1993, 1994 e 1995 (até final do 3.º trimestre), o montante de 2 695 271 contos, operações analisadas nos pareceres sobre as respectivas Contas Gerais do Estado.

O mencionado despacho, no seu n.º 4, cometia às Secretarias de Estado do Orçamento e dos Assuntos Sociais o estudo da modalidade de transferência destes encargos para o Ministério dos Assuntos Sociais, a partir de 1980, com o adequado reforço do respectivo orçamento.

No entanto, só em finais de 1995 foi publicado o Decreto-Lei n.º 288/95, de 30 de Outubro, extinguindo a Caixa de Previdência dos Empregados Bancários de Angola (CPEBA), não sendo claro, todavia, no respeitante à transferência dos encargos em causa para o Centro Nacional de Pensões (CNP).

Assim, face às dúvidas suscitadas relativamente à interpretação daquele diploma, a partir de finais de 1995 a Direcção-Geral do Tesouro decidiu suspender os pagamentos que vinha processando à UBP, não obstante os continuados pedidos de reembolso por parte daquela entidade bancária.

Com efeito, a União de Bancos Portugueses sustentava que a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 288/95, em nada havia alterado os procedimentos relativamente aos pensionistas do ex-Banco de Angola, posição igualmente partilhada pelo CNP em ofício de 11 de Março de 1996.

No mesmo sentido se veio a pronunciar o Gabinete de Apoio Jurídico da Direcção-Geral do Tesouro, através de parecer de 21 de Fevereiro de 1997, no qual se concluiu não ter o Decreto-Lei n.º 288/95 concretizado o estipulado no n.º 4 do Despacho Normativo n.º 185/79, dado não ter operado a transferência dos aludidos encargos para o CNP.

Em consequência, o pagamento das pensões de reforma e de sobrevivência a favor de empregados ou familiares do ex-Banco de Angola suportados, entretanto, pelo Banco Mello Comercial, S. A. (BMC), em virtude de, em processo de reprivatização, ter adquirido a UBP, teriam de continuar a ser assumidos pelo Ministério das Finanças, tal como determinado pelo Despacho Normativo n.º 185/79.

Na sequência de análise circunstanciada da operação em apreço em informação da Direcção-Geral do Tesouro, de 11 de Dezembro, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, através do despacho n.º 2006, de 22 de Dezembro de 1997, determinou o reembolso ao BMC, ao abrigo da alínea *b*) do artigo 62.º da Lei do Orçamento, até ao montante de 500 000 contos, sujeito a confirmação por aquele banco.

Em aditamento à referida informação de 11 de Dezembro, a DGT elaborou nova informação, em 26 de Dezembro, em que fez o apuramento dos valores a reembolsar no período de Outubro de 1995 a Junho de 1997, no montante de 559 891 137$, calculado com base em mapas enviados pelo BMC, desagregados por mês e por natureza de encargos, dos quais foram considerados, exclusivamente, os montantes relativos a pensões de reforma e sobrevivência, como previsto no despacho normativo citado.

Pelo despacho n.º 2033/97-SETF, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, confirmou o entendimento expresso no despacho acima referido, considerando que se deveria proceder de imediato ao reembolso da importância apurada pelos Serviços da DGT ao BMC, e colocando o assunto à consideração do Ministro das Finanças, que, pelo despacho n.º 1705/97, de 31 de Dezembro, exarado no despacho do SETF, deu o seu inteiro acordo à posição assumida por este.

Em 14 de Janeiro de 1998 a DGT procedeu à liquidação daquela importância, utilizando o produto de empréstimos internos emitidos ao abrigo do artigo 72.º da Lei do Orçamento para 1997.

3 — *Pagamentos efectuados em 1997 com base em autorizações concedidas em 1996.* — Como se referiu no parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, uma parte dos encargos decorrentes de assunções de passivos e regularizações diversas autorizadas naquele ano, apenas foram efectivamente regularizadas mediante pagamentos efectuados no início do ano em apreço.

Em termos líquidos os pagamentos efectuados totalizaram 8 493 852 921$, e destinaram-se às regularizações constantes do quadro seguinte:

(Em contos)

Entidades/situações	Montante	Entidades credoras
Assunções de passivos:		
Fundação São Carlos	331 537 869$00	Vários, BPA.
Fundação Ricardo Espírito Santo Silva	375 000 000$00	Banco Espírito Santo.
Régie Cooperativa Sinfonia — Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada.	151 445 536$00	Instituições de crédito, fornecedores.
Regularizações:		
Encargos com prestações a beneficiários da previdência das ex-colónias.	3 663 393 000$00	IGFSS.
Obrigações assumidas em anos anteriores relativamente ao porte pago	3 972 649 962$00	CTT.
Responsabilidades relativas a encargos com a saúde da Polícia de Segurança Pública.	58 596$00	Fornecedores.
Soma	8 494 084 963$00	
A deduzir (*a*)	232 042$00	
Total	8 493 852 921$00	

(*a*) Respeitante à rejeição de uma transferência interbancária bancária para a GNR, apenas contabilizada no ano em apreço.

7.4.2 — Aplicação do produto dos empréstimos externos

Na ordem externa acentuou-se a tendência para o recurso ao mercado internacional de capitais, através da contratação de empréstimos junto de sindicatos bancários. Foram ainda contratados novos empréstimos junto do BEI, para financiamento parcial de projectos relacionados o melhoramento da rede rodoviária nacional, os quais, porém, não tiveram utilizações no decurso do ano. No entanto, procedeu-se à utilização de empréstimos contraídos em anos anteriores junto do BEI e do BIRD, para financiamento de programas ou projectos integrados no PIDDAC.

No quadro seguinte, apresenta-se em síntese, o produto e respectiva aplicação, dos empréstimos externos contraídos em 1997 e anos anteriores:

Mutuantes/empréstimos	Saldo do ano económico de 1996	Produto das emissões/utilizações (LO/97)			Aplicações			Saldo para o ano económico de 1998
		Em 1997	No período complementar	Total	Despesas orçamentais		Total	
					Projectos PIDDAC	Orçamento de funcionamento		
		(1)	(2)	(1+2)	(3)	(4)	(3+4)	
Contraídos em 1997:								
BEI	–	–	–	–	–	–	–	–
Sindicato dos Bancários	–	608,515	–	608,515	–	608,515	608,515	–
Subtotais	–	608,515	–	608,515	–	608,515	608,515	–
Contraídos em anoss anteriores:								
BEI	–	34,906	–	34,906	34,906	–	34,906	–
BIRD	–	0,487	–	0,487	0,487	–	0,487	–
Subtotais	–	35,393	–	35,393	35,393	–	35,393	–
Totais	–	643,908	–	643,908	35,393	608,515	643,908	–

7.4.2.1— Sindicatos bancários

Em 1997 foram contraídos diversos empréstimos junto de sindicatos bancários para a cobertura de despesas orçamentais.

Para além de terem prosseguido as emissões de «Medium Term Notes» e, no curto prazo, de «Euro Commercial Paper», efectuaram-se emissões nos mercados francês, italiano, holandês, e, pela primeira vez, no mercado espanhol.

O respectivo produto ascendeu a 608,515 milhões de contos, valor que integra o montante de 643,908 milhões de contos apresentado na rubrica «Empréstimos externos — 1997» do mapa V-1, o que representa um importante aumento em relação ao ano anterior, em que o produto destes empréstimos foi de 441,387 milhões de contos.

No quadro seguinte discriminam-se os valores destas emissões, identificadas como no mapa V-2 — «Movimento da dívida pública efectiva a cargo do IGCP», pela data do contrato e respectivo código:

Datas dos contratos	Montantes	
	Contratuais (milhões)	Emissões (milhões de contos)
03-04-97 (551)	FRF 3 000	89,475
30-09-97 (552)	ITL 700 000	72,898
12-11-97 (553)	DEM 200	20,425
18-11-97 (557)	NLG 1 000	90,533
27-11-97 (558)	ESP 12 000	14,501
Vários (*a*) (526)	USD 2 000	86,842
Vários (*b*) (539)	USD 2 000	233,841
Total	–	608,515

(*a*) Cinco emissões no âmbito do Programa «Medium Term Notes» contratado em 1994, com um limite equivalente a USD 2000 milhões, aumentado em 1997 para USD 4000 milhões como referido no ponto 7.2 — «Dívida externa».

(*b*) 31 emissões de curto prazo no âmbito do Programa «Euro Commercial Paper» contratado em 1995, por tempo indeterminado, também com um limite de USD 2000 milhões.

7.4.2.2 — Banco Europeu de Investimento (BEI)

Em 1997 foram contratados junto desta instituição três empréstimos no valor global de 57 milhões de contos, para financiamento de projectos destinados à construção e melhoramento da rede rodoviária nacional que, no entanto, não foram objecto de qualquer utilização no decurso do ano.

Relativamente aos empréstimos contraídos em anos anteriores que permaneciam com saldos por utilizar, quatro encontravam-se em fase de utilização, verificando-se, relativamente a um deles, ter sido aplicado na totalidade o montante disponível no início do ano.

No mapa seguinte apresentam-se os principais elementos relativos a estes empréstimos, identificados, como no mapa V-2, pela designação dos programas ou projectos que se destinam a financiar, e pelo respectivo número de código, indicando-se, relativamente a cada empréstimo, o montante desembolsado pelo BEI no decurso do ano para financiamento dos respectivos projectos:

Projectos/datas dos contratos	Montante contratual (milhares de contos)	Executor do projecto	Finalidades	Grau de utilização em 31 de Dezembro de 1996 (percentagem)	Despesas com a execução dos projectos/ desembolsos do BEI	Grau de utilização em 31 de Dezembro de 1997 (percentagem)
Estradas V (524) 19-05-94	15 000	JAE	Financiamento parcial do projecto designado «Programa Estradas V» — reabilitação do revestimento de estradas e construção de lanços de estrada.	36,1	4 732 386 761$00	67,7
Estradas XII (538) 07-09-95	5 000	JAE	Financiamento parcial do projecto designado «JAE – Estradas XII» — construção de 11 lanços de estrada.	65,9	6 815 375 753$00	100,0

Projectos/datas dos contratos	Montante contratual (milhares de contos)	Executor do projecto	Finalidades	Grau de utilização em 31 de Dezembro de 1996 (percentagem)	Despesas com a execução dos projectos/ desembolsos do BEI	Grau de utilização em 31 de Dezembro de 1997 (percentagem)
Estradas VI (541) 18-12-95	15 000	JAE	Financiamento parcial do projecto designado «JAE — Programa Estradas VI» — reabilitação de estradas existentes e construção de lanços de estrada.	0,0	2 126 721 597$00	14,2
Estradas XIII (548) 28-10-96	25 000	JAE	Financiamento parcial do projecto designado «JAE — Estradas XII» — construção de seis lanços de estrada.	0,0	21 231 794 047$00	84,8
			Total		34 906 278 158$00	

Tal como em relação aos empréstimos contraídos junto de sindicatos bancários, também as utilizações dos empréstimos do BEI registaram um aumento significativo relativamente a 1996, em que o valor correspondente foi de 24,881 milhões de contos.

Relativamente ao empréstimo para financiamento do projecto «JAE — Projecto Estradas XII», os desembolsos efectuados pelo BEI excederam o montante contratual em 47 771 330$, importância que a Direcção-Geral do Tesouro transferiu da conta de operações de tesouraria «Empréstimos externos — 1997» para a conta «Diferenças de câmbio a liquidar».

Desta forma, uma vez que o valor inscrito em emissões/utilizações no mapa V-2 — «Movimento da dívida pública efectiva a cargo do IGCP», não foi objecto de qualquer dedução, o montante total dos desembolsos indicado no quadro anterior, 34,906 milhões de contos, é inferior na referida importância de 47 771 330$00 ao valor correspondente do mapa V-2.

7.4.2.3 — Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD)

Em 1997 concluiu-se a utilização do empréstimo contraído em 1989 junto do BIRD para financiamento do «Projecto de Desenvolvimento Regional Integrado de Trás-os-Montes» (PDRITM II), indicando-se no quadro seguinte os principais elementos relativos àquele empréstimo e respectivas aplicações:

Projecto/data do contrato	Montante contratual (milhões de USD)	Executor do projecto	Grau de utilização em 31 de Dezembro de 1996 (percentagem)	Despesa pública/PIDDAC	Operações de tesouraria	Grau de utilização em 31 de Dezembro de 1997 (percentagem)
(PDRITM II) (494) 30-08-89	(*a*) 32,251	Vários	86,5	487 153 430$00	–	95,2

(*a*) O montante contratual inicial, USD 90 milhões, foi reduzido em 1993 e 1994 para 70 e 43 milhões, respectivamente, tendo ocorrido novo cancelamento em 1996 no montante de USD 10,749 milhões.

De salientar o baixo grau de execução do empréstimo afecto a este projecto, cuja execução terminou em Junho de 1997. Com efeito, do montante contratado, USD 90 milhões, apenas foram utilizados 30,7 milhões, o que representa um grau de utilização de cerca de 34%, restando ainda por aplicar, mesmo após os cancelamentos referidos, USD 1,54 milhões.

A não utilização das verbas disponíveis obrigou ao pagamento de encargos com comissões de imobilização, 0,75% p. a. sobre os montantes não utilizados, no valor global de 149 000 contos.

Nas suas observações ao presente capítulo, o Instituto de Gestão do Crédito Público afirmou, relativamente à subutilização deste empréstimo, que tal facto *«[...] decorre da própria natureza deste empréstimo [...] uma vez que a sua utilização está dependente da existência de projectos onde possa ser aplicado.*

A contracção deste empréstimo [...] ocorreu num período em que, dada a menor facilidade de acesso do País aos mercados financeiros, ou ao maior custo que este acesso directo envolvia, era útil o recurso aos financiamentos possíveis das instituições «multilaterais», como é o BIRD. A situação entretanto alterou-se e o País tem hoje a acesso a fontes alternativas de financiamento, em melhores condições financeiras e com maior flexibilidade de utilização. Foi esta constatação que, juntamente com a confirmação, em sede competente, da impossibilidade de se utilizar o empréstimo eficientemente para as finalidades previstas, que levou o IGCP a proceder ao seu cancelamento antecipado (por pré-pagamento) em 1998, ainda que, para o efeito, tenha tido que pagar uma penalização financeira».

Como se verifica pelo quadro anterior, o produto das aplicações no ano em apreço, afecto ao financiamento das componentes do projecto sob a responsabilidade da Comissão de Coordenação Regional do Norte e da Direcção Regional de Agricultura de Trás-os-Montes, totalizou 487 153 430$.

Verifica-se, porém, que no mapa da dívida a cargo do Instituto de Gestão do Crédito Público o montante das utilizações respectivas é de apenas 60 252 683$. Esta diferença resulta de o BIRD ter utilizado o valor existente em saldo na «conta especial» do empréstimo para a entrega do valor remanescente, 426 900 747$. Esta operação não teve implicações no valor das emissões/utilizações inscrito no referido mapa, dado o adiantamento para a constituição daquela conta ter sido ali inscrito em 1989, quando da contracção do empréstimo ([115]).

7.5 — Encargos com a dívida pública

As despesas realizadas em 1997 com os encargos da dívida pública directa ascenderam a 5417,1 milhões de contos assim distribuídos:

(Em milhões de contos)

Encargos	Montantes
Juros	659,0
Amortizações	4 747,4
Outros encargos da dívida	10,7
Total	5 417,1

([115]) Como se referiu no parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1992, em que se descreveram os procedimentos relativos aos empréstimos contraídos junto do BIRD, os respectivos desembolsos são efectuados através de uma «conta especial» aberta pelo Tesouro, em que, logo que o empréstimo é concedido, o banco deposita uma parte do valor contratual, registado em emissões/utilizações nos mapas da CGE relativos ao movimento da dívida. Após cada desembolso o BIRD transfere o valor correspondente para aquela conta, a fim de reconstituir o respectivo saldo, que em 1997 apresentava o referido valor de 426 900 747$.

A evolução destes encargos em relação ao ano anterior pode observar-se no quadro seguinte:

(Em milhões de contos)

Encargos	1996		1997		Variação	
	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
Juros	725,7	28,3	659,0	12,2	– 66,7	– 9,2
Amortizações	(*a*) 1 836,4	71,5	(*b*) 4 747,4	87,6	2 911,0	158,6
Outros encargos da dívida	5,9	0,2	10,7	0,2	4,8	81,4
Total	2 568,0	100,0	5 417,1	100,0	2 849,1	110,9

(*a*) Inclui amortizações de dívida interna e externa efectuadas pelo FRDP com receitas das reprivatizações no montante global de 292 milhões de contos, e 69,5 milhões de contos de amortizações de dívida assumida pagos por operações de tesouraria utilizando o produto de empréstimos emitidos no ano.
(*b*) Inclui amortizações de dívida interna efectuadas pelo FRDP com receitas de reprivatizações, no valor de 634,966 milhões de contos, e amortizações de dívida assumida e de dívida de curto prazo, nos montantes de 40,533 e 50 milhões de contos, respectivamente, pagos por operações de tesouraria. Estão excluídos dos montantes das amortizações os resgates de promissórias efectuadas em 1996 e 1997, nos valores de 1,3 e 1,8 milhões de contos, respectivamente.

Os valores das despesas com juros que constam do quadro, que correspondem aos encargos efectivos ([116]) de 1996 e 1997, diferem dos apresentados nas Contas correspondentes, bem como, relativamente às despesas realizadas em 1996, dos valores apresentados no respectivo parecer, dado as referidas Contas incluírem indevidamente naquelas despesas as importâncias de 8,5 ([117]) e 8,6 milhões de contos, respectivamente, correspondentes à comparticipação nos juros da dívida das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, suportada pelo Orçamento do Estado nos termos dos artigos 12.º das Leis do Orçamento daqueles anos.

Com efeito, como foi salientado no parecer sobre a CGE/96 ([118]), as verbas inscritas no Orçamento do Estado para cobertura dos encargos com a dívida pública destinam-se a suportar os encargos com a dívida da administração central, como resulta do n.º 1 do artigo 3.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado. Uma vez que, de acordo com n.º 2 do mesmo artigo, «Os Orçamentos das Regiões Autónomas [...] são independentes, na sua elaboração, aprovação e execução, do Orçamento do Estado», as dotações orçamentais destinadas a suportar os encargos com a dívida das Regiões devem ser inscritas nos seus orçamentos.

Assim, na óptica do Orçamento do Estado, a comparticipação nos juros da Região Autónoma dos Açores não revestiu a natureza de uma despesa com encargos da dívida pública mas sim de uma transferência para a RAA, tendo resultado da classificação adoptada o empolamento dos encargos com juros da dívida pública e, portanto, a sobreavaliação do saldo primário do OE.

Sobre este assunto o IGCP afirmou que:

> *[...] sempre entendeu que os encargos com a comparticipação no pagamento dos juros das Regiões Autónomas, por parte do Orçamento do Estado, não deveriam ser assumidos pela rubrica de juros. Na verdade, o procedimento seguido descaracteriza o conceito do «juro com a dívida pública» com a consequente distorção/ampliação no cálculo do custo da implícito da dívida directa do Estado. O IGCP deu conta desta posição à tutela em 1996 [...].*

No respeitante aos «Outros encargos da dívida» foram deduzidos, nos dois anos, os saldos não utilizados dos valores requisitados por conta das correspondentes dotações orçamentais, nos valores de 470 000 e 873 000 contos, respectivamente ([119]), repostos no ano seguinte como receita orçamental, não constituindo despesa do ano de 1997, contrariamente ao indicado na CGE ([120]).

Retomando a análise do quadro em referência, é de assinalar, o aumento global dos encargos com a dívida, que mais que duplicaram em relação ao ano precedente.

Analisando as variações observadas nas diversas componentes, destaca-se o aumento das amortizações, 2911 milhões de contos, cerca de 159%, que, todavia, ficou a dever-se, no essencial, ao facto de, a partir de 1997, as amortizações de Bilhetes do Tesouro terem passado a processar-se por via orçamental, quando anteriormente eram efectuadas por operações de tesouraria, utilizando o produto das respectivas emissões.

Assim, deduzindo o valor das referidas amortizações, 2 565,1 milhões de contos, ao montante total das amortizações realizadas em 1997, 4747,4 milhões de contos, a fim de tornar comparável aquele valor com o valor correspondente de 1996, o valor apurado, 2182,3 milhões, representa um aumento de 346 milhões de contos, cerca de 19%, relativamente ao ano anterior.

De salientar que, no ano em apreço, as amortizações financiadas com receitas das reprivatizações ascenderam a 634,966 milhões de contos, 13,4% do total das amortizações efectuadas, representando cerca de 77% do total das receitas arrecadadas com as reprivatizações, 825,873 milhões de contos.

Relativamente aos encargos com juros, verificou-se uma redução no valor de 66,7 milhões de contos, – 9,2%, que decorreu da tendência generalizada para a diminuição das taxas de juro nos mercados interno e externo.

É ainda de destacar o importante acréscimo verificado nas despesas com «Outros encargos correntes da dívida», 81,4%, mais 4,8 milhões de contos do que em 1996.

As dotações orçamentais respectivas encontram-se inscritas no orçamento do Ministério das Finanças, no capítulo 07 — «Encargos da dívida pública»; divisão 02 — «Instituto de Gestão do Crédito Público», subdivisão 07 — «Outros encargos com a dívida pública», na rubrica de classificação económica 03.02.01 — «Outros encargos correntes da dívida — Despesas diversas», subdividida nas alíneas *A*) — «Diferenças de câmbio» e *B*) — «Despesas com serviços da dívida pública».

No respeitante às diferenças de câmbio, foram pagos 297 contos, despesa associada ao empréstimo externo designado «3% (conversão de 1902)», resultante da variação das taxas de câmbio entre a data do vencimento dos respectivos encargos, cujo contravalor em escudos foi inscrito nas despesas com juros e amortizações da dívida externa, e a data em que o Tesouro procedeu ao seu reembolso aos bancos pagadores.

Os encargos processados pela alínea *B*) — «Despesas com o serviço da dívida pública», distribuíram-se da seguinte forma:

(Em contos)

Encargos	Valor
Dívida interna	*5 974 315*
Menos-valias na colocação de empréstimos abaixo do par	4 454 847
Comissões por pagamento de encargos	747 888
Comissões por colocação de certificados de aforro (CTT)	771 580
Dívida externa	*4 644 258*
Comissões e despesas contratuais (*a*)	3 665 388
Comissões por pagamento de encargos e despesas inerentes	248
Menos-valias associadas a *swaps*	946 813
Menos-valias na colocação de empréstimos abaixo do par	31 809
Outros	*38 059*
Aquisição de impressos, serviços, chancelas, fotocópias, impressão de títulos e publicações no *Diário da República*	12 271
Despesas postais e de comunicação	10 642
Contratos para avaliação de empresas nacionalizadas	8 898
Horas extraordinárias	6 191
Arredondamentos nas liquidações de encargos	57
Total	**10 656 632**

(*a*) Ao valor total destas comissões, 5 302 630 milhões de contos, foram deduzidos 1 637 242 contos, provenientes de mais-valias obtidas na colocação de dois empréstimos acima do par.

Fonte. — Instituto de Gestão do Crédito Público.

([116]) De referir que, no respeitante à dívida titulada, os valores relativos aos juros não representam necessariamente os pagamentos efectuados no decurso do ano, mas sim os montantes dos juros vencidos, que o Instituto de Gestão do Crédito Público requisita pelo seu valor integral para fazer face a todos os pagamentos que possam vir a ocorrer a partir da data do vencimento, não sendo possível prever, no entanto, quando virão a ser reclamados os respectivos juros pelos portadores dos títulos.
([117]) Informação prestada posteriormente pela Direcção-Geral do Tesouro, dado esta despesa não se encontrar discriminada na Conta de 1996.
([118]) Cf. o capítulo IX — «Operações de tesouraria», ponto 9.2.10.
([119]) Valores apurados junto do Instituto de Gestão do Crédito Público.
([120]) Cf. o capítulo IV — «Orçamento da despesa», ponto 4.1.2.

Como já se referiu, verificou-se um importante aumento destes encargos relativamente ao ano anterior, cerca de 81,4%, 4,8 milhões de contos, que se explica pelo valor das menos-valias decorrentes da colocação de empréstimos internos, que ascendeu a 4 454 874 contos em 1997 contra 1 028 032 contos em 1996, bem como pelo aumento registado no recurso ao crédito externo, cerca de 61% ([121]), com o correspondente aumento das comissões contratuais.

Como se assinalou na nota ao quadro anterior, às despesas com as comissões contratuais de dois empréstimos foram deduzidas as mais-valias obtidas em resultado da sua colocação acima do par. Trata-se de um procedimento que viola a regra do orçamento bruto, consagrada no artigo 5.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, de acordo com a qual tais despesas deveriam ter sido contabilizadas pelo seu valor integral, e as mais-valias obtidas inscritas em receita do Estado.

O IGCP reconhece a incorrecção referida admitindo *«[...] erro de procedimento no que toca à não assunção das comissões contratuais de dois empréstimos externos na competente rubrica da despesa»*.

As menos-valias associadas à realização de *swaps*, a que não se fez referência em anteriores pareceres, correspondem às diferenças entre o contravalor em escudos do produto dos empréstimos subjacentes que seria obtido pelo Tesouro à taxa de câmbio de mercado na data dos respectivos desembolsos, e o montante efectivamente recebido, calculado com base em taxas de câmbio negociadas no âmbito da contratação dos *swaps,* nos casos em que estas sejam menos favoráveis do que as taxas de mercado.

Inversamente, quando as taxas de câmbio negociadas são superiores às taxas do mercado, são obtidas mais-valias que, no ano em apreço, totalizaram 705 362 contos, valor contabilizado na conta de operações de tesouraria «Mais-valias», para posterior transferência para receita do Estado.

Relativamente ao valor de 38 059 contos, inscrito em outros encargos, referia-se por lapso, no projecto de parecer remetido ao Instituto de Gestão do Crédito Público para audição, que era incorrecto o processamento pela rubrica em apreço da totalidade das respectivas despesas, discriminadas no quadro acima apresentado, quando, de acordo com o actual classificador económico das despesas públicas, apenas as despesas com «Horas extraordinárias» estão incorrectamente classificadas.

Na sua resposta o IGCP considera que:

> *[...] o montante de 38 059 contos, inscrito na rubrica «Outros encargos da dívida» estão correctamente classificados. Tratam-se de despesas directamente relacionadas com a emissão de empréstimos públicos, nomeadamente custo de fabrico de títulos, conferência e remessa dos mesmos aos intermediários financeiros. [...].*

Não ressalva, porém, a incorrecta classificação dos pagamentos de horas extraordinárias que, naturalmente, se inserem nas despesas de funcionamento do serviço, devendo passar a ser inscritas na rubrica própria de classificação económica.

No quadro seguinte dá-se conta da evolução dos encargos com juros e amortizações nos anos de 1996 e 1997, desagregados por dívida interna e externa:

(Em milhões de contos)

Encargos	1996		1997		Variação	
	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
Dívida interna	*2 215,8*	*86,5*	*5 041,2*	*93,2*	+ *2 825,4*	+ *127,5*
Juros	616,5	24,1	532,7	9,8	– 83,8	– 13,6
Amortizações	1 599,3	62,4	4 508,5	83,4	+ 2 909,2	+ 181,9
Dívida externa	*346,3*	*13,5*	*365,2*	*6,8*	+ *18,9*	+ *5,5*
Juros	109,2	4,3	126,3	2,4	+ 17,1	+ 15,7
Amortizações	237,1	9,2	238,9	4,4	+ 1,8	+ 0,7
Total	**2 562,1**	**100,0**	**5 406,4**	**100,0**	+ **2 844,3**	+ **111,0**

Como se pode verificar os encargos com a dívida interna continuam a ter um peso predominante, atingindo 93,2% do total, dos quais 83,4% são imputáveis a amortizações, que registaram um aumento de 2909,2 milhões de contos. Contudo, deve ter-se presente que esta variação está inflacionada pela inclusão em 1997 das amortizações de Bilhetes do Tesouro, como se assinalou anteriormente.

Em resultado do aumento dos encargos globais antes analisados, o seu peso no PIB, não corrigido das amortizações de BTs, quase duplicou em relação aos valores homólogos de 1996, conforme se pode avaliar no quadro seguinte:

(Em milhões de contos)

Anos	Juros (1)	Amortizações (2)	Total (3)	PIB (4)	Encargos/PIB (percentagem) (3)/(4)
1996	725,7	1 836,4	2 562,1	16 636,0	15,4
1997	659,0	4 747,4	5 406,4	17 905,2	30,2

Todavia, deduzindo ao total dos encargos as amortizações de BTs, no valor de 2565,1 milhões de contos, o *ratio* encargos/PIB reduz-se para 15,9%, o que representa um aumento pouco significativo em relação ao ano anterior.

Quanto ao peso relativo das despesas com juros, e por efeito da redução das respectivas taxas, principalmente para a dívida de prazos mais longos, verificou-se uma redução de 4,4% em 1996 para 3,7% no ano em apreço.

Tal redução explica igualmente as diminuições do peso relativo dos juros nas despesas correntes e nas receitas efectivas, — 2,2 e — 3,9 pontos percentuais, respectivamente, como se pode verificar pelo quadro que se segue:

(Em milhões de contos)

Anos	Juros	Despesas correntes	Receitas efectivas	Juros/despesas correntes (percentagem)	Juros/receitas efectivas (percentagem)
1996	725,7	4 232,5	4 541,7	17,1	16,0
1997	659,0	4 420,2	5 453,5	14,9	12,1

No quadro seguinte dá-se conta dos valores das taxas de execução orçamental:

(Em milhões de contos)

Juros por tipo de dívida	Orçamento inicial (1)	Orçamento rectificado (2)	Pagamentos efectuados (3)	Taxas de execução	
				(3)/(1)	(3)/(2)
Interna	584,1	561,0	532,7	91,2	95,0
Externa	140,9	140,3	126,3	89,6	90,0
Total	725,0	701,3	659,0	90,9	94,0

Apesar das reduções das dotações iniciais as taxas de execução foram inferiores às observadas no ano anterior, em que se situaram próximo dos 100%, facto que, mais uma vez, é de associar ao decréscimo generalizado das taxas de juro.

Tal como nos anos precedentes, os valores das amortizações constantes da Conta Geral do Estado no capítulo 07 — «Encargos da dívida pública», do Ministério das Finanças, não são coincidentes com os valores apresentados no mapa relativo ao movimento da dívida pública elaborado pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, mapa V-2.

No entanto, também o mencionado mapa não apresenta com rigor a totalidade das amortizações efectuadas durante o ano, como já foi assinala-

([121]) Ver o ponto 7.2.2 — Movimento global da dívida externa».

do no ponto 7.1.3 — «Movimento global da dívida interna», dado não estarem ali incluídos movimentos da dívida assumida, ao abrigo do artigo 61.º da Lei do Orçamento, no valor de 40,533 milhões de contos, situação idêntica à verificada no ano anterior, como se relatou no respectivo parecer. Verifica-se, contudo, que o Instituto de Gestão do Crédito Público incluiu naquele mapa os movimentos relativos à assunção de passivos da Região Autónoma da Madeira no valor de 10,387 milhões de contos, ao abrigo do mesmo artigo da Lei do Orçamento, verificando-se, portanto, uma divergência de critérios por parte daquele Instituto ([122]).

Tendo em conta apenas os valores registados no mapa em causa, as diferenças relativamente aos valores constantes do referido capítulo 07 — «Encargos com a dívida pública», foram as seguintes:

(Em milhões de contos)

Tipos de dívida	Valores de execução orçamental — Capítulo 07 (1)	Valores do mapa V-2 da «Dívida a cargo do IGCP» (2)	Diferenças (1) – (2)
Dívida interna	3 766,098	4 467,941	– 701,843
Dívida externa	256,321	238,912	+ 17,409
Total	4 022,419	4 706,853	+ 684,434

No respeitante às amortizações da dívida interna, a diferença para menos de 701,843 milhões de contos, entre os valores registados no mapa da execução orçamental e os inscritos no mapa da dívida, resultou da diferença entre o valor das amortizações inscritas no mapa V-2 que não tiveram expressão orçamental, e o das verbas registadas no capítulo 07 — «Encargos da dívida pública», não consideradas no referido mapa, como se demonstra de seguida:

(Em milhões de contos)

Amortizações e anulações efectuadas pelo FRDP utilizando receitas provenientes de reprivatizações	– 634,966	
Amortização de parte do empréstimo «OCAs, 1991-1997», correspondente aos juros capitalizados, efectuada pelo FRDP utilizando as receitas provenientes da amortização do *sinking fund* constituído para esse fim	– 25,771	
Amortização por operações de tesouraria de um empréstimo interno de curto prazo	– 50,000	
Amortização de empréstimos «Obrigações do Tesouro — Nacionalizações e Expropriações» utilizando saldos de dotações orçamentais de anos anteriores	– 20,375	– 731,112
Valor de IRS que incidiu sobre os rendimentos dos certificados de aforro, integrado na rubrica «Passivos financeiros — Amortização da dívida — Certificados de aforro», que não está incluído no valor das amortizações constantes do mapa V-2, registadas pelo valor líquido	+ 28,958	
Saldos de dotações orçamentais repostos nos cofres do Estado	+ 0,311	+ 29,269
Total		– 701,843

Relativamente às amortizações de dívida externa, a diferença para mais, de 17,409 milhões de contos, entre os valores da execução orçamental e os inscritos no mapa V-2, explica-se da forma como seguidamente se apresenta:

Saldos de dotações orçamentais repostos nos cofres do Estado	+ 17,383	
Amortização das obrigações do empréstimo 3% (conversão de 1902) sorteadas para amortização que já se encontravam convertidas em dívida consolidada e prémios de amortização do mesmo empréstimo que nos termos do artigo 24.º do Decreto-Lei nº 43 454, de 30 de Dezembro de 1960, constituem receita do FRDP	+ 0,045	+ 17,428
Valor pago pelo Banco de Portugal para liquidação de parte da amortização do empréstimo contraído ao abrigo do «Protocolo Luso-Francês»		– 0,019
Total		+ 17,409

A diferença indicada relativamente ao empréstimo contraído nos termos do «Protocolo Luso-Francês», resulta de a gestão do empréstimo ter sido confiada ao Banco de Portugal, que tem vindo a proceder ao pagamento das respectivas amortizações utilizando verbas transferidas previamente pelo Tesouro. Tendo-se verificado nos últimos anos que, por efeito das variações cambiais entre as datas das transferências do Tesouro e as do vencimento das amortizações, as verbas transferidas excederam os pagamentos efectuados pelo Banco, constituiu-se um saldo a favor do Tesouro que, no ano em apreço, o Banco de Portugal afectou à liquidação de parte da amortização do empréstimo.

7.6 — Dívida garantida

Nos pontos seguintes apresenta-se e analisa-se a evolução das responsabilidades directas e indirectas do Estado, decorrentes da concessão de garantias a operações financeiras internas, pelo próprio Estado, relativamente às responsabilidades directas, e por outras entidades públicas, nomeadamente institutos públicos, no tocante às responsabilidades indirectas.

7.6.1 — Variação das responsabilidades directas e indirectas por avales prestados

7.6.1.1 — Responsabilidades directas

A análise desta matéria tem vindo a ser efectuada apenas com base nas responsabilidades assumidas, correspondentes aos montantes contratuais dos empréstimos avalizados pelo Estado, deduzidos das amortizações, pagamentos em execução de avales e outras operações susceptíveis de reduzir as responsabilidades pelos avales prestados. Os valores assim apurados, traduzem, portanto, as responsabilidades que resultariam para o Estado da total utilização dos empréstimos avalizados.

Relativamente ao ano em apreço, os mapas elaborados pela Direcção-Geral do Tesouro contemplam, igualmente, as responsabilidades efectivas, que diferem daquelas porquanto o seu valor é apurado, não com base nos montantes contratuais, mas em função dos montantes das utilizações pelos beneficiários dos empréstimos contraídos, deduzidos das operações acima referidas, correspondendo, portanto, ao valor efectivo da dívida avalizada no momento do apuramento.

Deste modo, uma vez que ambas as ópticas são relevantes para a análise da matéria em causa, nos pontos seguintes têm-se em conta quer as responsabilidades assumidas quer as responsabilidades efectivas.

No quadro que se segue pode observar-se a variação relativamente ao ano anterior das responsabilidades directas assumidas, discriminadas por sectores beneficiários:

(Em milhões de contos)

Beneficiários	Em 31 de Dezembro de 1996		Em 31 de Dezembro de 1997		Variação	
	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
Empréstimos internos	*403 376*	*37,6*	*480 634*	*38,9*	*77 258*	*19,2*
Fundos e serviços autónomos	304	–	304	–	0	–
Empresas de outros sectores	294 125	27,5	358 363	29,0	64 238	21,8
Dívida relativa às antigas colónias	101	–	101	–	0	–
Região Autónoma da Madeira	98 817	9,2	111 243	9,0	12 426	12,6
Região Autónoma dos Açores	10 000	0,9	10 000	0,8	0	–
Outros	29	–	622	0,1	593	2 044,8

([122]) As observações do IGCP a este respeito constam do referido ponto 7.1.3, não tendo merecido acolhimento por parte do Tribunal.

(Em milhões de contos)

Beneficiários	Em 31 de Dezembro de 1996		Em 31 de Dezembro de 1997		Variação	
	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
Empréstimos externos	*668 366*	*62,4*	*753 373*	*61,1*	*85 007*	*12,7*
Fundos e serviços autónomos	33 882	3,2	36 152	2,9	2 270	6,7
Instituições financeiras	21 477	2,0	4 218	0,3	– 17 259	– 80,4
Empresas de outros sectores	558 385	52,1	658 276	53,4	99 891	17,9
Região Autónoma da Madeira	21 565	2,0	21 677	1,8	112	0,5
Região Autónoma dos Açores	30 769	2,9	30 654	2,5	– 115	– 0,4
Convenção de Lomé	2 288	0,2	(*a*) 2 396	0,2	108	4,7
Totais	**1 071 742**	**100,0**	**1 234 007**	**100,0**	**162 265**	**15,1**

(*a*) Valor superior em cerca de 16 000 contos ao apresentado no quadro 4.5.8-A – «Responsabilidades directas por avales do Estado», do relatório da Conta, por neste não se ter considerado a actualização, naquele montante, das responsabilidades assumidas no âmbito da Convenção de Lomé IV. Nas suas observações sobre este ponto 7.6, a Direcção-Geral do Tesouro afirma que: «*A indicação das responsabilidades em falta [...] veio já a ser efectuada na posição da dívida garantida reportada a 31 de Dezembro de 1998.*»

Fonte. — Mapas sobre a posição dos avales do Estado em 31 de Dezembro de 1996 e 31 de Dezembro de 1997, remetidos pela Direcção-Geral do Tesouro.

Em termos globais, o aumento registado, 162 265 milhares de contos, cerca de 15%, representa um importante crescimento destas responsabilidades relativamente ao ano anterior, em que os valores correspondentes foram de, respectivamente, 64 187 milhares de contos e 6,4%. Enquanto, em termos relativos, o maior acréscimo se registou nas responsabilidades na ordem interna, em valores absolutos foram as responsabilidades na ordem externa que mais contribuíram para esta evolução, e que continuam a predominar, representando cerca de 61,1% do total.

Relativamente à variação das responsabilidades por sectores beneficiários destacam-se os aumentos em «Empresas de outros sectores», 21,8%, nos empréstimos internos, e 17,9% nos externos, e a redução nas instituições financeiras, superior a 80%. Em termos relativos, é também de assinalar o acréscimo em «Outros», resultante do aval prestado à União Geral de Trabalhadores, no valor de 600 000 contos, assunto que se retomará adiante.

No respeitante às responsabilidades efectivas, as variações observadas foram as que se apresentam no quadro seguinte:

(Em milhares de contos)

Beneficiários	Em 31 de Dezembro de 1996		Em 31 de Dezembro de 1997		Variação	
	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem	Valor	Percentagem
Empréstimos internos	*391 579*	*42,8*	*451 814*	*42,4*	*60 235*	*15,4*
Fundos e serviços autónomos	304	–	304	–	0	–
Empresas de outros sectores	282 328	30,9	329 544	31,0	47 216	16,7
Dívida relativa às antigas colónias	101	–	101	–	0	–
Região Autónoma da Madeira	98 817	10,8	111 243	10,4	12 426	12,6
Região Autónoma dos Açores	10 000	1,1	10 000	0,9	0	–
Outros	29	–	622	0,1	593	2 044,8
Empréstimos externos	*522 265*	*57,2*	*614 786*	*57,6*	*92 521*	*17,7*
Fundos e serviços autónomos	23 882	2,6	32 152	3,0	8 270	34,6
Instituições financeiras	21 477	2,4	4 218	0,4	– 17 259	– 80,4
Empresas de outros sectores	422 284	46,2	525 034	49,2	102 750	24,3
Região Autónoma da Madeira	21 565	2,4	20 332	1,9	– 1 233	– 5,7
Região Autónoma dos Açores	30 769	3,4	30 654	2,9	– 115	– 0,4
Convenção de Lomé	2 288	0,2	2 396	0,2	108	4,7
Totais	**913 844**	**100,0**	**1 066 600**	**100,0**	**152 756**	**17,0**

Fonte. — Mapas sobre a posição dos avales do Estado em 31 de Dezembro de 1996 e 31 de Dezembro de 1997, remetidos pela Direcção-Geral do Tesouro.

Relativamente à evolução das responsabilidades assumidas, observa-se que, em termos relativos, o acréscimo das responsabilidades efectivas foi superior em 1,9 pontos percentuais.

De assinalar que enquanto na ordem externa se verificou um maior aumento das responsabilidades efectivas relativamente às responsabilidades assumidas, quer em valores absolutos quer no acréscimo relativo — aumentos de 92 521 milhares de contos, 17,7 %, nas responsabilidades efectivas e de 85 007 milhares de contos, 12,7 %, nas responsabilidades assumidas — no respeitante aos empréstimos internos verificou-se o inverso — 60 235 milhares de contos, 15,4 %, nas responsabilidades efectivas, e 77 258 milhares de contos, 19,2 %, nas responsabilidades assumidas, evolução que ficou a dever-se às variações registadas nos «Fundos e serviços autónomos» e nas «Empresas de outros sectores».

Quanto às variações por sectores, salientam-se, na ordem externa, o aumento de 102 750 milhares de contos em «Empresas de outros sectores», cerca de 24 %, e em termos relativos o acréscimo de 34,6 % nos «Fundos e serviços autónomos». A importante redução nas «Instituições financeiras», cerca de 80 %, é idêntica à assinalada relativamente às responsabilidades assumidas.

7.6.1.2 — Responsabilidades indirectas

No quadro seguinte apresenta-se a variação das responsabilidades indirectas em 1997:

(Em milhares de contos)

Entidades	Valor em 31 de Dezembro de 1996	Valor em 31 de Dezembro de 1997
ICEP	33,490	–
IFADAP	202,500	202,500
Fundo de Turismo	332,770	332,770
Total	586,760	535,270

Verifica-se que, tal como havia declarado nos seus comentários ao projecto de parecer sobre a Conta de 1996 ([123]), o ICEP procedeu, no ano em apreço, à liquidação total das responsabilidades a seu cargo.

([123]) Cf. o parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, capítulo VII — «Dívida pública», ponto 7.6.1.2.

Relativamente às garantias prestadas pelo IFADAP, embora transitem de anos anteriores, foram consideradas pela primeira vez pela Direcção-Geral do Tesouro, na sequência de diligências efectuadas no sentido de apurar as responsabilidades por garantias prestadas por serviços e fundos autónomos e institutos públicos.

No respeitante ao Fundo de Turismo, porém, embora a informação sobre as responsabilidades por garantias prestadas constasse dos processos analisados no decurso da auditoria, aquelas não foram incluídas pela DGT nos mapas relativos às responsabilidades indirectas, e, portanto, do mapa 11 anexo ao relatório da Conta Geral do Estado ([124]), por motivos que não foi possível esclarecer junto dos serviços competentes, devendo aquela Direcção-Geral justificar tal omissão.

Ouvida sobre esta questão, a Direcção-Geral do Tesouro afirma que a omissão referida resultou de lapso daquele Serviço:

> *Não obstante as diligências efectuadas no sentido de se apurar, com o maior rigor possível, as responsabilidades por garantias concedidas por serviços e fundos autónomos à data de 31 de Dezembro de 1997, por lapso, aquando do tratamento da referida informação, não foram consideradas as garantias prestadas pelo Fundo de Turismo, sob a forma de fiança.*
>
> *[...].*
>
> *[...] as responsabilidades em falta foram já consideradas na posição da dívida garantida reportada a 31 de Janeiro de 1998.*

Dos processos relativos a estas responsabilidades constava, unicamente, a informação prestada pelas entidades em causa, organizada com critérios diferentes por cada uma delas, apresentando-se nos quadros seguintes os elementos mais relevantes:

IFADAP

(Em milhares de contos)

Beneficiários	Prestação da garantia	Montante garantido	Saldo em 31 de Dezembro de 1997
ANGUIOL, L.da	10-05-83	10,800	3,600
João M. Costa Vargas	25-03-85	8,900	8,900
FRAMI — F. A. Caiado, S. A.	30-08-95	50,000	50,000
Cooperativa Frut. Lourinhã	03-10-96	140,000	140,000
Total		209 700	202,500

Fundo de Turismo

(Em milhares de contos)

Beneficiários	Montante garantido	Capital em atraso	Início do incumprimento
ARQUITUR	277,770	277,770	31-12-89
SOSUL — Sociedade Hot. do Sul	20,000	20,000	30-11-90
	35,000	35,000	04-12-90
Total	332,770	332,770	

De referir que no ofício remetido à Direcção-Geral do Tesouro, o Fundo de Turismo informou que estas operações se encontravam afectas aos seus serviços de contencioso por incumprimento contratual.

7.6.2 — Movimento global das responsabilidades directas durante o ano de 1997

A variação das responsabilidades do Estado pela prestação de garantias resulta de diversas operações, designadamente a concessão de avales, as amortizações efectuadas pelos beneficiários, os pagamentos realizados pelo Estado em execução de avales prestados, a assunção de passivos de entidades beneficiárias, bem como as variações cambiais.

7.6.2.1 — Concessão de avales em 1997

O n.º 1 do artigo 66.º da Lei do Orçamento, fixou o limite para a concessão de avales e outras garantias do Estado em 450 milhões de contos, em termos de fluxos líquidos, para operações internas e externas, determinando, porém, o n.º 2 do mesmo artigo, que não contam para aquele limite as seguintes operações:

a) Concessão de garantias a operações a celebrar no âmbito de processos de renegociação de dívida avalizada;

b) Concessão do aval do Estado a empréstimos concedidos à HCB, S. A, até ao limite de 7 milhões de contos;

c) Concessão de garantias decorrentes de deliberações tomadas no seio da União Europeia, nomeadamente ao abrigo da Convenção de Lomé IV;

d) Concessão de avales às operações que vierem a ser realizadas ao abrigo do previsto no artigo 76.º — «Necessidades de financiamento das Regiões Autónomas»;

e) Concessão de garantias no âmbito do sistema de garantias do Estado a empréstimos bancários (SGEEB), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 127/96, de 10 de Agosto, as quais não poderiam exceder 50 milhões de contos ([125]).

Todavia, através do n.º 1 do despacho n.º 171/97-XIII, de 8 de Abril, o Ministro das Finanças determinou que a Direcção-Geral do Tesouro considerasse como limite máximo efectivo do total dos avales no final de 1997, nas informações prévias que prestasse para suporte do despacho de concessão de aval, um valor inferior em 20 % ao referido limite de 450 milhões de contos, reduzindo assim, na prática, aquele limite para 360 milhões de contos ([126]).

O enquadramento legal da concessão de garantias pelo Estado foi profundamente alterado pela Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, que «Estabelece o regime jurídico da concessão de garantias pessoais pelo Estado ou por outras pessoas colectivas de direito público».

Com efeito, o regime instituído por esta lei apresenta um importante conjunto de inovações relativamente ao consagrado na Lei n.º 1/73, de que se destacam o âmbito de aplicação, as operações a garantir e respectivos beneficiários, e os procedimentos e condições a que ficam sujeitos os pedidos de concessão da garantia, que poderá assumir a forma de fiança ou aval.

Assim, quanto ao âmbito de aplicação, o novo regime abrange não só as garantias prestadas pelo Estado, mas, igualmente, por outras pessoas colectivas de direito público (artigo 1.º) assegurando a Direcção-Geral do Tesouro o controlo das garantias prestadas por fundos e serviços autónomos e institutos públicos, que deverão remeter à DGT, mensalmente, a relação nominal dos beneficiários das garantias concedidas, com discriminação das modalidades e condições financeiras aprovadas, prazos de utilização e contrapartidas (artigo 25.º).

As garantias prestadas destinam-se a assegurar a realização de operações de crédito e de outras operações financeiras, nacionais ou internacionais de que sejam beneficiárias entidades públicas, empresas nacionais ou outras empresas que legalmente gozem de igualdade de tratamento (artigo 6.º).

Verifica-se assim, relativamente ao que dispunha a Lei n.º 1/73, que apenas previa a concessão do aval do Estado a «operações de crédito [...] a realizar por institutos públicos ou empresas nacionais», a extensão do aval a «outras operações financeiras», bem como a potenciais beneficiários não abrangidos por aquela lei.

Quanto às condições exigidas (artigo 9.º, n.º 1), embora retomando em parte o que dispunha a Lei n.º 1/73, nomeadamente ter o Estado participação na empresa ou interesse no empreendimento, projecto ou operação financeira, e a concessão da garantia se mostrar imprescindível à realização da operação, é ainda necessário:

> Existir um projecto de investimento ou um estudo especificado da operação, bem como uma programação rigorosa; e
>
> Apresentar ao beneficiário características económicas, financeiras e organizacionais que ofereçam segurança suficiente para fazer face às responsabilidades que pretende assumir — condição semelhante encontrava-se igualmente prevista na Lei n.º 1/73, mas apenas quando a operação fosse proposta por uma empresa privada.

No respeitante aos objectivos a que devem obedecer as operações a garantir, mantendo embora como finalidades básicas tratar-se de operações relativas a empreendimentos ou projectos de manifesto interesse para a economia nacional (artigo 8.º) são especificados os objectivos e operações que se considera preencherem essas finalidades (artigo 9.º, n.º 2):

> Realização de investimentos de reduzida rendibilidade, designadamente tendo em conta o risco envolvido, desde que integrados em empreendimentos de interesse económico e social;
>
> Realização de investimentos de rendibilidade adequada, mas em que a entidade beneficiária, sendo economicamente viável, apresente, contudo, deficiência transitória da sua situação financeira;
>
> Manutenção da exploração enquanto se proceda, por intermédio de qualquer entidade designada pelo Governo, ao estudo e concreti-

([124]) Relação nominal dos beneficiários por avales a que se refere o Despacho Normativo n.º 19/77, de 7 de Janeiro.

([125]) Segundo os serviços da Direcção-Geral do Tesouro, a concessão destas garantias apenas se iniciou em 1998, dada a necessidade de consulta prévia à Comissão Europeia.

([126]) O n.º 2 do mesmo despacho incumbiu a Inspecção-Geral de Finanças de apurar quais as outras entidades do sector público que têm competência para atribuir garantias deste tipo, a fim de se assegurar, ao menos no futuro, a sua integração nos limites anuais fixados pela Assembleia da República.

zação de acções de viabilização, sendo esta a única situação em que é autorizada a prestação de garantia a operações financeiras que visem o mero reforço da tesouraria ou financiamento de gastos correntes;
Concessão de auxilio financeiro extraordinário.

No que se refere ao processo de concessão de garantias, a lei em apreço determina que o respectivo pedido, dirigido ao Ministro das Finanças, seja acompanhado de informação detalhada sobre a situação da entidade e a operação a garantir (artigo 13.º):

Apreciação da situação económico-financeira da entidade beneficiária e apresentação de indicadores de funcionamento em perspectiva evolutiva;
Demonstração do preenchimento dos critérios de concessão de garantias previstos no diploma em apreço;
Indicação de eventuais contragarantias facultadas ao Estado;
Minuta do contrato de empréstimo ou da operação financeira, plano de utilização do financiamento e esquema de reembolso e demonstração da sua compatibilidade com a capacidade financeira previsível da empresa, tendo em conta, designadamente, os reflexos de medidas de natureza económica e financeira que se encontrem programadas para o período de vigência do crédito.

De salientar que, quando se trate de operações de crédito bancário, a elaboração destes elementos será efectuada conjuntamente pela entidade beneficiária e pelo credor.

Refira-se, finalmente, que a eventual concessão da garantia fica dependente de parecer do Ministro responsável pelo sector de actividade em que se insere a entidade beneficiária (artigo 14.º) incidindo, designadamente, sobre os seguintes aspectos:

Inserção da operação a garantir na política económica do Governo e apreciação do papel da empresa no conjunto do sector ou da região onde se situa;
Medidas de política económica eventualmente previstas, com reflexos sobre a situação da empresa;
Minuta do contrato de empréstimo ou da operação financeira, plano de utilização do financiamento e esquema de reembolso e demonstração da sua compatibilidade com a capacidade financeira da empresa, tendo em conta, designadamente, os reflexos de medidas de natureza económica e financeira que se encontrem programadas para o período de vigência do crédito.

Relativamente ao enquadramento legal desta matéria, importa ainda salientar a competência conferida ao Instituto de Gestão do Crédito Público, pelos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 160/96, de 4 de Setembro, para se «Pronunciar previamente sobre as condições das operações financeiras a avalizar pelo Estado» [artigo 6.º, n.º 1, alínea *n*)].

7.6.2.1.1 — Na ordem interna

No ano de 1997 foram concedidos oito avales, no montante global de 144,4 milhões de contos, mediante despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, com excepção dos avales concedidos aos Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S. A., e à União Geral de Trabalhadores, autorizados por despachos do Ministro das Finanças, apresentando-se no quadro seguinte os principais elementos caracterizadores destas operações:

(Em milhares de contos)

Beneficiários	Mutuantes	RCMs e despachos autorizadores (*a*)	Mutuante	Finalidades
ENVC — Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S. A.	Banco Fonseca & Burnay e Banco Fomento e Exterior, S. A.	Despacho n.º 64/97–XIII, de 7 de Fevereiro.	5,0	Liquidação de compromissos financeiros de curto prazo.
UGT — União Geral de Trabalhadores.	Caixa Geral de Depósitos, S. A.	Despacho n.º 122/97-XIII, de 7 de Março.	0,6	Consolidação de passivos bancários e liquidação de dívidas a formandos e a fornecedores resultantes da promoção de acções de formação profissional.
Região Autónoma da Madeira	Empréstimo obrigacionista organizado pelo Banco CISF.	Despacho n.º 4452/97, de 30 de Junho (*DR,* 2.ª série, de 22 de Julho).	22,8	Financiamento do défice do Orçamento da Região para 1997, no montante de 16 milhões de contos, e pagamento de amortizações da dívida interna e externa.
Casa do Douro	Sindicato Bancário	RCM n.º 125-B/97, de 24 de Julho (*DR,* 1.ª série-B, de 29 de Julho) e Despacho n.º 1138/97, de 12 de Agosto).	17,0	Reestruturação de empréstimos avalizados pelo Estado, no valor de 16,6 milhões de contos, e contratação de um novo empréstimo no montante de 430 000 contos.
HCB — Hidroeléctrica de Cahora Bassa, S. A. R. L.	Banco de Fomento e Exterior, S. A.	Despacho n.º 7049/97, de 12 de Agosto (*DR,* 2.ª série, de 4 de Setembro).	3,0	Manutenção da garantia do Estado a um empréstimo contraído junto do Banco CISF, na sequência da cedência da sua posição contratual ao BFE.
	Caixa Geral de Depósitos, S. A.	RCM n.º 4/98, de 30 de Dezembro (*DR,* 1.ª série-B, de 21 de Janeiro de 1998) e Despacho n.º 2051/97, de 30 de Dezembro.	7,0	Cobertura de despesas de exploração e investimento no âmbito da recuperação do complexo HCB na República de Moçambique.
CP — Caminhos de Ferro Portugueses, E. P.	Caixa Geral de Depósitos, S. A.	Despacho n.º 3220/97, de 17 de Junho (*DR,* 2.ª série, de 4 de Julho).	21,5	Financiamento da aquisição de 18 unidades quádruplas eléctricas para o eixo Norte-Sul da Região de Lisboa.
LISNAVE — Estaleiros Navais de Lisboa, S. A.	Ex-Banco de Investimento, S. A., e Banco Mello de Investimento, S. A.	RCM n.º 84/97, de 8 de Maio (*DR,* 1.ª série-B, de 31 de Maio) e Despacho n.º 3218/97, de 16 de Junho (*DR,* 2.ª série, de 4 de Julho).	4,0	Reestruturação de um empréstimo obrigacionista contraído pela LISNAVE em 1992, com aval do Estado.
	Banco Totta & Açores, S. A.	RCM n.º 100/97, de 28 de Maio (*DR,* 1.ª série-B, de 1 de Julho) e Despacho n.º 841/97, de 1 de Junho.	3,5	Prorrogação do aval do Estado a um empréstimo contraído pela LISNAVE em 1996.
Parque Expo 98, S. A.	Empréstimos obrigacionistas organizados pela Caixa Geral de Depósitos e Banco Nacional Ultramarino.	RCM n.º 140-B/97, de 7 de Agosto (*DR,* 1.ª série-B, de 21 de Agosto) e Despacho n.º 7319/97, de 18 de Agosto (*DR,* 2.ª série, de 9 de Setembro).	20,0	Financiamento do plano a médio prazo.
		RCM n.º 204/97, de 13 de Novembro (*DR,* 1.ª série-B, de 3 de Dezembro) e Despacho n.º 1737/97, de 14 de Novembro.	40,0	
	Total		144,4	

(*a*) A fim de «disciplinar a ordenação da 2.ª série do *Diário da República*», foi aprovado o Despacho Normativo n.º 16/97, de 24 de Março, publicado no *DR,* 1.ª série-B, de 3 de Abril, que no seu n.º 6 determina que, com excepção dos acórdãos provenientes dos tribunais e dos pareceres da Procuradoria-Geral da República, cabe à INCM a numeração dos actos a publicar, que será sequencial para cada tipo de acto. Em consequência da aplicação desta norma, na designação dos despachos publicados no *DR* passou a não se identificar o membro do Governo responsável.

A concessão destes avales foi formalizada através de declarações emitidas pelo director-geral do Tesouro, não tendo sido sujeitos a fiscalização prévia.

No respeitante aos avales concedidos na vigência da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, «Reforma do Tribunal de Contas», as orientações do Tribunal constantes da Resolução publicada em suplemento ao *Diário da República,* 2.ª série, de 21 de Dezembro de 1989, determinavam, no seu ponto 1.1.2, que a concessão de avales apenas era objecto de fiscalização preventiva quando se concretizasse em instrumento contratual. Após a publicação da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que revogou a referida Lei n.º 86/89, a concessão de garantias deixou de estar sujeita à fiscalização prévia do Tribunal, nos termos do seu artigo 46.º — «Incidência da fiscalização prévia».

Na sua quase totalidade, os avales constantes do quadro anterior foram concedidos ao abrigo da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, exceptuando-se apenas os avales concedidos à HCB, no montante de 7 milhões de contos, e à Parque Expo 98, no valor de 40 milhões de contos, autorizados no quadro do novo regime instituído pela Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro.

Tendo-se procedido à analise da conformidade das operações avalizadas com as condições e procedimentos definidos nas leis aplicáveis em cada caso, verificou-se terem sido preenchidos os requisitos necessários à obtenção do aval do Estado, apenas se impondo uma referência mais detalhada à legalidade da concessão do aval ao empréstimo contraído pela União Geral de Trabalhadores (UGT), dado sobre este caso se terem pronunciado em sentido divergente algumas entidades e instituições, conforme resumidamente se descreverá em seguida.

Através do despacho n.º 122/97-XIII, de 7 de Março, do Ministro das Finanças, foi concedido o aval do Estado a um empréstimo contraído pela UGT junto da Caixa Geral de Depósitos até ao montante de 600 000 contos.

No referido Despacho o Ministro das Finanças justifica a concessão do aval considerando que «As acções de formação profissional promovidas pela UGT […] que abrangeram milhares de formandos, se revestem de interesse para o País, na medida em que permitiram aumentar a qualificação profissional de milhares de formandos, contribuindo desta forma para a redução do desemprego, tarefa constitucionalmente deferida ao Estado», pelo que as finalidades subjacentes ao empréstimo que a UGT pretendia contrair — consolidação de passivos bancários e liquidação de dívidas a formandos e fornecedores resultantes da promoção de acções de formação profissional — «relevam do conceito de *manifesto interesse para a economia nacional* contido na base II, n.º 1, da Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro».

A concessão do aval do Estado a esta operação foi precedida de pareceres jurídicos contraditórios.

Assim, em memorando do director de Serviços de Garantias e Créditos do Estado, de 5 de Março, concluiu-se que a concessão do aval do Estado carecia de suporte legal, dado não respeitar os requisitos constantes das bases I e II da Lei n.º 1/73, que apenas permitem a concessão do aval do Estado a operações de crédito a realizar por institutos públicos ou empresas nacionais, para a realização de empreendimentos ou projectos de manifesto interesse para a economia nacional.

Este parecer foi remetido ao Ministro das Finanças, por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 6 de Março, que, questionando a respectiva fundamentação, considerou justificar-se uma análise técnica mais desenvolvida.

Assim, em informação do adjunto do Ministro, de 7 de Março, com base, designadamente, nos princípios constitucionais da igualdade e imparcialidade, invocando a concessão, em anos anteriores, de avales do Estado em condições consideradas semelhantes, concluiu-se nada haver a obstar, no plano legal, à concessão do aval à operação em causa, parecer com que o Ministro das Finanças manifestou inteira concordância, através de despacho exarado em 7 de Março, na sequência do que, pelo despacho acima referido, concedeu o aval do Estado ao empréstimo a contrair pela UGT.

Posteriormente, porém, através da Resolução da Assembleia da República n.º 30/97, de 23 de Abril, publicada no *DR,* 1.ª série-A, de 15 de Maio, foi decidida a constituição de uma Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar, com o objectivo de «apreciação da conformidade constitucional e legal do aval do Estado à UGT». Em relatório aprovado em 22 de Outubro de 1997, esta Comissão concluiu, por maioria, com os votos contra dos deputados do Partido Socialista, que «o acto que concedeu o aval do Estado à UGT não está conforme com a base I da Lei n.º 1/73».

De referir ainda, sobre esta questão, que a Procuradoria-Geral da República (PGR), por considerar que a concessão do referido aval do Estado punha em causa questões «complexas e controvertidas na doutrina», entendeu ouvir o Conselho Consultivo, que emitiu o seu parecer n.º 21/97, aprovado por maioria (com duas declarações de voto contrárias), e em cujas conclusões se considera que o Despacho n.º 122/97-XIII, de 7 de Março, do Ministro das Finanças, que concedeu o aval com fundamento na Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, padece do vício de violação da lei, por aquela lei não lhe ser aplicável. O referido parecer concluiu, igualmente, que aquele despacho «enferma ainda do vício material de violação da lei, por violação do princípio da independência das associações sindicais».

Do que precede verifica-se, por um lado, já se ter realizado uma apreciação política pela Assembleia da República desta questão pontual respeitante à execução orçamental de 1997, agora em apreciação pelo Tribunal de Contas em sede de parecer sobre a Conta Geral do Estado (CGE) nos termos do artigo 41.º, n.º 1, alínea *g*), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto; por outro lado, corre os seus trâmites a apreciação pelo Supremo Tribunal Administrativo (STA) da petição de recurso contencioso de anulação do despacho ministerial que concedeu o aval.

Nos termos do artigo 162.º, alínea *d*), da CRP e do artigo 24.º, n.º 3, da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, o parecer do Tribunal sobre a CGE não tem natureza jurisdicional, sendo técnico-opinativo e instrumental para a Assembleia da República apreciar e votar aquela Conta. Sendo assim, tendo-se pronunciado a Assembleia, ainda que em Comissão Eventual de Inquérito Parlamentar, pela ilegalidade da concessão do aval, tal apreciação, na referida perspectiva instrumental, torna menos relevante esta questão, e em sede de parecer, a posição do Tribunal.

À luz da competência que lhe é atribuída, no âmbito do seu relatório e parecer sobre a CGE, pelo referido artigo 41.º da Lei n.º 98/97, o Tribunal entende que é questionável a legalidade da operação em causa quanto à inserção da entidade beneficiária no âmbito subjectivo de aplicação da base I da Lei n.º 1/73 e quanto à sua potencial repercussão em termos de independência das associações sindicais.

Todavia, o Tribunal opta por não se pronunciar, em definitivo, sobre a questão, uma vez que, tendo presentes as divergências atrás assinaladas, o trânsito em julgado da decisão do STA sobre a mesma não ocorrerá dentro do prazo legal fixado para a aprovação do seu relatório e parecer. Acresce que, no entender do Tribunal, o interesse público aconselha a não contribuir, nesta fase, para o reacender da controvérsia que envolveu esta operação financeira do Estado.

Relativamente ao aval concedido aos Estaleiros Navais de Viana do Castelo, S. A., a operação realizada relacionou-se com a necessidade da empresa de alterar a sua estrutura de capitais, face ao elevado valor dos créditos detido sobre a Federação da Rússia e a Ucrânia, grande parte dos quais se encontravam em situação de mora, necessitando de recorrer a um empréstimo bancário para fazer face a compromissos inadiáveis de curto prazo.

O empréstimo emitido pela RAM teve por finalidade, para além de cobrir o défice do Orçamento da Região para 1997, no montante de 16 milhões de contos, possibilitar o pagamento das amortizações de um empréstimo obrigacionista contraído junto de várias instituições de crédito, no valor de cerca de 6,8 milhões de contos, bem como de empréstimos externos contraídos junto do Banco Europeu de Investimento, no valor aproximado de 183 000 contos ([127]).

Relativamente à Casa do Douro, o aval concedido destinou-se, basicamente, a prorrogar avales a operações contratadas em anos anteriores, com garantia do Estado, no montante de 16,620 milhões de contos, a que acresceu um novo empréstimo no valor de 429 977 000$, para liquidação de responsabilidades para com o Estado e reforço do fundo de maneio.

De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 125-B/97, que aprovou a concessão do aval, a Casa do Douro presta uma contragarantia através da constituição do «penhor a favor do Estado, em paridade com as instituições credoras, da totalidade dos vinhos de que a Casa do Douro é proprietária, excluindo os que estão dados de penhor em contratos em que o Estado não intervém, os vinhos ainda por pagar aos produtores e uma pequena reserva para promoção e representação da Casa do Douro», constando do respectivo processo a discriminação e avaliação dos vinhos penhorados a favor do Estado.

O aval concedido a um empréstimo da HCB — Hidroeléctrica de Cahora Bassa, S. A. R. L., no valor de 3 milhões de contos, substituiu um aval concedido em 1995 a um empréstimo de igual montante, e decorreu da cedência da posição do mutuante, Banco CISF, ao Banco de Fomento e Exterior, S. A. No âmbito desta operação foi prorrogado por seis meses o prazo de utilização do empréstimo e obtida uma taxa de juro mais favorável.

No tocante à LISNAVE — Estaleiros Navais de Lisboa, S. A., o aval concedido ao empréstimo de 4 milhões de contos, decorreu da reestruturação de um outro empréstimo obrigacionista emitido em 1992 (no montante inicial de 5 milhões de contos).

O aval ao empréstimo no valor de 3,5 milhões de contos, contraído em 1996 por um prazo de 6 meses, eventualmente renovável, destinou-se a manter por mais seis meses o aval então concedido, face à necessidade manifestada pela LISNAVE de prorrogar o prazo do referido financiamento, a partir de 30 de Maio de 1997.

([127]) Afigura-se pertinente referir que, no âmbito dos trabalhos preparatórios do parecer sobre a CGE/97, se verificou que, para além deste aval, a Região Autónoma da Madeira beneficiou ainda de comparticipações nos juros da dívida interna no valor de 464 milhares de contos, e de assunção de passivos no valor de 10,387 milhões de contos, ao abrigo, respectivamente, dos artigos 12.º e 61.º da Lei do Orçamento.

No que se refere aos empréstimos obrigacionistas emitidos pela Parque Expo 98, o primeiro, no valor de 20 milhões de contos, continha-se ainda no limite estabelecido pela Portaria n.º 152/96, de 23 de Agosto, que, como se referiu no parecer sobre a Conta de 1996 ([128]), havia ampliado para 80 milhões de contos o limite para a emissão de obrigações estabelecido pelo Código das Sociedades Comerciais. Todavia, a emissão do empréstimo no valor de 40 milhões de contos, considerando as emissões efectuadas por esta empresa desde 1995, só foi possível através de nova ampliação daquele limite, para 170 milhões de contos, pela Portaria n.º 480-A/97, de 30 de Julho.

Em cumprimento do Despacho n.º 70/97-XIII, de 10 de Fevereiro, do Ministro das Finanças, que determinou que os processos respeitantes à concessão de aval ou outras garantias financeiras pelo Estado ou por outras entidades públicas fossem instruídos por forma a respeitar a obrigação de notificação prévia à Comissão Europeia, o Metropolitano de Lisboa e a CP apresentaram pareceres jurídicos justificando a não necessidade de notificação prévia à Comunidade Europeia dos avales concedidos a estas empresas, quer no respeitante aos avales a operações realizada na ordem interna quer aos avales a empréstimos externos, analisados no ponto seguinte.

As operações realizadas obtiveram pareceres favoráveis do Instituto de Gestão do Crédito Público, a quem compete, como se referiu anteriormente, pronunciar-se sobre as condições financeiras das operações a avalizar pelo Estado.

De referir a este respeito que, na sua generalidade, as taxas de juro negociadas para as operações analisadas foram indexadas à LISBOR a 6 meses, deduzida de margens que variaram entre 0,0625 % e 0,20 %.

Quanto às taxas de aval aplicadas situaram-se no mínimo previsto no Despacho do Ministro das Finanças n.º 78/95-XII, de 19 de Outubro, 0,2 %, com excepção da RAM, isenta do pagamento de taxa de aval pelo n.º 4 do artigo 66.º da Lei do Orçamento para 1997, e da Parque Expo 98, que, nos termos do Despacho n.º 1547/97, de 16 de Outubro, do SETF, ficou igualmente isenta da taxa de aval, relativamente a garantias do Estado aos avales já concedidos, bem como a outras garantias que eventualmente venham a ser prestadas.

7.6.2.1.2 — Na ordem externa

No respeitante a operações efectuadas na ordem externa, em 1997 foram concedidos avales a oito empréstimos contraídos por diversas entidades junto do BEI, no valor global de 107,7 milhões de contos, os quais não foram objecto de qualquer utilização durante o ano, e um aval a uma operação de *leasing* contratada pelo Metropolitano de Lisboa, no valor de 15 milhões de contos.

No quadro seguinte apresenta-se uma síntese dos principais elementos relativos a estas operações:

(Em milhares de contos)

Beneficiários	Mutuante/locador	Despachos e RCMs autorizadores	Mutuante	Finalidades
Metropolitano de Lisboa, E. P.	BEI — Banco Europeu de Investimento.	RCM n.º 154/97, de 21 de Agosto (*DR*, 1.ª série-B, de 15 de Setembro) e Despacho n.º 8246/97, de 11 de Setembro (*DR*, 2.ª série, de 27 de Setembro).	15,000	Financiamento parcial do Projecto «Metropolitano de Lisboa I/3 — 2.ª parcela — Expansão e modernização da rede do Metropolitano de Lisboa».
	BEI — Banco Europeu de Investimento.	RCM n.º 155/97, de 21 de Agosto (*DR*, 1.ª série-B, de 15 de Setembro) e Despacho n.º 8248/97 de 11 de Setembro (*DR*, 2.ª série, de 27 de Setembro).	11,000	Financiamento parcial do Projecto «Metropolitano de Lisboa II — 3.ª parcela — Expansão e modernização da rede do Metropolitano — Linha Alameda EXPO».
Gil — Gare Intermodal de Lisboa, S. A.	BEI — Banco Europeu de Investimento.	RCM n.º 158/97 de 21 de Agosto (*DR*, 1.ª série-B, de 22 de Setembro) e Despacho n.º 8244/97, de 11 de Setembro (*DR*, 2.ª série, de 27 de Setembro).	11,200	Financiamento parcial do Projecto «Gare Intermodal de Lisboa (Estação do Oriente)».
CP — Caminhos de Ferro Portugueses, E. P.	BEI — Banco Europeu de Investimento.	RCM n.º 159/97, de 21 de Agosto (*DR*, 1.ª série-B, de 24 de Setembro) e Despacho n.º 8245/97, de 11 de Setembro (*DR*, 2.ª série, de 27 de Setembro).	10,000	Financiamento parcial do Projecto «CP — III — Linha do Norte», Subprojecto A».
	BEI — Banco Europeu de Investimento.	RCM n.º 159/97, de 21 de Agosto (*DR*, 1.ª série-B, de 24 de Setembro) e Despacho n.º 8247/97, de 11 de Setembro (*DR*, 2.ª série, de 27 de Setembro).	10,000	Financiamento parcial do Projecto «CP — III — Linha do Norte», Subprojecto B».
BRISA — Auto-Estradas de Portugal, S. A.	BEI — Banco Europeu de Investimento.	RCM n.º 7/98, de 30 de Dezembro de 1997 (*DR*, 1.ª série-B, de 22 de Janeiro de 1998) e Despacho n.º 1752/98, de 30 de Dezembro de 1997 (*DR*, 2.ª série, de 29 de Janeiro de 1998).	18,000	Financiamento parcial do investimento da construção de lanços de auto-estrada — «Projecto BRISA X».
REFER — Rede Ferroviária Nacional, E. P.	BEI — Banco Europeu de Investimento.	RCM n.º 8/98, de 30 de Dezembro de 1997 (*DR*, 1.ª série-B, de 22 de Janeiro de 1998) e Despacho n.º 1753/98, de 30 de Dezembro de 1997 (*DR*, 2.ª série, de 29 de Janeiro de 1998).	20,000	Financiamento parcial do Projecto denominado «Travessia Ferroviária do Tejo — B».
BRISA — Auto-Estradas de Portugal, S. A.	BEI — Banco Europeu de Investimento.	RCM n.º 12/98, de 30 de Dezembro de 1997 (*DR*, 1.ª série-B, de 26 de Janeiro de 1998) e Despacho n.º 1754/98, de 30 de Dezembro de 1997 (*DR*, 2.ª série, de 29 de Janeiro de 1998).	12,500	Financiamento parcial do investimento na construção de lanços de auto-estrada — «Projecto BRISA IX».

([128]) Cf. o parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, capítulo VII — «Dívida pública», ponto 7.6.2.1.1.

(Em milhares de contos)

Beneficiários	Mutuante/locador	Despachos e RCMs autorizadores	Mutuante	Finalidades
Metropolitano de Lisboa, E. P.	DB Export-Leasing, GmbH. (DBX).	RCM n.º 6/98, de 30 de Dezembro de 1997 (*DR,* 1.ª série-B, de 22 de Janeiro de 1998) e Despacho n.º 1749/98, de 22 de Dezembro de 1997 (*DR,* 2.ª série, de 29 de Janeiro de 1998).	15,000	Financiamento parcial da aquisição, em sistema de *leasing*, de material circulante, inserida no plano de expansão e modernização da rede do Metropolitano.
		Total	122,700	

Os avales aos empréstimos contraídos pelo Metropolitano de Lisboa, Gare Intermodal de Lisboa, S. A., e pela CP foram concedidos com base na Lei n.º 1/73, de 2 de Janeiro, reunindo as condições previstas naquele diploma, e detendo o Estado a totalidade do capital, ainda que de forma indirecta no caso da Gare Intermodal de Lisboa, S. A., em que o capital inicial, 200 000 contos, foi subscrito e realizado pela Parque Expo 98, S. A., tendo sido posteriormente elevado, ainda em 1996, para 392 000 contos, mantendo a Parque Expo a maioria do capital, com 51 %, tendo a parte restante sido subscrita pela CP e o Metropolitano de Lisboa, com participações de 33 % e 16 %, respectivamente.

As minutas dos respectivos contratos de garantia foram sujeitas à fiscalização prévia do Tribunal, tendo sido visadas.

A concessão do aval às restantes operações foi efectuada com suporte na Lei n.º 112/97, de 16 de Setembro, tendo-se verificado igualmente a conformidade com as finalidades, condições e procedimentos ali definidos.

Uma vez que estas garantias foram prestadas já na vigência da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, os contratos respectivos, como já se referiu, não se encontravam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal.

Tal como em relação às operações realizadas na ordem interna o Instituto de Gestão do Crédito Público foi consultado sobre as condições financeiras de todas as operações para que foi solicitada a garantia do Estado.

Quanto ao regime de taxa de juro dos empréstimos contraídos junto do BEI, idêntico para todos os empréstimos e o habitualmente praticado pelo BEI — taxa de juro aberta, negociada no momento de cada desembolso — o IGCP considerou que, não sendo possível emitir um parecer preciso sobre condições abertas, não se deveria, porém, inviabilizar as operações, sugerindo que os mutuários contactassem aquele Instituto, a fim de se aferir das condições específicas de cada utilização.

No respeitante à necessidade de notificação prévia à Comissão Europeia, a que se refere o Despacho n.º 70/97-XIII, de 10 de Fevereiro, do Ministro das Finanças, mencionado no ponto anterior, o Metropolitano de Lisboa e a CP, como foi já referido, apresentaram pareceres jurídicos justificando a não necessidade de proceder àquela notificação.

Por sua vez, através de despacho exarado em informação da DGT sobre esta questão, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, considerou serem aplicáveis, por analogia, ao aval concedido ao empréstimo contraído pela GIL — Gare Intermodal de Lisboa, as conclusões do parecer elaborado pela CP.

Todavia, no respeitante ao aval concedido à BRISA, o Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, através de despacho de 27 de Novembro de 1997, sem prejuízo de considerar estarem reunidas as condições para um parecer favorável, fez as seguintes observações:

«Será, contudo, necessário ponderar se também é respeitado o princípio da igualdade e se existe fundamento bastante para a intervenção de carácter excepcional.» (Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º da Lei n.º 112/97: «A concessão de garantias pessoais reveste-se de carácter excepcional, […] e faz-se com respeito pelo princípio da igualdade...»)

«Não havendo outros concessionários de auto-estradas não se afigura que possa estar em causa qualquer desigualdade de tratamento. No entanto, estando a decorrer dois concursos públicos de concessão de auto-estradas, e não se prevendo a concessão de garantias pessoais aos futuros concessionários, seria oportuno fazer saber à BRISA que a habitual garantia prestada a empréstimos do BEI revestirá no futuro carácter absolutamente excepcional, devendo a negociação de financiamentos pressupor a contratação de garantias bancárias.»

De referir, relativamente à REFER, E. P. — Rede Ferroviária Nacional, que esta empresa, criada pelo Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de Abril, assumiu as responsabilidades dos projectos de investimento que se encontravam em curso no âmbito da actividade dos extintos Gabinetes dos Nós Ferroviários de Lisboa e do Porto e do Gabinete de Gestão das Obras de Instalação do Caminho de Ferro na Ponte 25 de Abril.

De salientar ainda a concessão do aval à operação de *leasing* que o Metropolitano de Lisboa efectuou, idêntica a uma outra analisada no parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995 ([129]). Tratou-se de uma operação com características específicas, denominada de *cross border lease,* que, resumidamente, se processou da seguinte forma:

O Metropolitano de Lisboa (ML) comprou 15 unidades triplas (UT) à Sorefame/Siemens/ACE, Portugal, vendendo-as de seguida à locadora (Export Leasing GmbH/DBX) que, em contrapartida, lhe entregou o valor já pago pelo ML à Sorefame/Siemens/ACE;

Em simultâneo, o ML celebrou um contrato de aluguer com a locadora pelo uso do material circulante, que não chegou a sair das instalações do ML;

Durante o prazo do contrato o ML pagará uma renda à locadora, tendo no final do mesmo a opção de recompra das UT por um valor residual predefinido.

Trata-se de uma operação concebida de modo a aproveitar determinados benefícios fiscais, designadamente a isenção de IRC sobre as rendas recebidas pelo DBX, ao abrigo do artigo 36.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

A poupança fiscal assim obtida é repartida entre o locador e o Metro, por forma a que o primeiro aumente a sua rendibilidade e o segundo obtenha um menor custo de financiamento.

7.6.3 — Análise de outras operações e factores

A evolução global das responsabilidades directas do Estado, decorre, para além dos avales concedidos no ano, de outras operações e factores, designadamente utilizações de empréstimos avalizados em anos anteriores, amortizações efectuadas pelos beneficiários, pagamentos em execução de avales e variações cambiais.

Nos pontos seguintes apresenta-se o movimento global dessas responsabilidades em 1997, quer na ordem interna quer na externa, explicitando-se as operações e factores que o determinaram.

7.6.3.1 — Empréstimos internos

As operações justificativas da variação observada na ordem interna encontram-se discriminadas no quadro seguinte:

(Em milhares de contos)

Responsabilidades efectivas em 31 de Dezembro de 1996	Aumentos		Diminuições			Responsabilidades efectivas em 31 de Dezembro de 1997
	Utilizações	Diferenças de câmbio líquidas	Pagamento pelos beneficiários	Execução de avales	Outras/assunção de passivos	
(*a*) 391 579	105 213	1	26 173	301	18 505	(*b*) 451 814

(*a*) Corresponde a responsabilidades assumidas no montante de 403 376 milhares de contos.
(*b*) Corresponde a responsabilidades assumidas no montante de 480 634 milhares de contos.

([129]) Cf. o parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1995, capítulo VII — «Dívida pública», ponto 7.6.2.1.2.

No que respeita aos pagamentos efectuados pelos beneficiários, os valores mais elevados foram liquidados pelas seguintes entidades:

	Em milhares de contos
Região Autónoma da Madeira	10 373
Parque Expo 98	9 385
Portucel	1 905
Quimigal	1 300

De salientar que, analisado o mapa elaborado pela DGT sobre o movimento das responsabilidades por avales prestados, se verificou que tinham sido aí registadas amortizações da totalidade do capital em dívida de 24 empréstimos avalizados pelo Estado, no valor de 466 000 contos, contraídos pela TORRALTA junto de vários bancos, UBP, BNU, BPSM, BPA, BESCL, BFB, BTA e BBI, indicando-se em nota àquele mapa que aqueles movimentos decorreriam do «Acordo» entre o Estado e aquela empresa.

Com efeito, questionados os serviços competentes sobre esta situação, uma vez que dos respectivos processos não constava qualquer documento relativo a tais amortizações, foi declarado que as referidas amortizações, e consequente extinção das responsabilidades, tinham sido registadas por determinação superior, invocando o referido «Acordo», na ausência de qualquer documento comprovativo da sua efectivação.

Todavia, analisado conjuntamente com aqueles serviços o contrato de cessão de créditos celebrado entre o Estado e a TORRALTA, na ausência de qualquer outro documento a que o referido «Acordo» se pudesse reportar, verificou-se que o mesmo tinha apenas por objecto a alienação dos créditos detidos por entidades públicas sobre a TORRALTA, nada constando sobre a dívida avalizada.

Nestas circunstâncias, a DGT solicitou aos bancos credores informação sobre a situação dos referidos empréstimos, apenas tendo, porém, até à conclusão da auditoria, obtido resposta do BPSM, que enviou as respectivas declarações de aval, com a indicação de que a situação se encontrava regularizada.

Quanto aos restantes, uma vez que o referido contrato não pode justificar a eliminação das responsabilidades do Estado, e não dispondo a DGT de qualquer documento comprovativo de eventuais amortizações efectuadas pela TORRALTA, deve aquela Direcção-Geral justificar a exclusão das referidas responsabilidades do respectivo mapa.

Nas suas observações sobre esta matéria a Direcção-Geral do Tesouro afirmou o seguinte:

O procedimento de anulação das garantias prestadas pelo Estado no âmbito de empréstimos concedidos por oito bancos à TORRALTA não decorreu directamente do «Acordo» de alienação de créditos, mas sim de comunicação oficiosa das instituições de crédito credoras sobre a regularização dos débitos daquela empresa.

Solicitada a confirmação da extinção da responsabilidade do Estado, já nos foi confirmada, oficialmente, pelo BPSM e pelo BTA a referida regularização, tendo procedido à devolução das correspondentes declarações de aval.

O encerramento definitivo do processo pelos restantes bancos prende-se, conforme nos tem vindo a informar telefonicamente, com a dificuldade de encontrarem os originais das correspondentes declarações de aval, emitidas que foram há já tantos anos.

Aliás, a continuidade das responsabilidades do Estado para além da data limite do reembolso contratual dos empréstimos, ou pelo menos os termos em que ela se verificará, é uma matéria sobre a qual se têm levantado ultimamente dúvidas e que se irá aprofundar.

Sobre estas considerações há que destacar o seguinte:

Considera-se incompreensível que, com base em meras «comunicações oficiosas», na ausência de qualquer documento comprovativo de que a TORRALTA amortizara os empréstimos em causa, se tenham inscrito tais amortizações nos mapas relativos ao movimento das responsabilidades do Estado por avales prestados elaborados pelos serviços da DGT, com a consequente eliminação das responsabilidades do Estado, daqueles mapas e, consequentemente, da Conta Geral do Estado, designadamente do mapa anexo n.º 10 — «Relação nominal dos beneficiários de avales do Estado».

Tendo em conta, por outro lado, que, face à justificação agora apresentada, se confirma que era desprovida de fundamento a explicação então dada aos técnicos do Tribunal, e mesmo, segundo foi afirmado, à responsável directa pelo sector, no sentido de que a extinção daquelas responsabilidades teria decorrido do «Acordo» celebrado entre o Estado e a TORRALTA, torna-se patente a falta de transparência de todo este processo.

Relativamente aos avales concedidos a esta empresa, é de referir que, no ano em apreço, esta procedeu à liquidação integral das taxas de aval em atraso.

Retomando a análise do quadro anterior, o valor registado em execução de avales inclui o pagamento de 300 000 contos para regularização do capital em dívida de um empréstimo obrigacionista emitido pela LISNAVE em 1991.

O remanescente, no valor de 522 790$, respeita ao capital em dívida de um empréstimo no montante de 2300 contos contraído pela empresa Têxtil Alberto Pombo, L.da, junto do BNU, avalizado pelo Estado através do IAPMEI.

As diminuições inscritas em «Outras», no montante de 18,505 milhões contos, resultaram da assunção de passivos da TAP, no valor de 17 milhões de contos, e da CRCB — Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau, S A, no valor de 1,505 milhões de contos ([130]).

7.6.3.2 — Empréstimos externos

A variação das responsabilidades directas efectivas do Estado na ordem externa foi a que se apresenta no quadro seguinte:

(Em milhares de contos)

Responsabilidades efectivas em 31 de Dezembro de 1996	Aumentos			Diminuições			Responsabilidades efectivas em 31 de Dezembro de 1997
	Utilizações ([b])	Diferenças de câmbio líquidas	Outros	Pagamentos pelos beneficiários	Execução de avales	Outras	
([a]) 522 265	130 449	20 872	40	44 415	24	14 401	([c]) 614 786

([a]) Corresponde a 668,366 milhões de contos de responsabilidades assumidas.
([b]) Utilização de empréstimos contratados em anos anteriores.
([c]) Corresponde a 753,373 milhões de contos de responsabilidades assumidas.

As utilizações de operações contratadas em anos anteriores foram efectuadas pelas seguintes entidades:

	(Em milhões de contos)
BRISA, E. P.	35,025
CP, E. P.	25,800
Metropolitano de Lisboa, E. P.	49,000
Região Autónoma da Madeira	4,000
Transtejo, S. A.	1,624
Expo 98	5,000
Valorsul, S. A.	4,000
Lipor	6,000

Por sua vez, os beneficiários que efectuaram pagamentos de valores mais elevados foram os seguintes:

	(Em milhões de contos)
BFE — Banco de Fomento Exterior, S. A.	12 615
EDP — Electricidade de Portugal, S. A.	9 439
TAP — Transportes Aéreos Portugueses, S. A.	5 438
BPI — Banco Português de Investimentos, S. A.	3 289
SATA, S. A.	2 724
Transtejo, S. A.	2 111
EDA — Electricidade dos Açores	1 392

([130]) Operações analisadas no âmbito das assunções de passivos e «regularizações de situações do passado».

As amortizações restantes foram efectuadas por um elevado número de beneficiários, envolvendo pagamentos de reduzido montante.

O aumento registado em «Outros» corresponde ao aumento das responsabilidades do Estado Português decorrentes do contrato de garantia celebrado em 1992 ao abrigo da Convenção de Lomé IV, nos termos do qual a República Portuguesa se constituiu garante perante o Banco Europeu de Investimento, pelos valores correspondentes à sua quota de participação, no que respeita à execução de todas as obrigações financeiras e pecuniárias decorrentes dos empréstimos concedidos.

No que respeita à importância de 24 000 contos inscrita em «Execução de avales», constitui o valor total de sete pagamentos efectuados no âmbito da Convenção de Lomé III.

Assinale-se que no final do ano as responsabilidades do Estado relativamente aos empréstimos concedidos pelo BEI ao abrigo das Convenções de Lomé III e IV, situavam-se em ecu 3 973 559 e ecu 7 882 386, respectivamente, cujo contravalor é de 803,174 e 1593,251 milhares de contos.

As diminuições no valor de 14,401 milhões de contos, registadas em «Outras», ficaram a dever-se às seguintes operações:

Substituição da garantia do Estado a um empréstimo no valor de 12 milhões de contos concedido pelo BEI à EDP por uma garantia bancária, operação aprovada por Despacho do Ministro das Finanças, de 2 de Maio de 1997;

Assunção de passivos da TAP avalizados pelo Estado, englobando capital e juros, totalizando o capital em dívida 2,401 milhões de contos ([131]).

Analisadas as operações efectuadas no ano em apreço, procede-se seguidamente à verificação do cabimento dos avales concedidos no limite efectivo para a concessão de avales, 360 milhões de contos, resultante do limite fixado pelo artigo 66.º da Lei do Orçamento, 450 milhões de contos, deduzido de 20 % conforme determinado pelo Despacho n.º 171/97-XIII, de 8 de Abril, do Ministro das Finanças.

(Em milhões de contos)

	Avales concedidos	Amortizações e outras deduções previstas na LO	Cabimentação
Limite efectivo para a concessão de avales			360,0
Operações na ordem interna	144,4	(*a*) 74,7	69,7

(Em milhões de contos)

	Avales concedidos	Amortizações e outras deduções previstas na LO	Cabimentação
Operações na ordem externa	122,7	44,4	78,3
Total	267,1	119,1	148,0
Saldo por utilizar	–	–	212,0

(*a*) Para além de amortizações no valor de 26,2 milhões de contos, este valor integra 48,5 milhões de contos referentes às seguintes operações:

Concessão de garantias à Região Autónoma da Madeira no valor de 22,8 milhões de contos [n.º 2, alínea *d*)];

Renegociação da dívida avalizada à Casa do Douro, no montante de 15,7 milhões de contos, e à Hidroeléctrica Cahora Bassa, S. A. R. L., no montante de 3 milhões de contos, no total de 18,7 milhões de contos [n.º 2 alínea *a*)];

Concessão de garantias à Hidroeléctrica de Cahora Bassa, S. A. R. L., no montante de 7 milhões de contos [(n.º 2 alínea *b*)].

Como se verifica, em resultado das amortizações efectuadas pelos beneficiários e das isenções referidas, registava-se no final do ano um saldo não utilizado no valor de 212 milhões de contos, de onde resulta que, à semelhança do que se observou nos quatro últimos anos, o limite fixado na Lei do Orçamento para a concessão de avales se situou num valor muito superior ao que seria necessário, tendo em conta ainda que, como se referiu, aquele limite foi reduzido em 20 % por despacho do Ministro das Finanças.

Na sua resposta, a DGT reconhece a sobreavaliação do referido limite, fazendo as seguintes observações:

Os limites propostos são baseados em dados previsionais sobre as necessidades de garantias fornecidos em Maio-Junho do ano anterior pelas entidades que nessa altura admitem vir a ser candidatas a este apoio do Estado. Por outro lado, pelas dificuldades em estimar com fiabilidade, nessa data, as amortizações dos empréstimos garantidos, estas não foram tidas em devida conta, em dedução às necessidades indicadas pelos candidatos.

Nota-se entretanto que, na preparação do OE/99 houve cuidado acrescido, não tendo, no entanto, chegado a ser contemplada a redução do limite proposto pela DGT.

Partilhando da preocupação dos Serviços do Tribunal de Contas, a DGT está já a considerar aperfeiçoamentos no cálculo da quantia relevante para o referido limite orçamental.

7.6.4 — Evolução e síntese das operações efectuadas

Apresentam-se de seguida, em síntese, as operações realizadas, bem como as variações relativamente a 1996:

(Em milhares de contos)

Operações	Empréstimos internos				Empréstimos externos			
	1996	1997	Variação		1996	1997	Variação	
			Valor	Percentagem			Valor	Percentagem
Utilizações	84 050	105 213	+ 21 163	+ 25,2	63 824	130 449	+ 66 625	+ 104,4
Amortizações	32 367	26 173	– 6 194	– 19,1	54 900	44 415	– 10 485	– 19,1
Execução de avales	1 013	301	– 712	– 70,3	15	24	+ 9	+ 60,0
Diferenças de câmbio	–	1	+ 1	–	190	20 872	+ 20 682	+ 10 885,3
Assunção de passivos	32 543	18 505	– 14 038	– 43,1	29 198	2 401	– 26 797	– 91,8
Outros	–	–	–	–	31 681	12 001	– 19 680	– 62,1

Da análise deste quadro destaca-se o seguinte:

Na ordem interna, as utilizações de empréstimos avalizados, que registaram em 1997 um aumento de cerca de 21,163 milhões de contos, a que corresponde um acréscimo de, aproximadamente, 25 %;

Na ordem externa, o aumento das utilizações, que mais do que duplicaram, a diminuição substancial de passivos assumidos que beneficiavam de aval do Estado, bem como a diminuição em «Outros», que respeitaram na sua quase totalidade à redução de responsabilidades decorrente da substituição dos avales do Estado por garantias bancárias.

([131]) Operação analisada no âmbito das assunções de passivos e «regularizações de situações do passado».

7.6.5 — Utilização em 1997 de empréstimos sem utilização, ou utilizados parcialmente, avalizados em 1996

Com vista ao acompanhamento das utilizações pelos beneficiários de empréstimos avalizados no ano transacto, sem utilizações ou apenas parcialmente utilizados até ao final do ano, procedeu-se ao apuramento das respectivas utilizações no ano em apreço, cujos resultados se apresentam no quadro seguinte:

Beneficiários	Montante avalizado (milhões de contos)	Utilização em 31 de Dezembro de 1996 (percentagem)	Utilização em 31 de Dezembro de 1997 (percentagem)
BRISA, S. A.	15,0	10,0	100,0
Parque Expo 98, S. A.	10,0	50,0	100,0
CP, E. P.	20,0	65,0	100,0
CP, E. P.	8,8	–	100,0
METRO, E. P.	25,0	–	88,0
BRISA, S. A.	10,0	–	100,0
LIPOR — Serviço Intermunicipalizado de Tratamento de Lixo da Região do Porto	8,0	–	75,0
VALORSUL — Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos da Área Metropolitana de Lisboa, Norte, S. A.	10,0	–	40,0
BRISA, S. A.	15,0	33,3	100,0

7.7 — Dívida efectiva

No quadro seguinte apresentam-se os valores da dívida efectiva em 1996 e 1997, bem como as variações observadas, tendo em conta os valores apurados nos pontos anteriores relativamente à dívida directa e garantida:

(Em milhões de contos)

Componentes	1996	1997	Variação	
			Valor	Percentagem
Dívida directa	*11 121,1*	*11 385,9*	+ *264,8*	+ *2,4*
Interna	9 147,1	8 858,0	+ 289,1	+ 3,2
Externa	1 974,0	2 527,9	+ 553,9	+ 28,1
Títulos na posse do Estado	*(41,2)*	*(20,2)*	– *21,0*	– *51,0*
Fundo de Renda Vitalícia	5,5	2,8	– 2,7	– 49,1
Fundo de Regularização da Dívida Pública	35,5	17,2	– 18,3	– 51,5
Direcção-Geral do Tesouro	0,2	0,2	–	–
Dívida directa efectiva	*11 079,9*	*11 365,7*	+ *285,8*	+ *2,6*
Dívida garantida	*1 071,7*	*1 234,0*	+ *162,3*	+ *15,1*
Interna	403,4	480,6	+ 77,2	+ 19,1
Externa	668,3	753,4	+ 85,1	+ 12,7
Total da dívida efectiva	**12 151,6**	**12 599,7**	**+ 448,1**	**+ 3,7**

O valor total da dívida efectiva em 31 de Dezembro de 1997 apresentado neste quadro difere em 0,2 milhões de contos do valor correspondente constante do quadro 4.5.7-C — «Dívida pública efectiva», do relatório da Conta, 12 599,9 milhões de contos, divergência que resulta de neste valor estarem incluídas, na dívida garantida, responsabilidades indirectas por avales do Estado no valor de 202,5 milhares de contos (cf. o ponto 7.6.2).

Considera-se que tais responsabilidades não deveriam ser consideradas, uma vez que a sua inclusão não é coerente com o critério adoptado relativamente à dívida directa, onde não se encontra englobado o endividamento dos fundos e serviços com autonomia administrativa e financeira, designadamente institutos públicos.

Passando à análise dos valores apresentados no quadro anterior, verifica-se um crescimento da dívida efectiva total no valor de 448,1 milhões de contos, 3,7 %, significativamente inferior ao aumento registado no ano anterior, 633,1 milhões de contos, 5,5 %. Tal diminuição do ritmo de crescimento é ainda mais notória no respeitante à dívida directa efectiva, com um aumento de 285,8 milhões de contos, 2,6 %, contra 570 milhões de contos, 5,4 %, em 1996.

É de salientar, igualmente, a diminuição do valor dos títulos na posse do Estado, menos 21 milhões de contos (– 51 %) devido à amortização total do empréstimo «Bicentenário do Ministério das Finanças», do qual o Fundo de Renda Vitalícia possuía títulos no valor nominal de 2,625 milhões de contos, e da amortização dos Certificados Especiais de Dívida Pública, no valor de 26,232 milhões de contos, subscritos pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, utilizando dotações do Orçamento do Estado, para a constituição de um *sinking fund* destinado a fazer face aos juros capitalizados do empréstimo «Obrigações do Tesouro — Capitalização automática, 1991-1997», totalmente amortizado no ano em apreço.

VIII — Património financeiro

Como se vem assinalando nos pareceres dos últimos anos, na medida em que a inventariação do Património do Estado não se encontra ainda concluída e a CGE não é acompanhada de um balanço entre valores activos e passivos, a análise patrimonial em sede de parecer sobre a Conta Geral do Estado prevista na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, defronta sérias dificuldades.

Para colmatar essa insuficiência de informação, o Tribunal de Contas, no âmbito das suas competências, procedeu à aprovação da Resolução n.º 10/93 — 2.ª Secção, publicada em 17 de Janeiro de 1994, a qual vincula todos os serviços e organismos da administração central, institutos públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado, fundos públicos e instituições de segurança social, à remessa de informação sobre os elementos constitutivos do seu património financeiro.

A informação a ser remetida ao Tribunal até 30 de Junho de cada ano, deve conter, segundo os modelos apresentados na respectiva resolução, os seguintes elementos:

Relação das acções, quotas e outras partes de capital detidas em empresas;

Relação dos títulos de participação, das obrigações, dos títulos de dívida pública de prazo superior a um ano e das participações em fundos de investimento mobiliário e imobiliário;

Relação dos créditos, decorrentes da concessão de empréstimos com prazos superiores a um ano;

Outras aplicações financeiras, à excepção de depósitos com prazo até um ano. Nesta rubrica têm vindo a ser considerados títulos, tais como, unidades de participação em associações e em centros tecnológicos, certificados de aforro, fundos de tesouraria e outros.

Este capítulo foi assim elaborado com base nos elementos remetidos ao abrigo da citada resolução e do respectivo confronto com os escassos elementos constantes da CGE e abrange, além do património financeiro gerido pelos serviços do Ministério das Finanças com competências específicas nesta matéria, o património financeiro gerido pelos fundos e serviços autónomos integrados na administração directa do Estado, com exclusão apenas do relativo às instituições de segurança social, que é tratado no capítulo XI.

No que respeita aos serviços do Ministério das Finanças, procedeu-se, a exemplo de anos anteriores, à análise dos activos financeiros dos tipos acima referidos, comparando o seu número e valor nominal em 31 de Dezembro de 1996 e em 31 de Dezembro de 1997 e apurando a natureza das variações ocorridas nesse período e os rendimentos por eles proporcionados.

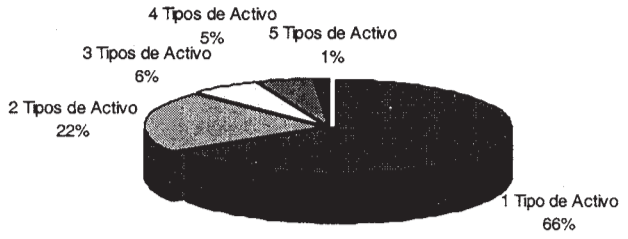
Quanto aos restantes fundos e serviços autónomos, encerrado o processo de obtenção de informação, constatou-se que o âmbito da análise foi alargado, relativamente aos anos anteriores, abrangendo no ano em apreço, um conjunto de 78 entidades do sector público administrativo, contra 74 entidades analisadas no ano anterior.

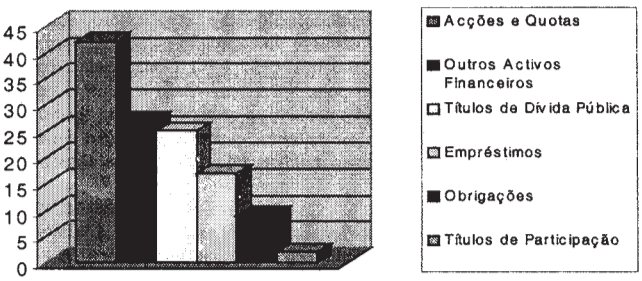
A análise levada a efeito compreendeu, para além da análise da evolução global do património financeiro gerido pelos FSA, a análise da evolução registada na carteira de activos de cada um dos FSA.

Foi ainda efectuada uma análise comparativa dos valores de receita e de despesa apurados através da informação enviada pelos FSA, com os valores de receita e de despesa incluídos nos mapas relativos à «Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1997, subsector Fundos e 'Serviços Autónomos'», constante do volume II da Conta Geral do Estado de 1997.

Da análise realizada concluiu-se, por um lado, que a maioria das entidades apenas detém um tipo de activo e, por outro lado, que o tipo de activos mais frequentemente detidos são as acções e quotas. Apresentando graficamente estas situações obtém-se as duas representações seguintes:

Constituição das carteiras de activos financeiros por entidades





No final, procede-se, relativamente aos fundos e serviços autónomos, a uma análise comparativa entre os valores apurados, os valores constantes da CGE/97 e os valores constantes dos mapas das contas de gerência e abordam-se ainda questões relativas à aplicação de receitas resultantes da alienação de partes sociais de empresas detidas pelo Estado, por estarem sujeitas a um regime específico de consignação.

8.1 — Evolução global em 1997

8.1.1 — Activos financeiros geridos pela DGT, FRDP e FRV

No quadro seguinte evidencia-se a evolução sofrida em 1997 pelos vários tipos de activos que são objecto de análise, com excepção dos expressos em meticais, por não se tratar de divisa convertível, os quais, aliás, não registaram alterações significativas:

(Em contos)

Tipo de activos	Valor nominal		Variação	
	Em 31 de Dezembro de 1996	Em 31 de Dezembro de 1997	Total	Percentagem
Empréstimos	544 612 432	616 350 804	71 738 372	13,17
Obrigações e títulos de dívida pública	42 358 222	20 699 136	– 21 659 086	– 51,13
Títulos de participação	6 055 000	6 055 000	0	0,00
Outros activos	9 250 000	9 250 000	0	0,00
Acções e quotas	1 197 418 026	1 515 896 213	318 478 188	26,60
Total	1 799 693 680	2 168 251 153	368 557 473	20,48

Constata-se, assim, que, de todos os tipos de activos, só os títulos de dívida pública registaram evolução negativa, registando-se um aumento bastante significativo no que respeita às acções e quotas, tendo o conjunto dos valores sofrido um aumento global de 368 milhões de contos, compensando a diminuição sofrida no ano anterior.

O aumento do valor dos créditos por empréstimos é influenciado pelas variações relativas aos créditos titulados em dólares dos Estados Unidos da América, relativamente aos quais se verificaram em 1997 aumentos do capital vincendo e do capital em dívida, reflectindo ainda o saldo em 31 de Dezembro de 1997 a valorização daquela divisa em relação ao escudo, ocorrida durante o ano.

A evolução ao nível dos títulos de dívida pública não surpreende, tendo em conta o ocorrido em anos anteriores, e ao peso que nessa carteira representavam os *sinking funds* associados às obrigações de capitalização automática, que neste ano foram integralmente amortizados.

No que respeita à carteira de acções e quotas, as alienações resultantes do processo de privatizações, que em 1997 atingiram valores muito significativos, em termos de número e de valor nominal, foram amplamente compensadas por novas entradas de títulos, resultantes, principalmente, de aumentos do capital social de empresas já existentes. Já em termos de valor real dos títulos, não se poderá dizer que as acções alienadas tenham um valor inferior ou equivalente às acções que, neste ano, o Estado adquiriu.

Com efeito, merece especial destaque o valor atingido em 1997 pelas receitas provenientes da alienação de acções, o qual representa quase metade (41 %) de toda a receita de privatizações arrecadada pelo Estado desde 1989.

8.1.2 — Activos financeiros geridos por outros departamentos, fundos e serviços autónomos

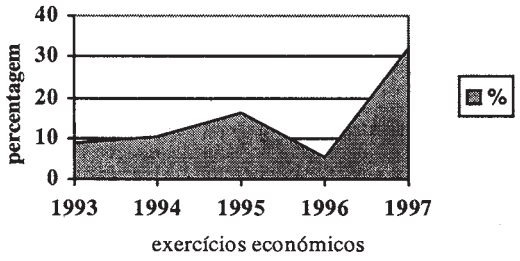
A evolução global registada no património financeiro a cargo dos fundos e serviços autónomos no decurso do exercício de 1997, encontra-se reflectida no quadro seguinte:

(Em contos)

Tipo de activos	Valor nominal		Variação	
	Em 31 de Dezembro de 1996	Em 31 de Dezembro de 1997	Total	Percentagem
Créditos	159 243 695	160 124 091	880 396	0,6
Obrigações	15 430 269	21 801 094	6 370 825	41,3
Títulos de dívida Pública	3 725 479	60 091 654	56 366 175	1 513,0
Títulos de participação	260 259	185 259	– 75 000	– 28,8
Acções e quotas	21 485 718	23 535 994	2 050 276	9,5
Outros	61 934 726	80 528 809	18 594 083	30,0
Total	262 080 145	346 266 901	84 186 756	32,1

Conforme se encontra evidenciado no quadro, o património financeiro gerido pelos FSA registou, no decurso do exercício económico em análise, um acréscimo de 84 186 756 contos (+32,1 %). Constata-se assim que o património financeiro gerido pelos FSA tem vindo a registar desde o exercício de 1993, uma evolução positiva, a qual se encontra ilustrada no gráfico seguinte. É de referir, no entanto, que esta evolução é também devida ao número de entidades sobanálise, que tem vindo a aumentar de ano a ano.

Representação da evolução registado no património financeiro em termos percentuais por exercício económico



O valor nominal global apresentado no início do ano económico em apreço, difere do valor apurado no final do anterior exercício económico em 2 665 366 contos. A diferença resultou das alterações ocorridas em todos os tipos de activos, à excepção dos valores das carteiras de títulos de participação e das obrigações, alterações essas que resultaram, essencialmente, das seguintes situações:

Introdução de valores relativos a novas entidades (mais oito);
Classificação errada dos títulos, em termos de tipo ou do prazo de reembolso;
Detecção de deficiências na informação enviada pelos serviços, procedendo estes à alteração dos valores apresentados relativos ao final do exercício económico anterior. No caso dos créditos surgem com bastante frequência alterações decorrentes de novos planos de reembolso;
Valorização dos activos em termos de valor de aquisição/subscrição e não de valores nominais.

Estas diferenças serão analisadas e descritas individualmente nos subpontos do ponto 8.2 — «Evolução por tipos de activos».

À semelhança do ano económico anterior, o património financeiro a cargo dos FSA continuava a ser constituído, no início do ano económico em análise, maioritariamente, por créditos e «Outros activos financeiros», representando, respectivamente, 60,8 % e 23,6 %, situação esta que se manteve durante o presente exercício, embora a carteira de títulos de dívida pública registasse um acentuado crescimento.

Para o acréscimo registado no valor nominal contribuíram, essencialmente, as variações positivas registadas na carteira dos títulos de dívida pública, dos «Outros activos financeiros» e das obrigações, nos montantes de, respectivamente, 56 366 175, 18 594 083 e 6 370 825 contos.

Relativamente à variação ocorrida na carteira de títulos de dívida pública, o maior contributo registado durante 1997 foi dado pela carteira da CGA, que registou um acréscimo de 56 356 359 contos. A evolução registada na carteira dos «Outros activos financeiros», resultou, essencialmente, da variação positiva ocorrida na carteira do FGD, de 11 353 000 contos, do IAPMEI, de 4 565 000 contos e do FT, de 2 424 681 contos. Por sua vez, a variação registada na carteira de obrigações resultou, essencialmente, do acréscimo registado na carteira do ISP, relativamente aos seus dois Fundos, FUNDAP e FGA, e que ascendeu a 7 631 285 contos, à qual há a deduzir variações negativas registadas nalgumas carteiras, sendo de destacar a do IAPMEI, no valor de 889 400 contos.

No quadro a seguir apresentado são evidenciados os valores globais da carteira de activos geridos por cada um dos FSA objecto de análise:

(Em contos)

Entidades	Em 31 de Dezembro de 1996		Em 31 de Dezembro de 1997		Variação da carteira	
	Valor nominal (1)	Percentagem (2)	Valor nominal (3)	Percentagem (4)	Valor (5)=(3)-(1)	Percentagem (6)=(5)/(1)
APDL	104 350	0,0	34 790	0,0	– 69 560	– 66,7
APL	150 000	0,1	0	–	– 150 000	– 100,0
APS	15 000	0,0	15 000	0,0	0	–
ARSN	324	0,0	324	0,0	0	–
CCRA	1 000	0,0	1 000	0,0	0	–
CGA	406 107	0,2	56 762 466	16,4	56 356 359	13 877,0
CHCR	11	0,0	11	0,0	0	–
CHS	8 899	0,0	8 899	0,0	0	–
CMRRC-RP	6,5	0,0	6,5	0,0	0	–
CPME	292 267	0,1	256 334	0,1	– 35 933	– 12,3
CPPSP	13 000	0,0	0	–	– 13 000	– 100,0
DGP	14 416	0,0	1 055	0,0	– 13 361	– 92,7
DGPA	13 566	0,0	550	0,0	– 13 016	– 95,9
FA/UTL	237	0,0	237	0,0	0	–
FBA/UL	33	0,0	33	0,0	0	–
FCM/UNL	1 433	0,0	1 433	0,0	0	–
FCSH/UNL	2 968	0,0	2 968	0,0	0	–
FCT/UNL	1 585	0,0	1 585	0,0	0	–
Fund.CT/ex- JNICT	535 000	0,2	535 000	0,2	0	–
FE/UNL	1 433	0,0	1 433	0,0	0	–
FE/UP	600	0,0	31 772	0,0	31 172	5 195,3
FFAP	502	0,0	502	0,0	0	–
FFC	331 202	0,1	650 000	0,2	318 798	96,3
FGCAM	20 174 659	7,7	25 004 659	7,2	4 830 000	23,9
FGD	39 607 000	15,1	50 960 000	14,7	11 353 000	28,7
FMV/UTL	634	0,0	634	0,0	0	–
FT	45 967 968	17,5	45 929 801	13,3	– 38 167	– 0,1
HCFT	20	0,0	20	0,0	0	–
HJM	119	0,0	119	0,0	0	–
IAPMEI	24 053 690	9,2	27 704 651	8,0	3 650 961	15,2
IASFA	1 443 221	0,6	1 525 435	0,4	82 214	5,7
IC	39 672	0,1	72	0,0	– 39 600	– 99,8
ICEP	5 561 270	2,1	6 361 052	1,8	799 782	14,4
ICS/UL	89 120	0,0	128 997	0,0	39 877	44,8
IEFP	30 515 665	11,6	29 551 219	8,5	– 964 446	– 3,2
IFADAP	12 050 426	4,6	11 523 606	3,3	– 526 820	– 4,4
IGAPHE	35 200	0,0	35 200	0,0	0	–

(Em contos)

Entidades	Em 31 de Dezembro de 1996		Em 31 de Dezembro de 1997		Variação da carteira	
	Valor nominal (1)	Percentagem (2)	Valor nominal (3)	Percentagem (4)	Valor (5)=(3)-(1)	Percentagem (6)=(5)/(1)
IGM	26 100	0,0	26 600	0,0	500	1,9
IHMT/UNL	1 383	0,0	1 383	0,0	0	–
INETI	997 689	0,4	1 015 096	0,3	17 407	1,7
INH	54 813 777	20,9	54 845 110	15,8	31 333	0,1
INIA	30 000	0,0	30 000	0,0	0	–
INSDrRJ	3 962	0,0	4 072	0,0	110	2,8
IOP/UL	16	0,0	16	0,0	0	–
IPACA	1 913 970	0,7	2 064 476	0,6	150 506	7,9
IPOFG	170,5	0,0	170,5	0,0	0	–
IPQ	31 500	0,0	49 000	0,0	17 500	55,6
IPSAR	41 053	0,0	41 749	0,0	696	1,7
IRSocial	4 257	0,0	4 257	0,0	0	–
ISEGI/UNL	50	0,0	50	0,0	0	–
ISEG/UTL	13 500	0,0	13 500	0,0	0	–
ISP/FGA	15 982 240	6,1	22 220 681	6,4	6 238 441	39,0
ISP/FUNDAP	3 720 115	1,4	5 499 186	1,6	1 779 071	47,8
IST	2 001 600	0,8	2 001 600	0,6	0	–
ITQB/UNL	675	0,0	675	0,0	0	–
IVP	0	–	1 500	0,0	1 500	100,0
IVV	50	0,0	50	0,0	0	–
JAE	0	–	50 000	0,0	50 000	100
JAPN	37 970	0,0	8 917	0,0	– 29 053	– 76,5
LNEC	16 557	0,0	1 557	0,0	0	–
OGFE	1 165	0,0	1 165	0,0	0	–
OGME	1 160	0,0	1 160	0,0	0	–
RTA	250	0,0	250	0,0	0	–
SASUAçores	7 996	0,0	8 176	0,0	180	2,3
SASUAveiro	17 132	0,0	19 197	0,0	2 065	12,1
SASUL	12 909	0,0	13 414	0,0	505	3,91
SASUNL	2 801	0,0	4 401	0,0	1 600	57,1
SASUTL	11 957	0,0	11 800	0,0	– 157	– 1,3
SGMC	0	–	125 000	0,0	125 000	100,0
SOFE	6 583	0,0	6 583	0,0	0	–
SSGNR	194 703	0,1	392 994	0,1	198 291	101,8
SSPCM	15	0,0	15	0,0	0	–
SSPSP	5 000	0,0	0	–	– 5 000	– 100,0
UAlg	1 000	0,0	1 000	0,0	0	–
UAveiro	376 250	0,1	376 250	0,1	0	–
UC/SC	52 850	0,0	52 850	0,0	0	–
UM	1 600	0,0	9 600	0,0	8 000	500,0
UNL/R	1 536	0,0	1 536	0,0	0	–
UTL/R	316 000	0,1	316 000	0,1	0	–
Total	262 080 145	100	346 266 900	100	84 186 755	32,1

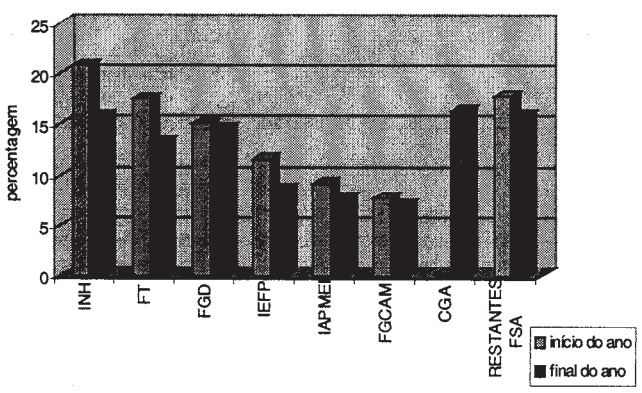
A evolução registada no valor nominal dos activos financeiros geridos pelos FSA no ano económico em apreço, revela uma grande diversidade de situações, registando-se variações que vão desde a extinção da carteira (–100 %), até +13 877,2 %. Os FSA representativos da primeira situação são a APL, o CPPSP e os SSPSP. Por sua vez, registou-se no presente exercício, a inclusão de oito novas entidades, quatro das quais (UM, SASUAçores, SASUAveiro e SSGNR) já faziam, no início do ano económico em apreço, gestão de activos, sendo as suas carteiras constituídas, essencialmente, por um só tipo de activo financeiro.

Do universo dos FSA analisados (78), cerca de 50 %, ou seja 39, não registaram no decurso do ano económico em análise qualquer alteração no valor nominal da sua carteira. Ressalta-se ainda o facto de a carteira da JNICT ter transitado, em Agosto de 1997, para a Fundação para a Ciência e a Tecnologia, não tendo ocorrido qualquer variação na constituição e valores respectivos.

Do quadro apresentado, é de salientar que sete FSA, a saber: INH, FT, FGD, CGA, IEFP, IAPMEI e FGCAM, representavam, no início do ano em apreço, 82,2 %, passando, no final do exercício, a serem representativos de 83,9 % do valor nominal global. É digno de destaque o acréscimo registado na carteira da CGA, a qual passou de 0,2 % no início, para 16,4 % no final do exercício.

Traduzindo estas situações de forma gráfica, foi obtida a representação que segue.

Representatividade das carteiras no início e final do exercício de 1997



O património financeiro a cargo dos FSA proporcionou receitas no montante de 42 429 604 contos e foram realizadas despesas no montante de 128 177 011 contos. Por sua vez, os rendimentos obtidos ascenderam, no ano económico em apreço, a 7 877 427 contos.

8.2 — Evolução por tipos de activos

8.2.1 — Créditos por empréstimos concedidos

8.2.1.1 — Geridos pela DGT

8.2.1.1.1 — Características gerais

Na sequência da verificação externa realizada na DGT, constatou-se que o mapa oportunamente enviado não reflectia a totalidade dos empréstimos concedidos pelo Estado em vigor no ano de 1997, designadamente no que respeitava aos empréstimos a outros países. Com efeito, para além de não incluir quaisquer elementos relativos aos empréstimos à Federação Russa, à República da Argélia e à República de São Tomé e Príncipe, detectaram-se ainda incorrecções no que respeita aos empréstimos à República da Guiné-Bissau.

A razão destes lapsos deve-se ao facto de a Direcção de Serviços de Garantias e Créditos do Estado, que elabora o mapa de créditos enviado ao Tribunal de Contas, não dispor de quaisquer elementos ou de elementos actualizados sobre tais empréstimos, e uma vez que a gestão do respectivo serviço da dívida esteve cometido, até Março de 1998, à Direcção de Serviços de Relações Internacionais da DGT e, posteriormente a esta data, passou a ser assegurado pela Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais do Ministério das Finanças.

Do ponto de vista legal, se a competência da DGAERI para intervir no acompanhamento dos contratos de empréstimo internacionais e operações conexas resulta claramente do disposto nas alíneas *e*) e *f*) do n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 27/98, de 11 de Fevereiro, o mesmo já não se dirá da sua intervenção na gestão do serviço de dívida decorrente daqueles contratos, competência essa que parece estar atribuída à DGT, por força do disposto na alínea *c*) do n.º 3 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho. Contudo, no Orçamento do Estado para 1999, e no que respeita às verbas do capítulo 60 destinadas a este tipo de operações, foram as mesmas consignadas à DGAERI e não à DGT, ao contrário do que pareceria resultar das disposições legais acima referidas.

Sendo indiferente quais os serviços que deverão fornecer a informação a que se refere a Resolução n.º 10/93 — 2.ª Secção, **parece ainda assim de recomendar** aos serviços em causa (DGT e DGAERI), e relativamente a futuros pareceres sobre a Conta Geral do Estado, a necessária articulação no sentido de a informação a remeter ao Tribunal de Contas abranger todos os empréstimos existentes no ano económico respectivo

Ouvida sobre esta questão, a DGT confirma que não tem sido chamada a participar na administração dos empréstimos internacionais, salientando ainda que algumas dessas operações de crédito têm origem em contratos de reestruturação de dívida e não em empréstimos.

Quanto a este último aspecto, o Tribunal de Contas deve salientar que, para além de ter sido a DGT que, em anos anteriores, tomou a iniciativa de incluir este tipo de operações nos mapas dos empréstimos enviados para cumprimento da Resolução n.º 10/93, como são disso exemplo alguns dos empréstimos à República de Angola constantes de tais mapas, não é errado considerar que os reescalonamentos de dívida, mesmo quando originados em créditos comerciais nos quais o Estado Português detém, por sub-rogação, a posição de credor, revestem uma natureza diferente das dívidas que estão na sua origem, configurando um verdadeiro contrato de financiamento, assimilável ao contrato de mútuo.

Foi também ouvida a DGAERI, que referiu não ter comentários a formular relativamente ao teor deste ponto 8.2.1.1.

Assim, após as correcções que, em face do anteriormente exposto, foi necessário introduzir, a análise que se segue incide sobre 164 operações de crédito, das quais 2 correspondem a novos empréstimos concedidos durante o ano de 1997 e 22 a empréstimos que nesse ano foram liquidados. Destes empréstimos do Estado, cuja gestão esteve a cargo da DGT em 1997, 37 são denominados em moeda estrangeira (dólares dos EUA, marcos alemães, francos franceses, rands sul-africanos e meticais) ([132]), sendo os restantes 127 em escudos. Estas operações envolvem 45 mutuários, 37 nacionais e 8 estrangeiros, e o seu valor contratual global é de:

Escudos (PTE) — 148 049 878 134$50;
Marcos alemães (DEM) — 342 025 677$76;
Francos franceses (FRF) — 19 183 961$42;
Meticais (MET) — 15 739 747$;
Dólares dos EUA (USD) — 1 554 596 989$94;
Rands sul-africanos (ZAR) — 25 829 650$83.

Comparando o conjunto das operações agora analisadas com as que tinham sido objecto de apreciação no parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, verifica-se que a sua estrutura não sofreu alterações substanciais. Assim:

Os créditos que foram concedidos em 1997 reportam-se a dois mutuários que já beneficiavam de empréstimos do Estado e estão denominados em escudos e em dólares dos EUA, ou seja, em moedas também já utilizadas em anos anteriores; como consequência, o elenco dos mutuários e das moedas de denominação dos créditos não sofreu qualquer alteração;

Os créditos concedidos em 1997 têm como suporte legal a Lei do Orçamento do Estado para 1997, Lei n.º 52-B/96; deste modo há apenas a considerar no presente relatório mais um regime legal do que no do ano precedente e menos dois relativos a empréstimos extintos em 1996.

A distribuição do crédito concedido pelo Estado pelas entidades que dele têm beneficiado continua a apresentar-se bastante concentrada num pequeno número de mutuários. Assim, a distribuição dos créditos denominados em escudos, segundo o seu montante contratual, é a que se apresenta no quadro seguinte, elaborado com referência ao ano de 1997:

(Em milhões de contos)

Montante contratual (por escalões)	Mutuários (números)	Montante contratual		
		Total	Médio	Em percentagem
Até 0,5	21	2,48	0,12	1,67
De 0,5 a 1,0	4	2,76	0,69	1,86
De 1,0 até 5,0	4	9,68	2,42	6,54
De 5,0 até 10,0	4	31,05	7,76	20,97
Mais de 10,0	6	102,08	17,01	68,95
Total	39	148,05	3,80	100,00

Como se vê, um grupo de 6 mutuários (15% do número total de mutuários) detêm créditos que representam cerca de 69% do total do crédito concedido e 10 mutuários (25%) beneficiam de cerca de 90% desse total.

8.2.1.1.2 — Evolução global

Agregando os valores relativos às 164 operações de crédito estudadas, obtêm-se os elementos que figuram nos três quadros seguintes. Nestes compara-se, por moedas de denominação, os valores dos créditos em 31 de Dezembro de 1996 e em 31 de Dezembro de 1997, discriminando-se o capital vencido, o capital vincendo e os juros em dívida, e demonstra-se a natureza das variações registadas relativamente a vencimentos e pagamentos de capital e de juros, utilizações e capitalizações ocorridos durante o ano de 1997.

Evolução dos créditos por empréstimos concedidos

Variações registadas em 1997 por natureza e por moedas de denominação dos empréstimos

(Em PTE, USD, DEM, FRF, ZAR e MET)

Divisas	Posição da dívida em 31 de Dezembro de 1996				Posição da dívida em 31 de Dezembro de 1997			
	Capital vencido	Capital vincendo	Juros em dívida	Total	Capital vencido	Capital vincendo	Juros em dívida	Total
PTE	41 883 440 414	64 976 898 000	19 211 483 426	126 071 821 840	38 289 023 761	62 811 735 830	17 182 462 770	118 283 222 361
USD	0	2 160 907 015	39 092 113	2 199 999 128	53 016 614	2 195 564 850	30 621 082	2 279 202 546
DEM	0	699 523 503	0	699 523 503	0	733 625 274	0	733 625 274
ZAR	0	105 364 433	0	105 364 433	0	121 959 332	0	121 959 332
FRF	0	18 729 891	0	18 729 891	0	19 183 961	0	19 183 961
MET	15 739 747	0	21 243 391	36 983 138	15 739 747	0	22 345 173	38 084 920

([132]) Um dos empréstimos denominado em dólares dos EUA é utilizado em escudos, pelo que o respectivo montante contratual foi considerado nos empréstimos expressos em divisas, mas os respectivos movimentos são considerados nos quadros relativos aos empréstimos em escudos.

(Em PTE, USD, DEM, FRF, ZAR e MET)

Divisas	Valor total em 31 de Dezembro de 1996	Variações registadas em 1997						Valor total em 31 de Dezembro de 1997
		Capital		Juros		Capitalizações	Utilização	
		Vencimentos	Pagamentos	Vencimentos	Pagamentos			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8) = 1-3+4-5+6+7
PTE	126 071 821 840	3 424 894 521	7 019 311 175	690 000 218	2 719 020 873	368 468 212	891 264 140	118 283 222 361
USD	2 199 999 128	68 572 723	15 556 109	40 632 674	49 103 705	93 757 558	9 472 999	2 279 202 546
DEM	699 523 503	0	0	0	0	34 101 771	0	733 625 274
ZAR	105 364 433	0	0	0	0	16 594 898	0	121 959 332
FRF	18 729 891	0	0	762 373	762 373	0	454 070	19 183 961
MET	36 983 138	0	0	1 101 782	0	0	0	38 084 920

Evolução dos créditos por empréstimos concedidos

Comparação das variações registadas em 1996 e 1997

Amortizações

(Em milhões de PTE e em milhares de USD, DEM, FRF, ZAR e MET)

Divisas	Vencimentos			Pagamentos		
	1996	1997	Variação	1996	1997	Variação
PTE	120 577	3 425	– 117 152	120 354	7 019	– 113 335
USD	3 695	68 573	64 877	3 695	15 556	11 861
DEM	0	0	0	0	0	0
ZAR	0	0	0	0	0	0
FRF	0	0	0	0	0	0
MET	0	0	0	0	0	0

Fonte. — Direcção-Geral do Tesouro.

Juros

(Em milhões de PTE e em milhares de USD, DEM, FRF, ZAR e MET)

Divisas	Vencimentos			Pagamentos		
	1996	1997	Variação	1996	1997	Variação
PTE	2 853	690	– 2 163	14 590	2 719	– 11 871
USD	35 666	40 633	4 966	15 708	49 104	33 396
DEM	0	0	0	0	0	0
ZAR	0	0	0	0	0	0
FRF	0	762	762	0	762	762
MET	1 102	1 102	0	0	0	0

Fonte. — Direcção-Geral do Tesouro.

Capitalizações e utilizações

(Em milhões de PTE e em milhares de USD, DEM, FRF, ZAR e MET)

Divisas	Capitalizações			Utilizações		
	1996	1997	Variação	1996	1997	Variação
PTE	817	368	– 449	3 579	891	– 2 688
USD	86 718	93 758	7 040	21 979	9 473	– 12 506
DEM	35 682	34 102	– 1 580	0	0	0
ZAR	15 039	16 595	1 556	0	0	0
FRF	0	0	0	0	454	454
MET	0	0	0	0	0	0

Fonte. — Direcção-Geral do Tesouro.

Assim, o valor dos créditos resultantes de empréstimos concedidos pelo Estado, com excepção dos denominados em meticais, por não se tratar de divisa convertível, calculado ao câmbio do dia, era de 544,61 milhões de contos, em 31 de Dezembro de 1996, e de 616,35 milhões de contos em 31 de Dezembro de 1997. A variação registada foi um aumento de 71,74 milhões de contos (+ 13,2%) e corresponde, em termos de valores reais, à diminuição dos créditos em escudos (– 7,8 milhões de contos), ao aumento dos créditos em divisas (16,4 milhões de contos) e variações cambiais positivas de 63,1 milhões de contos. Com efeito, os ganhos cambiais foram significativos e devem-se, principalmente, à desvalorização do escudo entre o final de 1996 e o de 1997, face a todas as divisas consideradas, em especial face ao dólar dos EUA (– 14,7%) e ao rand sul-africano (– 11,3%). Ora, a divisa norte-americana, como se pode ver no quadro seguinte, tem um peso importante na estrutura dos créditos do Estado por moedas. De salientar que os valores relativos ao início do ano económico divergem dos considerados no parecer sobre a CGE de 1996, pois aí não foram tidos em conta os empréstimos a que nos referimos no início deste ponto, e que alteraram significativamente o peso dos créditos em dólares dos EUA.

(Em percentagem)

	PTE	USD	DEM	ZAR	FRF	Total
31-12-96	23,15	63,17	12,93	0,65	0,10	100
31-12-97	19,19	67,79	12,18	0,75	0,10	100

Como se pode verificar, diminuiu em 1997 o peso dos créditos em escudos, aumentou o dos créditos em dólares, em percentagens relativamente semelhantes, e manteve-se o das restantes divisas. Estas alterações resultam, fundamentalmente da extinção de créditos em escudos.

Analisando a evolução registada em 1997 nos créditos resultantes de empréstimos, verifica-se que o valor dos denominados em escudos diminui 7,8 milhões de contos (– 6,2%), variação que resulta de diminuições em todos as componentes da dívida, e que se cifraram em 3,6 milhões de contos (– 8,6%) no capital em dívida, 2,17 milhões de contos (– 3,3%) no capital vincendo e 2 milhões de contos (– 10,6%) nos juros em dívida. No ano anterior, 1996, todos estes agregados tinham registado evolução no mesmo sentido da que sofreram este ano, com excepção do capital vencido e em dívida, que tinha registado um aumento.

Para os créditos resultantes de empréstimos em divisas, registou-se em 1997 um aumento de 34,1 milhões de marcos alemães (+ 4,88%), de 16,6 milhões rands sul-africanos (+ 15,75%), de 454 milhares de francos franceses (+ 2,4%) e de 79,2 milhões de dólares dos EUA (+ 3,6%). Com efeito, para além de capitalizações no valor de 93,8 milhões de dólares dos EUA, 34,1 milhões de marcos alemães e 16,6 milhões de rands sul-africanos, verificaram-se utilizações de empréstimos que ascenderam a 9,5 milhões de dólares dos EUA e a 454 milhares de francos franceses.

Em termos de amortizações, o valor dos pagamentos é consideravelmente superior ao dos vencimentos (no caso dos créditos em escudos) ou é muito inferior, no caso dos créditos em dólares dos EUA. Esta situação resultou do não pagamento da quase totalidade das prestações de capital vencidas no ano e respeitantes às dívidas nesta divisa das Repúblicas de Angola (50 milhões) e da Federação Russa (1,6 milhões de USD). No que respeita aos juros vencidos e não pagos o ano de 1997 representou uma evolução bastante favorável, quanto aos créditos em escudos e dólares, com os pagamentos a ultrapassar significativamente os vencimentos.

Assim, no ano sob análise e em termos globais, a situação volta a agravar-se no que respeita aos créditos em dólares dos EUA, tendo-se verificado que, no final de 1997, se encontravam em mora mais 44,5 milhões do que no final de 1996 (+ 113%).

Em 1997, o *ratio* capital em mora/capital contratual, relativo à totalidade dos créditos em escudos, registou no período em causa um ligeiro agravamento, passando de 28,6% para 29,8%, o mesmo sucedendo com o *ratio* capital vincendo/capital contratual, que passou de 44,4% para 48,9%, o que indica um ligeiro aumento do prazo de recuperação dos créditos, aumento esse que não pode ser atribuível à concessão de novos empréstimos ou a novas utilizações de empréstimos já existentes, dada a reduzidíssima expressão destes.

Quanto aos créditos denominados em divisas, constata-se que este último *ratio* apresenta variação significativa para todas as moedas (excepto o metical) e essa variação é também no sentido do alargamento daquele prazo. Esta situação reflecte a capitalização sistemática dos juros dos empréstimos concedidos à HCB. Também o *ratio* relativo à relação entre montante contratual e o capital em dívida, decorrente da situação atrás referida, sofreu uma evolução negativa, no que respeita às dívidas em dólares dos EUA.

Em 1997 verificou-se a extinção de 22 empréstimos, todos denominados em escudos. Assim, foram pagos os empréstimos relativos ao crédito Par (ano de 1984), CP e Docapesca. Parte do empréstimo à República da Guiné-Bissau (contrato de 27 de Março de 1991) ([133]), e os empréstimos à Organização de Libertação da Palestina e à República de São Tomé e Príncipe (contrato de 28 de Fevereiro de 1977) extinguiram-se por força do perdão da respectiva dívida. O Despacho do Ministro das Finanças n.º 250/97-XIII, que autorizou o perdão do empréstimo à República de São Tomé e Príncipe, determinou igualmente que fossem perdoadas as prestações de juros vencidas entre 30 de Setembro de 1996 e 31 de Março de 1998 relativamente ao contrato de reescalonamento da dívida daquele país, prestações essas que totalizavam 1,7 milhões de dólares dos EUA.

O empréstimo à Companhia Portuguesa de Pescas foi considerado extinto também em 1997. No entanto, a DGT esclareceu que, no processo de liquidação, do montante em dívida de 47 740 305$50 apenas veio a receber 1 455 778$, por rateio.

Verificou-se igualmente a extinção total de 11 empréstimos concedidos à INDEP, bem como a extinção quase total de um outro empréstimo, e que representavam uma dívida de 7 milhões de contos, através da respectiva conversão em capital social, situação que será objecto de análise mais pormenorizada na parte relativa às acções e quotas.

De salientar ainda que, apesar de inscrito no mapa enviado pela DGT para cumprimento da Resolução n.º 10/93 — 2.ª Secção, não foi considerado na nossa análise, à semelhança do que já sucedera nos anos anteriores, o denominado «crédito» de 180 milhões de contos ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, por se tratar, não de um empréstimo, mas de uma aquisição de créditos da segurança social relativos a contribuições em dívida, afigurando-se que aquela Direcção-Geral não deverá incluir tal situação no mapa relativo a empréstimos.

8.2.1.1.3 — Remuneração dos créditos. Receitas auferidas

Os créditos denominados em escudos apresentam 1,05 milhões de contos de juros vencidos ou capitalizados em 1997, valor que se traduz numa taxa de juro implícita de 1,66% ([134]) , o que é inferior à taxa encontrada no ano transacto (2,32%).

Relativamente aos créditos denominados em dólares dos EUA, marcos alemães, francos franceses e rands sul-africanos, os juros vencidos e também os capitalizados traduzem taxas de juro implícitas, expressas nas respectivas moedas, de 6,17%, 4,76%, 4,02 e 14,6%, respectivamente. Deverá salientar-se que, nos empréstimos em marcos e rands, a totalidade dos juros vencidos foi capitalizada, o mesmo sucedendo a cerca de 70% dos juros vencidos relativos aos empréstimos em dólares (93,8 milhões de dólares), e que todas estas situações se referem aos empréstimos concedidos à Hidroeléctrica de Cahora Bassa.

No que respeita a pagamentos registados no mapa e que não correspondem a entradas efectivas de fundos, haverá que referir, para além das situações já anteriormente focadas, o caso de cinco dos empréstimos à República de Moçambique, em que o valor dos vencimentos de capital e juros liquidados em 1997 não corresponde a efectivos pagamentos, uma vez que tais importâncias foram regularizadas mediante a respectiva inclusão no 5.º reescalonamento da dívida daquele país à República Portuguesa, e o da Uniagri, em que os pagamentos indicados no mapa também não correspondem a efectivos recebimentos.

Finalmente, e no que respeita aos empréstimos à Federação Russa e à República da Argélia, verificou-se que a dívida considerada nos reescalonamentos, de que aqueles contratos de empréstimo derivam, incluía, não apenas a dívida ao Estado Português, mas também a dívida comercial das empresas que não tinha sido coberta pelo seguro de crédito. Daí que, nos pagamentos efectuados pelos devedores, uma parte das importâncias cobradas é posteriormente entregue pela DGT às empresas credoras.

Elaborou-se, assim, o mapa seguinte, onde se dá conta, nos recebimentos ocorridos em 1997, de quais os montantes que não reverteram para o Orçamento do Estado:

(Em USD e FRF)

Devedor	Data do contrato	Designação	Data do pagamento	Divisa	Montante pago	Valor entregue às empresas	Percen -tagem
Federação Russa	02-06-95	1.º reescalonamento	02-01-97	USD	1 070 291,37	197 161,13	18,42
Federação Russa	02-06-95	1.º reescalonamento	01-07-97	USD	1 042 762,24	183 635,73	17,61
Federação Russa	02-06-95	2.º reescalonamento	31-03-97	USD	806 526,66	204 594,05	25,37
Federação Russa	02-06-95	2.º reescalonamento	30-09-97	USD	835 409,13	207 687,62	24,86
Federação Russa	12-02-96	3.º reescalonamento	30-04-97	USD	384 004,61	103 384,71	26,92
Federação Russa	12-02-96	3.º reescalonamento	31-10-97	USD	418 252,85	105 763,17	25,29
Federação Russa	03-11-97	4.º reescalonamento	18-11-97	USD	910 997,20	563 645,52	61,87
República Argélia	30-12-94	1.º reescalonamento	31-05-97	USD	832 809,58	100 815,92	12,11
República Argélia	30-12-94	1.º reescalonamento	31-05-97	FRF	370 672,83	53 902,04	14,54
República Argélia	08-06-96	2.º reescalonamento	31-11-97	USD	901 216,07	104 224,56	11,56
República Argélia	08-06-96	2.º reescalonamento	31-11-97	FRF	391 700,47	57 733,01	14,74
Totais				USD	7 202 269,71	1 770 912,41	24,59
				FRF	762 373,30	111 635,05	14,64

([133]) Na Comissão Mista Luso-Guineense para o Arranjo Monetário foi decidido o perdão de 65% da dívida relativa a este empréstimo.
([134]) Considera-se os juros vencidos ou capitalizados e a média do capital vincendo no início e final do ano.

8.2.1.1.4 — Novas operações

De acordo com a análise efectuada, foram concedidos em 1997 dois novos empréstimos.
No quadro seguinte, apresenta-se a caracterização das novas operações:

Base legal	Mutuários	Data do contrato	Montante contratual	Situação em 31 de Dezembro de 1997
L 52-C/96	Federação Russa	03-11-97	USD 31 700 370,59	Em dívida USD 20 403 173,75
L 52-C/96	Crédito PAR	(*a*) 06-06-97	1 695 000 000$00	Em dívida 847 500 000$00

(*a*) Corresponde à data do despacho autorizador.

8.2.1.1.5 — Moras e pagamentos diferidos

Relativamente aos créditos em escudos, em 31 de Dezembro de 1997 as situações de mora mais significativas ([135]) continuavam a ser as que envolvem cinco entidades do sector público já extintas ou em liquidação (CNN, CTM, EPSI, IGAPHE/FFH e GAS), e uma empresa privada (TORRALTA) envolvendo capital e juros em mora no montante de 77,6 milhões de contos, que representam 90,6% do total em mora e 52,3% da dívida em escudos naquela data.

No que respeita à TORRALTA, e embora em 9 de Julho de 1997 tenha sido celebrado o contrato de cessão de créditos de entidades públicas sobre aquela empresa ao Grupo Sonae, verificou-se que a cessão de determinados tipos de créditos públicos, nos quais se incluíam os créditos da DGT, carecia de um procedimento especial de concurso previsto no Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, para que pudessem ser alienados. Embora iniciado formalmente em Novembro de 1997, com o envio do convite aos eventuais interessados, o procedimento especial para alienação dos créditos fiscais, da segurança social e da DGT sobre a TORRALTA apenas ficou concluído em Janeiro de 1998, pelo que em 1997 não se verificou ainda qualquer alteração à situação dos créditos que a DGT detinha sobre a empresa.

No que respeita aos créditos em divisas, o ano de 1997 caracterizou-se, negativamente, pelo aparecimento de situações de mora respeitantes a capital vencido, particularmente significativas no que respeita aos empréstimos à República de Angola.

8.2.1.1.6 — Créditos por empréstimos de repasse de fundos

O Estado efectuou, em anos anteriores, diversas operações de concessão de crédito utilizando, para tal efeito, fundos que obtivera mediante empréstimos contraídos junto de algumas organizações internacionais, de bancos e de governos estrangeiros. Embora estes empréstimos externos prevejam que os fundos sejam repassados pelo mutuário a outras entidades, as duas operações em que o Estado intervém — contracção de dívida externa e concessão de crédito interno — são distintas. Assim, a análise dos empréstimos que resultam do repasse de fundos tem relevância no quadro dos créditos por empréstimos concedidos pelo Estado, tanto mais que se trata de activos financeiros semelhantes aos que decorrem de outros mútuos realizados com base nas fontes gerais de financiamento da actividade do Estado.

Os contratos de empréstimo analisados, em número de 29, foram celebrados no período 1978-1989 e deles beneficiaram 10 entidades do sector público: empresas públicas e participadas, incluindo instituições financeiras, institutos públicos e serviços com autonomia, órgãos da administração regional e local. Durante o ano de 1997, não há a registar novas operações nem utilizações, mas verificou-se a amortização integral de dois empréstimos.

No quadro seguinte, apresenta-se a distribuição de tais créditos por entidade beneficiária e por origem dos fundos repassados:

Montante contratual dos empréstimos de repasse de fundos

Por beneficiários e origem dos fundos

(Em PTE, FRF, DEM, JPY e USD)

Beneficiários	Mutuantes	CN	BEI	FRCE	BIRD	KfW	Governo dos EUA	Total
Banco de Portugal	PTE	–	13 772 000 000	–	–	–	–	13 772 000 000
	FRF	60 000 000	–	–	–	–	–	60 000 000
Caixa Geral de Depósitos	DEM	–	–	–	–	38 000 000	–	38 000 000
CP	DEM	–	–	–	–	9 000 000	–	9 000 000
	PTE	–	6 000 000 000	–	–	–	–	6 000 000 000
Câmaras municipais da Região Norte	PTE	–	–	912 900 000	–	–	–	912 900 000
Câmara Municipal do Porto	PTE	–	1 080 000 000	–	–	–	–	1 080 000 000
EDP	DEM	–	–	–	–	839 000	–	839 000
FRESS	JPY	–	–	69 541 029	–	–	–	69 541 029
IFADAP	PTE	–	–	–	–	–	5 697 874 000	5 697 874 000
	USD	–	–	–	68 000 000	–	–	68 000 000
IGAPHE	PTE	–	–	10 652 016 759	–	–	–	10 652 016 759
Região Autónoma dos Açores	PTE	–	–	3 414 075 759	–	–	–	3 414 075 759
Totais	PTE	0	20 852 000 000	14 978 992 518	0	0	5 697 874 000	41 528 866 518
	FRF	60 000 000	0	0	0	0	0	60 000 000
	DEM	0	0	0	0	47 839 000	0	47 839 000
	JPY	0	0	69 541 029	0	0	0	69 541 029
	USD	0	0	0	68 000 000	0	0	68 000 000

Fonte. — Direcção-Geral do Tesouro.

Em 1997, venceram-se prestações de capital no valor de 1,7 milhões de contos e juros no valor de 925 milhares de contos e, quer o capital, quer os juros vencidos, foram integralmente pagos.

A situação dos créditos resultantes deste tipo de operações era, em 31 de Dezembro de 1996 e em 31 de Dezembro de 1997, calculada a câmbios do dia, a que consta do quadro que se segue, que a discrimina em capital vincendo, capital vencido e juros vencidos. Da sua análise resulta que, em 1997, à semelhança do que já sucedera em 1996, não se agravou a situação de mora registada no termo do ano anterior.

(Em escudos)

Dívida	Em 31 de Dezembro de 1996	Em 31 de Dezembro de 1997
Capital vincendo	12 780 049 112	11 012 012 954
Capital vencido	27 777 805 570	27 779 394 418
Juros vencidos	15 574 645 567	15 512 558 770
Total	56 132 500 248	54 303 966 142

Fonte. — Direcção-Geral do Tesouro.

([135]) Consideram-se nesta situação, os mutuários com mais de 5 milhões de contos de capital e juros vencidos e em mora.

A análise por mutuários revela que os créditos em mora em 31 de Dezembro de 1997 continuam a ser os resultantes de empréstimos à Fundação Ricardo Espírito Santo Silva, ao IGAPHE, à Região Autónoma dos Açores e ao Banco de Portugal (respeitante ao Protocolo Luso-Francês), sendo de destacar, pelo montante envolvido, as situações de mora do IGAPHE e da Região Autónoma dos Açores, respectivamente no valor de 35,6 e de 7,6 milhões de contos.

No que respeita à situação de mora relativa ao Protocolo Luso-Francês (contrato de 18 de Outubro de 1978) analisou-se a documentação disponível na DGT sobre o assunto, tendo-se verificado que:

A mora resulta do incumprimento da empresa Sanicer, estando ainda a decorrer o processo de falência respectivo;

Do financiamento total de FRF 16 151 322,86 da Caixa Geral de Depósitos à Sanicer, o Banco de Portugal considerou que a CGD era responsável pela parcela de FRF 12 976 802,86, correspondente ao valor mutuado por bancos comerciais franceses;

Quanto à parcela restante, de FRF 3 174 520, correspondente ao valor mutuado pelo Crédit National e relativo ao Protocolo Luso-Francês, o Banco de Portugal considerou não existir responsabilidade da CGD no pagamento dessas importâncias, dado que nada recebeu a esse título da Sanicer;

A CGD reclamou a totalidade do crédito no processo de falência da Sanicer.

Merece ainda destaque o facto de terem sido extintos no ano de 1997, por pagamento, três dos empréstimos concedidos ao Banco de Portugal por repasse de fundos mutuados pelo Banco Europeu de Investimentos (dois) e ao abrigo do Protocolo Luso-Francês.

8.2.1.2 — Geridos por outros departamentos, fundos e serviços autónomos

São 17 os serviços e organismos da administração pública e institutos públicos que declararam conceder empréstimos e cujo valor ascendia, no início do ano económico em apreço, a 159 243 695 contos. As carteiras mais representativas continuavam a ser, à semelhança do anterior exercício, as do INH, FT e IEFP, as quais representavam, no início do ano em análise, mais de 75% do valor nominal global da carteira dos créditos, situação essa que se manteve no final do exercício em apreço.

Evolução registada no valor dos créditos

(Em contos)

Entidades	Valor nominal		Variação
	Em 31 de Dezembro de 1996	Em 31 de Dezembro de 1997	
CPME	237 671	207 934	– 29 737
FGCAM	16 775 000	20 005 000	3 230 000
FT	40 168 961	37 774 313	– 2 394 648
IAPMEI	420 326	412 598	– 7 728
IASFA	1 441 219	1 523 433	82 214
ICEP	1 661 870	2 458 552	796 682
IEFP	30 445 665	29 481 219	– 964 446
IFADAP	11 179 144	11 075 273	– 103 871
INETI	67 264	74 871	7 607
INH	54 813 777	54 845 110	31 333
IPACA	1 785 400	1 815 906	30 506
SASUAçores	7 996	8 176	180
SASUAveiro	17 132	19 197	2 065
SASUL	12 909	13 414	505
SASUNL	2 701	4 301	1 600
SASUTL	11 957	11 800	– 157
SSGNR	194 703	392 994	198 291
Total	159 243 695	160 124 091	880 396

Da análise do quadro apresentado verifica-se que o valor da dívida no início do ano económico em apreço difere em 2 511 521 contos do valor apresentado no final do anterior exercício, que era de 156 732 175 contos. Esta situação resultou, não só das alterações registadas no valor da dívida apresentada pelas entidades abaixo indicadas, como também da inclusão de três organismos a saber, SASUAçores, SASUAveiro e SSGNR, que já apresentavam, no início do ano económico em apreço, valores em dívida.

FT — a divergência resultou de que nas listagens apresentadas, a esta Direcção-Geral, ao abrigo da resolução, não serem incluídos todos os tipos de empréstimos concedidos pelo Fundo, designadamente, os que são concedidos ao abrigo de protocolos em regime de co-financiamento com as instituições de crédito. Por outro lado, verificou-se que as listagens apresentadas continham muitas imprecisões, pelo que foram objecto de correcção;

IAPMEI — a divergência ocorrida no valor de 225 contos, resultou da não consideração, pelo Instituto, do empréstimo relativo ao mutuário «Querido Lar», no valor em dívida no início do exercício económico em análise, uma vez que o mesmo transitou para incobrável. Assim, o mesmo foi retirado pelos serviços, do valor em dívida no início do ano em análise;

IASFA — o valor em dívida no início do ano em apreço diverge do valor apresentado para o final do anterior exercício, em virtude de não terem sido considerados, por lapso, os reembolsos de empréstimos no valor total de 12 069 contos, relativos ao ex-CPFA e da CEFA/SSFA;

IEFP — após ter sido realizada uma auditoria a este organismo verificou-se que os valores apresentados no mapa enviado a esta Direcção-Geral ao abrigo da resolução não eram coincidentes com os valores registados na sua contabilidade. Face a essas divergências, foi solicitado ao IEFP que confirmasse junto das respectivas delegações regionais os valores apresentados para a dívida no início e final do ano em análise, tendo sido obtidos valores em dívida diferentes dos apresentados no final do anterior exercício económico;

IPACA — a divergência entre os valores resultou da inclusão de dois empréstimos concedidos aos filmes *Caixa* e *La Villa Mouresque*, não considerados no valor da dívida do final do anterior exercício.

No exercício económico em análise, registou-se uma variação contrária à ocorrida no anterior exercício, ou seja foi registado um acréscimo no valor de 880 396 contos (+ 0,6%). Para a variação em causa contribuíram, essencialmente, os acréscimos registados na carteira de créditos do FGCAM e do ICEP e os decréscimos do FT e do IEFP.

O acréscimo ocorrido no valor da dívida, resultante dos créditos do FGCAM foi de 3 230 000 e resultou da concessão de empréstimos no valor de 4 330 000 contos e dos pagamentos de capital no montante de 1 100 000 contos. Por sua vez, o aumento registado no valor da dívida do ICEP ascendeu a 796 682 contos e resultou, essencialmente, da concessão de empréstimos no valor de 1 103 830 contos e dos pagamentos de capital ocorridos no valor de 308 280 contos. Durante o exercício em análise, ocorreu o vencimento de juros no valor de 1123 contos, acrescendo estes ao valor em dívida.

Face às deficiências que a informação prestada pelo Fundo de Turismo continuava a manifestar, essencialmente no que respeitava aos créditos decorrentes de empréstimos concedidos, e motivado ainda pelo facto de não haver sido prestada informação sobre a totalidade dos créditos de que aquele Fundo era titular, houve necessidade de realizar uma acção de verificação junto daquele Fundo, relativamente ao ano económico em análise. Esta acção tinha como principal objectivo, a confirmação da fiabilidade da informação remetida e a sua compatibilidade com a informação contabilística, bem como apurar o valor efectivo dos créditos.

Verificou-se então que o FT não enviava, em cumprimento da resolução, a informação relativa aos empréstimos decorrentes de créditos concedidos em regime de co-financiamento com as instituições de crédito (protocolos), dos créditos por sub-rogações decorrentes de avales ou garantias semelhantes por si prestadas, e que, relativamente aos créditos em contencioso, a informação estava ainda em preparação. Assim, a informação disponibilizada pelo Fundo respeitava apenas aos empréstimos normais e mesma essa não era credível.

Verificou-se ainda que as divergências registadas entre os valores de receita e de despesa inscritos no mapa de empréstimos e na carteira de títulos e os valores contabilizados no mapa de fluxos financeiros, respectivamente, no capítulo 10 (receita) e no agrupamento 09 (despesa), resultavam do facto, já referido, de a listagem enviada não reflectir todos os tipos de empréstimos.

Relativamente a esta observação, o Fundo de Turismo, na sua resposta reconhece que o mapa inicial *«[...] não era, de facto suficientemente elucidativo sobre a evolução do universo da actividade creditícia ao longo do período em análise»*.

Relativamente aos créditos que o Fundo tinha concedido à TORRALTA, verificou-se que tais créditos foram alienados por contrato de 9 de Julho de 1997. Através de informação dos serviços financeiros aprovada em Março e Abril de 1998, mas com efeitos às contas de 1997, foi aprovada a anulação dos saldos devedores da TORRALTA evidenciados na contabilidade do Fundo, os quais totalizavam 2 877 642 contos, bem como das provisões a eles associadas, evidenciando também já as contas de 1997 a situação devedora da IMOAREIA.

Por sua vez, e no que respeita aos financiamentos directos, foi apurado que, face ao actual quadro legal e constitucional, o Governo não dispõe de competência para definir, por via regulamentar, o regime dos

financiamentos directos do Fundo de Turismo, pelo que os Despachos Normativos n.os 469/94 e 15/98 que definem aquele regime, são ilegais em tudo que ultrapassa a fixação de taxas de juros desses financiamentos.

Com efeito, os despachos normativos em causa foram ambos emitidos com invocação do disposto no n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 149/80, de 23 de Maio. Ora, esta norma apenas atribui ao membro do Governo responsável pelo sector do Turismo a competência para fixar anualmente a taxa de juro para os empréstimos a conceder pelo Fundo de Turismo. Não é, pois, suficiente para que, com base nela, se defina todo o regime dos financiamentos directos daquele Fundo.

Trata-se, em princípio, de matéria reservada à lei, como se comprova do facto daquele Decreto-Lei n.º 149/80, em complemento ao Decreto-Lei n.º 49 266, estabelecer alguns aspectos do regime desses financiamentos, e do financiamentos nos regimes do SIFIT e SIR se encontrarem regulados, respectivamente, pelos Decretos-Leis n.os 178/94, de 28 de Junho, e 193/94, de 19 de Julho.

Por outro lado a conjugação da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 2.º com o disposto na alínea *a*) do artigo 2.º-B do Decreto-Lei n.º 49 266, de 26 de Setembro de 1969, na redacção introduzida pelo Decreto-Lei n.º 247/95, de 20 de Setembro, permite à comissão administrativa do Fundo de Turismo deliberar a celebração de protocolos com as instituições de crédito para prossecução das atribuições do Fundo em matéria de co-financiamento. No entanto, os protocolos celebrados pelo Fundo de Turismo com instituições bancárias, na parte em que prevêem o exercício por essas instituições de competências próprias da comissão administrativa ou de outros órgãos do Fundo de Turismo relativas à concessão e gestão de empréstimos são nulos, por força do disposto no artigo 35.º, n.º 1, e no artigo 29.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo, pois não existe lei que expressamente permita tais delegações.

Refere o Fundo de Turismo (FT) que não foi fundamentada a conclusão de que o regime dos financiamento directos daquele Fundo deverá ser necessariamente definido por decreto-lei, concluindo que era lícito ao Governo definir tal matéria através de regulamento.

Certamente que o FT não desconhece que a competência regulamentar do Governo, que se insere na competência administrativa deste órgão de soberania, está submetida ao princípio da legalidade e deve ser exercida nos precisos termos dos n.os 7 e 8 do artigo 112.º da Constituição e que existe, de facto, uma reserva legal vinculativa da actividade regulamentar a qual, como ensinam Vital Moreira e Gomes Canotilho ([136]), pode ser reserva legal material, reserva de lei material ou reserva de lei meramente formal. Daí resulta não ser suficiente que um determinado acto legislativo careça, em termos práticos, de regulamentação para que o Governo fique automaticamente habilitado a emitir tal regulamentação. E, mesmo nos casos de habilitações implícitas, a que eventualmente se reconduziriam os argumentos invocados pelo Fundo de Turismo, deve ser referida a base legal habilitante, sob pena de insconstitucionalidade. Ora, como o próprio Fundo reconhece, a base legal para que, por regulamento, se defina todo o regime dos financiamentos directos do Fundo de Turismo nunca poderia ser uma norma que apenas permite ao Governo definir taxas de juro e, se outra existia, não foi validamente invocada nos regulamentos em questão.

O FT defende ainda que os protocolos não prevêem qualquer delegação de competências dos órgãos do Fundo nas instituições bancárias, e que apenas definem «o grau de associação entre uma pessoa colectiva pública e entidades privadas».

Seja qual for a especificidade das suas atribuições e dos meios jurídicos de que possa estar dotado, o Fundo de Turismo é, *malgré tout* um serviço personalizado do Estado, a quem está cometida a realização de fins de interesse público e dotado de órgãos com competências administrativas próprias, que se regem pelo regime aplicável aos órgãos da administração pública. Quando, através dos referidos protocolos, se transfere para as instituições de crédito o exercício de competências que, por lei, estão cometidas à comissão administrativa ou a outros órgãos do Fundo, sem que para o efeito se disponha de lei permissiva, existe, sem margem para dúvidas, uma situação prevista no n.º 2 do artigo 29.º do CPA — nulidade dos actos ou contratos que impliquem renúncia à titularidade ou ao exercício da competência dos órgãos administrativos.

No que respeita à evolução da carteira de créditos do FT durante o ano de 1997, deverá salientar-se que o decréscimo ocorrido no valor da dívida resultou do decréscimo ocorrido na dívida dos créditos em contencioso (2 935 863 contos) conjugado com o acréscimo registado nos restantes tipos de créditos decorrentes de empréstimos directos, protocolos, SIFIT III, QCA II e sub-rogações (541 215 contos).

Assim, a variação negativa registada no valor dos créditos em contencioso de 2 935 863 contos, deve-se aos movimentos de anulação de dívidas (por perdão, venda em hasta pública e de outros movimentos que diminuíram o valor do capital em dívida), totalizando 3 131 728 contos, bem como aos pagamentos de capital, no valor de 351 548 contos. Ficou a dever-se, ainda, aos vencimentos de juros, ocorridos durante o ano, no montante de 42 381 contos e à transição de empréstimos para contencioso, no valor de 505 032 contos, valores esses que acrescem ao valor da dívida.

Relativamente à carteira dos restantes empréstimos verificou-se um acréscimo de 541 215 contos, decorrente da concessão de empréstimos no valor de 2 810 180 contos, das capitalizações no valor de 129 996 contos, dos vencimentos de juros que ficaram em dívida no montante de 332 860 contos, deduzidos dos pagamentos de capital que ascenderam a 2 731 820 contos.

Dado que a informação sobre os créditos decorrentes de empréstimos concedidos disponibilizada pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional apresentava algumas divergências, houve também necessidade de se proceder, relativamente ao ano económico em apreço, a uma acção de verificação junto daquele Instituto. Esta auditoria teve por objectivo avaliar a fiabilidade da informação que tem vindo a ser comunicada, bem como a sua compatibilização com os elementos contabilísticos.

Desta verificação constatou-se que este Instituto não comunicou a relação das participações sociais detidas.

Por sua vez, relativamente aos créditos verificou-se que os valores transmitidos para a dívida no final do ano não eram, nalgumas situações, compatíveis com o saldo evidenciado na conta 26.8.4. Foi constatado ainda que, relativamente às receitas e despesas ocorridas durante o exercício em apreço, não existiam divergências, ou seja, os valores constantes do mapa enviado pelo Instituto para cumprimento da resolução, reflectiam efectivamente o valor recebido e pago durante o ano em apreço.

De um conjunto de empréstimos seleccionados para análise ([137]), constatou-se que 16 deles, totalizando uma dívida de 5,9 milhões de contos, correspondiam a apoios concedidos (entre 1976 e 1985) pelo ex-Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego (ex-GGFD), e que apenas 2 destes se encontravam em situação regular, existindo, quanto aos restantes, incumprimento nos prazos de pagamento.

A antiguidade destes saldos e a situação insolvente da maioria das empresas devedoras justifica a recomendação ao IEFP para que proceda a uma reavaliação destes créditos e expurgue as suas contas dos saldos que se mostrem manifestamente incobráveis, de acordo com as regras contabilísticas vigentes.

O crédito detido pelo IEFP sobre a TORRALTA — Club Internacional de Férias, S. A. (concedido pelo ex-GGFD) totalizava inicialmente 570 000 contos, tendo-se reduzido para 512 000 contos ([138]), por via de amortizações, no valor de 58 000 contos, que TORRALTA efectuou nos anos de 1988 a 1991. No processo especial de recuperação da TORRALTA foi reconhecido ao IEFP um crédito no montante de 688 000 contos, o qual compreendia, para além do capital, os juros de mora de 176 000 contos. Não obstante a cessão desses créditos por força do contrato de 9 de Julho de 1997, o IEFP não reflectiu ainda na sua contabilidade a respectiva alienação, pelo que à data da realização da auditoria a conta 26.8.4, continuava a evidenciar um saldo de 512 000 contos.

Recomenda-se, assim, ao IEFP que proceda às alterações na sua contabilidade directamente decorrentes do contrato de cessão de créditos, designadamente a eliminação do crédito sobre a TORRALTA, que foi vendido, e a inscrição do crédito sobre a Imoareia, decorrente da sua quota parte no preço que esta sociedade vier a pagar.

Ouvido sobre estas questões, o IEFP não se pronunciou.

No que respeita à sua evolução durante o ano económico de 1997, constatou-se que o valor da carteira de empréstimos era, no início do exercício em apreço, de 30 445 665 contos, tendo registado um decréscimo no valor de 964 446 contos (– 3,2 %). O valor em dívida no início do ano integrava 13 664 860 contos relativos à dívida em situação normal e 16 780 805 contos relativos à dívida em situação de cobrança coerciva, valores esses que, durante o ano económico em análise, sofreram um decréscimo.

A variação ocorrida no valor da dívida em situação normal (– 320 278 contos) resultou dos reembolsos de capital ocorridos, no valor de 2 366 290 contos, das transferências de empréstimos em situação normal para cobrança coerciva, no valor de 828 318 contos, bem como dos novos empréstimos concedidos no valor de 1 256 226 contos e dos movimentos de regularização ocorridos, no valor de 1 618 105 contos, e decorrentes de situações de transferência de subsídios para empréstimos, lançamento de juros e outras correcções.

O decréscimo ocorrido no valor da dívida em situação de cobrança coerciva (– 644 168 contos), resultou dos pagamentos de capital no valor de 138 685 contos, das regularizações ocorridas (perdão de dívidas, falências e outro tipo de correcções que originam a diminuição do valor em dívida), cujo valor ascendeu a 1 333 802 contos e, ainda, da transferências de empréstimos em situação normal para cobrança coerciva no valor de 828 318 contos.

No exercício económico em análise, foram registadas receitas e despesas, no montante de, respectivamente, 33 497 524 contos e 37 401 505 contos e obtidos rendimentos no valor de 4 133 910 contos

---

([136]) *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 2.ª ed., 2.º vol., pp. 66 e 67.

([137]) Créditos cujo capital em dívida era superior a 100 000 contos.

([138]) O que não inclui juros de mora.

8.2.2 — Obrigações e títulos da dívida pública

8.2.2.1 — Geridos pela DGT, FRDP e FRV

Em 1997, a carteira de títulos do Estado, que é gerida pela DGT, integrava obrigações emitidas por empresas, incluindo as obrigações participantes, e títulos emitidos pelo próprio Estado (títulos de dívida pública). Por seu turno, as carteiras do FRDP e do FRV continuavam a ser apenas constituídas por títulos de dívida pública. A situação destes activos financeiros em 31 de Dezembro de 1996 e em 31 de Dezembro de 1997, bem como a evolução registada durante esse ano, são apresentadas no quadro seguinte:

(Em escudos)

Organismos	Tipo de títulos	Saldo em 31 de Dezembro de 1996	Aquisições	Alienações	Amortizações	Saldo em 31 de Dezembro de 1996	Variação (percentagem)
DGT	Obrigações participantes	1 097 602 500	0	0	542 792 250	554 810 250	– 49,45
DGT	Obrigações	302 000	0	0	0	302 000	0,00
DGT	Títulos de dívida pública	187 982 398	0	0	19 735 340	168 247 059	– 10,50
FRDP	Títulos de dívida pública	35 473 426 374	9 834 552 150	348 371 000	27 754 564 478	17 205 043 046	– 51,50
FRV	Títulos de dívida pública	5 591 068 214	436 391 368	0	3 256 726 330	2 770 733 252	– 50,44
Total	—	42 350 381 486	10 270 943 518	348 371 000	31 573 818 397	20 699 135 607	– 51,12

Fonte. — DGT e IGCP

A carteira de obrigações do Estado voltou a registar variações em 1997, uma vez que continuou a amortização das obrigações participantes emitidas por empresas privadas, tendo os montantes recebidos pelo Estado a esse título (amortizações integrais e parciais) atingido os 542,8 milhares de contos.

Em 1997, a remuneração associada a estes títulos foi de 20,4 milhares de contos, o que corresponde a uma taxa de juro implícita de 2,47 %, representando uma diminuição em relação ao ano anterior.

A carteira do FRV era constituída por títulos de dívida pública com o valor nominal de 5,6 milhões de contos em 31 de Dezembro de 1996, passando para um valor de 2,77 milhões de contos em 31 de Dezembro de 1997. Registou, portanto, uma diminuição de metade do seu valor, a qual se ficou a dever a amortizações no valor de 3,3 milhões de contos, tendo as aquisições atingido apenas os 436 000 contos.

Por seu turno, o FRDP tinha em carteira em 31 de Dezembro de 1996 títulos de dívida pública no valor nominal de 35,5 milhões de contos e em 31 de Dezembro de 1997 esse valor passara para 17,2 milhões de contos, isto é, a carteira registou uma diminuição de 18,3 milhões de contos (– 51,5 %). No ano em análise, fizeram-se aquisições de títulos no valor nominal de 9,8 milhões de contos, mas as amortizações atingiram, no mesmo período, o valor de 27,7 milhões de contos, dos quais 26,2 respeitantes à amortização do *sinking fund* associado à OCA de 1991, que assim deixaram de existir na carteira. Não fora as novas aquisições, a carteira teria ficado reduzida a um valor de 7,4 milhões de contos. Em 1997, o rendimento desta carteira atingiu 667 milhares de contos.

Globalmente considerados, os títulos de dívida pública na posse do Estado registaram, em 1997, uma diminuição de 51,12 % no seu valor nominal, o que corresponde a 21,7 milhões de contos.

8.2.2.2 — Geridos por outros departamentos, fundos e serviços autónomos

As entidades que declararam deter este tipo de activo financeiro foram em número de nove, o mesmo número do exercício económico anterior, e apresentavam no início de ano económico em apreço, um valor nominal global de 15 430 269 contos.

Evolução registada na carteira de obrigações

(Em contos)

Entidades	Valor nominal		Variação
	Em 31 de Dezembro de 1996	Em 31 de Dezembro de 1997	
APDL	104 350	9 990	– 94 360
APL	150 000	0	– 150 000
DGP	28	28	0
FT	126 700	0	– 126 700
IAPMEI	4 112 000	3 222 600	– 889 400
IPOFG	13	13	0
ISP/FUNDAP	2 750 118	4 428 460	1 678 342
ISP/FGA	8 187 045	14 139 988	5 952 943
SSPCM	15	15	0
Total	15 430 269	21 801 094	6 370 825

No exercício em análise registou-se, como podemos observar através do quadro apresentado, uma variação positiva no valor de 6 370 825 contos (+ 41,3 %), a mais significativa variação registada durante os últimos exercícios económicos.

Para a variação em causa contribuiu, essencialmente, como se pode constatar da análise do quadro, o acréscimo registado no valor da carteira do ISP, relativamente aos seus dois fundos, FGA e FUNDAP, cuja variação total registou 7 631 285 contos, representando 119,7 % do acréscimo total. A variação registada na carteira do FGA totalizou o valor de 5 952 943 contos e resultou da aquisição de 4 252 226 obrigações no valor nominal de 7 772 000 contos, da amortização de 1 102 339 obrigações no valor de 1 754 569 contos e ainda da amortização parcial ocorrida no valor de 64 488 contos. Por sua vez, a variação ocorrida na carteira do FUNDAP no valor de 1 678 342 contos, resultou do mesmo tipo de movimentos, ou seja, da aquisição de 1 419 171 obrigações no valor de 2 523 300 contos, de amortizações no valor de 829 958 contos e da amortização parcial ocorrida no valor de 15 000 contos.

Importa ainda ressaltar que duas entidades, o IAPMEI e o ISP, continuaram a deter a quase totalidade deste tipo de títulos, passando o seu peso de 97,5 %, no início do ano em apreço, para 99,9 % no final do exercício.

A variação negativa mais representativa ocorreu na carteira do IAPMEI (–13,9 %). Para esta variação, no valor de 889 400 contos, contribuiu a venda das obrigações H. Alf. Agrícolas, no valor de 300 000 contos, a redução (21,8 %) de capital obrigacionista relativo à Poliplástic, no valor de 43 600 contos e o reembolso de obrigações no valor de 545 800 contos.

A carteira de obrigações gerida pelos FSA, proporcionou rendimentos na ordem dos 944 560 contos, sendo ainda apuradas receitas e despesas ([139]) no montante de, respectivamente, 3 525 271 contos e 10 312 463 contos.

A carteira de títulos de dívida pública a cargo dos FSA reparte-se por 24 entidades que declararam gerir património financeiro público, apresentando no início do ano económico em apreço, um valor nominal de 3 725 479 contos.

O valor nominal apresentado para o início do exercício em apreço, difere em 274 contos, do valor apresentado no final do anterior exercício, em virtude da seguinte correcção:

FMV/UTL — até ao exercício económico anterior esta Faculdade afirmava não dispor de património financeiro, tal como se encontra definido na resolução. No entanto, com base noutras fontes de informação, apurou-se um valor de 360 contos respeitante ao certificado de renda perpétua n.º 3069, valor que foi tido em conta na análise efectuada, desde o exercício económico de 1994. No exercício económico em apreço e uma vez que era do conhecimento deste Tribunal que esta Faculdade tinha em carteira aquele certificado de renda perpétua, foi-lhe transmitido, à semelhança do que já tinha sido feito em anos anteriores, que deveria ser enviada a respectiva informação. Respondendo ao solicitado, apurou-se então, que esta Faculdade era detentora de três certificados, cujo valor total era de 634 contos.

([139]) As despesas ocorridas durante o ano económico em apreço, registaram-se na carteira do ISP, relativamente aos seus dois fundos.

Evolução registada no valor da carteira de títulos de dívida pública

(Em contos)

Entidades	Valor nominal		Variação
	Em 31 de Dezembro de 1996	Em 31 de Dezembro de 1997	
ARSN	24	24	0
CGA	405 907	56 762 266	56 356 359
CHCR	11	11	0
CMRRC-RP	6,5	6,5	0
CPME	35 923	28 923	– 7 000
CPPSP	13 000	0	– 13 000
DGPA	13 566	550	– 13 016
DGP	12 659	84	– 12 575
FA/UTL	237	237	0
FBA/UL	33	33	0
FFAP	0,4	0,4	0
FMV/UTL	634	634	0
HCFT	20	20	0
HJM	119	119	0
IASFA	2 002	2 002	0
IC	39 672	72	– 39 600
IFADAP	358 282	10 333	– 347 949
IGAPHE	35 200	35 200	0
IOP	16	16	0
IPSAR	41 053	41 749	696
IRSocial	4 257	4 257	0
ISP/FUNDAP	544 523	643 783	99 260
ISP/FGA	2 206 751	2 554 751	348 000
SOFE	6 583	6 583	0
SSPSP	5 000	0	– 5 000
Total	3 725 478,9	60 091 653,9	56 366 175

Do universo de entidades detentoras deste tipo de títulos, a carteira mais representativa no início do ano económico em análise e à semelhança do ano anterior, era a do ISP, relativamente aos seus dois Fundos, 73,9 %, passando, no final do exercício, a ser mais representativa a carteira da CGA, 94,5 %.

A carteira de títulos de dívida pública registou, no passado exercício económico, um decréscimo de 784 292 contos (-17,4 %), variação essa que é contrária à registada no exercício em apreço de 56 366 175 contos (1513 %), para a qual contribuiu na íntegra a evolução registada na carteira da CGA.

Esta evolução decorreu das responsabilidades que foram cometidas àquela Caixa relativamente aos aposentados do BNU (Decreto-Lei n.º 227/96, de 29 de Novembro) e do Fundo de Pensões de Macau (Decreto-Lei n.º 357/93, de 14 de Outubro).

Assim, e relativamente ao BNU, a CGA recebeu, em Janeiro de 1997, a quantia de 50,973 milhões de contos do Fundo de Pensões daquele Banco, os quais foram integralmente aplicados em títulos de dívida pública, gerando um rendimento de 1,52 milhões de contos. No entanto, as despesas relativas a aposentados do BNU não cobertas pela transferência do OE de 4,6 milhões de contos, resultante do disposto no n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 227/96, ascenderam, em 1997, a cerca de 4,2 milhões de contos. Assim, houve necessidade de vender cerca de 2,68 milhões de contos dos títulos em carteira para fazer face às despesas com pensões do mesmo montante não cobertas, quer pelo rendimento da carteira, quer pela dotação do OE.

Em 1997, o universo dos pensionistas do BNU que passaram a constituir encargo da CGA era composto por 3314 pensões de reforma e pré-reforma e 780 pensões de sobrevivência. O número de pensionistas não deverá, no futuro, sofrer aumentos, mas apenas decréscimos ([140]). Já o montante dos encargos poderá registar aumentos decorrentes da actualização anual das pensões, e decréscimos resultantes do falecimento de pensionistas.

Sabia-se, e tal fora referido no debate sobre o Orçamento do Estado para 1996 (de cuja proposta de lei chegou a constar a medida mais tarde vertida no Decreto-Lei n.º 227/96), que o valor afecto ao Fundo de Pensões do BNU era insuficiente, em termos actuariais, para fazer face aos encargos com pensões a que o mesmo Fundo se encontrava obrigado. Com efeito, logo no primeiro ano de vigência efectiva do Decreto-Lei n.º 227/96, o Orçamento do Estado contribuiu com mais de 50 % das despesas com os aposentados do BNU. No entanto, a descida das taxas de juro deve também ter influenciado negativamente, e continuará a influenciar, o valor dos rendimentos da carteira do Fundo de Reserva. Se o valor dos encargos e a taxa de rentabilidade da carteira se mantivessem em níveis idênticos aos de 1997, a carteira de títulos seria totalmente amortizada no ano de 2014, a partir do qual a totalidade dos encargos terá de ser suportada pela CGA, ou melhor dizendo, pelo OE.

Ora, e relativamente às compensações a receber pela CGA, quer do BNU, quer do OE, deve atender-se ao disposto no artigo 9.º da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março, segundo o qual «a constituição de quaisquer obrigações da CGA para com trabalhadores e funcionários que nela venham a ser integrados não pode, em caso algum, pôr em causa o equilíbrio financeiro daquela Caixa, devendo ser necessariamente acompanhada das medidas de salvaguarda de todos os direitos e regalias, quer dos actuais beneficiários desta instituição, quer dos que eventualmente venham a ser transferidos».

Ouvida sobre a questão, a CGA salienta que a parte dos encargos com pensões de BNU que não for suportada pela Reserva Especial deverá ser financiada pelo OE, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 227/96, pelo que tal operação «não acarreta quaisquer encargos para a CGA», estando garantido o cumprimento do artigo 9.º da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março.

Quanto ao Fundo de Pensões de Macau, em 1997, e pela primeira vez, a CGA recebeu 23,8 milhões de contos que foram aplicados em títulos de dívida pública e que geraram rendimentos de 942 000 contos. A CGA só efectuará pagamento de pensões a partir de 20 de Dezembro de 1999, não sendo possível saber ainda, se o rendimento dos valores transferidos e a transferir de Macau, a que acrescem os rendimentos auferidos até aquela data, serão suficiente para cobrir aqueles encargos.

Sobre esta questão a CGA referiu que a insuficiência de meios do Fundo de Reserva para cobertura das pensões dos aposentados do território de Macau deverá também ser coberta pelo OE.

Por último, parece útil salientar que a carteira de títulos relativa ao Decreto-Lei n.º 357/93 registou em 1997 uma taxa de rendimento implícita ([141]) de 3,94 %, enquanto que a carteira relativa ao Decreto-Lei n.º 227/96 apresentou uma taxa de juro implícita de apenas 3,06 %.

Das 24 entidades apresentadas, só 10 (41,7 %), registaram variações em 1997, das quais somente 3 entidades registaram uma variação positiva no valor da sua carteira, caso da CGA, IPSAR e ISP, relativamente aos seus dois Fundos.

A variação positiva mais significativa, face ao acréscimo total, ocorreu, como já foi observado, na carteira de títulos da CGA (99,98 %). Ocorreu ainda, uma variação positiva na carteira do ISP, relativamente aos seus dois fundos FUNDAP e FGA, situação contrária à registada no anterior exercício económico. A primeira variação de 99 260 contos (0,2 % da variação total) resultou da aquisição de 20 000 títulos «OT 8,375 %, JAN/99», no valor nominal de 200 000 contos, ao qual foram diminuídos os reembolsos ocorridos de 2700 títulos «EIAS/88» e «OT 8,875 %, JAN 97» no valor total de 90 000 contos e o reembolso parcial dos títulos «FIP/87, 4/12.º» no valor de 10 740 contos. A variação, na carteira do FGA no valor de 348 000 contos (0,6 % da variação total), resultou da aquisição de 83 400 Obrigações do Tesouro no valor nominal de 834 000 contos e do reembolso de 20 720 títulos no valor de 362 000 contos e ainda de reembolsos parciais no valor de 124 000 contos.

No ano económico em apreço, foram registadas na carteira de títulos de dívida pública receitas e despesas de capital no montante de, respectivamente, 3 602 518 contos e de 61 105 047 contos. Por sua vez, esta carteira de títulos proporcionou rendimentos na ordem dos 2 691 750 contos.

8.2.3 — Títulos de participação

8.2.3.1 — Geridos pela DGT

Em 31 de Dezembro de 1996, já não existiam na carteira de títulos do Estado títulos de participação propriamente ditos, mas apenas os emitidos pelo Instituto Nacional de Habitação (INH), os quais resultaram da execução dada ao Decreto-Lei n.º 305/91, de 16 de Agosto, que alterou os estatutos do INH. Este diploma deu uma nova redacção ao artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 202-B/86, de 22 de Julho, estabelecendo que o capital inicial do INH é representado por títulos de participação.

([140]) A transição de uma situação de pré-reforma para reforma ou de uma pensão de reforma para pensão de sobrevivência não implicará aumento do número de pensionistas, embora possa ter influência a nível dos encargos.

([141]) Obtida através da divisão do rendimento efectivo pelo valor médio da carteira (média do capital no início e final do ano).

Se bem que a natureza destes títulos não se aproxime da dos restantes títulos de participação que compunham a carteira do Estado, e que seguiam o regime do Decreto-Lei n.º 321/85, de 5 de Agosto, a sua análise será feita neste ponto, já que a DGT os classifica neste grupo de activos, e a sua natureza não permite classificá-los, com rigor, em qualquer das outras categorias de títulos analisados.

O valor nominal da carteira não se alterou durante o ano, mantendo-se em carteira os 6055 títulos com o valor nominal de 1 milhão de escudos cada um, e que proporcionaram, em 1997, um rendimento de 675 060 330$.

8.2.3.2 — Geridos por outros departamentos, fundos e serviços autónomos

As entidades detentoras deste tipo de activos financeiros continuavam a ser as mesmas dos anos anteriores, ISP/FGA e IFADAP, tendo, no entanto, ocorrido no exercício em apreço um decréscimo no valor de 75 000 contos (–28,8 %), situação esta que contraria a tendência estável que esta carteira tem registado desde o exercício económico de 1993. O valor nominal global da carteira totalizava, no início do exercício económico em apreço, o valor de 260 259 contos.

Para a variação em causa contribuiu na integra o decréscimo ocorrido na carteira do IFADAP, resultante do reembolso de 75 000 títulos designados por TLP/87 e CTT/87 no valor de 75 000 contos.

Os rendimentos proporcionados por estes títulos totalizaram o valor de 17 775 contos e foram ainda obtidas receitas de capital, provenientes do reembolso referido, no valor de 75 000 contos.

Evolução registada no valor da carteira de títulos de participação

(Em contos)

Entidades	Valor nominal		Variação
	Em 31 de Dezembro de 1996	Em 31 de Dezembro de 1997	
IFADAP	83 000	8 000	– 75 000
ISP/FGA	177 259	177 259	0
Total	260 259	185 259	– 75 000

8.2.4 — Acções e quotas

8.2.4.1 — Geridos pela DGT

8.2.4.1.1 — Evolução global

Com base na informação prestada pela DGT sobre a carteira de activos de rendimento variável, cuja gestão estava a seu cargo, procedeu-se à análise das participações directas do Estado no capital social de empresas.

Verifica-se que em 31 de Dezembro de 1997 pertenciam ao Estado acções e quotas de 76 empresas (mais 3 do que no ano anterior) com um valor nominal de 1515,9 milhões de contos, o que corresponde a um acréscimo de 318,5 milhões (26,6 %) ([142]) relativamente a 31 de Dezembro de 1996. Em 1997 não se verificou a transformação em sociedades anónimas de quaisquer empresas públicas. O movimento anual da carteira pode decompor-se da forma seguinte (em valor nominal):

(Em escudos)

Acções saídas			Acções entradas		
Movimento	Quantidade	Valor nominal global	Movimento	Quantidade	Valor nominal global
Alienações	– 256 870 565	– 257 211 026 500	Aumentos de capital	591 999 424	591 999 424 000
Mobilização de activos	– 46 240 000	– 46 240 000 000	Constituição	30 754 700	30 754 700 000
Extinções	– 610 000	– 580 000 000	Extinção da RNIP	289 786	289 786 000
Permuta	– 1 200 000	– 1 200 000 000	Permuta	4 500 000	4 500 000 000
Reduções de capital	– 26 751 256	– 26 751 256 000	Aquisição gratuita/prescrição	14 589 301	14 589 274 000
Total	– 331 671 821	– 331 982 282 500	*Total*	642 133 211	642 133 184 000

Na movimentação destes títulos deve ser tido em conta, no ano de 1997, o disposto na Lei Orçamental, designadamente no seu artigo 60.º, n.ºs 1 e 3, sem prejuízo da legislação específica, nomeadamente a respeitante às reprivatizações.

Analisam-se em seguida as operações mais relevantes para a evolução registada, em 1997, na carteira de acções e quotas do Estado.

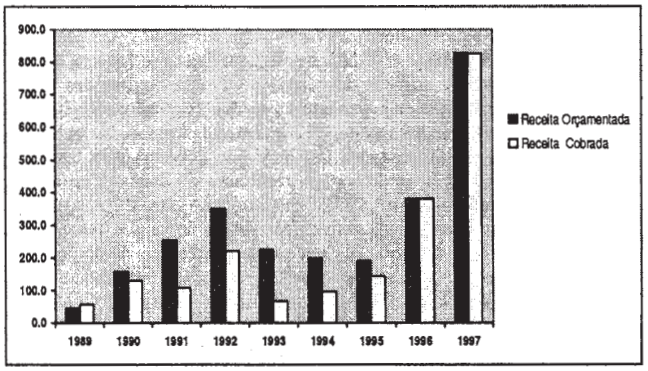
8.2.4.1.2 — Alienações

A totalidade das alienações de acções pertencentes ao Estado efectuadas em 1997 envolveram títulos no valor nominal de 256,9 milhões de contos. A receita auferida ascendeu a cerca de 825,9 milhões de contos e engloba, para além das receitas provenientes das privatizações directamente realizadas pela DGT, o produto das vendas a outros entes públicos, das vendas em bolsa de títulos sujeitos ao regime da Lei n.º 71/88, de 24 de Maio, e de privatizações relativas a anos anteriores.

Em 1997 a previsão orçamental corrigida foi integralmente cumprida, à semelhança do que já sucedera no ano anterior. De salientar que a previsão inicial do Orçamento do Estado para 1997, de 410 milhões de contos, era consideravelmente baixa, tendo em conta o programa de privatizações aprovado pela RCM n.º 21/96, e foi posteriormente elevada para 826 milhões de contos, através de uma alteração orçamental resultante da abertura de créditos especiais e publicada conjuntamente com a CGE. Com efeito, a receita relativa à alienação de activos financeiros entrada nos cofres do Estado em 1997 foi a mais elevada desde o início do processo de privatizações, representando, por si só, 41 % de toda a receita arrecadada, a este título, pelo Estado desde 1989.

O gráfico seguinte traça a evolução da receita relativa a alienação de activos do Estado, em termos de receita cobrada e de cumprimento das metas orçamentais:

(Em milhões de escudos)



A maioria das alienações ocorridas em 1997 relaciona-se, embora por vezes indirectamente, com o processo de reprivatização de empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, que teve o seu início, como referimos, em 1989. Este processo compreendeu, como primeiro passo, a transformação de empresas públicas em sociedades anónimas e, numa segunda fase, a alienação de parte ou da totalidade do seu capital social, ou a subscrição por entidades privadas de aumentos de capital, caso em que, sem qualquer alienação, se reduz a participação do Estado nas empresas. Em 1997, o processo de reprivatização tinha como diplomas

([142]) Inclui uma valorização cambial positiva de 8,3 milhões de contos, respeitante ao contravalor em escudos das acções da Hidroeléctrica de Cahora Bassa, cujo capital se encontra expresso em meticais.

reguladores a Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, e o Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, alterado pelos Decretos-Leis n.os 324/90, de 19 de Outubro, 36/93, de 13 de Fevereiro, 236/93, de 3 de Julho, e 2/95, de 14 de Janeiro.

O quadro seguinte sintetiza os processos de alienação de participações directas do Estado no capital de sociedades anónimas resultantes da transformação de empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974, que se realizaram até 31 de Dezembro de 1997, abrangendo, não só as participações alienadas directamente pela carteira de títulos do Estado gerida pela DGT, mas também aquelas participações que, tendo pertencido a essa carteira, foram alienadas a outros entes públicos antes da reprivatização:

(Em percentagem)

Empresas	Participação alienada								
	Até 1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	Total
AGA	–	–	–	–	100	–	–	–	100
Aliança Seguradora	49	51		–	–	–	–	–	100
BESCL	–	40	60	–	–	–	–	–	100
BFB	–	80	20	–	–	–	–	–	100
BFE	–	–	–	–	20	–	65	–	85
BONANÇA	–	60	15		25	–	–	–	100
BPA	33	–	18	18	8	24	–	–	100
BPSM	–	–	–	–	80	20	–	–	100
BTA	80	4	2	1	–	–	13	–	100
CENTRALCER	100	–	–	–	–	–		–	100
CIMPOR	–	–	–	–	20	–	45	–	65
COSEC	51	–	49	–	–	–	–	–	100
CNP	–	–	–	–	–	–	100	–	100
CPP	–	–	100	–	–	–	–	–	100
Diário de Notícias	–	100	–	–	–	–	–	–	100
EDP	–	–	–	–	–	–	–	30	30
Império	–	–	100	–	–	–	–	–	100
Mundial-Confiança	–	–	100	–	–	–	–	–	100
PETROGAL	–	–	25	–	–	(*a*) 20	–	–	45
Portugal Telecom	–	–	–	–	–	27	22	26	75
QUIMIGAL	–	–	–	–	–	–	–	90	90
Rádio Comercial	–	–	–	100	–	–	–	–	100
SNAB	–	–	–	–	–	90	–	–	90
SOCARMAR	–	–	–	51	–	49	–	–	100
Tabaqueira	–	–	–	–	–	–	–	65	65
Tranquilidade	100	–	–	–	–	–	–	–	100
UBP	–	–	–	61	–	20	–	–	81
UNICER	100	–	–	–	–	–	–	–	100

(*a*) Esta fase da privatização ocorreu através de um aumento de capital social inteiramente subscrito pelos accionistas privados.

A receita cobrada pela DGT e entregue ao FRDP inclui as provenientes da reprivatização da Tabaqueira, realizada através de concurso público e arrecadada directamente por aquela Direcção-Geral, no montante de 33,15 milhões de contos. Igualmente arrecadada directamente pela DGT foi a receita relativa à reprivatização da QUIMIGAL, também realizada através de concurso público, no montante de 8,14 milhões de contos.

Os elementos relativos à carteira de títulos do Estado enviados pela DGT não contemplam três operações que, todavia, originaram 331 355 125$ de receita em 1997, pelas razões seguintes:

- A participação na sociedade por quotas ITUR reverteu para o Estado por força da liquidação da RNIP, tendo sido alienada à Carris antes de formalmente depositada na carteira gerida pela DGT; a receita respectiva, contudo, no valor de 3 866 000$, foi contabilizada pela DGT e transferida para o FRDP, por se tratar de alienação sujeita ao regime da Lei n.º 71/88;
- Quanto ao valor de 320 000 contos respeitante ao preço de venda Empresa de Polímeros de Sines, esta importância encontrava-se depositada em operações de tesouraria desde a altura da concretização da venda, aguardando confirmação do preço respectivo e só em 1997 foi transferida para receita orçamental e posteriormente transferida para o FRDP;
- O recebimento da PARTEST de 7 489 125$ relativo a acertos do preço de acções da CIMPOR alienadas em 1996, e transferida para o FRDP em 1997.

A venda ao IPE de uma quota na COFRANPOR — Sociedade Franco Portuguesa de Controlo (Renault), por 315 440 720$, e de 223 000 acções, correspondentes a 1 % do capital social da EMPORDEF — Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS), S. A., por 185 243 000$ ([143]), visavam, segundo os despachos que autorizaram estas vendas, possibilitar a entrada do IPE no capital social destas empresas, de forma a poder assumir responsabilidades na respectiva gestão, e foram efectuadas ao abrigo da Lei n.º 71/88.

Para além destas receitas, os valores arrecadados pela DGT em 1997, no montante de 783,7 milhões de contos (95 %), não resultaram directamente de processos de privatização, mas de alienações à PARTEST, com a seguinte distribuição:

(Em escudos)

Empresas	Número de acções	Valor pago em 1997
BRISA — Auto-Estradas de Portugal	3 000 000	14 040 000 000
	7 950 000	20 495 100 000
CIMPOR — Cimentos de Portugal (SGPS)	840 000	4 018 560 000
	10 080 000	41 277 600 000
EDP — Electricidade de Portugal	9 600 000	31 200 000 000
	19 000 001	59 850 003 150
	117 572 000	246 033 736 702
Portugal Telecom	2 100 000	13 450 500 000
	49 400 000	353 383 058 333
Total	219 542 001	783 748 558 185

Ressalvando o caso das acções da BRISA, dado não se tratar de empresa sujeita ao regime da Lei n.º 11/90, e ainda os lotes de 9,6 e 19 milhões de acções da EDP, os lotes relativos à CIMPOR e o lote de 2,1 milhões da Portugal Telecom, constatou-se que as restantes acções indicadas no quadro supra destinaram-se a reprivatização e foram alienadas pela PARTEST logo em 1997, no âmbito dos processos de reprivatização parcial das respectivas empresas que nesse ano tiveram lugar.

Com efeito, a alienação à PARTEST dos dois lotes de acções da EDP, totalizando 28 600 001 acções, pelo preço global de 91 milhões de con-

([143]) O preço de 831$ por acção (que tem o valor nominal de 1000$) resultará do facto de, até ao final de 1997, estar apenas realizada a percentagem de, precisamente, 83,1 % do capital inicial, cabendo ao IPE, assim, realizar o capital em falta relativamente às acções que adquiriu.

tos, foi determinada pelos despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.os 1865/97 e 2011/97, de 4 e 23 de Dezembro, respectivamente, e destinam-se à «recomposição das participações sociais» detidas por aquela empresa.

Assim, verifica-se uma violação da Constituição e da Lei n.º 11/90, resultante da alienação de acções da EDP à margem do respectivo processo de reprivatização, não resultando, sequer, dos despachos que ordenaram as vendas, que tais acções se destinem a ser reprivatizadas.

A este título, convirá referir que, em 30 de Dezembro de 1997, a PARTEST permutou, com a CGD, 28 503 366 acções da EDP valorizadas a 3250$ cada uma, isto é, com o valor global de 92 635 939 500$, por 16 180 950 acções representativas de 50,45 % do capital social da SOPORCEL — Sociedade Portuguesa de Celulose, S. A., e que as acções da EDP permutadas pela PARTEST tinham sido adquiridas à carteira de títulos do Estado. Esta permuta gerou uma mais-valia para a CGD, no exercício de 1997, de 32,1 milhões de contas, uma vez que estas acções estavam contabilizadas ao custo de aquisição de 60,6 milhões de contos, e que transitou directamente para resultados (cf. o relatório e as contas de 1997 da CGD e proposta de aplicação de resultados), revertendo assim para o Estado sob a forma de dividendos.

De salientar que uma participação da CGD na SOPORCEL superior a 25 % implicava violação do disposto no n.º 1 do artigo 101º do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro (Regime Jurídico das Instituições de Crédito) a partir de 1 de Janeiro de 1998, pelo que a Caixa deveria proceder à sua alienação, no todo ou em parte, até àquela data. O valor atribuído às acções foi de 5725$ por acção para a SOPORCEL e 3250$ para a EDP, e teve em conta a cotação média, nas sessões de bolsa anteriores à conclusão da operação, das acções permutadas.

Os elementos disponíveis, nomeadamente os da avaliação da própria empresa realizada antes da operação de dispersão do capital realizada já em 1999 ([144]), que fixou o valor das acções da SOPORCEL entre 1504$ e 2105$, permitiria atribuir à participação adquirida pela PARTEST um valor entre 68 e 48 milhões de contos. Tendo em conta o preço de venda das acções na operação acima referida ([145]), a participação adquirida pela PARTEST à CGD teria um valor de 54 milhões de contos. Assim, as acções adquiridas pela PARTEST através da permuta com a CGD, e as que, por via dessas posteriormente lhe foram atribuídas, dificilmente terão equivalência aos 92,6 milhões de contos que constituiu o valor daquela permuta.

Este tipo de operações vem demonstrar que a venda (ou outro tipo de alienação) de acções de empresas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90 efectuadas pelo Estado a outros entes públicos, para além de carecer de base legal, por não se encontrar expressamente prevista naquela lei, permite ainda que tais acções sejam encaminhadas para outros fins que não o da respectiva privatização ([146]), o que contraria também a Constituição e a lei.

Ouvidas sobre a questão, a CGD e a PARTEST referem que o valor da permuta resultou das cotações médias das acções em causa, tendo a PARTEST salientado ainda que o «o preço da transacção, negociado, não foi o ideal para a PARTEST, mas foi muito inferior ao pretendido pela CGD». A PARTEST esclareceu ainda que a descida da cotação das acções SOPORCEL verificada após o 1.º semestre de 1998 resultou do «desencanto dos investidores com a pasta e o papel, o qual ainda perdura» e que «o mercado quase nunca é previsível e neste caso penalizou a PARTEST».

À semelhança do que já fora constatado em 1996, as condições das operações realizadas entre o Estado e a PARTEST visaram assegurar a realização de mais-valias por parte desta empresa, com prejuízo das receitas que revertem a favor do OE, consignadas a fins específicos.

Assim, no que respeita à primeira fase de privatização da EDP constata-se que:

Um primeiro lote de 27 500 000 acções foi alienado à PARTEST ainda em 1996, e outro lote de 8 333 333 foi transferido para aquela empresa no mesmo ano, para realização parcial do aumento de capital ocorrido nesse ano, o que permitiu à PARTEST, e como consequência do aumento de capital por incorporação de reservas decidido em Julho de 1997, receber mais 1,4 acções por cada uma das que tinha recebido;

Por força dos despachos n.os 801/97, de 5 de Junho, e 858/97, de 18 de Junho, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, as acções vendidas pelo Estado foram alienadas preferencialmente na OPV, a qual, neste caso, tinha um preço inferior ao da venda directa, incidindo ainda descontos sobre aquele preço, em certas modalidades;

As despesas da privatização foram imputadas aos lotes da PARTEST e do Estado, não em função do montante recebido, mas do número de acções; e por isso o valor de venda médio das acções do Estado foi de 2181$45, enquanto aquelas que tinham sido adquiridas anteriormente pela PARTEST não atingiram valores inferiores a 2250$50, isto é, mais 17 %.

Em relação ao final de 1997, o quadro seguinte evidencia como, em relação à EDP, e tendo privatizado apenas 29,6 % da empresa, o Estado já só detinha acções representativas de 56,8 % do respectivo capital social:

Posição e movimentos	Distribuição do capital social da EDP										
	Estado		PARTEST		CGD		CP		Privatizadas		Total de acções
	Número de acções	Percentagem	Número de acções	Percentagem	Número de acções	Percentagem	Número de acções	Percentagem	Número de acções	Percentagem	
Posição em 31 de Dezembro de 1995	*250 000 000*	*100,00*	–	–	–	–	–	–	–	–	*250 000 000*
Aumento de capital PARTEST	– 8 333 333	–	8 333 333	–	–	–	–	–	–	–	–
Venda à PARTEST	– 27 500 000	–	27 500 000	–	–	–	–	–	–	–	–
Posição em 31 de Dezembro de 1996	*214 166 667*	*85,67*	*35 833 333*	*14,33*	–	–	–	–	–	–	*250 000 000*
Aumento de capital	299 833 334	–	50 166 666	–	–	–	–	–	–	–	–
Venda à PARTEST	– 117 572 000	–	117 572 000	–	–	–	–	–	–	–	–
Privatização	–	–	– 177 540 000	–	–	–	–	–	– 177 540 000	–	–
Venda à PARTEST	– 19 000 001	–	19 000 001	–	–	–	–	–	–	–	–
Venda à PARTEST	– 9 600 000	–	9 600 000	–	–	–	–	–	–	–	–
Permuta SOPORCEL	– 28 503 366	–	28 503 366	–	28 503 366	–	–	–	–	–	–
Aumento de capital CP	– 27 500 000	–	–	–	–	–	27 500 000	–	–	–	–
Posição em 31 de Dezembro de 1997	*340 328 000*	*56,72*	*26 128 634*	*4,35*	*28 503 366*	*4,75*	*27 500 000*	*4,58*	*177 540 000*	*29,59*	*600 000 000*

No que respeita à EDP, a PARTEST, na sua resposta, vem indicar que as acções da EDP que a empresa adquiriu ao Tesouro foram valorizadas:

a) As adquiridas em 1996, ao valor nominal (mas contemplando o aumento de capital já deliberado) pois não existia outra para servir de base à transacção;

b) As adquiridas para privatizar ao preço correspondente ao encaixe líquido da privatização, que a PARTEST sustenta ser superior a 2095$;

c) As adquiridas em Dezembro de 1997 a preços que reflectiam as cotações bolsistas da época.

Tais esclarecimentos não impedem a constatação de que as acções privatizadas em 1997 e adquiridas nesse ano à carteira de títulos do Estado atingiram, por força dos despachos acima citados, um preço (líquido) substancialmente inferior ao das acções, ditas «da PARTEST», alienadas no mesmo processo, diminuindo o encaixe do Tesouro com esta operação. Igualmente se constata que acções alienadas por 1000$ à PARTEST em 1996 foram por esta vendidas em 1997 a 2250$, isto é, tendo pago cerca de 86 milhões de contos por essa acções, a empresa obteve com as mesmas um encaixe bruto superior a 190 milhões de contos.

No que respeita à Portugal Telecom, ocorreu em Novembro de 1997 a 3.ª fase de privatização desta empresa, tendo os 49,4 milhões de ac-

([144]) O facto de o capital social da SOPORCEL ter sido entretanto aumentado, por incorporação de reservas, para 64,15 milhões de contos, altera o valor da acção, mas não o da participação total adquirida, já que a percentagem do capital social detida pela PARTEST se mantém.

([145]) O preço na venda directa e na OPV para o público em geral foi de 1665$, bastante próximo do limite menor da avaliação.

([146]) O Decreto-Lei n.º 315/97, de 19 de Novembro, definiu a 2.ª fase de privatização da EDP, prevendo a alienação de uma percentagem de capital não superior a 4,5 % a parceiros estratégicos da empresa, não existindo neste momento elementos que permitam concluir se as acções a alienar nessa fase serão as da CGD.

ções alienados nesta fase, correspondentes a 26 % do capital social, sido adquiridos pela PARTEST à DGT por força do despacho n.º 1388/97, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

Esta venda representou uma receita de 353 milhões de contos em 1997, mais 843 000 contos arrecadados já em 1998, sendo que, nos termos daquele despacho, o preço por acção recebido pela DGT [7163$86 ([147])] corresponde ao preço de venda deduzido de todos os encargos e despesas que a PARTEST suportou com a operação, que se cifraram em cerca de 8,6 milhões de contos.

Em Abril de 1997, pelo despacho n.º 676/97, o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças havia determinado a venda pela DGT à PARTEST de 2,1 milhões de acções da Portugal Telecom, ao preço de 6405$ por acção. Ora, para além da ilegalidade da cedência, a qualquer título, de acções sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, verifica-se que, neste caso, tais acções não se destinavam, sequer, a ser reprivatizadas, não tendo sido alienadas na operação realizada em Novembro. No entanto, à data da privatização, tais acções representavam já para a PARTEST uma mais-valia potencial de 2,2 milhões de contos.

No que respeita à Portugal Telecom, a PARTEST, na sua resposta, refere que tal empresa se não deve considerar abrangida pelo regime da Lei n.º 11/90, uma vez que só uma parte da empresa, que resulta da integração da TDP, foi objecto de nacionalização directa.

Não parece que este argumento deva proceder, uma vez que o próprio Governo entendeu o contrário, sujeitando expressamente os processos de privatização desta empresa ao regime da Lei n.º 11/90, como se retira dos diplomas que definiram o regime daquelas privatizações (v. g. o recente Decreto-Lei n.º 119-A/99, de 14 de Abril — 4.ª fase da PT).

Deve salientar-se que, de acordo com o relatório e contas relativo a 1997, a PARTEST registou uma mais-valia de 157,22 milhões de contos no conjunto das operações de privatização em que interveio em 1997 (BRISA, Portugal Telecom e EDP) e mais 1,9 milhões de contos na alienação de acções da EDP à CGD, tendo suportado despesas com aqueles processos de privatização de 25,63 milhões de contos.

Também relativamente à Portugal Telecom, a PARTEST refere não ter auferido quaisquer mais-valias com a operação de reprivatização ocorrida em 1997, pois não alienou as acções que detinha na sua carteira, mas apenas as que, para o efeito, adquiriu ao Tesouro.

Relativamente à CIMPOR, não ocorreu em 1997 qualquer fase de privatização desta empresa, pelo que nem sequer se poderá argumentar que a venda de acções desta empresa se destinava, no curto prazo, a privatização. O lote de 10 080 000 acções foi alienado, em Junho, ao preço de 4095$ por acção, e o lote de 840 000 acções foi alienado, em Julho, ao preço de 4784$ por acção ([148]).

No final de 1997 a carteira de títulos do Estado já só detinha 840 000 acções desta empresa, representativas de 1 % do capital social, enquanto que a PARTEST deteria cerca de 29 280 000, representando cerca de 34,86 % do respectivo capital social, todas elas provenientes da carteira de títulos do Estado.

Relativamente ao fundamento jurídico das vendas, e de outras formas de alienação, que mais adiante se referirão, feitas pelo Estado à PARTEST e a outros entes públicos e relativas a acções de empresas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, já o Tribunal de Contas tomou posição em anteriores pareceres, constatando que nada na Lei n.º 11/90 consagrava o fundamento legal de tais alienações e que, de acordo com o princípio da legalidade, a competência dos órgãos do Estado para decidir tais operações não se presumia e teria de resultar de disposição legal expressa. Referiu, também, que os decretos-leis que regulam, em concreto, cada processo de reprivatização, não poderão constituir a base legal de tais operações, se nada a tal respeito constar da Lei n.º 11/90, uma vez que estamos perante uma lei quadro, ou seja, uma lei de valor reforçado.

O facto de as alienações dos títulos do Estado para a PARTEST não terem revestido a forma de uma cedência pura e simples, mas terem-se processado através de permutas ou de vendas, isto é, tendo o Estado recebido outros títulos ou um preço como contrapartida das acções das empresas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90 que cedeu à PARTEST, pode ter relevância do ponto de vista económico, mas não altera a perspectiva jurídica em que a questão deve ser colocada — a Lei n.º 11/90 não prevê outra forma de alienação das acções de empresas sujeitas ao seu regime que não seja a própria reprivatização.

Assim, nestes casos, existe não só a ilegalidade decorrente da não entrada nos cofres do Estado das receitas, ou de parte das receitas, das correspondentes privatizações, o que representa violação do artigo 18.º da Lei n.º 11/90, mas também uma ilegalidade que resulta de não serem permitidas por aquela lei as transacções com o Estado através das quais a PARTEST ou outros entes públicos adquiriram as acções de empresas sujeitas ao regime da Lei das Reprivatizações.

Aliás, também em 1997 se verifica que uma parte da receita que o Estado arrecadou ou virá a arrecadar como dividendos da PARTEST ou de outras empresas (como parece ser, relativamente ao exercício de 1997, o caso da CGD), teria sido cobrada como produto das privatizações, não fora a efectivação das referidas alienações.

E do ponto de vista orçamental não é totalmente indiferente que a receita seja arrecadada como dividendos ou como receita das privatizações, uma vez que esta última tem um regime especial, devendo ser entregue ao FRDP para aplicação nas finalidades previstas na Constituição e na Lei n.º 11/90, situação que a Assembleia da República acaba de reconhecer, com a recente publicação da Lei n.º 19/99, de 15 de Abril.

Na sua resposta a PARTEST procede a uma análise da aplicação da Lei n.º 11/90 às operações que realiza, designadamente com a carteira de títulos do Estado e em processos de privatização, e com base nas conclusões do parecer de um professor de Direito que junta. Para fundamentar a sua discordância em relação à posição que o Tribunal de Contas assume sobre estas matérias, a PARTEST sustenta, em síntese, que:

a) A interpretação consentânea com a natureza da Lei n.º 11/90 é a de que tudo o que nela estiver omisso ser permitido, desde que não contrarie as grandes linhas definidas;
b) A transmissão de participações nacionalizadas do Estado para outros entes públicos ou sociedades de capitais públicos não descaracteriza a natureza do bem transmitido enquanto bem público nacionalizado, pelo que não pode considerar-se privatização nem reprivatização;
c) O Estado pode atribuir à PARTEST a titularidade e a gestão de participações sociais a privatizar ao abrigo da Lei n.º 11/90, cabendo então a esta uma posição análoga à do Estado para esse efeito.

Embora se aceite que a alienação pelo Estado de títulos sujeitos ao regime da Lei n.º 11/90 a entes públicos não configura, efectivamente uma reprivatização, as consequências a retirar de tal situação são inversas às que a PARTEST desenvolve.

Desde logo porque, não se tratando de uma reprivatização, para os efeitos da Lei n.º 11/90, as receitas que o Estado aufere de tais alienações estariam abrangidas, não por aquela lei, mas pelo regime da Lei n.º 71/88. Ora tais receitas, embora também consignadas ao Fundo de Regularização da Dívida Pública, nos termos da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, não estão exclusivamente afectas aos fins previstos no artigo 296.º da Constituição. Tal situação configura, assim, um desvio aos objectivos fixados na Constituição e na Lei n.º 11/90 para tais receitas, sendo certo que a PARTEST admite expressamente que tais alienações apenas seriam admissíveis quando não contrariem «qualquer das grandes linhas orientadoras das reprivatizações de posições nacionalizadas previstas, quer na Constituição, quer na Lei n.º 11/90».

Por outro lado, a forma concreta como tais alienações à PARTEST vêm sendo efectuadas tem, senão como objectivo, pelo menos como consequência, implicado que uma parte significativa das receitas resultantes da «verdadeira reprivatização» não dão entrada nos cofres do Estado como tal, pois constituem as referidas «mais-valias» da PARTEST.

E não se diga que tais ganhos acabam por reverter para o Estado sob a forma de dividendos ou de impostos sobre os lucros da PARTEST, pois, para além de tal não ser exacto, como a experiência mais recente parece demonstrar, tais receitas não se acham consignadas ao FRDP nem aos fins constitucionalmente previstos. Assim, também por esta via, se concluiria que, de tais operações, resulta efectivamente uma desvirtuação dos objectivos da Lei n.º 11/90.

Em terceiro lugar, não se aceita uma concepção tão restritiva do princípio da legalidade, como aquela que é defendida a propósito da Lei n.º 11/90, sendo mais consentâneo com o n.º 2 do artigo 266.º da Constituição e com o n.º 1 do artigo 29.º do Código do Procedimento Administrativo a posição defendida, isto é, que a competência para o efeito dos órgãos do Estado intervenientes nessas operações teria de resultar de norma expressa ([149]).

A não ser assim, ou seja, a aceitar-se que existiria aqui uma área de actuação da administração pública sector que não carecia de previsão expressa e de normas disciplinadoras, poderia até, a título de exemplo, considerar-se razoável que determinadas acções, como sucedeu, não em 1997 mas em anos anteriores, fossem alienadas à PARTEST pelo seu valor nominal quando o respectivo valor de mercado era três vezes superior, situação que nem no âmbito da Lei n.º 71/88, consideravelmente menos exigente, seria admissível. Não se aceita, pois, que tal interpretação seja consentânea com a letra e o espírito da Lei n.º 11/90.

([147]) Foram alienadas 48 952 700 a 7470$, preço sobre o qual incidem descontos, em alguns segmentos da OPV, o que se traduziu num encaixe de 362,5 milhões de contos.

([148]) Na privatização ocorrida em 1998 as acções atingiram preços da ordem dos 6500$ por acção.

([149]) Cf. Vital Moreira e Gomes Canotilho, *Constituição da República Portuguesa Anotada,* 2.ª ed., 2.º vol., p. 303.

Sobre esta questão pronunciou-se também a DGT a qual refere que um entendimento demasiado restritivo quanto à possibilidade de mobilização, pelo Estado, de acções sujeitas à Lei n.º 11/90 fora dos processos de reprivatização seria impeditivo de operações que visam aumentar o valor das empresas e logo, da defesa dos interesses patrimoniais do Estado. Refere ainda a recente Lei n.º 19/99, de 15 de Abril, considerando que esta, ao expressamente consignar os lucros da PARTEST resultantes de ganhos obtidos com participações em empresas nacionalizadas aos fins previstos na Lei n.º 11/90, admite que aquela empresa seja detentora desse tipo de participações e participe nos processos de reprivatização, pelo que conclui que esta lei fornece um argumento decisivo no sentido de que a Lei n.º 11/90 não estabelece limitações à transmissibilidade entre entes públicos das participações por ela abrangidas.

A DGT refere também que, em seu entender, o artigo 18.º da Lei n.º 11/90 deve ser interpretado em conjugação com o artigo 16.º da mesma lei, isto é, que aquele artigo apenas obriga à inscrição orçamental das receitas das privatizações que o Estado directamente arrecadar, não abrangendo as receitas desse tipo cobradas por outros entes públicos.

Finalmente, a DGT, para além de precisar que, em assembleia geral de 5 de Março de 1999 da PARTEST foi alterado o montante dos dividendos do exercício de 1997 a distribuir ao Estado para 75,301 milhões de contos, invoca novamente a Lei n.º 19/99 para referir que, não obstante aquela lei definir destino idêntico ao da Lei n.º 11/90 para os dividendos da PARTEST originados em mais-valias decorrentes da alienação de participações nacionalizadas, entre o valor dessas mais-valias e os valores efectivamente recebidos pelo Estado pode existir grandes diferenças, designadamente decorrentes de impostos, de reforço de reservas, etc. Para a DGT tal significa uma clara distinção entre o tratamento da receita de reprivatizações auferida pelo Estado e a que vier a ser arrecada por outros entes públicos.

Quanto às questões suscitadas, convirá sobretudo precisar que a possibilidade de a PARTEST ser detentora de participações em empresas nacionalizadas e intervir na respectiva reprivatização já se encontrava prevista no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 452/91 ([150]), de 11 de Dezembro, pelo que, nesse aspecto, a Lei n.º 19/99 nada de novo vem acrescentar. A questão controversa é a de saber em que medida a PARTEST pode adquirir novas participações deste tipo, sendo certo que a empresa era titular, desde a sua constituição, de participações em empresas nacionalizadas (SECIL), e também adquiriu participações em empresas nacionalizadas a outros entes públicos (p. e. acções da CMP e do BFE), pelo que a Lei n.º 19/99 poderia circunscrever a sua aplicação aos ganhos com estas participações ou outras de natureza idêntica.

De qualquer forma, não tendo a lei em causa carácter interpretativo e não produzindo efeitos retroactivos, os seus eventuais reflexos nesta matéria não abrangeriam o ano económico de 1997, o único que agora está em causa. Ainda assim, sempre se referirá que, e ao contrário da opinião da DGT, o principal argumento a retirar da Lei n.º 19/99 deve ser o de que o legislador pretende submeter todas as receitas provenientes de reprivatizações, seja qual a forma como se apresentem, a um mesmo fim e, consequentemente, a um mesmo regime — que terá de ser o do artigo 296.º da Constituição e da Lei n.º 11/90.

Outra questão, também já referida no parecer sobre a CGE de 1996, é a de que, nos casos em que as acções adquiridas ao Estado são pagas tendo em conta o preço da privatização e as correspondentes despesas, como aconteceu no caso da Portugal Telecom e da EDP, existe uma compensação de despesas com receita, o que constitui, do ponto de vista legal, violação do princípio do orçamento bruto, consagrado no artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, sendo certo que também do ponto de vista económico se verifica a respectiva desorçamentação.

Finalmente, e ainda nesta perspectiva, parece importante referir que a utilização da PARTEST para proceder à privatização de acções que pertenciam originariamente ao Estado, subtrai as despesas inerentes a tais privatizações, que em 1997 ascenderam a cerca de 25,6 milhões de contos, ao regime das despesas públicas e retira o controlo da respectiva realização aos órgãos competentes do Estado, designadamente ao próprio Tribunal de Contas.

Na sua resposta, e quanto a estas questões, a PARTEST argumenta também, e em síntese, que:

a) Não existe obrigação legal de orçamentar as despesas realizadas com os processos de privatização, quando as mesmas sejam suportadas por empresas privadas de capitais públicos, às quais não são aplicáveis a Lei n.º 6/91 e o Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março;

b) A não inclusão de tais despesas no Orçamento do Estado não impede a sua fiscalização pelos órgãos de controlo, designadamente pelo Tribunal de Contas o qual, desde a entrada em vigor da Lei n.º 14/96, possui competência fiscalizadora sobre as sociedades constituídas nos termos da lei comercial pelo Estado, entre as quais a PARTEST.

Também a DGT se pronunciou sobre esta questão, referindo não existir uma compensação entre receita e despesa, mas apenas a fixação de um preço das acções, tendo em linha de conta as componentes que concorreram para a sua formação (valor da venda a despesas a esta associadas), não existindo qualquer relação entre o Estado e as entidades a quem tais despesas são pagas.

Sobre esta questão convém, assim, precisar que o Tribunal de Contas não sustenta que as receitas e despesas das empresas de capitais públicos devam ser incluídas no Orçamento do Estado. No entanto, ao considerar-se, como se continua a considerar, que as alienações de acções de empresas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90 à PARTEST não têm enquadramento naquela lei, dessas operações há que retirar consequências, não só ao nível da perda de receitas para o Estado, mas também ao nível das despesas associadas aos processos de privatização que a PARTEST, substituindo-se ao Estado, realizou. O estrito cumprimento da Lei n.º 11/90 obrigaria, pois, a que não só toda a receita em causa nessas privatizações constituísse receita do Estado, mas também que este deveria assegurar as respectivas despesas.

Para além desta questão, e no que respeita à violação do princípio do orçamento bruto, os próprios termos em que os correspondentes despachos se encontram formulados não deixam dúvidas de que o Estado está a receber uma receita líquida de determinadas despesas, já que, em termos práticos, a PARTEST actua, nestes casos, como intermediário do próprio Estado.

No que respeita à alienação de acções da BRISA à PARTEST, constata-se que:

Por despacho de Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.º 1196/97, de 31 de Julho, foi determinada à DGT a alienação à PARTEST de 7 950 000 acções daquela empresa, ao preço unitário de 2578$, totalizando 20,495 milhões de contos;

A deliberação da assembleia geral da BRISA de 24 de Setembro de 1997 de aumentar o capital social, por incorporação de reservas, implicou a atribuição à PARTEST de mais 10 500 000 novas acções, relativamente ao lote que adquirira à DGT;

Por despacho de 12 de Novembro de 1997 do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças foi determinado à DGT a venda de mais 3 milhões de acções da BRISA à PARTEST, pelo preço de 4680$ por acção, que aquele membro do Governo considerou ser o preço de alienação deduzido das correspondentes despesas, num total de 14,04 milhões de contos;

A 1.ª fase de privatização da BRISA, que ocorreu em Novembro de 1997, implicando a alienação de acções representativas de 35 % do respectivo social, permitiu à PARTEST um encaixe de cerca de 98 milhões de contos, já que as acções foram vendidas a preços na ordem dos 4850$ (na venda directa e na OPV destinada ao público em geral) e de 4705$ (na oferta reservada a trabalhadores, pequenos subscritores e emigrantes).

As alienação das acções da BRISA efectuadas pela DGT à PARTEST não se encontram abrangidas pela Lei n.º 11/90, mas pela Lei n.º 71/88, de 24 de Maio, e pelo Decreto-Lei n.º 328/88, de 27 de Setembro, cujo artigo 9.º determina que se tenha em conta, designadamente na alienação por negociação particular, o valor da sociedade. Ora, tendo em conta que o preço dos 7,95 milhões de acções alienadas em Julho foi de 20,5 milhões de contos e que, volvidos apenas quatro meses, a PARTEST terá alienado essas acções (e as que lhe foram atribuídas por via dessa titularidade no aumento de capital social de Setembro) por um valor não inferior a 86 milhões de contos (sem ter em conta as correspondentes despesas), conclui-se que o Despacho n.º 1196/97 do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças não respeitou aquele artigo 9.º, pois não teve em conta o valor real das acções e da empresa.

Ouvida sobre esta questão, a PARTEST salientou, para além da não submissão destas acções ao regime da Lei n.º 11/90, que nesta venda a DGT obtivera um ganho de 200$ por acção em relação ao preço pelo qual adquirira tais acções, precisamente à PARTEST, em 1996. Esclareceu ainda que em Julho de 1997 não existia um referencial de mercado para o valor das acções BRISA, pelo que se recorreu ao valor contabilístico.

8.2.4.1.3 — Mobilização de activos financeiros

Para além da alienação de partes sociais de empresas, os movimentos de saída de títulos mais significativos registados na carteira do Estado

([150]) Limitando-se a Lei n.º 19/99 a acrescentar um n.º 2 a este artigo.

em 1997 foram a transformação de activos financeiros em outros activos financeiros. Destas operações resultou a saída de cerca 46,24 milhões de acções, que tiveram como contrapartida a entrada na carteira do Estado de cerca de 52,3 milhões de acções. O quadro seguinte resume o movimento das acções que saíram da carteira em 1997 para serem transformadas noutras participações:

(Em escudos)

Empresas	Número de acções	Valor nominal	Destino das acções	Base legal
EDP — Electricidade de Portugal	27 500 000	27 500 000 000	Aumento de capital CP	Despacho conjunto de 30 de Dezembro de 1997.
CIMPOR — Cimentos de Portugal (SGPS)	3 840 000	3 840 000 000	Aumento de capital PARTEST	Despacho SETF n.º 675/97, de 30 de Abril.
Portugal Telecom	5 500 000	5 500 000 000	Aumento de capital PARTEST	Despacho SETF n.º 675/97, de 30 de Abril.
INDEP — Ind. Participações de Defesa	2 400 000	2 400 000 000	R. espécie EMPORDEF	Decreto-Lei n.º 235-B/96, de 12 de Dezembro.
OGMA — Indústria Aeronáutica de Portugal.	7 000 000	7 000 000 000	R. espécie EMPORDEF	Decreto-Lei n.º 235-B/96, de 12 de Dezembro.
Total	46 240 000	46 240 000 000		

As acções da EDP destinaram-se ao aumento de capital estatuário da CP de 189 para 280,03 milhões de contos, determinado pelo despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e dos Transportes n.º 533-A/97, de 30 de Dezembro, e não teve como contrapartida qualquer entrada de acções. Parece de referir que, no conjunto dos aumentos de capital estatutário da CP realizados em 1997, o que inclui outros dois aumentos realizados em dinheiro pelo FRDP e que serão referidos mais adiante, o Estado mobilizou dinheiro e títulos no valor de 151,5 milhões de contos.

Neste ano o Estado subscreveu o aumento do capital social da PARTEST de 40 para 90 milhões de contos através da mobilização 3 840 000 000 acções da CIMPOR ao valor de 3498$60 cada acção e 5 500 000 000 acções da Portugal Telecom, ao valor de 6648$25 cada acção, operação que foi determinada pelos Despachos n.os 675/97 e 787/97, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

No que respeita à legalidade da utilização, nestas operações, de acções de empresas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, aplicam-se as considerações feitas sobre a questão no ponto anterior.

O Decreto-Lei n.º 235-B/96, de 12 de Dezembro, tinha determinado que a realização pelo Estado de parte do capital social da EMPORDEF — Empresa Portuguesa de Defesa (SGPS), S. A., seria efectuada mediante a entrega das acções da OGMA e da INDEP detidas pela DGT, valorizadas as primeiras ao seu valor nominal, e as segundas pelo valor da situação líquida da sociedade em 31 de Dezembro de 1995, entregas essas que se concretizaram em 1997.

No que respeita ao capital social da INDEP tinha sido apontada, em anteriores pareceres, a irregularidade que resultava de não terem sido formalizados os aumentos de capital deliberados em assembleias gerais e já realizados pelo FRDP, no valor de 4,75 milhões de contos. Igualmente não fora formalizado um aumento de capital através da conversão em capital de créditos da DGT no valor de 10,22 milhões de contos.

A INDEP, apesar de não ter formalizado esses aumentos de capital, tinha-os escriturado na respectiva contabilidade, pelo que a situação líquida da empresa, a que se referia o Decreto-Lei n.º 235-B/96 era encontrada, não com base no capital social legalmente registado, de 2,3 milhões de contos, mas com base num capital social de 17,35 milhões de contos pelo que reflectia já aqueles aumentos.

A situação veio a ser regularizada através da escritura de aumento de capital celebrada em 6 de Junho de 1997, tendo as acções resultantes deste aumento sido subscritas já pela EMPORDEF, tendo por base o entendimento que a transmissão para esta empresa da posição accionista do Estado na INDEP, pelo valor da situação líquida da empresa, englobava os créditos susceptíveis de serem convertidos em capital social de que o Estado era detentor e que já se encontravam reflectidos nessa situação líquida.

8.2.4.1.4 — Extinções

No ano em análise, a carteira de títulos gerida pela DGT ficou diminuída em 610 000 acções, correspondentes à extinção da Agência Lusa de Informação, C. R. L., e da FEIS — Fábrica-Escola Irmãos Stephens, S. A.

No que respeita à FEIS — Fábrica-Escola Irmãos Stephens, S. A., a extinção foi determinada pelo Decreto-Lei n.º 362/97, de 20 de Dezembro. Quanto à Agência Lusa de Informação, C. R. L., a extinção foi deliberada em assembleia geral de 17 de Novembro 1997, tendo o Estado recebido 30 000 contos a título de resgate dos títulos de capital, conforme projecto de partilha, aprovado na mesma assembleia.

8.2.4.1.5 — Permutas

Em 1997 foi realizada uma nova permuta de acções com a PARTEST — Participações do Estado (SGPS), S. A., determinada pelo Despacho n.º 676/97, de 30 de Abril, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

Assim, o Estado recebeu 4,5 milhões de acções da Carris, ao valor nominal, tendo cedido à PARTEST 1,2 milhões de acções da CIMPOR, ao valor de 3245$ cada uma.

Quanto à legalidade da permuta, e na medida em que a mesma envolveu a mobilização, por parte do Estado, de acções sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90, aplicam-se *mutatis mutandis* as considerações expendidas no anterior ponto 8.5.1.2 quanto às vendas deste tipo de acções.

Não foi possível esclarecer os motivos pelos quais o Estado não subscreveu o aumento de capital da Carris, deliberado em 1996, de onde provêm as acções permutadas com a PARTEST, tanto mais que nesse ano se verificou um saldo positivo da aplicação das receitas de privatizações, ficando a convicção de que, subjacente a estas operações, estará apenas o propósito de diversificar as formas de transferência das acções da carteira de títulos do Estado para a PARTEST.

8.2.4.1.6 — Reduções de capital

Durante o ano de 1997 a carteira de títulos do Estado sofreu uma redução de 26,75 milhões de acções, que decorrem da redução do capital social da LISNAVE — Estaleiros Navais de Lisboa (18 143 256 acções com o valor nominal de 1000$) e da SETENAVE — Estaleiros Navais de Setúbal (8 608 000 acções, também com o valor nominal de 1000$ cada uma).

Estas duas reduções estão relacionadas entre si, pois ambas decorrem do protocolo de acordo que, em 1 de Abril de 1997, o Estado celebrou com o Grupo José de Mello, relativo à reestruturação da LISNAVE. Aquando da análise empreendida à execução dos contratos de reestruturação da LISNAVE relativos ao período de 1994-1996, a qual consta do parecer sobre a CGE de 1996, referiu-se que o novo protocolo de acordo, mantendo algumas cláusulas dos contratos de 31 de Dezembro de 1993 cuja execução não se esgotara até 1996 (como é o caso do Fundo Margueira) e alterando outras (como o prazo para entrega do estaleiro da Margueira e as linhas gerais relativas ao plano social de efectivos), continha inúmeros aspectos novos que não tinham sido contemplados naqueles contratos.

Parece útil, pois, e sem prejuízo de uma análise mais detalhada a realizar no âmbito de futuros pareceres, que se explicitem, desde já, os aspectos fundamentais do protocolo de 1 de Abril de 1997, para melhor enquadrar os actos em que a respectiva execução se traduziu, desde logo, em 1997.

A celebração do protocolo de acordo e a definição das suas linhas gerais foram aprovadas pelas Resoluções do Conselho de Ministros n.os 181/96, de 4 de Novembro, 4/97, de 11 de Janeiro, e 28/97, de 13 de Fevereiro.

Relativamente à LISNAVE, o protocolo prevê:

1) A entrega gratuita ao Estado, pelos accionistas maioritários, de acções da sociedade de forma a que o Estado fique detentor da maioria do capital social;
2) Redução do capital social para 3,56 milhões de contos, para absorção de prejuízos;

3) Alteração da denominação social para GESTNAVE — Recursos Humanos, S. A., e alteração do objecto social, que passaria a ser o de prestação de serviços industriais;
4) Absorção de todos os trabalhadores da SETENAVE e das empresas associadas da LISNAVE, sendo posteriormente transferido, para uma empresa a constituir e que exercerá a actividade de construção e reparação naval, um contingente de 1339;
5) A reestruturação do passivo da LISNAVE seria efectuada da forma seguinte:
   i) Transmissão para a SETENAVE dos empréstimos concedidos pelos Bancos Mello e Mello de Investimentos, no valor de 10 milhões de contos;
   ii) Transmissão para a SETENAVE de um capital de 1,5 milhões de contos do empréstimo de 3,5 milhões de contos concedido pelo Banco Totta & Açores;
   iii) Transmissão do passivo corrente, de 5,16 milhões de contos, para a empresa referida no ponto 4, como contrapartida da transferência, para a mesma empresa, da actividade de reparação naval;
6) Transmissão para a SETENAVE de activos escriturais da LISNAVE no valor de 11,5 milhões de contos;
7) Compensação de créditos entre a LISNAVE, sendo perdoado o saldo credor a favor da SETENAVE;
8) Lançamento de uma oferta pública de troca (OPT) das acções da LISNAVE que não pertenciam aos accionistas maioritários por acções da empresa referida no ponto 4, sendo as acções recebidas na sequência desta OPT entregues gratuitamente ao Estado;
9) Celebração com a empresa referida no ponto 4 de um contrato de prestação de serviços, mediante o qual aquela se obrigará a adquirir um mínimo de 1,4 milhões de horas de trabalho por ano.

Relativamente à SETENAVE, e para além das operações já acima referidas que envolviam também a LISNAVE, o protocolo estabelecia:

1) Redução do capital social para 2 milhões de contos;
2) Privatização da empresa, com base num valor não superior a 5 milhões de contos, a efectuar do seguinte modo:
   i) Venda ao Grupo José de Mello de acções representativas de 90 % do capital social, ao valor nominal, mediante concurso público, que incluiria a condição de um subsequente aumento de capital, a realizar mediante conversão de créditos ([151]), de 3 milhões de contos;
   ii) Oferta pública de venda das restantes acções da empresa, comprometendo-se os adquirentes das acções referidas no número anterior a adquirir também as acções não colocadas nesta OPV;
   iii) O preço a receber pelo Estado como contrapartida das vendas referidas nas alíneas anteriores, seria obrigatoriamente utilizado na amortização parcial do empréstimo de 3,5 contos concedido pelo Banco Totta & Açores;
3) Alteração da denominação social para LISNAVE — Infra-Estruturas, S. A;
4) Celebração com o Estado de um contrato de concessão relativo ao estaleiro da Mitrena, por um prazo não inferior a 30 anos, que incluiria a obrigação de a SETENAVE proceder à reconstrução e remodelação daquele estaleiro, sendo os custos de tais obras, num máximo de 15 milhões de contos, comparticipados em dois terços pelo Estado, através de incentivos ao investimento e contribuições financeiras permitidas pelo Plano de Reestruturação do Sector da Construção Naval e pelos quadro comunitário;
5) Celebração de um contrato de subconcessão do estaleiro da Mitrena, também por prazo não inferior a 30 anos, com a empresa a constituir já referida e que exercerá a actividade de construção e reparação naval, mediante o pagamento de uma renda anual de montante não superior a 2 milhões de contos, renda essa que seria obrigatoriamente aplicada no pagamento da dívida dos empréstimos bancários transmitidos da LISNAVE para a SETENAVE.

Para além das questões acima referidas, o protocolo previa ainda que:

a) O Estado receberia gratuitamente acções correspondentes a 5 % do capital social da empresa, a que já se fez referência e que o protocolo denomina como operadora, constituída entre o Grupo José de Mello e um parceiro estratégico internacional para exercício da actividade de reparação e construção naval, e que se denominaria LISNAVE — Estaleiros Navais, S. A.;
b) A empresa referida na alínea anterior poderá exercer a sua actividade no estaleiro da Margueira até ao final do ano 2000 sem pagamento de qualquer renda, e após esta data com o pagamento de renda, caso a remodelação do estaleiro da Mitrena não esteja concluída;
c) As parcelas do estaleiro da Margueira que não sejam necessárias à actividade de reparação naval serão disponibilizadas ao Fundo Margueira.

No relatório sobre a execução dos contratos relativos à LISNAVE e celebrados em 31 de Dezembro de 1993, cuja síntese foi incluída no parecer sobre a CGE de 1996, constavam alguns elementos sobre aspectos daqueles contratos que tinham tido reflexos em 1997, designadamente sobre os pagamentos relativos às unidades de participação do Fundo Margueira efectuados pelo Instituto de Gestão do Crédito Público e sobre pagamentos de indemnizações a trabalhadores efectuados já na vigência do novo protocolo, mas ainda em aplicação das verbas que o Estado tinha disponibilizado para a execução do plano social que tinha sido aprovado em conjunção com aqueles contratos.

Na sequência do protocolo de 1 de Abril de 1997, e logo no dia 7 de Abril seguinte, realizou-se uma assembleia geral da LISNAVE na qual foram tomadas diversas deliberações, designadamente as de:

a) Alterar o objecto social e a denominação da sociedade para GESTNAVE — Recursos Humanos, S. A.;
b) Reduzir o capital social da empresa de 35,6 milhões de contos para 3,56 milhões de contos, passando cada accionista a deter uma acção por cada 10 que anteriormente possuía.

A formalização destas deliberações, nomeadamente no que respeita à redução do capital e às alterações ao pacto social, ocorreu através da escritura pública de 31 de Julho de 1997. Entretanto, haviam sido entregues ao Estado e dado entrada na carteira de títulos do Estado, em cumprimento do referido protocolo, 14 589 173 acções da sociedade, representativas de 41 % do respectivo capital social, as quais, acrescidas as acções que a DGT já detinha, asseguravam ao Estado uma maioria de 56,6 % do capital social.

Por via da formalização e registo da redução do capital social acima referida, a participação do Estado no capital da sociedade, já então com a denominação de GESTNAVE, reduziu-se em 18 143 256 acções, embora as 2 015 917 acções remanescentes representassem a mesma percentagem do capital social.

No que respeita à SETENAVE, em assembleia geral de 30 de Junho de 1997 foi deliberado, para além de outras alterações ao pacto social, reduzir o capital social de 10 714 para 2106 milhares de contos e alterar a denominação social para LISNAVE — Infra-Estruturas Navais, S. A. Esta redução do capital encontrava-se igualmente prevista no Decreto-Lei n.º 193-A/97, de 29 de Julho, que veio regular a privatização da SETENAVE, embora a venda das acções aí prevista não se tenha concretizado em 1997.

Esta redução de capital foi formalizada por escritura pública de 24 de Novembro de 1997, na sequência da qual a carteira de títulos do Estado ficou reduzida em 8 608 000 acções da empresa, continuando as 2 106 000 restantes a representar a totalidade do capital social.

Ainda com reflexo no património financeiro do Estado referir-se-á o aumento de capital social da GESTNAVE (ex-LISNAVE) de 73,3 milhões de contos, que foi deliberado em 30 de Dezembro de 1997 e parcialmente realizado em 1997 com aplicação de receitas das privatizações, que será objecto de referência mais adiante, na parte relativa à utilização daquelas receitas. Contudo, as acções decorrentes deste aumento de capital não deram entrada na carteira gerida pela DGT no ano sob análise.

Verificou-se, ainda em 1997, a concessão do aval do Estado a empréstimos de que a LISNAVE era devedora, o que será objecto de referência no capítulo deste parecer referente à dívida pública.

8.2.4.1.7 — Constituição de novas empresas

Em 1997 deram entrada na carteira de títulos do Estado 30 754 700 acções, provenientes da subscrição inicial de sociedades anónimas nesse ano constituídas e de que o Estado foi accionista fundador, discriminadas conforme o quadro que seguidamente se apresenta.

([151]) Os créditos a converter seriam parte dos créditos bancários transferidos da LISNAVE.

(Em escudos)

Empresas	Número de acções	Valor nominal	Constituição
EMPORDEF — Empresa Portuguesa de Defesa	22 300 000	22 300 000 000	Decreto-Lei n.º 235-B/96, de 12 de Dezembro.
FIEP — Fundo para Internacionalização de Empresas Portuguesas.	8 000 000	8 000 000 000	Despacho conjunto de 20 de Outubro de 1997.
JAE — Construções	450 000	450 000 000	Decreto-Lei n.º 142/97, de 6 de Junho.
NLP — Agência de Notícias de Portugal	4 700	4 700 000	Escritura pública de 31 de Outubro de 1997.
Total	30 754 700	30 754 700 000	

Duas destas empresas, a EMPORDEF e a JAE — Construções, foram criadas por decreto-lei, sendo o Estado accionista único da primeira e detentor de 90 % do capital da segunda, pertencendo os restantes 10 % à Junta Autónoma de Estradas. No FIEP o Estado detém 40 % do capital social, participando também nesta sociedade a Caixa Geral de Depósitos. Finalmente, a NLP, S. A., é uma sociedade anónima que sucede à Cooperativa Agência Lusa, tendo adquirido o trespasse do estabelecimento desta, correspondendo as acções subscritas pelo Estado a 94 % do capital inicial.

8.2.4.1.8 — Aumentos de capital

As novas participações do Estado no capital social de empresas compreendem as resultantes de aumentos de capital social realizados nas seguintes empresas:

(Em escudos)

Empresas	Número de acções	Valor nominal	Fundamento
BRISA — Auto-Estradas de Portugal	20 002 790	20 002 790 000	Assembleia geral de 24 de Setembro 1997.
Companhia Carris de Ferro de Lisboa	7 500 000	7 500 000 000	Despacho conjunto de Dezembro de 1997.
	6 000 000	6 000 000 000	Despacho conjunto de Julho de 1997.
EDIA — Empresa de Desenvolvimento das Infra-Estrutura do Alqueva.	4 600 000	4 600 000 000	Despacho conjunto de 29 de Março de 1996.
EDP — Electricidade de Portugal	299 833 334	299 833 334 000	Despacho conjunto 29 de Julho de 1994.
NLP — Agência de Notícias de Portugal	598 000	598 000 000	Despacho SETF n.º 1868/97, 10 de Dezembro.
	465 300	465 300 000	Despacho SETF n.º 1975/97, 19 de Dezembro.
PARTEST — Participações do Estado (SGPS)	50 000 000	50 000 000 000	Despacho SETF n.º 675/97, 30 de Abril.
Radiotelevisão Portuguesa	14 000 000	14 000 000 000	Despacho SETF n.º 2026/97, 30 de Dezembro.
Sociedade de Transportes Colectivos do Porto	3 000 000	3 000 000 000	Assembleia geral de 23 de Julho de 1997.
	2 000 000	2 000 000 000	Despacho conjunto de 30 de Dezembro de 1997.
TAP — Transportes Aéreos Portugueses	180 000 000	180 000 000 000	Despacho conjunto de Novembro de 1997.
TRANSTEJO — Transportes do Tejo	3 500 000	3 500 000 000	Assembleia geral de 16 de Julho de 1997.
	500 000	500 000 000	Despacho conjunto de 30 de Dezembro de 1997.
Total	591 999 424	591 999 424 000	

Os aumentos de capital da EDP e BRISA foram realizados por incorporação de reservas, sem custos para o Estado. O aumento de capital da PARTEST foi subscrito e realizado com mobilização de títulos da carteira (cf. o supra, ponto 8.2.4.1.2)

O aumento de capital da TAP foi integralmente subscrito pelo Estado, conforme assembleia geral de 14 de Novembro de 1997, e foi realizado de seguinte forma:

a) 140 milhões de contos por incorporação de reservas para saneamento financeiro;
b) 40 milhões de contos por entradas em dinheiro, já realizadas.

Trata-se, na realidade, das importâncias que o Estado Português gastou, no período de 1994-1997, com a assunção de passivos da TAP prevista no Plano Estratégico e de Saneamento Económico-Financeiro, aprovado pela Comissão Europeia em 6 de Julho de 1994, tendo os contratos relativos às correspondentes parcelas anuais sido visados pelo Tribunal de Contas ([152]).

Os valores relativos aos anos de 1994 a 1996 (140 milhões de contos) tinham sido já convertidos em reserva especial, dando cumprimento à Decisão da Comissão Europeia. Quanto ao valor pago à TAP em 1997, de 40 milhões de contos, foi considerado no aumento de capital como realizado em dinheiro, presumivelmente porque a empresa ainda não havia efectuado a conversão do montante recebido em reserva especial, não obstante tal estar expressamente previsto no contrato relativo a esta *tranche*.

O aumento de capital da NLP no valor de 598 000 contos foi realizado mediante a conversão de um crédito, no mesmo valor, detido pela Direcção-Geral do Património sobre a empresa, conforme Portaria n.º 995/97, de 26 de Novembro, e foi autorizado pelo Despacho n.º 1868/97, de 10 de Dezembro, do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, ao abrigo do n.º 1 do artigo 60.º da LOE.

Os restantes aumentos de capital foram realizados mediante dotações em capital suportadas pelo FRDP, com receitas provenientes das privatizações, pelo que serão referidos mais em detalhe no ponto III infra.

8.2.4.1.9 — Liquidação da RNIP

A execução do Decreto-Lei n.º 235/95, de 13 de Setembro, que determinou a liquidação da RNIP — Rodoviária Nacional Investimentos e Participações, S. A., e da subsequente deliberação da assembleia geral da empresa para que todo o património da empresa fosse transferido para o Estado, seu único accionista, prolongou-se pelo ano de 1997, no qual deram entrada na carteira de títulos do Estado as acções indicadas no quadro seguinte:

(Em escudos)

Empresas	Número de acções	Valor nominal
ISOTAL — Imobiliária do Sotavento do Algarve	18 632	18 632 000
MATUR — Sociedade de Empreendimentos Turísticos da Madeira	4	4 000
TRANSMOTOR — Sociedade Comercial e Industrial de Veículos em Transportes Motores	15 100	15 100 000
ULTRENA — Sociedade Portuguesa de Comércio de Automóveis	256 050	256 050 000
Total	289 786	289 786 000

Também como resultado da liquidação da RNIP, o Estado recebeu ainda, em 1997, uma quota na sociedade ITUR — Inovação em Transportes Urbanos e Regionais, L.da, alienada antes de ser formalmente depositada na carteira gerida pela DGT (cf. o supra, ponto 2.4.2).

([152]) A minuta do contrato relativo à *tranche* de 1997, no valor de 40 milhões de contos, foi visada em 26 de Junho de 1997.

8.2.4.1.10 — Aquisições gratuitas

Como já foi referido acima, ao abrigo do protocolo relativo ao saneamento da LISNAVE — Estaleiros Navais de Lisboa, S. A., em 1997 deram entrada na carteira de títulos do Estado, a título gratuito, 14 589 301 acções daquela empresa. Por via das regras da prescrição, o Estado tornou-se ainda possuidor, no ano sob análise, de 30 acções da COMUNDO, de 47 acções da INTERHOTEL e de 51 acções da TORRALTA, que deram também entrada na carteira de títulos e foram depositadas no Banco de Portugal, em cumprimento da Convenção de 10 de Novembro de 1932.

8.2.4.2 — Geridos por outros departamentos, fundos e serviços autónomos

O conjunto de entidades que declararam ser detentoras de acções e quotas, foram 41, e o valor nominal global da carteira totalizava, no início do ano económico em apreço, o valor de 21 485 717,5 contos.

O valor apresentado no início do exercício económico em análise, difere em 12 843 contos, do valor nominal apresentado no final do anterior exercício, que era de 21 472 874,5 contos. Esta diferença resulta das seguintes alterações:

A UM já detinha no passado exercício económico activos financeiros nas condições indicadas na resolução em epígrafe, não tendo sido, no entanto, declarado o valor da sua carteira de títulos;

No anterior exercício económico foi declarado pelo Fundo de Fomento Cultural a detenção de 319 959 acções, não tendo sido declaradas as 11 243 acções, que embora fossem realizadas pelo Instituto da Biblioteca e do Livro, pertencem ao Fundo. Assim, no presente exercício foram incluídas no valor global da carteira no início do ano económico em apreço, essas acções.

Evolução registada no valor da carteira de acções e quotas

(Em contos)

Entidades	Valor nominal		Variação
	Em 31 de Dezembro de 1996	Em 31 de Dezembro de 1997	
APDL	–	24 800	24 800
APS	15 000	15 000	–
ARSN	300	300	–
CGA	200	200	–
DGP	1 729	943	– 786
FCM/UNL	1 433	1 433	–
FCSH/UNL	1 533	1 533	–
FCT/UNL	1 585	1 585	–
FE/UNL	1 433	1 433	–
FE/UP	600	600	–
FFAP	502	502	–
FFC	331 202	650 000	318 798
FGCAM	3 399 659	4 999 659	1 600 000
FT	1 762 093	1 820 593	58 500
IAPMEI	10 341 904	10 324 993	– 16 911
ICEP	45 000	45 100	100
IFADAP	430 000	430 000	–
IHMT/UNL	1 383	1 383	–
INETI	498450	498 450	–
IPACA	128 570	128 570	–
IPOFG	157,5	157,5	–
ISEG/UTL	13 500	13 500	–
ISEGI/UNL	50	50	–
ISP/FUNDAP	25 000	27 000	2 000
ISP/FGA	3 167 916	3 172 191	4 275
IST	606 800	606 800	–
ITQB	50	50	–
IVP	–	1 500	1 500
IVV	50	50	–
JAE	–	50 000	50 000
LNEC	16 557	16 557	–
OGFE	1 165	1 165	–
OGME	1 160	1 160	–
RTA	250	250	–
SASUNL	100	100	–
UAlg.	1 000	1 000	–
UAveiro	1 250	1 250	–
UC/SC	1 000	1 000	–
UM	1 600	9 600	8 000
UNL/Reitoria	1 536	1 536	–
UTL/Reitoria	184 000	184 000	–
Total	21 485 717,5	23 535 993,5	2 050 276

O valor nominal global da carteira de acções gerida pelos FSA continuou a registar uma tendência constante de crescimento, registando-se no exercício económico em apreço um acréscimo, bastante significativo, no valor de 2 050 276 contos (+ 9,5 %). Contudo, o número de entidades que contribuíram para esta tendência foram duas, o FGCAM e o FFC, cujo acréscimo representou cerca de 93,6 % do acréscimo total.

Salienta-se o facto de cerca de 73,2 % das entidades detentoras deste tipo de activos não registarem qualquer movimento no decurso do exercício económico em apreço, o que parece indicar que as participações sociais são adquiridas com finalidade estratégica e não com o objectivo de rendimento ou de obtenção de mais-valias.

Do universo dos FSA que declararam deter acções nas condições referidas na resolução, três entidades, o FGCAM, o IAMEI e o ISP/FGA, representavam no início do ano económico em apreço, 78,7 %, mantendo, no final do exercício, a mesma representação (78,6 %).

As variações negativas ocorridas na carteira de acções foram pouco significativas, ocorrendo exclusivamente nas carteiras do IAPMEI e da DGP no montante de, respectivamente, 16 911 contos e 786 contos, com uma representação no total do acréscimo, de 0,9 %.

Face à extinção da JNICT, a carteira de acções detida transitou, no decurso do ano económico em apreço, para a Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

As variações positivas mais significativas ocorreram, como já foi referido, nas carteiras do FGCAM e FFC, totalizando, respectivamente, 1 600 000 contos (78 % da variação total) e 318 798 contos (15,5 % da variação total). A variação ocorrida no valor da carteira do FGCAM resultou, exclusivamente, da subscrição de 1 600 000 acções decorrentes do aumento de capital social da Sociedade designada por CREDIVALOR — Sociedade Parabancária de Valorização de Créditos, S. A. Por sua vez, a variação registada no valor da carteira do FFC resultou da subscrição de 318 798 acções da Sociedade Portugal Frankfurt 97, S. A.

No ano em apreço, esta carteira proporcionou rendimentos no valor de 74 756 contos e foram ainda obtidas receitas no valor de 39 413 contos e realizadas despesas no valor de 2 128 635 contos.

8.2.5 — Outros activos financeiros

8.2.5.1 — Geridos pela DGT

Em 1993, a carteira de títulos do Estado passou a integrar um novo tipo de activo financeiro, unidades de participação de fundos de investimento mobiliário, mais especificamente de fundos de restruturação e internacionalização empresarial (FRIE), criados pelo Decreto-Lei n.º 214/92, de 13 de Outubro. Em 1995 entraram na carteira 2000 unidades de participação do tipo B do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Margueira Capital, embora o Estado só tenha subscrito uma quarta parte do seu valor nominal, ou seja, 500 000 contos.

No ano sob análise, não deram entrada na carteira de títulos do Estado quaisquer novas unidades de participação desta natureza, sendo a carteira, no início e no final do ano, constituída de acordo com o quadro seguinte:

(Em escudos)

Identificação dos títulos	Quantidade de títulos	Valor nominal unitário	Valor global	Percentagem do total
Fundo de Investestimento Imobiliário Fechado Margueira Capital	2 000 000	1 000	2 000 000 000	21,62
FRIE — IPE Capital I	250	5 000 000	1 250 000 000	13,51
FRIE — Norpedip	2 500 000	1 000	2 500 000 000	27,03
FRIE — Sulpedip	2 500 000	1 000	2 500 000 000	27,03
FRIE — Grupo CGD — Promoindústria	100	10 000 000	1 000 000 000	10,81
Total	7 000 350	–	9 250 000 000	100,00

Em 1997 estes títulos continuaram a não proporcionar qualquer rendimento.

8.2.5.2 — Geridos por outros departamentos, fundos e serviços autónomos

Os «Outros activos financeiros» integram diversos tipos de títulos, tais como:

Fundos de Investimento Mobiliário;
Unidades de participação em centros tecnológicos, em associações e em instituições de utilidade pública;
FRIE;
Títulos de depósito;
Depósitos a prazo;
Títulos Caixa-Gest;
Participações no património social de fundos sociais e fundações.

Como se pode observar, estão incluídos os títulos Caixa-Gest ([153]) relativamente aos quais, e face à sua natureza específica, poderia ser questionada a sua integração no conjunto dos activos objecto da presente análise. Contudo, dadas as características de continuidade temporal, ou seja, da permanência em carteira durante mais de um ano, foi definido que os mesmos deveriam integrar a análise.

Esta carteira de activos era gerida por 26 entidades, e atingiu, no início do exercício económico em apreço, o valor de 61 934 726 contos, valor esse que difere em 97 386 contos, do valor apresentado no final do anterior exercício económico (61 837 340 contos). A diferença em causa resultou das seguintes situações:

Integração no valor nominal global do início do exercício económico em apreço dos valores de 70 000 contos e 132 000 contos, relativos a títulos detidos, respectivamente, pelo IEFP e pela UTL/R.
Alteração do valor nominal da carteira do ISP relativamente ao FGA, uma vez que no anterior exercício alguns títulos foram valorizados ao valor de aquisição, tendo, no presente exercício, sido diminuído o valor unitário apresentado.

Evolução registada no valor da carteira de outros activos financeiros

(Em contos)

Entidades	Valor nominal		Variação
	Em 31 de Dezembro de 1996	Em 31 de Dezembro de 1997	
CCRA	1 000	1 000	–
CHS	8 899	8 899	–
CPME	18 673	19 477	804
FCSH/UNL	1 435	1 435	–
Fund. CT/ex-JNICT	35 000	35 000	–
FE/UP	–	31 172	31 172
FGD	39 607 000	50 960 000	11 353 000
FT	3 910 214	6 334 895	2 424 681
IAPMEI	9 179 460	13 744 460	4 565 000
ICEP	3 854 400	3 857 400	3 000
ICS/UL	89 120	128 997	39 877
IEFP	70 000	70 000	–
IGM	26 100	26 600	500
INETI	431 975	441 775	9 800
INIA	30 000	30 000	–
INSDrRJ	3 962	4 072	110
IPACA	–	120 000	120 000
IPQ	31 500	49 000	17 500
ISP/FUNDAP	400 474	399 943	– 531
ISP/FGA	2 243 269	2 176 492	– 66 777
IST	1 394 800	1 394 800	–
ITQB/UNL	625	625	–
JAPN	37 970	8 917	– 29 053
SGMC	–	125 000	125 000
Aveiro	375 000	375 000	–
UC/SC	51 850	51 850	–
UTL/R	132 000	132 000	–
Total	61 934 726	80 528 809	18 594 083

O valor nominal global da carteira continuou a registar em 1997, à semelhança dos anos anteriores, um acréscimo bastante significativo de 18 594 083 contos (+30 %). É de realçar que esta carteira não se tem mantido estática, ou seja, tem registado, ao longo dos vários exercícios, uma tendência crescente, para as quais têm contribuído, essencialmente, as variações ocorridas na carteira do FGD.

A carteira mais representativa deste tipo de activos, continuava a ser, à semelhança do registado em anos anteriores, a do FGD, passando o seu peso de 63,9 %, no início do ano em apreço, para 63,3 % no final do exercício, registando, durante o ano em análise, um acréscimo no montante de 11 353 000 contos (+28,7 %).

Para o acréscimo registado na carteira de «Outros activos», contribuíram para além da variação positiva ocorrida na carteira do FGD, representando 61,1 % da variação total, as variações registadas nas carteiras do IAPMEI e do FT nos valores de, respectivamente, 4 565 000 contos e de 2 424 681 contos (24,6 % e 13 % da variação total). O acréscimo ocorrido na carteira do FGD resultou da aquisição de cerca de 50 932 títulos de depósito realizada em sistema de leilão competitivo, no valor de 50 932 000 contos. Para esta aquisição foram utilizadas a totalidade das verbas obtidas com a alienação dos 39 579 títulos de depósito série A, constituindo o restante despesa para o FGD. Por sua vez, o acréscimo ocorrido na carteira do IAPMEI resultou, exclusivamente, da subscrição de unidades de participação FRIE e nos Fundos de Capital de Risco no valor da respectiva variação. No caso do FT a variação ocorrida resultou da subscrição de 1 400 000 unidades de participação do Fundo de Investimento Imobiliário Fechado Turístico pelo valor de 1 400 000 contos e de 249 unidades de participação no Fundo de Capital de Risco — Fundo de Turismo, no valor de 996 075 contos. Dado que estes títulos são registados pelo seu valor de cotação e não pelo valor nominal, existiu durante o ano económico em análise alterações na sua valorização decorrentes da cotação dos títulos no final do ano, ocorrendo no presente exercício, uma valorização no montante de 28 606 contos.

As variações negativas ocorridas na carteira de «Outros activos financeiros» atingiram em termos totais o valor de 96 361 contos (– 0,5 % da variação total), e foram registadas na carteira do ISP, relativamente aos seus dois fundos, e da JAPN.

No ano de 1997, a carteira de outros activos financeiros proporcionou receitas no valor de 1 689 878 contos e foram realizadas despesas de capital no valor de 17 229 361 contos. Os rendimentos proporcionados pela carteira de títulos atingiram o valor de 14 676 contos.

8.3 — Análise comparativa entre os valores apurados, os valores constantes da CGE/97 e os valores constantes dos mapas das contas de gerência.

8.3.1 — Entidades que constam da CGE

A análise a realizar neste ponto, tem como referência os valores inscritos nos mapas com a «Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1997, subsector fundos e serviços autónomos», constante do volume II da Conta Geral do Estado de 1997, bem como os valores apurados através da informação remetida ao Tribunal ao abrigo da Resolução n.º 10/93 — 2.ª Secção, pelos serviços e organismos da administração central e institutos públicos, que revistam a forma de serviços personalizados do Estado e de fundos públicos, ou seja que não tenham, natureza, forma e designação de empresa pública (FSA). Os valores recolhidos da CGE, respeitam aos capítulos 04 — «Rendimentos de propriedade» e 10 — «Activos financeiros», relativamente à receita, e ao agrupamento 09 — «Activos financeiros», relativamente à despesa. No entanto, face à não desagregação dos valores dos respectivos capítulos por grupos e artigos, a presente análise encontra-se dificultada, uma vez que não é possível identificar os valores das operações financeiras e dos rendimentos relativos a activos financeiros que não estejam abrangidos pelo artigo 3.º da citada resolução. Situação essa que, no caso do capítulo 04 — «Rendimentos da propriedade», torna inviável qualquer comparação com o valor apurado, dado que ali estão contidos juros de depósito à ordem, de depósitos a prazo e de outras aplicações e rendas. No caso do capítulo 10 (receita) e do agrupamento 09 (despesa), ambos com a designação de «Activos financeiros», a comparação é viável. Contudo, estão contabilizados no respectivo capítulo e agrupamento, receitas e despesa, relativas quer a activos de médio e de longo prazos, quer a activos de curto prazo, podendo daí surgir divergências com os valores apurados através da informação remetida ao abrigo da resolução.

Os valores apurados resultam da agregação de um conjunto de movimentos financeiros e rendimentos, tais como, amortizações, alienações, subscrições, concessão e reembolso de empréstimos, aquisições, juros, dividendos, etc. Contudo os tipos de movimentos financeiros referidos respeitam, em exclusivo, a activos financeiros de médio e de longo prazos, dado que não são objecto de análise activos financeiros de curto prazo, à excepção dos títulos Caixa-Gest, dadas as suas características de continuidade temporal.

([153]) Este tipo de activos representavam no início e final do exercício económico em análise, cerca de 0,2% do respectivo valor global.

A análise levada a efeito teve duas finalidades: por um lado, verificar a compatibilização entre os valores apurados através da informação enviada ao abrigo da resolução, os valores constantes das respectivas contas de gerência e os valores constantes da CGE/97; por outro lado, verificar a possibilidade de determinadas entidades abrangidas pela resolução não estarem a remeter ao Tribunal informação sobre o seu património financeiro.

Assim, com vista à análise comparativa dos elementos fornecidos ao Tribunal com os elementos constantes da CGE/97, elaborou-se o quadro seguinte, que contém essa discriminação, por entidades e por capítulos/agrupamento:

(Em contos)

Entidades	Despesas (agrupamento 09)			Receitas (capítulo 10)			Receitas (capítulo 04)	
	CGE/97 (1)	Resolução (2)	Diferença (1)–(2)	CGE/97 (3)	Resolução (4)	Diferença (3)–(4)	CGE/97 (5)	Resolução (6)
APDL	24 800	24 800	–	94 308	94 308	–	175 276	2 292
APL	–	–	–	–	–	–	86 656	10 767
APS	181 090	–	181 090	–	–	–	223 775	180
CCRA	–	–	–	–	–	–	35 975	–
CGA	75 734 893	60 008 439	15 726 454	2 685 798	2 572 986	112 812	3 352 900	2 471 466
CPME	6 761	6 761	–	42 693	42 692	1	34 508	1 142
FA/UTL	–	–	–	–	–	–	24 129	237
FBA/UL	–	–	–	–	–	–	5 771	33
FCM/UNL	–	–	–	–	–	–	7 238	–
FCSH/UNL	–	–	–	–	–	–	–	–
Fund.CT	–	–	–	–	–	–	33 915	–
FCT/UNL	–	–	–	–	–	–	20 469	–
FE/UNL	–	–	–	–	–	–	17 118	–
FE/UP	–	31 500	– 31 500	–	–	–	36 975	–
FFC	318 798	318 798	–	–	–	–	6 532	–
FMV/UTL	–	–	–	–	–	–	6 291	634
FT	5 472 011	5 264 755	207 256	3 090 346	3 083 368	6 978	1 443 574	1 359 041
IAPMEI	650 740	1 842 500	– 1 191 760	–	899 592	– 899 592	1 959 551	339 774
IASFA	1 092 400	1 092 400	–	1 008 875	1 008 875	–	324 922	123 436
IC	–	–	–	–	39 568	– 39 568	47 381	992
ICEP	813 813	1 108 430	– 294 617	383 457	308 280	75 177	353 781	–
ICS/UL	–	29 999	– 29 999	–	17 391	– 17 391	5 695	–
IEFP	1 256 226	1 256 226	–	2 504 974	2 504 975	– 1	1 300 673	–
IFADAP	910 174	914 800	– 4 626	1 180 394	1 180 394	–	1 534 554	325 179
IGAPHE	–	–	–	533 100	–	533 100	268 054	1 038
IGM	–	500	– 500	–	–	–	10 564	–
IHMT/UNL	–	–	–	–	–	–	2 870	–
INETI	4 300	4 300	–	28 535	–	28 535	10 731	–
INH	26 837 709	25 485 760	1 351 949	26 726 897	24 402 687	2 324 210	6 150 805	2 170 506
INIA	–	–	–	–	–	–	7 492	–
INSDr.RJ	–	–	–	–	–	–	–	110
IOP/UL	–	–	–	–	–	–	–	–
IPACA	30 506	90 506	– 60 000	13 615	–	13 615	36 604	–
IPSAR	–	–	–	–	–	–	2 589	–
IRSocial	–	–	–	–	–	–	10 045	4 257
ISEG/UTL	–	–	–	–	–	–	31 220	–
ISEGI/UNL	–	–	–	–	–	–	1 924	–
IST/UTL	–	–	–	–	–	–	71 989	–
ITQB/UNL	–	–	–	–	–	–	5 847	–
IVP	1 500	1 500	–	–	–	–	–	–
IVV	–	–	–	–	–	–	24 238	–
JAE	50 000	50 000	–	–	–	–	534 720	–
JAPN	–	–	–	–	30 187	– 30 187	39 471	–
JNICT	–	–	–	–	–	–	44 733	–
LNEC	–	–	–	–	–	–	4 636	–
OGFE	–	–	–	–	–	–	2 091	–
OGME	–	–	–	–	–	–	1 072	–
SASUAveiro	5 226	4 170	1 056	3 982	2 105	1 877	–	–
SASUAçores	834	834	–	654	654	–	–	–
SASUL	2 088	2 088	–	1 575	1 583	– 8	22 413	–
SASUNL	1 600	1 600	–	–	–	–	–	–
SASUTL	–	–	–	157	157	–	19 244	–
SSGNR	363 156	363 156	–	166 875	164 865	2 010	162 608	44 624
SSPCM	–	–	–	63	–	63	1 560	176
SSPSP	140 875	–	140 875	178 574	5 000	173 574	63 757	296
UAlgarve	–	–	–	–	–	–	32 035	–
UAveiro	1 899	–	1 899	–	–	–	92 835	–
UC/SC	–	–	–	–	–	–	138 536	–
UM	8 000	8 000	–	–	–	–	–	–
UNL/R	–	–	–	–	–	–	33 250	19
UTL/R	–	–	–	–	–	–	70 845	–
Total	113 909 399	97 911 822	15 997 577	38 644 872	36 359 667	2 285 205	17 672 631	6 857 699

À semelhança do que já vem sendo constatado em anos anteriores, continuam a registar-se diferenças, nalguns casos significativas, entre os valores de receita e de despesa constantes da Conta Geral do Estado e os que constam das respectivas contas de gerência, e até mesmo com os valores apurados através da informação enviada ao abrigo da citada resolução. Estas diferenças registam-se, essencialmente, nos organismos que detêm contabilidade patrimonial, sendo de referir, a título de exemplo, o INH, o IAPMEI, o INETI e o ICEP, e para as quais não se encontra justificação possível, na medida em que os valores constantes da CGE deveriam coincidir com os valores inscritos no mapa de fluxos financeiros.

Solicitou-se às respectivas entidades o esclarecimento das divergências evidenciadas no anterior quadro, e que se passam a descrever.

APS — A diferença evidenciada no quadro (+181 090 contos), deve-se ao facto de a despesa respeitante à amortização de empréstimos obtidos ter sido indevidamente classificada no agrupamento 09 — «Activos financeiros», quando deveria ter sido incluída no agrupamento 10 — «Passivos financeiros».

Sobre esta questão, a APS, instada a pronunciar-se, não deu qualquer resposta.

CGA — A diferença apurada na despesa (+15 726 454 contos), resulta de na CGE estarem contabilizadas, para além das despesas decorrentes da aquisição de títulos de curto prazo (Bilhetes do Tesouro), no valor de 11 891 104 contos, um valor relativo à aquisição de títulos de médio e de longo prazos (OT), não reembolsados/alienados no mesmo ano de aquisição (63 843 789 contos), no qual se inclui uma parcela relativa a *«juros corridos, líquidos do respectivo IRS/IRC».* Por sua vez, o valor apurado compreende somente as aquisições de títulos de médio e de longo prazos, pelo que não se incluiu o montante relativo aos mencionados «juros corridos», que consta da CGE.

No que respeita às receitas, apurou-se uma diferença (+112 812 contos), que resulta de na CGE estarem contabilizadas, para além do *«valor líquido dos reembolsos dos títulos da carteira afecta à reserva especial — Decreto-Lei n.º 227/96»* (2 682 218 contos), receitas (3580 contos) relativas *«aos reembolsos da carteira afecta ao Fundo de Reserva»*. Se tivermos em conta que o mapa enviado em cumprimento da resolução englobava, também como receita, os reembolsos de títulos da carteira afecta ao Fundo «Organismos Integrados» e das OTs da carteira relativa à «reserva especial — Decreto-Lei n.º 357/93», que não constam da CGE, é incompreensível que o valor apresentado na CGE seja superior ao apurado através do mapa. Para a divergência em causa não foi possível obter qualquer justificação.

FE/UP — A diferença na despesa (–31 500 contos), respeita ao encargo relativo à subscrição de títulos Caixa-Gest, naquele valor, que não se encontra contabilizado na CGE, como «activos financeiros» (agrupamento 09).

FT — Para a diferença apurada na despesa (+207 256 contos), apenas se encontrou explicação para uma diferença de sinal contrário de – 38 820 contos, e que se deve ao facto de despesas, naquele valor e relativas à subscrição de títulos (fundos de investimento e acções), terem sido erradamente classificadas nos agrupamentos 07 — «Aquisição de bens de capital» e 08 — «Transferências de capital». Para a restante diferença (+246 076 contos), relacionada com o valor relativo à concessão de empréstimos de médio e de longo prazos, não foi encontrada qualquer justificação; no entanto, e dada a natureza da conta 27 ([154]) — «Devedores e outras aplicações», poderão estar incluídos valores que não respeitem as despesas com empréstimos.

Relativamente à diferença apurada na receita (+6 978 contos) não foi possível obter qualquer justificação.

O Fundo de Turismo, na sua resposta, não esclarece as divergências com a CGE acima identificadas, a nível da despesa e da receita, referindo-se apenas à diferente natureza dos registos contabilísticos integrados nos dois tipos de contabilidade, pública e patrimonial, que utiliza.

IAPMEI — A diferença apurada na receita (– 899 592 contos), resulta de na CGE não terem sido contabilizadas, no capítulo 10 — «Activos financeiros», quaisquer valores. Esta situação decorre do facto de estas receitas serem contabilizadas, indevidamente, noutros capítulos da receita. Assim, na procura de justificação para a referida divergência, procedeu-se à análise do mapa de fluxos financeiros, pelo qual se apurou um valor de 726 550 contos (11 200 contos provenientes da alienação de acções e 715 350 contos relativos ao reembolso das obrigações participantes e de amortização de capital mutuado), verificando-se ainda uma diferença no valor de 173 042 contos. Para esta diferença entre as receitas constantes do mapa de fluxos e o valor apurado, apenas se encontra explicação para a diferença de 106 950 contos, que ficou a dever-se ao facto de essa importância ([155]) ter sido contabilizada numa conta de proveitos 79 — «Proveitos e ganhos financeiros» em virtude de já ter sido considerado incobrável pelo Instituto. Para a restante diferença (66 092 contos) não foi obtida qualquer justificação. Por sua vez, em termos de contabilidade orçamental, as receitas relativas à alienação de acções foram indevidamente classificadas no capítulo 08 — «Venda de bens de investimento», grupo 01 «Terrenos — Administrações públicas», e as receitas relativas aos restantes activos foram também indevidamente classificadas nos capítulos 11 — «Passivos financeiros», grupo 11 — «Empréstimos de médio e de longo prazos» (444 111 contos) e 04 — «Rendimentos de propriedade» e 01 — «Juros de sociedades e quase sociedades não financeiras» [282 060 contos ([156])], daí a razão destas não constarem da CGE.

Para a diferença apurada na despesa (–1 191 760 contos), contribuíram duas diferenças de sentido oposto. Por um lado a diferença de –1 842 500 contos decorrente de não ter sido contabilizado no agrupamento 09 — «Activos financeiros», na CGE, a despesa relativa à aquisição de títulos FRIEs, naquele valor, as quais foram indevidamente classificadas no agrupamento 08 — «Transferências de capital», subagrupamento 08.01 — «Sociedades e quase sociedades não financeiras». Por outro lado, a diferença de sentido contrário (+650 740 contos), deve-se ao facto de terem sido erradamente contabilizadas na CGE no agrupamento 09 — «Activos financeiros» despesas relativas à amortização de um empréstimo contraído pelo IAPMEI junto do BEI. Através do mapa de fluxos financeiros verificou-se que esse valor resulta da amortização ocorrida no valor de 922 056 contos, deduzido das despesas lançadas a negativo no valor de 271 316 contos. Esta despesa foi incorrectamente classificada no agrupamento 09 — «Activos financeiros», quando deveria ter sido contabilizada no agrupamento 10 — «Passivos financeiros».

Ouvido sobre estas questões, o Instituto referiu-se apenas às divergências existentes entre o valor de receita apurado através dos mapas enviados ao abrigo da resolução e o valor contabilizado no mapa de fluxos financeiros, explicitando as contas da contabilidade patrimonial onde os mesmos foram contabilizados. Quanto às divergências relativas à CGE, o IAPMEI apenas teceu o seguinte comentário:

> *As classificações nas rubricas de receitas e despesas resultam da difícil compatibilidade entre a contabilidade patrimonial e a contabilidade pública, que o POCP virá resolver, bem como da prática de classificações anteriores.*
>
> *Mais informamos que o IAPMEI, implementou já em 1999 o POCP, pelo que as incorrecções agora detectadas na classificação, serão em princípio eliminadas [...].*

IC — A diferença apurada na receita (–39 568 contos), resultou da não contabilização, na CGE, no capítulo 10 — «Activos financeiros», de quaisquer valores. Procurando-se justificação para a referida divergência, procedeu-se à análise da conta de gerência pela qual se apurou que o respectivo valor estava contabilizado, juntamente com os juros, no capítulo 04 — «Juros e amortizações — Administração Pública», classificação que não está de acordo com o classificador das receitas, em que o capítulo 04, grupo 02, respeita a «Rendimentos de propriedade», «Juros de administrações públicas». Considera-se que o procedimento adoptado pelo Instituto não foi correcto, dada a existência de um capítulo específico (capítulo 10) para a inclusão de receitas relacionadas com reembolsos de activos financeiros.

Ouvido sobre esta questão, o Instituto alega que, tendo a alteração orçamental proposta no sentido do reforço da verba prevista no capítulo 04, grupo 02, sido autorizada por despacho do subdirector-geral da Direcção-Geral do Orçamento *«[...] partiu este Instituto do pressuposto de que o procedimento estava correcto».*

ICEP — A diferença apurada nas receitas (+75 177 contos), decorre, por um lado, de não terem sido contabilizadas na CGE as receitas relativas aos reembolsos do Fundo PAIEP e NIDE (–95 924 contos). A não contabilização das referidas receitas na CGE deve-se ao facto de o Fundo ter sido constituído, e passa-se a citar *«[...] fora da esfera de actividade a que correspondem os custos e proveitos habituais do ICEP»,* pelo que os respectivos movimentos não são incluídos *«[...] no orçamento privativo do ICEP e no respectivo controlo orçamental».* Por outro lado, a diferença resulta de estarem evidenciados na CGE, para além dos reembolsos do ano, constantes do mapa de fluxos financeiros, os reembolsos recebidos em anos anteriores (+168 189 contos), bem como o reembolso recebido em Janeiro de 1998, e relativo ao mutuário EFACEC (2917 contos).

A diferença registada na despesa (–294 617 contos), resulta de não estarem evidenciados na CGE, no agrupamento 09 — «Activos financeiros», as despesas com a concessão de empréstimos ao abrigo do RETEX, uma vez que estas despesas foram contabilizadas no agrupamento 08 — «Transferências de capital» (290 048 contos). E ainda, da não consideração, na CGE, da despesa ocorrida com a subscrição de títulos no valor de 4600 contos, a qual foi erradamente classificada no agrupamento 02 — «Aquisição de bens e serviços correntes», subagrupamento 02.03 — «Aquisição de serviços».

([154]) Esta conta, é utilizada para a contabilização das despesas relacionadas com a concessão de empréstimos.

([155]) Esta receita do reembolso de um empréstimo, antigo, concedido à FEIS — Fábrica-Escola Irmãos Stephens e assumido pelo Estado, tendo sido liquidado pela Direcção-Geral do Tesouro, em 1997

([156]) Este valor comporta outras receitas que não respeitam a activos financeiros, no valor de 10 821 contos.

Sobre estas questões, o ICEP, instado a pronunciar-se, não deu qualquer resposta.

ICS/UL — A diferença registada na despesa (–29 999 contos) e na receita (–17 391 contos), deve-se ao facto de as despesas e receitas relativas à subscrição e reembolso dos títulos Caixa-Gest, naqueles valores, não terem sido contabilizadas na CGE, como «activos financeiros», respectivamente, no agrupamento 09 e no capítulo 10.

IFADAP — A justificação apresentada pelo Instituto para a diferença na despesa (–5584 contos) deriva de um reembolso da CGD, de capital e juros naquele valor, justificação que não se afigura compreensível, na medida em que a diferença existente não é na receita mas na despesa. No entanto, não se conseguiu obter por parte do Instituto uma explicação para esse facto.

IGAPHE — A diferença apurada na receita (+533 100 contos), deve-se ao facto de o IGAPHE ter contabilizado no capítulo 10 — «Activos financeiros», no grupo relativo aos empréstimos a médio e a longo prazos, receitas naquele montante que se referem ao reembolso de empréstimos concedidos pelo ex-Fundo de Fomento e Habitação, uma vez que este Instituto não tem como atribuição a concessão de empréstimos.

IGM — A diferença na despesa (–500 contos) deve-se ao facto de a subscrição de títulos de participação em associações, naquele valor, não estar evidenciada na CGE, embora essa despesa conste do mapa de fluxos financeiros. A justificação dada pelo Instituto para a diferença em causa, foi a de que aquela despesa tinha sido erradamente classificada, em termos de contabilidade orçamental e patrimonial, tendo na fase de encerramento das contas, procedido à sua reclassificação, mas apenas em termos de contabilidade patrimonial.

INETI — A diferença na receita (+28 535 contos), resulta de terem sido contabilizados no capítulo 10 — «Activos financeiros» receitas naquele valor, respeitantes ao reembolsos dos incentivos concedidos a empresas, ao abrigo dos contratos de desenvolvimento industrial (CDI). Embora os reembolsos constituam receita própria do Instituto, aqueles incentivos foram processados pelo então Ministério da Indústria e Energia. Assim, sendo, afigura-se que a contabilização daquelas receitas, a títulos de activos financeiros, não foi a mais correcta, devendo ter sido classificadas como «Outras receitas de capital».

INH — No respeitante à despesa, a diferença (+1 351 949 contos), resulta de na CGE estarem incluídas as capitalizações de juros ocorridas no ano (913 180 contos), bem como as despesas relacionadas com a venda dos empreendimentos entregues pelos mutuários, a título de dação em cumprimento, e com os acabamentos de empreendimentos em fase de execução. A inclusão dos referidos valores no agrupamento 09 — «Activos financeiros», não se afigura como um procedimento correcto, uma vez que não foi demonstrado que as capitalizações ocasionassem despesa. No caso das dações, a justificação apresentada também não se afigura a mais correcta.

Relativamente à receita a diferença (+2 324 210 contos), deriva conforme foi comunicado pelo Instituto, do facto de estarem incluídos na CGE, como activos financeiros, as receitas relativas à venda dos fogos entregues pelos mutuários a título de dação em cumprimento. Tal como acima referido considera-se não ter sido a classificação mais correcta.

Ouvido sobre estas questões, o Instituto não esclarece as razões que levam à inclusão na CGE dos referidos movimentos na rubrica designada por «activos financeiros», apenas referindo que vão *«solicitar à Direcção-Geral do Orçamento esclarecimentos sobre os procedimentos seguidos, no sentido de proceder às alterações necessárias».*

IPACA — A diferença na receita (+13 615 contos), resulta de estarem incluídos na CGE reembolsos de empréstimos de curto prazo. No caso da despesa, a diferença em causa (–60 000 contos), deve-se à errada contabilização no agrupamento 04 — «Transferências correntes» das despesas com a subscrição de 120 000 títulos da FRIE/SULPEDIP, naquele montante.

A este respeito o IPACA, refere que o:

> *[...] lapso ocorrido na classificação orçamental atribuída à despesa de 60 000 contos [...] resultou da insuficiente informação existente na altura sobre a natureza da despesa. Posteriormente já na posse de elementos que permitiram um correcto conhecimento da natureza daquele Fundo se prestou a informação devida ao abrigo da resolução.*

JAPN — A diferença apurada na receita (–30 187 contos), que corresponde à receita obtida com o resgate dos títulos Caixa-Gest rendimento, deve-se ao facto de a mesma não ter sido contabilizada no capítulo 10 — «Activos financeiros».

SASUAveiro — A CGE evidencia mais despesas e receitas, relacionadas com activos financeiros, do que o valor apurado, no montante de, respectivamente, +1056 e +1877 contos. Estas diferenças resultam de estarem também incluídas as despesas e as receitas relacionadas com a concessão e reembolso de empréstimos a curto prazo.

SSGNR — A diferença em relação à receita apurada (+2010 contos), resulta de ter sido indevidamente classificada no capítulo 10 — «Activos financeiros», receitas naquele montante relativas aos prémios de seguro, contabilização essa que deveria ter sido realizada no capítulo 07 — «Outras receitas correntes».

SSPCM — Está contabilizada na CGE, bem como no mapa de fluxos financeiros, uma receita no valor de 63 contos, não tendo sido registado na carteira de activos financeiros qualquer movimento. Assim, após esclarecimento, verificou-se que aquela receita provinha do reembolso, ocorrido em 1996, de 64 Obrigações do Tesouro/77, classe VII.

SSPSP — A CGE evidencia mais despesas e receitas relacionadas com activos financeiros do que o valor apurado, no montante de, respectivamente, +140 875 e +173 574 contos. Essas diferenças resultam de estarem, devidamente, incluídas na CGE, as despesas (140 875 contos) e receitas (178 574 contos), relacionadas com a concessão de empréstimos de curto prazo, em «Activos financeiros». No entanto, verificou-se não ter sido contabilizado no capítulo 10 — «Activos financeiros», o produto do reembolsos de 5000 obrigações do Bicentenário, o qual conforme foi transmitido pelos serviços se encontrava no final de 1997 na conta de depósitos e integrava o saldo que transitou para a gerência seguinte.

Univ. Aveiro — O valor de despesa evidenciado na CGE de 1899 contos, respeita a despesas com o pagamento de patentes ao fornecedor «Fundação João Jacinto de Magalhães», contabilizado, em termos de contabilidade patrimonial, na conta 43.3 «Imobilizações incorpóreas — Patentes», mas erradamente classificada no agrupamento 09 — «Activos financeiros», em termos de contabilidade orçamental.

8.3.2 — Entidades que não constam da CGE

Na análise realizada no presente relatório constam vários organismos que não estão incluídos no mapa intitulado «Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1997, subsector Fundos e Serviços Autónomos», constante do volume II da CGE. Assim, optou-se por fazer uma breve análise às receitas e despesas proporcionados pelas carteiras dos referidos organismos, que são:

Administração Regional de Saúde do Norte;
Centro Hospitalar de Caldas da Rainha;
Centro de Histocompatibilidade do Sul;
Centro de Medicina de Reabilitação da Região Centro — Rovisco Pais;
Direcção-Geral do Património;
Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura;
Fundo de Fomento e Assistência Prisional;
Fundo de Garantia de Crédito Agrícola Mútuo;
Fundo de Garantia de Depósitos;
Hospital de Cândido Figueiredo Tondela;
Hospital de Júlio de Matos;
Instituto Português de Oncologia Francisco Gentil;
Instituto Português de Qualidade;
Instituto de Seguros de Portugal/FUNDAP;
Instituto de Seguros de Portugal/FGA;
Serviços Sociais do Ministério das Finanças
Região de Turismo do Algarve;
Secretaria-Geral do Ministério da Cultura;
Serviços Sociais do Ministério das Finanças.

Salienta-se o facto de que alguns organismos não terem a natureza de fundos e serviços autónomos, não devendo por isso constar do mapa referido.

Tendo em atenção o disposto no artigo 25.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, afigura-se-nos que os serviços personalizados do Estado e os fundos públicos, que detenham autonomia administrativa, financeira e patrimonial e não possuam natureza, forma e designação de empresa pública, deveriam ser incluídos nos mapas da CGE que reflectem os movimentos relativos às receitas e despesas dos fundos e serviços autónomos.

Em face do exposto, existem dúvidas acerca da não inclusão naqueles mapas de alguns organismos que foram objecto de análise, nomeadamente, a Região de Turismo do Algarve, o Fundo de Garantia do Crédito Agrícola Mútuo, o Instituto de Seguros de Portugal, o Fundo de Garantia e de Depósitos, a Administração Regional de Saúde do

Norte, o Fundo de Fomento e Assistência Prisional, o Centro de Histocompatibilidade do Sul, e outros.

Solicitada a pronunciar-se, a Direcção-Geral do Orçamento refere sobre esta questão que:

> *Efectivamente existem organismos com regimes jurídicos cujas fronteiras não estão perfeitamente clarificadas, razão pela qual se têm mantido fora do universo dos fundos e serviços autónomos. No entanto, esta Direcção-Geral tem vindo a clarificar tais situações e a fazê-los incluir nos mapas orçamentais e da conta [...].*
>
> *[...] no sentido de conseguir abranger todos os organismos que não figuram no subsector dos fundos e serviços autónomos, tem vindo a incluir-se nas circulares de preparação do Orçamento do Estado instruções nesse sentido.*

Relativamente ao Instituto de Seguros de Portugal, refere a DGO *«[...] que passou a integrar o universo em 1998».* Por sua vez, e no que respeita à Região de Turismo do Algarve contrapõe que:

> *[...] com base no despacho da Sr.ª Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento de 2 de Janeiro de 1992, o entendimento que tem sido dado quanto ao enquadramento orçamental das regiões de turismo é o de serem consideradas organismos autónomos da administração local.*

No que respeita à Administração Regional de Saúde do Norte e ao Centro de Histocompatibilidade do Sul, a Direcção-Geral do Orçamento refere que:

> *[...] é de salientar que as contas de todos os estabelecimentos de saúde têm vindo a ser integradas de forma global e consolidada no Serviço Nacional de Saúde.*

Contudo, verifica-se através da análise da CGE que estão autonomizados no mapa intitulado «Discriminação das receitas e despesas por agrupamentos económicos e de outros movimentos incluídos nas contas de gerência de 1997, subsector Fundos e Serviços Autónomos», organismos integrados no Serviço Nacional de Saúde tais como, os Centros de Histocompatibilidade do Norte e o do Centro.

Outros organismos há que, embora sejam objecto de análise, detêm somente autonomia administrativa, a Direcção-Geral do Património, a Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, o Instituto Português da Qualidade e a Secretaria-Geral do Ministério da Cultura.

Com base nos elementos constantes da informação remetida pelos organismos ao abrigo da Resolução foi construído o mapa a seguir apresentado:

(Em contos)

Entidades	Valores apurados (resolução)	
	Despesas	Receitas
FSA:		
FGCAM	5 930 000	1 100 000
FGD	11 353 000	–
ISP/FUNDAP	3 011 971	1 107 305
ISP/FGA	9 878 182	3 707 957
Serviços sem autonomia financeira:		
DGP	1	4 212
DGPA	–	13 016
IPQ	30 000	7 650
SGMC	62 500	–
Total	30 265 654	5 940 140

As carteiras dos organismos constantes do quadro apresentado, proporcionaram rendimentos no valor de 1 015 229 contos.

É de salientar que as carteiras das restantes entidades acima referidas e que não constam do quadro anterior, não registaram qualquer movimento, tendo, no entanto, proporcionado rendimentos no valor total de 417 contos.

8.4 — Aplicação das receitas obtidas a alienação de partes sociais de empresas

8.4.1 — Evolução global

A alienação de acções pertencentes ao Estado proporcionou em 1997 receitas no valor de 825 873 119 294$ que estão contabilizadas no capítulo 10 — «Activos financeiros», grupo 15 — Outros activos financeiros», artigo 01 — «Alienação de partes sociais de empresas», da Conta Geral do Estado de 1997. Esta receita foi transferida, por despesa orçamental, para o FRDP, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 324/90, de 19 de Outubro, que atribui àquele Fundo as receitas provenientes das alienações efectuadas ao abrigo da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, Lei Quadro das Privatizações, e da Lei n.º 71/88, de 24 de Maio.

As aplicações dadas às receitas decorrentes dos processos de reprivatização não foram orçamentadas por forma a que se possa destrinçar os diferentes tipos de aplicações previstos na Lei n.º 11/90 e que são:

a) Amortização de dívida pública;
b) Amortização de dívida do sector empresarial do Estado;
c) Serviço da dívida resultante de nacionalizações;
d) Novas aplicações de capital no sector produtivo.

De facto, no Orçamento e na Conta Geral do Estado de 1997, como sucedia nos orçamentos e contas anteriores, a afectação daquelas receitas está classificada como transferência de capital para o FRDP, isto é, de acordo com a natureza do procedimento que medeia entre a cobrança das receitas da alienação e a sua aplicação efectiva, e não segundo a natureza destas aplicações, que em alguns casos são até despesas correntes e não despesas de capital.

Ouvida sobre o assunto, a Direcção-Geral do Orçamento referiu estar esta questão ultrapassada a partir do início da execução orçamental de 1999, uma vez que as verbas a transferir para o FRDP no orçamento do Ministério das Finanças passam a estar descriminadas segundo o fim em que devem ser aplicadas, a saber, amortização de dívida pública e novas aplicações de capital no sector produtivo.

Assim, com base na informação prestada pelo FRDP, apurou-se que em 1997 à receita transferida do Orçamento há a acrescentar os juros recebidos de aplicações financeiras e de empréstimos concedidos pelo Fundo que ascenderam, respectivamente, a 1,9 milhões de contos, e 244 000 contos, uma vez que, em ambos os casos, se trata de aplicações de receitas de alienações de participações detidas pelo Estado e uma anulação de despesa no valor de 106 contos. Daqui resulta uma receita no valor de 828 milhões de contos, à qual foram dadas as seguintes aplicações:

Restituição de receita	6 196 802 905$00
Despesas com privatizações e alienação de acções	31 883 613$00
Aumentos de capital	211 473 994 500$00
Empréstimos concedidos (Transgás)	375 000 000$00
Custo da anulação de dívida	1 239 485 000$00
Custo da amortização de dívida pública	633 726 615 682$00
Total	853 043 781 700$00

Como se verifica, a diferença entre as aplicações realizadas e as receitas auferidas é negativa e da ordem dos 25 milhões de contos, pelo que em 1997, e ao contrário do sucedido no ano anterior, diminuiu o saldo das receitas das reprivatizações por aplicar.

8.4.2 — Despesas

8.4.2.1 — Restituição de receita

Passando à análise das aplicações realizadas, verifica-se que, a exemplo de anos anteriores, houve devolução de receitas arrecadadas como produto de alienações, e que no ano de 1997 respeitam à Portugal Telecom, Tabaqueira e Banco de Fomento e Exterior. O Decreto-Lei n.º 453/88, de 13 de Dezembro, classifica estas restituições como despesas do FRDP mas, tendo em conta que a receita que está a ser restituída foi inscrita no OE e na Conta Geral do Estado, o Orçamento deveria reflectir também tais movimentos, sob pena de se verificar a sobrevalorização das correspondentes receitas por montante igual ao dessas restituições.

Ouvida sobre o assunto, a Direcção-Geral do Orçamento referiu estar esta questão ultrapassada a partir do início da execução orçamental de 1999, uma vez que foi proposto que as transferências para o FRDP fossem efectuadas pelo valor líquido das restituições a efectuar, cabendo à DGT efectuar o pagamento dessas restituições.

Também o IGCP referiu, na sua resposta, existirem já regras emanadas da DGO que permitirão fazer reflectir as restituições de receita na CGE.

Ao abrigo dos Despachos n.os 138/97 e 821/97 do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, e com invocação do disposto no artigo 3.º, n.º 2, alínea *e*), do Decreto-Lei n.º 453/88, na redacção que

lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 2/95, de 14 de Janeiro, foram pagos à Portugal Telecom 4 670 440 contos, destinados a reembolsar a empresa de despesas de igual montante relativas ao pagamento de indemnizações a 3494 trabalhadores provenientes dos Telefones de Lisboa e Porto, S. A. (TLP).

Desde logo convirá referir que a norma invocada como base para a restituição refere-se a «lapsos e omissões no processo de avaliação [...] que pela sua natureza e relevância afectem o valor patrimonial da empresa». Ora, a situação que originou o pagamento destas indemnizações remonta a 1990 e à orientação que então foi seguida pelos TLP no que respeita à integração de certos trabalhadores da empresa na estrutura de carreiras resultante do acordo de empresa que nesse ano entrou em vigor, tendo sido interpostas, por parte desses trabalhadores, acções judiciais contra a empresa.

E face a este circunstancialismo é, no mínimo, de estranhar que entre 1990 e 1995, ano em que ocorreu a 1.ª fase de privatização da Portugal Telecom, nem os TLP nem a PT, que lhe sucedeu em 1994, tenham relevado contabilisticamente o risco decorrente do litígio existente, criando as adequadas provisões para o efeito, ou que uma situação desta natureza, que envolvia mais de 4000 trabalhadores e implicava acções a correr nos tribunais, não tenha sido notada, quer pelas várias avaliações efectuadas, quer pelas auditorias externas que igualmente tiveram lugar.

Por isso, e se em última análise se pode falar de uma omissão das avaliações efectuadas à Portugal Telecom, afigura-se, dadas as circunstâncias em que tal omissão ocorreu, que o Estado deverá avaliar a responsabilidade nesta situação das entidades envolvidas (administrações, avaliadores e auditores) e extrair as necessárias consequências.

As outras duas restituições foram efectuadas com invocação da alínea *d*) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, na redacção que lhe foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 36/93, de 13 de Fevereiro.

A restituição ao Banco de Fomento e Exterior, no valor de 1 518 157 373$, respeita a liquidações adicionais de IRC relativo ao exercício de 1992 (1 416 127 485$) e de imposto de selo relativo a 1992 e 1993 (102 029 888$), e foi autorizada pelos Despachos do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças n.º 1386/97, de 4 de Setembro, e 1761/97, de 21 de Novembro.

A restituição à Tabaqueira, no montante de 8 205 532$, respeita a uma correcção relativa ao IRC de 1992, notificada em Outubro de 1996, tendo sido autorizada pelo Despacho n.º 1055/97, de 8 de Julho, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.

Por outro lado, nestas restituições está também em causa a interpretação dada pelo FRDP ao disposto no Decreto-Lei n.º 453/88, no sentido de que as despesas a que se referem as alíneas *e*) e *d*) daquele diploma podem ser suportadas com a receita proveniente das reprivatizações. Com efeito, como o Tribunal de Contas já afirmou em várias ocasiões, nomeadamente em anteriores pareceres sobre a Conta Geral do Estado, não seria lícito ao Governo criar, por decreto-lei, novas finalidades para aplicação das receitas obtidas através da reprivatização dos bens nacionalizados após o 25 de Abril de 1974, diferentes das que se encontram previstas no artigo 296.º da Constituição e na Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, pelo que não se afigura consentâneo com aquelas normas, e com a própria alínea *b*) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, a afectação destas receitas àquele tipo de despesas.

Na sua resposta, o IGCP refere que, enquanto organismo responsável pela gestão do FRDP, deve dar cumprimento às normas emanadas do Governo, não lhe cabendo suscitar dúvidas sobre a constitucionalidade da alínea *e*) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 453/88, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 2/95.

8.4.2.2 — Despesas com privatizações

Em 1997, o FRDP continuou a realizar ainda algumas despesas com os processos de privatizações, no montante de 31 883 613$, que respeitam a taxas devidas à Comissão de Mercado de Valores Mobiliários pela operações de alienação de acções da Tabaqueira, Águas do Luso e Quimigal, e em tudo semelhantes às que em anos anteriores foram consideradas ilegais pelo Tribunal de Contas.

A Lei do Orçamento do Estado para 1997, Lei n.º 52-B/96, de 27 de Dezembro, dispõe no seu artigo 65º, n.º 2, que «as despesas decorrentes das operações referidos no número anterior (operações de alienação e de subscrição de acções, a tomada firme e respectiva colocação e demais operações associadas), serão suportadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, através das receitas provenientes quer das reprivatizações quer de outras alienações de activos realizadas ao abrigo das Leis n.os 11/90 e 71/88, de 24 de Maio».

Não estando aqui em causa o cumprimento dado pelo FRDP ao citado preceito da Lei do Orçamento, o Tribunal de Contas, como já sucedeu relativamente a normas de conteúdo idêntico inseridas em orçamentos anteriores, questiona a conformidade de tal preceito com a própria Constituição, na medida em que o mesmo pode conduzir à afectação de receitas das privatizações a finalidades que não se encontram previstas no artigo 296.º do texto fundamental, designadamente quando as receitas cobradas ao abrigo da Lei n.º 71/88 não sejam suficientes para cobrir tais despesas, embora tal situação não tenha ocorrido em 1997.

Na sua resposta, o IGCP refere que, enquanto organismo responsável pela gestão do FRDP, deve dar cumprimento às normas emanadas da Assembleia da República, não lhe cabendo, assim, suscitar dúvidas sobre a constitucionalidade do artigo 65.º, n.º 2, da Lei n.º 52-B/96.

Em 1997 já não ocorreu qualquer pagamento relativo a juros dos títulos de dívida pública adquiridos em processo de reprivatização.

8.4.2.3 — Custo dos títulos de dívida adquiridos para anulação

O valor de 1 239 485 000$ relativo a custo de anulação da dívida pública respeita, não só ao valor de aquisição dos títulos de dívida pública mobilizados pelos adquirentes em processos de reprivatização (891 000 contos), mas também a títulos adquiridos em bolsa (Nacionalizações e Expropriações, classes X a XII) para anulação, no valor de 348 000 contos.

8.4.2.4 — Amortização de dívida

As aplicações de receitas em amortização de dívida pública enquadram-se na alínea *a*) do artigo 16.º da Lei n.º 11/90. Em 1997, o valor global das receitas afectas pelo FRDP a este fim foi de 633 726 615 682$ e a dívida amortizada respeitava a um conjunto de empréstimos internos, conforme consta do quadro seguinte:

(Em contos)

Designação dos empréstimos	Montante pago
OT/FIP, 1990 — RCM n.º 15/90	7 100 000
OT/FIP, 1991/2000 — RCM n.º 5/91	117 533 060
OT 13%, Dezembro de 1997 — RCM n.º 43-C/91	12 753 630
OT/FIP, 1992/1999 — RCM n.º 43-D/91	50 000 000
Tesouro Familiar, 1992 — RCM n.º 15/90	70 384 040
OT 13%, Dezembro de 1997 — RCM n.º 3/93	64 382 930
Bicentenário do Ministério das Finanças — Decreto-Lei n.º 327-A/88	19 703 930
EIA — Decretos-Leis n.os 324/87 e 360/87 (234 milhões de contos):	
Despacho n.º 21/87-XI — 80 milhões de contos	30 000 000
Despacho n.º 20/10/87 — 10 milhões de contos	6 000 000
Bilhetes de Tesouro	223 013 126
EIA — Decretos-Leis n.os 114/88 e 470-A/88 (340 milhões de contos):	
Despachos n.os 134/88 e 279/88	23 521 500
Despacho n.º 141/88-XI	5 334 400
Despacho n.º 270/88-XI	4 000 000
Total dos empréstimos	633 726 616

Fonte. — FRDP.

De todas estas amortizações apenas nas referentes aos empréstimos Bicentenário do Ministério das Finanças, OT/FIP, 1991 e OT/FIP, 1992, no valor global de 187,2 milhões de contos, se verificou a antecipação da amortização. Todos os restantes casos correspondem ao serviço normal da dívida e foram liquidados nas respectivas datas de vencimento.

8.4.2.5 — Participações sociais

As aplicações de receitas em participações sociais enquadra-se na alínea *d*) do artigo 16.º da Lei n.º 11/90. Sob a designação de participações sociais englobam-se as operações que seguem.

8.4.2.5.1 — Aumentos de capital estatutário

O montante despendido pelo FRDP em aumentos do capital estatutário de empresas públicas foi de 127 993 994 500$, assim distribuído:

Metropolitano — 35 milhões de contos, para o aumento do capital estatutário para 77,8 milhões de contos, determinado por despacho conjunto de 28 de Outubro de 1997, dos Secretários

de Estado do Tesouro e das Finanças e dos Transportes, e mais 20 milhões de contos para o aumento do capital estatutário para 97,8 milhões de contos, determinado por despacho conjunto de 30 de Dezembro de 1997, dos mesmos membros do Governo;

CP — Caminhos de Ferro Portugueses — 60 493 994 500$, para o aumento do capital estatutário, determinado por despacho conjunto de 28 de Outubro de 1997 dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e dos Transportes, capital esse que passou para 189 milhões de contos;

REFER — Rede Ferroviária Nacional — criada pelo Decreto-Lei n.º 104/97, de 29 de Abril, o capital estatutário inicial desta empresa pública foi fixado, pelo Despacho Conjunto do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e do Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território de 28 de Maio de 1997 em 12,5 milhões de contos, integralmente realizados pelo FRDP (Despacho SETF n.º 1997/97).

8.4.2.5.2 — Aumentos de capital social

O montante aplicado pelo FRDP no capital social de sociedades anónimas de capitais públicos foi de 83 480 000 000$, assim distribuído:

ANAM — Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira, S. A. — 470 000 contos correspondentes à quota parte do Estado (10%) no aumento de capital social de 4,7 milhões de contos deliberado em assembleia geral de 31 de Dezembro de 1996 (Despacho SETF n.º 57/97);

TRANSTEJO — Transportes Tejo, S. A. — 4 milhões de contos, sendo 3,5 milhões para o aumento de capital deliberado em assembleia geral de 16 de Julho de 1997 (Despacho SETF n.º 1244/97) e 500 000 contos para um aumento de capital social deliberado pelo accionista único, ao abrigo do artigo 54.º, n.º 1, do Código das Sociedades Comerciais, deliberação essa que consta do despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e dos Transportes, de 30 de Dezembro de 1997;

RTP — Radiotelevisão Portuguesa, S. A. — 14 milhões de contos para aumento de capital social deliberado em assembleia geral de 29 de Dezembro de 1997 e subscrito integralmente pelo Estado (Despacho SETF n.º 2026/97);

EDIA — Empresa de Desenvolvimento e Infra-Estruturas do Alqueva, S. A. — 4,6 milhões de contos para o aumento de capital do mesmo montante deliberado em assembleia geral de 26 de Março de 1997 e subscrito integralmente pelo Estado (Despachos SETF n.os 574/97 e 1536/97);

STCP — Sociedade de Transportes Colectivos do Porto, S. A. — esta empresa foi constituída em 1994, com 4,5 milhões de contos de capital social, aumentado em 1 milhão de contos ainda nesse ano, em mais 4 milhões de contos em 1995 e em mais 3 milhões de contos em 1996, todos realizados pelo FRDP; em 1997 o FRDP pagou 5 milhões de contos relativos a aumentos de capital desta sociedade, sendo 3 milhões relativos ao aumento deliberado em assembleia geral de 23 de Julho de 1997, e 2 milhões relativos ao aumento de capital social deliberado pelo accionista único, ao abrigo do artigo 54.º, n.º 1, do Código das Sociedades Comerciais, deliberação essa que consta do despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e Finanças e dos Transportes, de 30 de Dezembro de 1997;

Companhia Carris de Ferro de Lisboa, S. A. — 13,5 milhões de contos, sendo 6 milhões para o aumento de capital deliberado em assembleia geral de 24 de Julho de 1997 (Despachos SETF n.os 1235/97 e 1631/97) e 7,5 milhões de contos para um aumento de capital social deliberado pelo accionista único, ao abrigo do artigo 54.º, n.º 1, do Código das Sociedades Comerciais, deliberação essa que consta do despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e dos Transportes, de 30 de Julho de 1997;

GESTNAVE — Prestação de Serviços Industriais, S. A. — 21,99 milhões de contos, relativos a um aumento de capital social de 73,3 milhões de contos, a realizar na totalidade no prazo de cinco anos, deliberado em assembleia geral de 30 de Dezembro de 1997 (Despacho n.º 2025/97/SETF);

EMPORDEF — Empresa Portuguesa de Defesa, SGPS, S. A. — 3 milhões de contos destinados à realização em dinheiro de parte do capital social inicial (Despachos SETF N.os 2362/96 e 1037/97);

NLP — Agência de Notícias de Portugal, S. A. — 4,7 milhares de contos correspondentes à realização do montante subscrito pelo Estado no capital inicial de 5000 contos desta empresa e 465,3 milhares de contos relativos a um aumento de capital social para 1300 milhões de escudos, dos quais o Estado subscreveu 1063,3 correspondendo a quantia indicada à parte realizada em dinheiro (Despachos SETF n.os 1142/97 e 1975/97);

JAE — Construções, S. A. — 8,45 milhões de contos, dos quais 450 000 contos para subscrição do capital inicial da sociedade que cabia ao Estado realizar (Decreto-Lei n.º 124/97 e Despacho SETF n.º 1139/97) e 8 milhões de contos correspondente a parte do aumento de capital social de 15 milhões de contos integralmente subscrito pelo Estado e deliberado pelo accionista único, ao abrigo do artigo 54.º, n.º 1, do Código das Sociedades Comerciais, deliberação essa que consta do despacho conjunto dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e dos Transportes de 30 de Dezembro de 1997; ora, e tendo em conta que a JAE — Construções, S. A., tem dois accionistas, o Estado e a Junta Autónoma de Estradas, que é um organismo público dotado de personalidade jurídica, órgãos próprios e autonomia administrativa e financeira, os membros do Governo que subscrevem o despacho conjunto referido não podem legalmente suprir a declaração legalmente relevante a emitir pelo órgão competente da Junta Autónoma de Estradas, pelo que tal despacho não preenche o requisito de unanimidade exigido pelo artigo 54.º do Código das Sociedades Comerciais; por outro lado, a deliberação social unânime por escrito que se destina a ser exarada no livro de actas encontra-se apenas assinada pelo representante do accionista Estado; em suma, afigura-se-nos não terem sido cumpridos os requisitos legais para que tal aumento possa ser validamente formalizado;

FIEP — Fundo para a Internacionalização das Empresas Portuguesas, SGPS, S. A. — 8 milhões de contos, para realização da parte subscrita pelo Estado no capital inicial de 20 milhões de contos (Despacho n.º 1501/97-SETF)

8.4.2.6 — Empréstimos

Em 1997, o FRDP voltou a conceder um empréstimo. O mutuário foi novamente a TRANSGÁS e o respectivo valor de 375 milhares de contos. A minuta deste contrato foi visada pelo Tribunal de Contas em 19 de Junho de 1997 (processo n.º 32 734/97). Os juros recebidos nesse ano ascenderam a 243 965 937$ e respeitam ao empréstimo ao INH, uma vez que os juros dos empréstimos à TRANSGÁS foram capitalizados. A situação destas operações pode-se sintetizar no quadro seguinte:

(Em contos)

Mutuários	Montante contratual	Capital em dívida	
		Em 31 de Dezembro de 1996	Em 31 de Dezembro de 1997
INH	3 955 000	3 955 000	3 955 000
TRANSGÁS	650 000	650 000	720 747
TRANSGÁS	375 000	–	377 250
Total	–	4 605 000	5 052 997

Fonte. — FRDP.

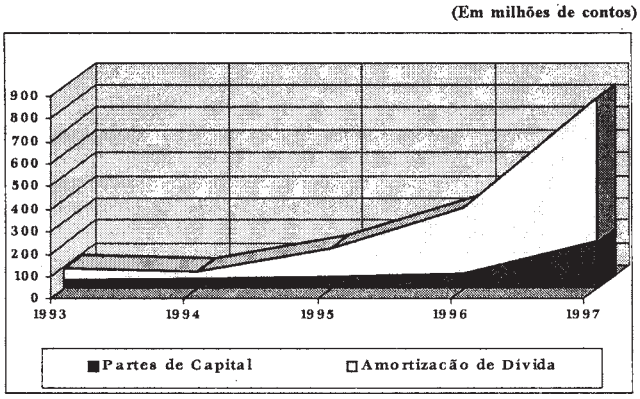
8.4.3 — Limites legais da aplicação de receitas

Em 1997, o limite para as aplicações previstas nas alíneas *b*) e *d*) do artigo 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, continuou a ser o fixado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/93, de 22 de Julho, isto é, 60% das receitas das reprivatizações realizadas durante o ano.

O valor das receitas efectivamente obtidas em 1997 com o processo de reprivatizações foi de 821,8 milhões de contos (já deduzido, portanto, das restituições de receita efectuadas no mesmo ano), pelo que o limite para as aplicações acima referidas seria de 493 milhões de contos. As aplicações realizadas pelo FRDP ao abrigo das alíneas *b*) e *d*) do artigo 16.º da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, ascenderam a 211,4 milhões de contos, valor que está aquém do limite fixado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/93.

No gráfico seguinte, procura evidenciar-se de forma gráfica, não só a evolução dos montantes das receitas de reprivatizações aplicados na amortização de dívida pública e em partes de capital de empresas do

sector público, mas também o peso que cada uma destas componentes foi assumindo ao longo dos últimos cinco anos:



Assim, não obstante o valor das quantias aplicadas ter aumentado substancialmente nos últimos três anos, o peso das aplicações em partes de capital sofreu um acentuado decréscimo, passando de 59% do total em 1994 para 25% do total em 1997, na proporção inversa das receitas de privatizações canalizadas para a amortização de dívida pública.

IX — Operações de tesouraria

Nos últimos pareceres emitidos tem-se insistido na necessidade de revisão do enquadramento legal das operações de tesouraria, com vista, designadamente, a precisar a natureza e finalidades destas operações, face às reconhecidas deficiências e contradições patentes no quadro actual.

Tal necessidade teve igualmente expressão na Lei do Orçamento para 1998, que autorizou o Governo a rever o regime jurídico da tesouraria do Estado, consagrado, nomeadamente, nos Decretos-Leis n.ºs 332/90, de 29 de Outubro, 331/91, de 8 de Outubro, e 275-A/93, de 9 de Agosto.

Não se tendo efectuado naquele ano, tal revisão concretizou-se, muito recentemente, ao abrigo de norma de teor idêntico da Lei do Orçamento para 1999, através do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprovou o novo «Regime da tesouraria do Estado», cuja apreciação terá lugar em futuros pareceres.

Nos termos do n.º 1 do artigo 63.º — «Operações de tesouraria», da Lei do Orçamento, os saldos activos registados no final do ano económico de 1997 nas contas de operações de tesouraria referidas nas alíneas *b*) e *c*) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro, poderão transitar para o ano seguinte até um limite máximo de 30 milhões de contos, não contando para este limite os montantes depositados nas contas da classe «Disponibilidades e aplicações» do plano de contas do Tesouro.

À semelhança do que se observou no ano transacto, o referido limite foi ultrapassado, tendo o somatório dos referidos saldos atingido 47,665 milhões de contos. No entanto, como então se referiu, este valor não corresponde na sua totalidade a saídas de fundos, englobando a conversão em receita orçamental do valor de 19,725 milhões de contos, proveniente do produto de empréstimos emitidos no «período complementar» de 1997. No ano em apreço, esta operação foi contabilizada pela Direcção-Geral do Tesouro na conta «Produto de empréstimos internos — Período complementar de 1997», onde, todavia, não se encontram registadas as entradas correspondentes, resultando deste procedimento que a referida conta apresente um saldo activo, no valor acima referido, não contemplado nas excepções indicadas no referido artigo da Lei do Orçamento, o que apenas veio a suceder na Lei do Orçamento para 1999.

Nos pontos seguintes procede-se à análise dos movimentos processados pelas contas seleccionadas no ano em apreço, bem como do «Balanço de tesouraria» apresentado no relatório da Conta.

9.1 — «Antecipação de receitas — alínea *a*) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro»

Os adiantamentos efectuados através desta conta traduzem-se, em regra, no dispêndio de dinheiros públicos para liquidação de encargos efectivos do Estado, que só em momento posterior terão a necessária expressão orçamental, por contrapartida em dotações inscritas no OE.

Trata-se, portanto, de operações de saídas de fundos que não correspondem à finalidade consagrada na alínea *a*) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro.

Todavia, não tendo posto em causa, até ao momento, a sua realização, e tendo-se verificado, como acima foi referido, a revisão do regime jurídico da tesouraria do Estado, no âmbito da qual foi clarificada esta questão, o Tribunal mantém a posição que tem vindo a assumir, reiterando a necessidade de autorização dos adiantamentos em causa por parte do membro do Governo competente, designadamente o Secretário de Estado do Tesouro, bem como de se encontrar assegurada a respectiva regularização por parte do Secretário de Estado do Orçamento, quando haja necessidade de proceder a alterações orçamentais.

Relativamente às operações efectuadas no ano em apreço, de acordo com o apuramento efectuado na Direcção-Geral do Tesouro as saídas processadas por esta conta totalizaram 58 674 903 807$, valor que compreende pagamentos efectivos e saídas de natureza escritural.

No quadro seguinte apresenta-se a distribuição daquele montante pelos diferentes destinatários e finalidades:

Destinatários/finalidades	Montantes
Contribuição financeira portuguesa para a União Europeia	56 322 413 489$00
LISNAVE — Pagamento em execução de aval	519 618 018$00
Região Autónoma da Madeira:	
Juros da dívida interna	464 100 00$00
Região Autónoma dos Açores:	
Juros da dívida interna	226 412 500$00
	287 496 000$00
	214 363 800$00
Juros da dívida externa	546 000 000$00
	94 500 000$00
Total	58 674 903 807$00

Nos pontos seguintes dá-se conta dos resultados da análise a estas operações levada a efeito junto da Direcção-Geral do Tesouro.

9.1.1 — Contribuição financeira portuguesa para a União Europeia

De acordo com uma comunicação da Comissão da União Europeia, de 17 de Dezembro de 1996, Portugal deveria inscrever na conta da Comissão junto do Tesouro, em 2 de Janeiro de 1997, a importância de 33 205 969 639$, respeitante à contribuição para o orçamento da União, aos «Recursos próprios — IVA» e à compensação ao Reino Unido.

Dado não ser possível, nos primeiros dias de Janeiro de 1997, efectuar o processamento da despesa por via orçamental, a DGT propôs que aquele pagamento se efectuasse através de adiantamento pela conta em apreço, procedimento autorizado por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (SETF) de 30 de Dezembro de 1996 .

A saída de fundos teve lugar pela conta de operações de tesouraria «Comissão das Comunidades Europeias — Recursos próprios», para a qual a DGT, mediante operação de escrita, transferiu a referida importância, por contrapartida de saída da conta em análise.

A regularização orçamental foi efectuada em 16 de Janeiro de 1997, por contrapartida em dotações inscritas no orçamento do Ministério das Finanças, no capítulo 70 — «Recursos próprios comunitários», divisão 02 — «Contribuição financeira», pelas seguintes rubricas de classificação económica:

Rubricas	Montantes
CE 04.04.01-A — «Transferências correntes — Exterior — Recursos próprios — IVA»	23 028 333 909$00
CE 04.04.01-B — «Transferências correntes — Exterior — Recursos complementares — PNB»	8 064 158 908$00

Rubricas	Montantes
CE 04.04.01-C — «Transferências correntes — Exterior — Compensação ao Reino Unido»	2 113 476 822$00
Total	33 205 969 639$00

Em nova comunicação, de 20 de Novembro de 1997, a Comissão informou que em 2 de Dezembro de 1997 deveria ser depositada a importância de 18 097 268 369$.

De acordo com informação da DGT de 21 de Novembro de 1997, este montante respeitava à contribuição financeira para o orçamento da União, à compensação ao Reino Unido e a ajustamentos da Contribuição Financeira Portuguesa relativos ao período 1988-1996, no valor total de 23 116 443 850$, a que haveria que deduzir 5 019 175 461$, importância relativa a ajustamentos a verbas pagas durante o ano de 1997 no âmbito do «Recurso complementar — PNB».

Na mesma informação dava-se conta de que o saldo da dotação orçamental destinada a «Recursos próprios — IVA» era insuficiente para fazer face ao pagamento correspondente, propondo-se o seu reforço através de transferências de verbas de outras dotações do mesmo capítulo, e ainda por contrapartida na dotação provisional, no montante de 3 213 414 940$.

Por despacho de 21 de Novembro de 1997, o SETF deu o seu acordo à proposta da DGT, que submeteu à consideração urgente da SEO, tendo esta despachado favoravelmente o reforço com contrapartida na dotação provisional em 25 de Novembro.

Todavia, em informação de 2 de Dezembro de 1997, considerando que dada a necessidade de efectuar os referidos reforços, não seria possível proceder ao pagamento em causa por via orçamental, a DGT propôs que o mesmo se efectuasse mediante adiantamento pela conta em apreço, tendo o SETF exarado despacho favorável na mesma data.

Tal como se referiu relativamente ao pagamento efectuado em Janeiro, a saída de fundos processou-se pela conta «Comissão das Comunidades Europeias — Recursos próprios», para onde a DGT transferiu a importância em causa, mediante operação de escrita.

Uma vez que a referida conta é utilizada pela DGT para controlo dos movimentos de fundos relativos aos recursos próprios comunitários, sendo ali registados todos os pagamentos e correspondentes ajustamentos, com vista a evidenciar o ajustamento acima referido, no valor de 5 019 175 461$, esta importância foi inscrita a débito da conta. Como contrapartida desse registo a DGT, ao efectuar o movimento escritural de transferência da conta «Antecipação de receitas», adicionou o respectivo montante à importância líquida a pagar, 18 097 268 369$, pelo que aquela transferência totalizou 23 116 443 850$, sendo este o valor do adiantamento contabilizado na conta em apreço.

A regularização orçamental foi efectuada em 31 de Dezembro de 1997, por contrapartida em verbas inscritas no orçamento do Ministério das Finanças, no capítulo 70 — «Recursos próprios comunitários», divisão 02 — «Contribuição financeira», assim distribuídas:

Rubricas	Montantes
CE 04.04.01-A — «Transferências correntes — Exterior — Recursos próprios — IVA»	19 540 374 002$00
CE 04.04.01-B — «Transferências correntes — Exterior — Recursos complementares — PNB»	3 536 871 887$00
CE 04.04.01-C — «Transferências correntes — Exterior — Compensação ao Reino Unido»	39 197 961$00
Total	23 116 443 850$00

9.1.2 — LISNAVE — Pagamento em execução de aval do Estado

Através de carta ao SETF, de 7 de Maio de 1997, a LISNAVE declarou não dispor de meios que lhe permitissem o pagamento ao Banco Mello Investimentos de uma prestação que se venceria no dia 15 do mesmo mês, englobando capital e juros no valor total de 519 618 018$, relativa ao empréstimo obrigacionista «Obrigações LISNAVE, 1991 — Séries A e B», até ao montante de 6 milhões de contos, avalizado pelo Despacho n.º 433/96-XIII, de 8 de Outubro, do Ministro das Finanças tendo o director-geral do Tesouro emitido a respectiva declaração de aval em 10 de Outubro.

Pelo Despacho n.º 670/97 — SETF, de 14 de Maio, considerando, designadamente, que «Não foi possível encontrar uma solução alternativa ao pagamento em execução de aval [...]» e que «A LISNAVE, S. A., futuramente GESTNAVE, S. A., será detida integralmente pelo Estado e virá a ser habilitada com os meios necessários para regularizar a sua dívida à DGT», autorizou o pagamento em execução de aval da referida importância de 519 618 018$.

Dado não ser já possível proceder àquele pagamento por via orçamental, a DGT, solicitou autorização para proceder ao pagamento através de adiantamento pela conta em apreço, tendo o SETF exarado despacho favorável também em 14 de Maio.

A regularização orçamental teve lugar em 20 de Maio de 1997, por contrapartida na dotação inscrita no orçamento do Ministério das Finanças, no capítulo 60 — «Despesas excepcionais», divisão 01 — «DGT», subdivisão 05 — «Activos financeiros», CE 09 07 00-B — «Execução de avales — Outras garantias — DGT».

9.1.3 — Comparticipação nos juros das Regiões Autónomas

Tal como na Lei do Orçamento para 1996, o artigo 12.º — «Comparticipação extraordinária nos juros da dívida das Regiões Autónomas», da Lei do Orçamento para 1997, determinou que o Orçamento do Estado para aquele ano suportasse «a despesa correspondente a uma comparticipação extraordinária de 50% dos juros, com vencimento em 1997, da dívida das Regiões Autónomas dos Açores (RAA) e da Madeira (RAM), nos termos estabelecidos contratualmente».

Em «Nota» de 21 de Novembro de 1996, estando em curso a transferência para o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) de todas as funções ligadas à emissão e gestão da dívida pública directa, a directora de Serviços da Dívida Pública, ainda integrada na Direcção-Geral do Tesouro, alertou para a forma incorrecta como vinham a ser contabilizados os encargos com a referida comparticipação, como encargos da dívida pública directa ([157]), distorcendo «a avaliação do custo da dívida da República», porquanto tais encargos tinham a natureza de subsídios, ou «bonificações», daí resultando, igualmente, que não deveriam ser processados pelo IGCP mas pela Direcção-Geral do Tesouro.

Na mesma data, em ofício dirigido ao Secretário de Estado do Tesouro e Finanças (SETF), o director-geral do Tesouro sintetizou as considerações e propostas formuladas na referida «Nota», propondo o seguinte:

a) Que aqueles apoios fossem geridos pela Direcção-Geral do Tesouro e não pelo Instituto de Gestão do Crédito Público;
b) Que, dado não se tratar de encargos com a dívida directa do Estado, se submetesse a parecer da Direcção-Geral do Orçamento a questão relativa à sua contabilização, com vista a corrigir o procedimento que vinha a ser seguido.

Pelo Despacho n.º 2243/96, de 16 de Dezembro, o SETF concordou com o proposto na alínea *a*), determinando que o problema suscitado sobre a forma de contabilização fosse levado à atenção da Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento.

Em 9 de Janeiro de 1997, porém, a SEO não tinha ainda tomado posição sobre esta matéria, pelo que, vencendo-se em 10 de Janeiro de 1997 os juros de dois empréstimos, um da Região Autónoma da Madeira e outro da Região Autónoma dos Açores, que se referirão nos dois pontos seguintes, foi elaborada pelos serviços da DGT uma informação em que, após uma breve síntese da evolução deste processo, se propunha o pagamento da respectiva comparticipação mediante adiantamentos pela conta «Antecipação de receitas», dado não ser já possível o respectivo processamento por via orçamental.

Sobre esta informação o SETF exarou um despacho, em 9 de Janeiro de 1997, dando o seu acordo de princípio e submetendo o assunto à consideração da SEO, que, em 10 de Janeiro de 1997, exarou o seguinte despacho: *«O pagamento deve continuar a ter a mesma classi-*

([157]) Erro de contabilização assinalado no parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996 (cf. o capítulo VII — «Dívida pública», ponto 9.2.10).

ficação e a ser suportado pela DGT. Aliás, esta verba já estava orçamentada. Em 1998 serão alterados os procedimentos», na sequência do que, na mesma data, o SETF exarou novo despacho autorizando a operação.

Todavia, a assunção pelo Instituto de Gestão do Crédito Público, no início de 1997, das funções relacionadas com a emissão e gestão da dívida directa, obrigou à alteração de todo o capítulo 07 — «Encargos da dívida pública», do orçamento do Ministério das Finanças, através da transferência para o IGCP das verbas destinadas a fazer face aos encargos com a dívida directa, que no orçamento inicial estavam ainda afectas à Direcção-Geral do Tesouro e à Junta do Crédito Público.

No âmbito desta alteração foi criada na divisão 01 — Direcção-Geral do Tesouro, a subdivisão 01 — «Comparticipação extraordinária — Regiões Autónomas», e na classificação económica 03.01.04 — «Encargos correntes da dívida — Juros — Instituições de crédito», as alíneas *A*) — «Região Autónoma da Madeira» e *B*) — «Região Autónoma dos Açores».

Verificou-se assim uma maior especificação relativamente ao ano anterior, em que estas despesas não foram autonomizadas. Manteve-se, porém, a sua errada inclusão no capítulo 07 — «Encargos da dívida pública», daí resultando, como se assinalou no parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1996, o empolamento das despesas com juros.

Nos seus comentários a este capítulo a Direcção-Geral do Tesouro não se pronunciou sobre esta questão, limitando-se a afirmar que:

> *Conforme ressalta do anteprojecto de parecer em apreço, a contabilização da comparticipação nos juros das Regiões Autónomas no capítulo 07 — «Encargos da dívida pública», para o ano de 1997, foi determinada por despacho da Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento de 10 de Janeiro de 1997, entidade competente para o efeito.*

Sobre a mesma matéria, porém, a Direcção-Geral do Orçamento, declarou que:

> *[...] face ao disposto no artigo 11.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Orçamento do Estado para 1998), foi alterado o procedimento ocorrido em 1997, quanto à contabilização da comparticipação nos juros das Regiões Autónomas, e que foi objecto de conclusão/observação desse Tribunal no anteprojecto de parecer em análise.*

Parece, assim, ter sido acolhida a posição do Tribunal. No entanto, não sendo especificado qual o procedimento adoptado a partir de 1997, trata-se de matéria a analisar em futuros pareceres.

9.1.3.1 — Região Autónoma da Madeira — Juros da dívida interna

Não tendo sido ainda definido pela SEO o critério a seguir na contablização das despesas para comparticipação nos juros das Regiões Autónomas, foi efectuado, ao abrigo do despacho do SETF de 9 de Janeiro de 1997, acima mencionado, um adiantamento no montante de 464 100 000$, a título de comparticipação nos juros de um empréstimo no valor de 26 milhões de contos, avalizado pelo Estado, colocado através de um sindicato bancário liderado pelo Banco CISF.

A regularização orçamental teve lugar em 3 de Março de 1997, através da dotação inscrita no orçamento do Ministério das Finanças no capítulo 07 — «Encargos da dívida pública»; divisão 01 — «DGT», subdivisão 01 — «Comparticipação extraordinária — Regiões Autónomas», CE 03.01.04-A — «Encargos correntes da dívida — Juros — Região Autónoma da Madeira».

9.1.3.2 — Região Autónoma dos Açores — Juros da dívida interna

9.1.3.2.1 — Caixa Geral de Depósitos

Como se referiu anteriormente (cf. o ponto 9.1.3) o despacho do SETF de 10 de Janeiro de 1997 autorizou, igualmente, a realização de um adiantamento para pagamento da comparticipação nos juros vencidos naquela data, no montante de 226 412 500$, de um empréstimo obrigacionista no valor de 12,3 milhões de contos, emitido pela Região Autónoma dos Açores (RAA) ao abrigo de um protocolo celebrado em 30 de Setembro de 1995, entre o Governo Regional dos Açores, a Caixa Geral de Depósitos e o Governo da República.

A regularização orçamental deste adiantamento teve lugar em 4 de Março de 1997, através da dotação inscrita no orçamento do Ministro das Finanças, no capítulo 07 — «Encargos da dívida pública»; divisão 01 — «DGT», subdivisão 01 — «Comparticipação extraordinária — Regiões Autónomas» — CE 03.01.04-B — «Encargos correntes da dívida — Juros —RAA».

9.1.3.2.2 — Banco Comercial dos Açores

Embora a LO/97 previsse no seu artigo 12.º uma comparticipação extraordinária de 50% nos juros da dívida das Regiões Autónomas vencidos naquele ano, até Julho daquele ano a Região Autónoma dos Açores tinha procedido ao pagamento integral de juros de dívida interna e externa no montante de 3 442 948 contos.

Deste modo, para compensação dos pagamentos efectuados pela RAA, a Direcção-Geral do Tesouro passou a suportar a totalidade dos juros a liquidar até ao final do ano.

Em 22 de Agosto de 1997 foi efectuado um adiantamento à Região Autónoma dos Açores no montante de 287 496 000$, para pagamento ao Banco Comercial dos Açores dos juros de um empréstimo obrigacionista de 10 milhões de contos, avalizado pelo Estado, colocado através de um consórcio liderado pelo CISF — Banco de Investimento.

Este adiantamento foi proposto em informação da DGT de 18 de Agosto de 1997, dada a insuficiência do saldo da correspondente dotação orçamental, cujo reforço, a efectuar mediante transferência da referida verba da dotação para comparticipação nos juros da RAM, não seria possível concretizar até à data do vencimento dos juros.

Por despacho do SETF exarado naquela informação foi autorizado o adiantamento, e colocada à consideração do Ministro das Finanças a proposta de transferência de verbas, autorizada por este por despacho de 19 de Agosto.

A regularização orçamental teve lugar em 3 de Setembro de 1997, através da dotação referida no ponto anterior, após o seu prévio reforço.

Em 15 de Outubro de 1997 venciam-se juros, no valor de 214 363 800$ de um outro empréstimo obrigacionista, no montante de 7 milhões de contos, verificando-se, também neste caso, não ser possível o processamento da despesa por via orçamental por insuficiência de verba na respectiva dotação.

Deste modo, não sendo possível proceder em tempo útil à necessária alteração orçamental, proposta pela DGT em 8 de Outubro, esta Direcção-Geral elaborou uma informação no sentido de que a liquidação da referida importância se efectuasse através de um adiantamento pela conta em apreço, proposta que teve a concordância do SETF por despacho de 15 de Outubro de 1997.

A regularização teve lugar em 20 de Outubro de 1997, por contrapartida na mesma dotação orçamental, previamente reforçada, no valor em causa, nos termos da referida proposta da DGT levada à consideração do Ministro das Finanças por despacho do SETF de 8 de Outubro de 1997. Aquele reforço foi efectuado com contrapartida na dotação provisional, no valor de 16 344 800$, e mediante a transferência de 198 019 contos da CE 03.01.04-A — «Encargos correntes da dívida — Juros — Região Autónoma da Madeira», alterações autorizadas por despachos da SEO e do Ministro das Finanças de 13 e 14 de Outubro de 1997, respectivamente.

9.1.3.3 — Região Autónoma dos Açores — Juros da dívida externa

9.1.3.3.1 — Crédit Suisse

A informação da DGT de 18 de Agosto, referida no ponto anterior, propunha, igualmente, um adiantamento no valor de 546 000 000$, para pagamento dos juros de um empréstimo obrigacionista na ordem externa, no valor de USD 65 000 000, colocado através de um consórcio liderado pelo Crédit Suisse, justificado também por falta de provisão na dotação orçamental respectiva, a reforçar de igual modo mediante transfe-

rência daquela verba da dotação destinada à comparticipação nos juros da RAM.

Esta transferência foi autorizada por despacho do Ministro das Finanças de 19 de Agosto de 1997, tendo a regularização do adiantamento sido levada a efeito em 3 de Setembro de 1997, através da dotação inscrita na CE 03.01.08-B — «Encargos correntes da dívida — Juros — Exterior —Outros», do capítulo 07 do orçamento do Ministério das Finanças.

9.1.3.3.2 — Banco Europeu de Investimento (BEI)

Adiantamento no valor de 94 500 000$ para pagamento de juros, em 20 de Outubro de 1997, de um empréstimo contraído junto do BEI, no montante de 1 milhão de contos, conforme proposto em informação da DGT de 16 de Outubro, considerando a necessidade de proceder ao reforço da respectiva dotação orçamental por contrapartida na dotação provisional, o que não seria viável até à data do vencimento.

Por despacho de 17 de Outubro o SETF determinou que esta proposta fosse levada à atenção da SEO para posterior consideração do Ministro das Finanças, tendo a SEO, na mesma data, dado o seu acordo ao reforço proposto, submetendo o assunto ao Ministro das Finanças que, por despachos de 17 e 20 de Outubro, respectivamente, autorizou o reforço com contrapartida na dotação provisional e o pagamento por operações de tesouraria pela conta «Antecipação de receitas».

A regularização orçamental foi efectivada em 20 de Novembro de 1997, também pela CE 03.01.08-B — «Encargos correntes da dívida — Juros —Exterior — Outros», do capítulo 07 do orçamento do Ministério das Finanças.

9.2 — Tesouro Público — Conta aplicação — Recursos disponíveis

Em 28 de Julho de 1995 foi celebrado um contrato entre o Estado e o Banco de Portugal, nos termos do qual foi criada junto daquele Banco uma conta denominada «Tesouro público — Conta aplicação — Recursos disponíveis».

De acordo com o n.º 2 da cláusula 2.ª daquele contrato, a referida conta é movimentada a crédito e a débito exclusivamente por contrapartida da conta «Tesouro público, c/c», pelos montantes adequados à satisfação das necessidades de tesouraria do Estado.

As cláusulas 3.ª e 4.ª dispõem que o saldo da referida conta vence juros que serão calculados mensalmente a uma taxa igual ao produto de 0,666 da taxa média mensal das taxas médias das operações de absorção e de cedência de liquidez realizadas pelo Banco de Portugal, por prazos de 1 a 30 dias, ponderada pelos montantes das referidas operações.

Através da análise levada a efeito junto da Direcção-Geral do Tesouro verificou-se que:

a) A Direcção-Geral do Tesouro recebe extratos diários do Banco de Portugal, relativos às contas «Tesouro público, c/c» e «Tesouro público — Conta aplicação — Recursos disponíveis», pelos quais são conferidos os respectivos saldos;

b) No primeiro dia útil de cada mês o Banco de Portugal envia uma nota informativa da taxa média a que se refere a cláusula 3.ª, juntando um mapa demonstrativo das operações subjacentes, com base na qual a DGT procede ao cálculo da taxa de juro da conta «Aplicação — Recursos disponíveis» e ao apuramento dos juros vencidos no mês em causa, calculados dia-a-dia;

c) Os juros pagos em 1997, contabilizados em receita do Estado no capítulo 04 — «Rendimentos da propriedade», grupo 04 — «Juros — Instituições de crédito», artigo 02 — Outras instituições de crédito, subartigo 20 — Receitas gerais», foram os que se apresentam no quadro seguinte:

Meses	Juros
Janeiro	1 527 317 009$00
Fevereiro	1 223 149 609$00
Março	419 878 124$00
Abril	539 926 748$00
Maio	548 563 128$00
Junho	448 013 315$00
Julho	(*a*) 1 214 145 072$00
Agosto	927 434 170$00
Setembro	551 991 051$00
Outubro	719 857 331$00
Novembro	897 891 431$00
Dezembro	1 011 174 041$00
Total	10 029 341 029$00

(*a*) Aquando da auditoria empreendida, verificou-se que, por lapso da DGT, este montante tinha sido escriturado no capítulo 04, grupo 04, artigo 01 — «Instituições públicas, equiparadas ou participadas», tendo sido solicitada a devida rectificação, que foi efectuada através de estorno.

O valor do saldo da conta em apreço em 31 de Dezembro de 1997, 478 711 022 000$, é confirmado pelo valor correspondente apresentado no relatório e contas do Banco de Portugal.

9.3 — «Outros valores a regularizar»

A análise desta conta teve por principal finalidade identificar a natureza das operações contabilizadas, através de uma verificação por amostragem, tendo em conta os elevados montantes envolvidos, quer de entradas quer de saídas, que registaram um importante aumento de 1996 para 1997.

Deste modo, verificou-se que, tendo sido criada em 1994 para a correcção de divergências de pequeno montante, resultantes, na sua generalidade, de arredondamentos, passou, a partir de 1996, a ser utilizada igualmente para a correcção de erros associados a transferências electrónicas interbancárias (TEIS), designadamente por erros na indicação do NIB. Posteriormente o seu âmbito foi alargado, passando a ser utilizada para corrigir, e evidenciar, entradas e saídas de fundos indevidas, ou em excesso, dos cofres do Tesouro, por forma a permitir identificar as verbas cuja permanência na conta do Tesouro têm carácter provisório, ou, no respeitante às saídas, créditos sobre terceiros, informação relevante para a gestão da tesouraria.

No quadro seguinte dá-se conta dos movimento processados pela conta «Outros valores a regularizar», e respectivos saldos, desde 1994:

(Em contos)

Anos	Saldo inicial		Entradas	Saídas	Saldo final	
	Passivo	Activo			Passivo	Activo
1994	–	–	5 038,2	5 038,2	–	–
1995	–	–	673 795,9	674 630,7	–	834,8
1996	–	834,8	15 436 120,0	15 670 901,9	–	235 616,7
1997	–	235 616,7	128 410 925,3	128 089 941,6	85 367,1	–

As operações objecto de verificação são as que constam, em síntese, do quadro seguinte, procedendo-se de seguida a uma análise mais detalhada das que se consideraram mais significativas, no respeitante aos respectivos procedimentos contabilísticos.

(Em contos)

Entidades	Movimentos		Observações	
	Entradas	Saídas		
Banco Chemical	1 931 196,0	1 931 196,0	Recebimentos indevidos ou em excesso.	Devolução de parte de uma transferência para a conta do Tesouro no Banco de Portugal por valor superior ao devido (*a*).
Banco Mello	263 143,4	(2) *263 143,4*		Transferência indevida para a conta «DGT-IR» (*b*).
	2 307,4	2 307,4		Devolução de transferência efectuada pelos CTT respeitante à contribuição autárquica e a IRS.
	3 270,0	3 270,0		Devolução de verba transferida em duplicado pelo Banco Mello da conta DGT-DUC para a conta do Tesouro junto do BP.
Banco Português do Atlântico	735 280,5	735 280,5		Devolução de parte de uma transferência para a conta do Tesouro no Banco de Portugal por valor superior ao devido.
Banco Pinto & Sotto Mayor	1 011,3	1 011,3		Crédito indevido na conta do Tesouro «BPSM--IRS» (*c*).
Finibanco	(2) *15 000,0*	15 000,0		Crédito indevido na conta do Tesouro junto do Banco de Portugal, proveniente da reprivatização do Banco Comercial dos Açores.
Câmara Municipal de Sintra	129 000,0	129 000,0		Transferência de juros do empréstimo «Sintra Infra-Estruturas» para a conta do Tesouro, quando deveria ter sido para a do BEI junto do BP, cuja regularização foi efectuada pela conta em análise.
Crédito Predial Português	1 000,0	1 000,0		Devolução de uma transferência indevida de IRS.
Banco Comercial Português	298 129,3	298 129,3		Devolução de verba transferida em duplicado pelo BCP para a conta do Tesouro, proveniente da 1.ª Tesouraria da Fazenda Pública de Matosinhos.
Caixa Geral de Depósitos	48 300,2	48 300,2		Devolução de verba transferida para o Tesouro que se encontrava já incluída em transferência efectuada no dia anterior.
Sociedade de Automóveis de São Roque do Faial, L.da	882,0	882,0		Devolução de parte de uma transferência para a conta do Tesouro no Banco de Portugal por valor superior ao devido.
CGD — Instituto das Comunicações de Portugal.	600,0	600,0		Devolução de importância paga em duplicado pela CGD por ordem do Instituto das Comunicações de Portugal, respeitante a emolumentos devidos ao Tribunal de Contas.
Fábrica Nacional de Margarina — Produtos Alimentares e de Consumo, S. A.	84 000,0	(1) *84 000,0*	Contabilização indevida na conta em análise.	Produto da alienação de créditos adquiridos à segurança social (*d*)
Banco Pinto & Sotto Mayor	(2) *14 255,4*	14 255,4		Lapso de escrituração da DGT ao creditar a conta em análise quando deveria ter sido creditada a conta «Depósitos diversos».
Direcção-Geral do Tesouro	346 941,3	346 941,3	Pagamentos indevidos ou em excesso.	Devolução de verba transferida indevidamente pela DGT para o BPA.
	111 310,9 (3) *24 826,7*	111 310,9 (3) *24 826,7*		Pagamento de vencimentos em duplicado (*e*).
Banco de Portugal	54 425 292,0	54 425 292,0	Débito da conta do Tesouro por valor inferior ao devido.	Anulação efectuada pela DGT devido ao Banco de Portugal ter debitado a conta do Tesouro no montante de 54 425 292 contos, quando o valor correcto era de 56 425 292 contos.

Entidades	Movimentos		Observações	
	Entradas	Saídas		
Banco de Portugal *(continuação)* ...	12 723 777,0	12 723 777,0	Recebimento por valor inferior ao devido.	Anulação efectuada pela DGT devida a lapso do Banco de Portugal, ao creditar a conta do Tesouro por 12 723 777 contos, quando o valor correcto era de 12 733 137 contos.
Banco de Portugal	101 125,6	101 125,6	Lapso na indicação do NIB	Pagamento ao Banco de Portugal de encargos relativos ao ex-FGRC.
Siderurgia Nacional (SN)	403 908,7	403 908,7		Devolução de uma transferência processada pela SN, em virtude de esta ter indicado erradamente o NIB da conta do Tesouro.
Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP).	31 000,0	31 000,0	Lapso na indicação da instituição de crédito.	Anulação de uma operação efectuada a pedido da Junta do Crédito Público, dado esta ter mandado creditar a conta do Tesouro no Banco de Portugal, quando a importância em causa se destinava ao BNU.
Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF).	712 000,0	712 000,0	Lapso na indicação da instituição de crédito.	Devolução devida a lapso por parte do IGIF, que mandou creditar o Barclays Bank, quando a verba se destinava ao Banco Internacional de Crédito.
Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP).	51 542 400,0	51 542 400,0	Lapso na indicação da conta a creditar.	Entrada na conta do Tesouro no Banco de Portugal, por indicação do FRDP, quando a conta a creditar deveria ser a da Junta do Crédito Público.
Gabinete de Relações Internacionais (GRI).	13 372,3	13 372,3	Verba creditada na conta do Tesouro quando deveria ter sido transferida para o GRI.	Devolução de verba destinada ao Gabinete de Relações Internacionais, transferida para a conta do Tesouro pelo Ministério da Cultura, quando deveria ter sido paga àquele Gabinete dado o mesmo dispor de autonomia administrativa.
Diversas instituições de crédito (ICs).	4 309 648,3	4 309 648,3	Diversos lapsos de instituições de crédito, na indicação do NIB, da conta bancária a creditar ou do banco onde a conta se encontrava aberta.	Valores recusados, devolvidos e anulados em virtude de as ICs não terem indicado o NIB do destinatário, ao NIB não se encontrar activo, por indicação incorrecta do número da conta bancária, ou do banco em que a conta estava aberta.
Total	128 218 896,2	127 901 008,2		

(1) Saída efectuada em 1998, não incluída no valor total do quadro.
(2) Entradas ou saídas na conta em análise em 1996, não incluídas nos valores totais do quadro.
(3) Valores anulados, não incluídos no valor total do quadro.

(*a*) Para transferência do produto da emissão de «Obrigações do Tesouro — Médio prazo» que havia colocado, o Banco Chemical creditou a conta «Junta do Crédito Público» pelo montante de 10 450 521 453$, quando o valor a transferir era de 8 609 325 477$.

A devolução da diferença, 1 931 195 976$, processou-se através da conta «Outros valores a regularizar» («OVR»), tendo previamente a DGT dado entrada da referida importância nesta conta, por contrapartida de um crédito, com sinal negativo ([158]), na conta «Junta do Crédito Público».

(*b*) Em 20 de Junho de 1996 o Banco Mello, creditou, indevidamente, a conta «DGT-IR» aberta naquele banco, pela importância de 263 143 395$, verba que foi transferida para a conta do Tesouro no Banco de Portugal e contabilizada em receita do Estado na conta correspondente da classe 4 — «Transferências — Orçamento do Estado», do plano de contas do Tesouro.

Em 4 de Julho de 1996, o Banco Mello solicitou a devolução daquele montante, que foi efectuada pela conta em apreço.

Em consequência deste lapso, e uma vez que a Conta Geral do Estado se encontrava já encerrada, a receita orçamental de 1996 ficou sobreavaliada naquele valor.

Posteriormente, por ofício de 5 de Novembro de 1997, os serviços da DGT solicitaram à Direcção-Geral do Orçamento o abatimento daquela verba às receitas de IR constantes da tabela modelo 28 referente a Janeiro de 1997, ficando assim subavaliada a receita orçamental de 1997.

(*c*) No âmbito do verificação efectuada pela DGT à conta «OVR» em 1997, foi detectado um movimento contabilístico a débito (saída) nesta conta, no valor de 1 011 326$, a que não correspondia qualquer movimento a crédito.

No decurso da acção realizada junto da DGT, verificou-se que se tratava de um crédito indevido efectuado pelo Banco Pinto & Sotto Mayor (BPSM) na conta do Tesouro neste banco, para depósito das verbas provenientes de pagamentos de IRS, tendo a referida verba sido transferida para a conta do Tesouro no Banco de Portugal, e contabilizada como receita do Estado na conta correspondente da classe 4 — «Transferências — Receita orçamental».

Posteriormente, o BPSM deu-se conta do lapso cometido, anulando o referido crédito, pelo que no final do ano a conta do Tesouro apresentava saldo negativo, e solicitando a devolução da importância em causa, que foi processada através da conta «OVR».

Esta operação obrigou a que a DGT anulasse as entradas nas contas da classe 1 — «Disponibilidades e aplicações», cujos saldos haviam ficado sobreavaliados naquele montante, bem como o referido crédito em receita do Estado.

Para regularização do saldo devedor da conta «Outros valor a regularizar», resultante da devolução efectuada, deu-se entrada da referida importância naquela conta por contrapartida na conta de operações de tesouraria «BPSM-IRS», onde se contabilizam os movimentos respeitantes à respectiva conta do Tesouro no BPSM.

([158]) Em regra a DGT adopta este procedimento para efectuar estas regularizações, a fim de evitar que os saldos sejam empolados por movimentos escriturais.

(*d*) Através do extracto da conta «OVR», de 1997 constatou-se que em 17 de Junho de 1997 existia uma entrada no valor de 84 000 000$, processada por Transferência Electrónica Interbancária (TEI) proveniente da alienação de créditos adquiridos à segurança social, devendo aquela importância ter dado entrada na conta «Recuperação de créditos FNM — Decreto-Lei n.º 124/96» (Fábrica Nacional de Margarinas — Produtos Alimentares e de Consumo, S. A.).

Uma vez que o NIB dessa conta não estava activado, o que impossibilitava o registo da entrada via TEI, aquela verba foi creditada na conta «Outros valores a regularizar» onde, contudo, permaneceu por regularizar, porquanto só em Junho de 1998 foi decidida a sua distribuição pela DGT, Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social e DGCI.

(*e*) Por lapso da Direcção-Geral do Tesouro foram processados vencimentos em duplicado no montante global de 136 137 613$.

Desta importância, o montante de 41 486 151$, devido a novo lapso, foi transferido através da conta «Cofre Público DO», quando a conta a utilizar deveria ter sido «Vencimentos líquidos», por onde foram processados os restantes 94 651 462$.

Deste modo, para regularizar estas situações, recorreu-se à conta «OVR», creditada no referido montante de 136 137 613$, que serviu de contrapartida à anulação das importâncias transferidas em excesso através dos seguintes estornos:

Um estorno no montante de 41 486 151$, debitando-se a conta «OVR» e debitando-se (com sinal negativo) a conta «Cofre Público DO»; outro no montante de 69 824 782$, debitando-se «OVR» e debitando-se (com sinal negativo) a conta «Vencimentos líquidos», e ainda o de 24 826 680$, creditando-se com sinal negativo a conta «OVR» e creditando-se a conta «Vencimentos líquidos», ficando deste modo as três contas saldadas.

A análise que precede ilustra e esclarece a finalidade desta conta, que se destina a reunir registos de lapsos respeitantes a entradas e saídas de fundos do Tesouro, evidenciados numa única conta, e que de outro modo se encontrariam dispersos por um vasto número de contas, pelo que a sua identificação só seria possível através da análise de numerosa documentação.

Ouvida sobre este ponto, 9.3, a Direcção-Geral do Tesouro não fez quaisquer observações.

9.4 — Balanço de tesouraria

Relativamente ao ano de 1997 procedeu-se à análise do «Balanço de tesouraria em 31 de Dezembro de 1997», constante do relatório da Conta, quadro 4.6.1-A.

Através da análise dos valores ali apresentados em confronto com as contas que integram mapa IV-3-B — «Desenvolvimento das entradas e saídas de fundos na tesouraria do Estado e dos movimentos, em dinheiro, verificados nas contas de operações de tesouraria», verificou-se a existência de saldos de rubricas do balanço que correspondem a um única conta do referido mapa IV-3-B, outros que resultam do somatório dos saldos de diversas contas de natureza idêntica, e outros ainda que embora respeitem a contas de natureza diversa, são também incluídos numa única rubrica.

Nos quadros que se apresentam seguidamente pode verificar-se a correspondência entre as rubricas do balanço de tesouraria e as contas do mapa IV-3-B:

ACTIVO

(Em milhares de contos)

Balanço de tesouraria em 31 de Dezembro de 1997 (quadro 4.6.1-A)	Montante	Desenvolvimento das contas do Tesouro (mapa IV-3-B)	Montante
1 — Saldo nas contas do Tesouro	*607 266,5*		
1.1 — No Banco de Portugal	–		
1.2 — Caixas e outros bancos	128 555,5	Caixas DGAEC	0,2
		Banco de Portugal como Caixa Geral do Tesouro	0,002
		Contas recebedoras — DGAEC	15 286,2
		Contas recebedoras — IVA	1 788,5
		Contas recebedoras — IR	0,3
		Contas centralizadoras das caixas	17 245,3
		Contas recebedoras das TFP	23 434,2
		Contas recebedoras do Tesouro — DUC	26 312,7
		Caixa moeda estrangeira — Bancos	12 940,4
		Caixa moeda estrangeira — Postos consulares	633,2
		Caixas — Tesourarias da Fazenda Pública	30 914,5
1.3 — Aplicações	478 711,0	Banco de Portugal — Conta — Aplicações — Recursos disponíveis.	478 711,0
2 — Fundos utilizados fora do âmbito da CGE	*161,7*		
2.1 — Saldos diversos	161,7	Receitas para governos civis	0,46
		Componentes portos — «QCA»	158,15
		Caixa de Previdência Aduaneira	0,03
		Caixa de Previdência do Ministério da Educação	0,57
		Caixa de Previdência das Forças Armadas	0,002
		Instituto do Professorado Oficial Português	0,028
		Seguro de Grupo Inter Atlântico	0,023

Balanço de tesouraria em 31 de Dezembro de 1997 (quadro 4.6.1-A)	Montante	Desenvolvimento das contas do Tesouro (mapa IV-3-B)	Montante
2.1 — Saldos diversos *(continuação)*	167,7	Compra e venda de moeda estrangeira—Terceiros	2,4
3 — Utilização de fundos a contabilizar no âmbito da CGE.	*3 822,7*		
3.1 — Títulos de anulação pagos nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 19 968, de 29 de Junho de 1931.	2 235,1	Títulos de anulação pagos nos termos do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 19 968, de 29 de Junho de 1931.	2 235,1
3.2 — Outros saldos	1 587,6	Custas em processos das Contribuições e Impostos	507,1
		Depósito de garantia dos recursos naturais	2,5
		Depósito de custas, multas e emolumentos a distribuir nos termos da alínea *b*) do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 48 405, de 29 de Maio de 1968.	4,0
		Depósito com emolumentos pessoais cobrados nas direcções e repartições de finanças.	62,2
		Multas por infracções fiscais — Parte dos funcionários das Contribuições e impostos.	38,7
		Saques de Marinha	151,5
		Alcances	41,4
		Caixas do Tesouro — Valores a regularizar	52,3
		Bancos — Valores a regularizar	21,6
		Bancos no estrangeiro — Outros valores a regularizar	0,011
		Swap — MTN — Produto dos empréstimos externos/1995	60,4
		Swap — MTN — Produto dos empréstimos externos/1996	438,94
		Transferência de fundos — Saldos de 1993 a regularizar (TFP)	0,018
		Transferência de fundos — Consulados	173,9
		Encargos bancários	33,1
8 — Ajustamento de saldos (*a*)	*23 955,6*	Transferências — Orçamento do Estado	*23 955,6*
Total do activo	**635 206,5**	Total	**635 206,5**

(*a*) De acordo com as observações ao balanço de tesouraria este valor corresponde ao dos Documentos Únicos de Cobrança com data-valor de 1997, mas entrados na tesouraria do Estado em 1998, situação contemplada nas instruções para o lançamento das tabelas de receita a partir de Janeiro de 1997, aprovadas por despacho do Ministro das Finanças de 12 de Março de 1997.

PASSIVO

(Em milhares de contos)

Balanço de tesouraria em 31 de Dezembro de 1997 (quadro 4.6.1-A)	Montante	Desenvolvimento das contas do Tesouro (mapa IV-3-B)	Montante
4 — Ordens de pagamento em trânsito e transferências de fundos.	*20 637,0*	Cambiais	12 071,2
		Transferências de fundos — Outros valores	8 565,8
5 — Saldos resultantes de operações de tesouraria, sem expressão orçamental.	*127 485,4*		
5.1 — Depósitos diversos	23 852,4	Depósitos diversos	23 852,4
5.2 — Câmaras municipais (Receitas para as)	22 906,3	Câmaras municipais — Contribuição autárquica	10 717,4
		Câmaras municipais — Contribuição predial	62,1
		Câmaras municipais — Imposto sobre veículos	567,8
		Câmaras municipais — Imposto de turismo	9,5
		Câmaras municipais — Imposto mais-valias	456,6

Balanço de tesouraria em 31 de Dezembro de 1997 (quadro 4.6.1-A)	Montante	Desenvolvimento das contas do Tesouro (mapa IV-3-B)	Montante
5.2 — Câmaras municipais (Receitas para as) *(continuação).*		Câmaras municipais — Imposto de sisa	10 525,8
		Câmaras municipais — Impostos directos	466,7
		Câmaras municipais — Impostos indirectos	25,3
		Câmaras municipais — Taxas	6,6
		Câmaras municipais — Adicional sobre a renda cobrada pelo Estado, relativa à produção de energia eléctrica, nos termos do Decreto-Lei n.º 43 335, de 19 de Novembro de 1960.	4,0
5.3 — QCA II	17 556,9	Assembleias distritais	64,5
		IO — Formação da Administração Pública — QCA II	422,2
		IO — Saúde — QCA II	1 010,3
		IO — Ciências e Tecnologia — QCA II	1 731,0
		IO—Transportes — QCA II	3 575,0
		IO — Educação — QCA II	3 666,6
		IO — Ambiente — QCA II	1 437,5
		IO — Componente portos — QCA II	414,6
		IO — Componente cultura — QCA II	512,7
		PEDIP — QCA II	1,0
		Componente juventude — QCA II	367,5
		IO — Renovação urbana — QCA II	4 418,5
5.4 — Depósitos de diversas proveniências	15 892,7	Depósitos de diversas proveniências	15 892,7
5.5 — Regiões Autónomas (Receitas para as)	15 743,8	Regiões Autónomas (Receitas para as)	15 743,8
5.6 — Fundo de Coesão	12 364,5	Fundo de Coesão	12 364,5
5.7 — Fundo Social Europeu	10 271,2	FSE — Contribuição da CEE-FSE	5 607,0
		FSE — IO Educação	4 167,5
		FSE — IO Formação da Administração Pública	116,3
		FSE — Subprograma pescas	380,4
5.8 — Outros saldos	8 897,6	Receitas cobradas através dos tribunais tributários de 1.ª instância.	3 772,4
		CG de Depósitos em c/ com o Tesouro	1 784,9
		INGA — Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola.	155,9
		IGSS — Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social — Receitas do estabelecimento referido no Decreto-Lei n.º 365/76, de 15 de Maio.	63,6
		INCM — Imprensa Nacional-Casa da Moeda	36,1
		CTT — Correios e Telecomunicações de Portugal	9,5
		Fundo de Socorro Social	9,0
		Diversos — Zonas de turismo	3,9
		Hospitais	0,12
		Regiões de turismo	4,6
		Depósitos com o ultramar	46,1
		Espólios	21,0

Balanço de tesouraria em 31 de Dezembro de 1997 (quadro 4.6.1-A)	Montante	Desenvolvimento das contas do Tesouro (mapa IV-3-B)	Montante
5.8 — Outros saldos *(continuação)*	8 897,6	Fundo do Palácio da Independência	1,3
		Depósito de sobras — n.º 5 do artigo 66.º do Decreto-Lei n.º 519-A/1/79, de 29 de Dezembro.	10,6
		Multas — Parte pertencentes aos autuantes e denunciantes	235,4
		Depósito do remanescente do abono para falhas	328,1
		Depósito com louvados	68,0
		Cauções de prestamistas	0,05
		Liga dos Combatentes (estampilhas)	0,3
		Comissões aos revendedores de valores selados	17,6
		Cauções de responsáveis	3,6
		Fundo de cauções — com jóias	2,9
		Garantias de contratos	1,1
		Doação a São Tomé e Príncipe	61,8
		Doação dos Países Baixos — Cooperativas	105,5
		Produto da doação para o Programa de Cooperação Luso-Norueguês no sector da saúde.	519,2
		Fundos FNUAP—Projecto de Planeamento Familiar	3,6
		Produto da doação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.	0,5
		Produto da doação norueguesa para a construção de entrepostos frigoríficos nos Açores.	55,0
		FFAPAP/CEE — Programa de viabilização de explorações leiteiras da Beira Litoral.	50,2
		FFAPAP/CEE — PADAR	0,14
		IFADAP — Verbas do IFOP	24,3
		IC Pesca mobilidade profissional	68,8
		FSE — IC Pesca qualificação profissional	3,2
		Iniciativa Comunitária de Emprego	64,0
		PIC — INTERREG II — T	67,2
		PPDR-CEPPC	21,2
		FCT —IO Ciência e Tecnologia	983,2
		FFAPAP/CEE — Laboratório Central de Qualidade Alimentar	0,002
		FFAPAP/CEE — Amplografia e Sinonímia das variedades da vinha.	0,137
		FFAPAP/CEE — Desenvolvimento das estatísticas agrícolas em Portugal — PEAGRI.	0,448
		FFAPAP/CEE — Melhoramento Animal e Produção de Carne do Ribatejo e Oeste.	11,9
		FFAPAP/CEE — Programa de Apoio ao Desenvolvimento das Associações Agrícolas.	0,002
		FFAPAP/CEE — Programa de Apoio às Pequenas e Médias Empresas Industriais.	0,627
		FFAPAP/CEE — Programa de Investigação Agrária	12,5
		FFAPAP/CEE — Rede de Informação de Contabilidades Agrícolas — RICA.	0,75

Balanço de tesouraria em 31 de Dezembro de 1997 (quadro 4.6.1-A)	Montante	Desenvolvimento das contas do Tesouro (mapa IV-3-B)	Montante
5.8 — Outros saldos *(continuação)*	8 897,6	FFAPAP/CEE — Apoio às organizações de produtores no domínio da pesca.	0,16
		FFAPAP/CEE — Programa de melhoria das condições de produção animal e vegetal da Região Entre Douro e Minho.	0,471
		FFAPAP/CEE — Beneficiação florestal do Cabeço da Rainha.	0,049
		FFAPAP/CEE — Programa de Melhoramento do Sector Vitivinícola do Alentejo.	0,0004
		FFAPAP/CEE — Reestruturação do sector ovino na região do queijo da Serra da Estrela.	0,72
		FFAPAP/CEE — Saneamento Básico do Algarve II	0,86
		FFAPAP/CEE — Serviço de Informação e de Mercados Agrícolas.	0,36
		Cofre de Previdência	1,35
		Caixa Geral de Aposentações	0,5
		Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas	0,6
		Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários	0,4
		Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais	0,044
		Previdência dos Ferroviários de Portugal	0,0003
		Sindicatos — com quotizações	0,47
		Associação de Solidariedade Social dos Professores	0,017
		Serviços Sociais das Forças Armadas	0,088
		Serviços Sociais da Guarda Nacional Republicana	0,013
		Serviços Sociais do Ministério das Finanças	0,072
		Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros	0,027
		Serviços de Assistência Médico-Sociais	0,15
		Seguro de Grupo Aliança Seguradora	0,086
		Seguro de Grupo Fidelidade	0,58
		Seguro de Grupo Império	3,0
		Seguro de Grupo Mundial-Confiança	0,15
		Seguro de Grupo Vitória	0,029
		Seguro de Adesão Grupo AP Tranquilidade	0,005
		Cooperativa dos Funcionários Civis do Porto	0,021
		Pensões de Sobrevivência do Ultramar	22,8
		Obra Social do Ministério da Educação	0,075
		Hospital de Egas Moniz — Assistência especial aos funcionários do extinto Ministério do Ultramar.	0,035
		Empréstimo do BIRD-3035-PO	212,5
		Outros fundos entrados nas tesourarias da Fazenda Pública	21,6
6 — Saldos de diversas proveniências susceptíveis de entrar na CGE.	*506 809,3*		
6.1 — Outros pagamentos do Tesouro	208 852,8	Outros pagamentos do Tesouro	208 852,8
6.2 — Junta do Crédito Público	72 738,9	Junta do Crédito Público	72 738,9

Balanço de tesouraria em 31 de Dezembro de 1997 (quadro 4.6.1-A)	Montante	Desenvolvimento das contas do Tesouro (mapa IV-3-B)	Montante
6.3 — Mais-valias	43 544,2	Mais-valias	43 544,2
6.4 — Operações de regularização da escrita orçamental.	27 881,8	Operações de regularização da escrita orçamental	27 881,8
6.5 — Swaps (Global Bonds e MTN)	23 794,3	Swaps Global Bonds — Produto do empréstimo externo, 1996	6 311,1
		Swaps Global Bonds — Produto do empréstimo externo, 1997	7 343,9
		Swaps MTN — Produto do empréstimo externo, 1997	993,4
		Swaps MTN — Produto do empréstimo externo, 1994	1 218,5
		Swaps Global Bonds — Produto do empréstimo externo, 1994	2 357,7
		Swaps Global Bonds — Produto do empréstimo externo, 1995	5 569,7
6.6 — Despesa orçamental — Período complementar de 1997.	22 690,2	Despesa orçamental — Período complementar de 1997	22 690,2
6.7 — Por operações de amoedação	22 627,1	Por operações de amoedação	22 627,1
6.8 —Saldos de liquidação nos termos do artigo 68º da Lei n.º 52/C/96, de 27 de Dezembro.	14 889,0	Saldos de liquidação nos termos do artigo 68.º da Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro.	14 889,0
6.9 — Saldos do capítulo 60 do OE de 1997	10 547,1	Saldos do capítulo 60 do OE de 1997	10 547,1
6.10 — Fundo de Regularização da Dívida Pública	10 062,7	Fundo de Regularização da Dívida Pública	10 062,7
6.11 — Outros saldos	49 181,2	Execuções fiscais	345,3
		Produto da venda de bens em execução	5 489,3
		Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação	1 947,7
		Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA)	174,8
		Valores recebidos por conta de outra tesouraria da Fazenda Pública.	929,6
		Valores recebidos por conta da Direcção-Geral das Alfândegas.	847,1
		Junta do Crédito Público (valores diversos)	0,048
		Restituições de receitas aduaneiras	0,3
		Transferências para o Banco de Portugal	430,2
		Receitas do ISP sujeitos a liquidação	0,5
		Depósito de garantia de despesas realizadas pelo Estado a requisição de particulares.	62,1
		Fundo para assegurar a realização de despesas referidas no Decreto-Lei n.º 74/70, de 2 de Março.	388,8
		Emolumentos dos Serviços das Contribuições e Impostos	83,2
		Participação emolumentar — Prémios de cobrança	3,9
		Depósito nos termos do artigo 17 do contrato com o Banco de Portugal, de 29 de Junho de 1931 (notas retiradas de circulação).	42,7
		CNP — Companhia Nacional Petroquímica, S. A. — Saneamento financeiro.	1 082,9
		LISNAVE — GESNAVE—Regularização fiscal	515,2
		Despesas com processos de extinção	0,003
		Contribuição da CEE-FEDER	8 696,8
		Outras transferências comunitárias	2 515,1
		Deslocações CEE — Reembolsos	576,6

Balanço de tesouraria em 31 de Dezembro de 1997 (quadro 4.6.1-A)	Montante	Desenvolvimento das contas do Tesouro (mapa IV-3-B)	Montante
6.11 — Outros saldos *(continuação)*	49 181,2	FFAPAP/CEE — Acordo de pré-adesão I	25,6
		FFAPAP/CEE — Acordo de pré-adesão II	0,003
		RICA—Retribuições da CEE	82,9
		Cambiais a regularizar	18,9
		Fundo para obras nos Açores, previsto no Decreto-Lei n.º 45 885, de 24 de Agosto de 1964.	45,4
		Missão de monitores na Jugoslávia	260,3
		Acordo entre a República Portuguesa e a República Francesa — Resolução da Assembleia da República n.º 21/85, de 5 de Julho.	505,2
		Fundo para equipamento militar	5 263,7
		Reescalonamento da dívida da Rússia	107,4
		Comparticipação internacional — OSCE	16,0
		Acordo Luso-Sueco	65,8
		Conferência de Paz da Jugoslávia	42,5
		Comparticipação do Governo do Luxemburgo — Fragatas Meko 2000.	47,8
		Produto da doação da CEE para a irradiação da peste suína africana em Portugal.	38,5
		Comissão das Comunidades Europeias — Recursos próprios	8 536,1
		Comissão das Comunidades Europeias—FED	26,9
		BAD—Acordo de cooperação	313,8
		Recuperação de créditos — CEROT	0,05
		DGCI — Recuperação de dívidas	415,1
		MNE — Fundo permanente	41,1
		MNE — Despesas correntes	341,0
		MNE — Remunerações certas e permanentes	11,3
		MNE — Abonos de representação e residência	243,4
		MNE — Missões de serviço público	3,0
		MNE — Movimento diplomático e administrativo	14,2
		MNE — Outras despesas no estrangeiro	0,0006
		MNE — Contribuições e quotizações para organismos internacionais.	32,4
		MNE — Visitas de Estado e equiparadas	27,9
		MNE — Acções diplomáticas extraordinárias	1,8
		Vencimentos líquidos	107,8
		Cofre público — DO	33,4
		Grandes transferências	0,13
		Recuperação de créditos adquiridos pela DGT à segurança social.	2 002,7
		Instituto de Gestão do Crédito Público	616,5
		Instituto de Cooperação Portuguesa — Fundo para a Cooperação Económica.	3 996,6

Balanço de tesouraria em 31 de Dezembro de 1997 (quadro 4.6.1-A)	Montante	Desenvolvimento das contas do Tesouro (mapa IV-3-B)	Montante
6.11 — Outros saldos *(continuação)*	49 181,2	Saldos de regularização de situações do passado — 1994	234,3
		Assistência na tuberculose aos funcionários e seus familiares	52,0
		Outros valores a regularizar	85,4
		Saldos transferidos — Consulados a regularizar	13,4
		Operações a liquidar	16,7
		Restituições de receita ao abrigo do Decreto-Lei n.º 113/95, de 23 de Março — DGT.	7,6
		Conta especial para liquidação e encerramento de contas de Ots sem movimento.	515,1
		Diferenças de câmbio	836,7
		Juros de depósitos bancários	0,9
		Custos administrativos	0,1
		TEI — Compensações financeiras	1,8
		Arredondamentos	0,0002
7 — Produto dos empréstimos utilizados na cobertura das necessidades brutas de financiamento.	*– 19 725,2*	Produto dos empréstimos internos — Período complementar de 1997.	*– 19 725,2*
Total do passivo	**635 206,5**	Total do passivo	**635 206,5**

Da análise ao balanço de tesouraria em conjugação com as contas do Tesouro correspondentes, há que referir em primeiro lugar, no respeitante ao passivo, que, tal como se encontra estruturado, se apresenta de duvidosa utilidade.

Com efeito, não se compreende em que releva saber-se que o somatório dos saldos passivos de dezenas de contas do Tesouro agrupadas em «Saldos de diversas proveniências susceptíveis de entrar na Conta Geral do Estado», isto é, que poderão, ou não, ter expressão orçamental, é de 506 809,3 milhões de contos, quando se desconhece em absoluto como se distribuirá aquela verba entre operações orçamentais e operações de tesouraria.

A este respeito é de notar que desde há muitos anos a estrutura do balanço de tesouraria se apresenta praticamente inalterada, enquanto o sistema de contabilidade do Tesouro sofreu importantes modificações, em particular a partir de 1994, o que, naturalmente, originou desajustamentos, sem que se tenha sido reponderada, entre as Direcções-Gerais do Orçamento e do Tesouro, a forma de estruturar o balanço.

Por outro lado, no respeitante às contas cujos saldos se encontram incluídos em «Saldos resultantes de operações efectuadas pelo Tesouro sem expressão orçamental», considera-se incorrecto que neste agrupamento se integrem os saldos das contas «Depósitos diversos» e «Depósitos de diversas proveniências».

Relativamente à primeira, cujos movimentos o Tribunal analisou por várias vezes nos últimos pareceres emitidos, verificou-se que, com alguma frequência, são ali contabilizadas operações que posteriormente virão a ter expressão na Conta Geral do Estado, pese embora os montantes mais elevados respeitassem às mais-valias obtidas na colocação de dívida pública, contabilizadas desde 1996 numa conta específica, matéria a que se voltará adiante. No respeitante a «Depósitos de diversas proveniências», embora, em abstracto, as operações processadas por esta conta não devessem ter expressão na execução orçamental, também esta conta foi objecto de análise nos pareceres do Tribunal, tendo-se constatado que, na prática, devido a erros de escrituração, são ali contabilizadas verbas arrecadadas, designadamente, no âmbito de execuções fiscais, e que constituem receita do Estado. Uma vez que a Direcção-Geral do Orçamento está a par deste facto, não é aceitável a inclusão desta conta no referido agrupamento.

A conta «Mais-valias», acima referida, merece especial destaque, face ao elevado montante do saldo que apresentava em 31 de Dezembro de 1997, 43 544 milhões de contos, que, devendo ter sido levado a receita do Estado, permaneceu indevidamente depositado em operações de tesouraria, procedimento que, como foi repetidamente salientado pelo Tribunal, viola os artigos 5.º, 24.º e 26.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, distorcendo o valor efectivo dos défices orçamentais.

Refira-se, finalmente, a impossibilidade de uma análise do balanço de tesouraria tão aprofundada quanto se desejaria, face à relutância da Direcção-Geral do Tesouro em informar este Tribunal sobre o âmbito e a forma de movimentação das contas do Tesouro, apesar de repetidamente instada a prestar informação cabal sobre esta matéria.

Ouvida sobre esta matéria a Direcção-Geral do Orçamento fez as seguintes considerações:

> *1 — Quanto à forma como o balanço se encontra estruturado, é nosso entendimento que mais vale apresentar algum desdobramento por contas do que apresentá-lo agregado por classes, não nos parecendo, também, que as alterações efectuadas no sistema de contabilidade do Tesouro, conforme é dito pelo Tribunal de Contas, tenham tido implicações ao nível das contas de operações de tesouraria. Todavia, esta Direcção-Geral não deixa de ser sensível às observações feitas quanto à natureza de alguns desses saldos.*
>
> *Assim, manifestamos desde já a nossa disponibilidade para em conjunto com o Tribunal e com a Direcção-Geral do Tesouro, estudar uma outra estrutura para o balanço de tesouraria do Estado*
>
> *2 — A questão das «Mais-valias» e o elevado montante do saldo em 31 de Dezembro de 1997, que se cifrou em cerca de 43,5 milhões de contos, não merece desta Direcção-Geral quaisquer comentários, entendendo-se que da observação-recomendação deve ser dado, eventualmente, conhecimento ao Governo.*

Considerando que o sistema de contabilidade do Tesouro foi alterado quer ao nível do plano de contas, quer do seu âmbito e regras de movimentação, não se compreende a afirmação da DGO a este respeito.

Considera-se positivo que a DGO, acolhendo as observações do Tribunal quanto a alguns dos saldos que integram o balanço de tesouraria, manifeste a sua disponibilidade para estudar uma nova estrutura do balanço de tesouraria, em colaboração com a Direcção-Geral do Tesouro e os Serviços de Apoio do Tribunal, que, como já afirmou, por mais de uma vez, em relação a outras matérias, considera que a colaboração entre os seus Serviços de Apoio e as entidades a quem as recomendações formuladas são dirigidas, designadamente em sede de parecer sobre a Conta Geral do Estado, poderá revestir grande interesse para a resolução dos problemas suscitados.

No respeitante à não inscrição em receita do Estado do saldo das mais-valias obtidas pelo Estado, é de registar a ausência de qualquer justificação de carácter técnico-financeiro para a permanência de tais verbas na referida conta de operações de tesouraria.

Ouvida também sobre esta matéria, a Direcção-Geral do Tesouro fez as seguintes observações:

> *1 — O agrupamento de contas designado por «Saldos de diversas proveniências susceptíveis de entrar na Conta Geral do Estado»,*

foi criado pela DGO tendo sido já apresentado em anos anteriores. O balanço de tesouraria à data de 31 de Dezembro de 1997, elaborado pela Direcção-Geral do Tesouro e enviado à DGO aquando do encerramento da CGE/97, do qual se anexa cópia, tem uma estrutura diferente da apresentada por aquela Direcção-Geral. Neste sentido, parece-nos de recomendar que, já em relação à Conta Geral do Estado de 1998, seja publicado o balanço de tesouraria elaborado pela Direcção-Geral do Tesouro.

2 — Relativamente à conta de operações de tesouraria «Mais-valias» referimos que a mesma é gerida pela DGO, sendo esta Direcção-Geral que indica anualmente o valor a «puxar» para receita do Estado.

[...].

Analisado o balanço de tesouraria em 31 de Dezembro de 1997 elaborado pela Direcção-Geral do Tesouro, considera-se que, efectivamente, este apresenta melhorias significativas relativamente ao que consta da CGE/97, quer em termos de estrutura quer no tocante à discriminação/agrupamento das contas, pelo que se indagará junto da Direcção-Geral do Orçamento dos motivos de não ter sido tomado em consideração quando da elaboração da Conta.

A DGT refere-se ainda à observação sobre a relutância daquela Direcção-Geral em prestar esclarecimentos sobre o âmbito e a forma de movimentação das contas do Tesouro, afirmando que:

3 — [...] a Direcção-Geral do Tesouro sempre prestou esclarecimentos sobre qualquer conta de operações de tesouraria, tanto ao nível da sua forma de movimentação como sobre o motivo da sua abertura.

Por sua vez, em parecer do subdirector-geral responsável por esta área, exarado na informação-resposta da DGT afirma-se que «[…] parece algo exagerada» a referência feita sobre esta questão, prosseguindo:

Aquela afirmação refere-se certamente à inexistência de uma listagem de toda as contas contendo as respectivas condições de movimentação, titularidade e âmbito, que tendo sido solicitada pelo TC ainda não foi obviamente enviada.

Contudo o trabalho de sistematização e compilação desta informação já está a ser preparado logo que possível será enviado ao TC.

[...].

Quanto a este parecer, destaca-se a afirmação de que a informação solicitada pelo Tribunal, sobre o âmbito e movimentação das contas do Tesouro, *«ainda não foi, obviamente, enviada»*.

Com efeito, a referida informação foi solicitada à DGT em Julho do ano transacto, juntamente com um conjunto de outras questões relativas ao sistema de contabilidade do Tesouro. Na sua resposta, a DGT ignorou a questão em causa, não tendo apresentando justificação para tal omissão, nem feito referência a qualquer «trabalho de sistematização e compilação» da informação solicitada. Nestas circunstâncias, em Outubro do mesmo ano, foi solicitada informação cabal sobre as questões colocadas, verificando-se, todavia, que a resposta da DGT se manteve omissa quanto a esta questão.

Considera-se, portanto, surpreendente, e incompreensível, que, decorrido cerca de um ano, a DGT, através do referido parecer do seu subdirector-geral venha, agora, afirmar que a informação solicitada pelo Tribunal *«ainda não foi, obviamente, enviada»*, afirmando *«estar já a ser preparado o trabalho de sistematização e compilação desta informação»*, ao qual a DGT nunca fizera qualquer referência quando chamada a prestar esclarecimentos sobre esta matéria.

X — Operações de encerramento da Conta e resultados da execução orçamental

10.1 — Encerramento da Conta

10.1.1 — Operações de encerramento

As operações de encerramento da Conta de 1997 cingiram-se, como em anos anteriores, às chamadas «operações de fim de ano», as quais se passam a analisar.

a) *Retroacção de reposições escrituradas na tabela da DGT*. — As operações de fim de ano não se encontram discriminadas na Conta Geral do Estado, tendo sido registadas na tabela da Direcção-Geral do Tesouro (DGT), recebida pelos Serviços do Tribunal.

Nestas operações inclui-se a retroacção de reposições, isto é, de reposições inicialmente registadas como não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do OE/98, e que são contabilizadas (antecipadas) como reposições abatidas do OE/97, diminuindo a despesa deste ano.

A retroacção dessas reposições foi autorizada por despachos do director-geral do Orçamento, de 7 de Setembro de 1998 e 23 de Setembro de 1998, com fundamento legal no n.º 3 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto ([159]). As informações dos Serviços Gerais da Conta sobre as quais recaíram esses despachos e o relatório do Ministério das Finanças que acompanha a Conta, referem genericamente a finalidade da retroacção dessas reposições:

Regularizar excessos que se verificavam nos pagamentos (fundos saídos) em relação às respectivas autorizações, evitando-se, assim, que na Conta Geral do Estado surjam em determinadas situações, autorizações inferiores aos pagamentos;

Regularizar excessos que existiam nas autorizações expedidas relativamente às dotações orçamentais por se ter contado de antemão com as disponibilidades provenientes das reposições para efectuar outros pagamentos;

Fazer corresponder os pagamentos efectuados das dotações com contrapartida em receita às despesas realizadas, de forma a poder estabelecer-se perfeita concordância entre a despesa e a receita arrecadada.

De acordo com esses despachos, foram retrotraídas reposições que ascenderam a 1 058 707 863$, importância que foi escriturada como «entrada» em «Reposições abatidas nos pagamentos», reportada à data de 31 de Dezembro de 1997, por contrapartida da «saída» da conta de operações de tesouraria «Operações de regularização de escrita orçamental», correspondendo ao movimento inverso na contabilidade do ano de 1998, de abatimento na receita orçamental de «Reposições não abatidas nos pagamentos» e «entrada» na referida conta de operações de tesouraria.

As referidas reposições dizem respeito aos seguintes ministérios:

Ministérios	Reposições retrotraídas	
	Em valor	Percentagem
Encargos Gerais da Nação	34 071 672$00	3,2
Defesa Nacional	–$–	–
Negócios Estrangeiros	28 878 390$00	2,7
Finanças	14 888 861$00	1,4
Administração Interna	–$–	–
Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	195 326 809$00	18,4
Justiça	–$–	–
Economia	987 149$00	0,1
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	119 171 841$00	11,3
Educação	68 012 767$00	6,4
Saúde	358 029$00	0,0
Qualificação e o Emprego	–$–	–
Solidariedade e Segurança Social	–$–	–
Ambiente	596 981 682$00	56,4
Cultura	30 663$00	0,0
Ciência e da Tecnologia	–$–	–
Total	1 058 707 863$00	100,0

Em relação ao ano anterior, o montante das reposições retrotraídas diminuiu 428 635 contos (–28,8 %), mas manteve um valor que pode ser considerado elevado ([160]).

Relativamente ao peso de cada ministério em termos de reposições retrotraídas, verifica-se que o Ministério do Ambiente apresenta o maior valor, 596 982 contos (56,4 %), seguindo-se-lhe os Ministérios do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, 195 327 contos (18,4 %) e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, 119 172 contos (11,3 %), representando os restantes 147 227 contos (13,9 %).

A quase totalidade das verbas retroagidas refere-se a reposições efectuadas por serviços com autonomia administrativa ou também financeira, resultante da reposição dos saldos de verbas transferidas para esses serviços e não utilizadas ([161]).

([159]) Que estabelece a regra da contabilização das reposições em conta do ano em que forem efectuadas, com excepção da sua retroacção ao ano da realização da despesa «quando indispensável ao acerto das respectivas autorizações e pagamentos», mediante despacho do director-geral do Orçamento.

([160]) Nos anos anteriores, foi de, respectivamente, 151 milhares de contos (1990), 1455 milhares de contos (1991), 722 milhares de contos (1992), 106 milhares de contos (1993), 1193 milhares de contos (1994), 1171 milhares de contos (1995) e 1487 milhares de contos (1996).

([161]) A reposição dos saldos não utilizados das verbas orçamentais deverá ser realizada até 14 de Fevereiro do ano económico seguinte (cf. os artigos 3.º e 25.º do Decreto com força de Lei n.º 18 381, de 24 de Maio de 1930 — data actualizada nos termos do Decreto-Lei n.º 25 299 e Decreto n.º 25 538, e o n.º 9 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro, com as excepções previstas no artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril — decreto de execução orçamental para 1997).

Na retroacção de saldos repostos, assume especial relevância a reposição, por organismos com autonomia apenas administrativa, dos saldos de dotações do capítulo 50 — «Investimentos do Plano» de alíneas com a classificação económica «Compensação em receita—CEE», que totalizaram 967 909 contos, isto é, 91,4 % das reposições retrotraídas.

No quadro seguinte, em resultado da análise pelos Serviços do Tribunal das guias de reposição remetidas pelas delegações da DGO, identificam-se os montantes correspondentes às diferentes situações relativas às reposições retrotraídas:

(Em contos)

Ministérios	Autorizações que excederam as dotações	Despesa com contrapartida em receita		Outras situações	Total
		Capítulo 50, alínea *Z*), *V*) e *U*)	Sudivisão 99 e capítulo 80		
Encargos Gerais da Nação	–	15 936	18 136	–	34 072
Defesa Nacional	–	–	–	–	–
Negócios Estrangeiros	–	10 491	–	18 387	28 878
Finanças	–	–	–	14 889	14 889
Administração Interna	–	–	–	–	–
Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	–	185 221	–	10 106	195 327
Justiça	–	–	–	–	–
Economia	–	987	–	–	987
Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	–	119 172	–	–	119 172
Educação	3 893	38 732	2 443	22 944	68 012
Saúde	–	358	–	–	358
Qualificação e o Emprego	–	–	–	–	–
Solidariedade e Segurança Social	–	–	–	–	–
Ambiente	–	596 982	–	–	596 982
Cultura	–	31	–	–	31
Ciência e da Tecnologia	–	–	–	–	–
Total	3 893	967 910	20 579	66 326	1 058 708
Estrutura (percentagem)	0,4	91,4	1,9	6,3	100

a.1) Retroacções relativas a autorizações que excederam as dotações orçamentais.— Como se observa no quadro, relativamente ao Ministério da Educação, se a DGO não tivesse procedido à retroacção das correspondentes reposições, os valores autorizados pela respectiva delegação teriam excedido o montante orçamentado. Tal situação constitui 0,4 % do total das reposições retrotraídas e diz respeito às seguintes dotações:

Autorizações de despesa que excederam as respectivas dotações

Classificação orgânica			Designação		Total da reposição retroagida	Importância retroagida que excedia a dotação
Capítulo	Divisão	Subdivisão				
01	01	01	Gabinete do Ministro da Educação:			
			04.01.03-A — «Transferências correntes — Administrações públicas — Serviços autónomos — Diversos» (*a*)	SS	3 870 000$00	3 856 000$00
02	03	01	Estabelecimentos de educação e ensinos básico e secundário:			
			01.01.06-B — «Pessoal em qualquer outra situação — Pessoal diverso» (*b*)	SA	165 600$00	37 130$00
			Total		4 035 600$00	3 893 130$00

(*a*) Reposição efectuada pelo Instituto de Inovação Educacional.
(*b*) Reposição efectuada pela Escola Secundária Romeu Correia (Feijó), totalizando a guia de reposição, integralmente retroagida, 22 966 799$, referente a várias rubricas.

SS — Serviços simples.
SA — Serviços com autonomia.

As reposições foram efectuadas em 8 e 13 de Janeiro de 1998, ainda durante o período complementar para a realização da despesa.

a.2) Retroacções relativas a despesas com contrapartida em receita. — Conforme se assinalou anteriormente, do total de reposições retroagidas, 967 909 contos (91,4 %), referem-se à retroacção dos saldos das dotações do capítulo 50 — «Investimentos do Plano», de alíneas com a classificação económica *Z*), *V*) *e U*), respectivamente, «Com compensação receita — CEE», «Com compensação receita — CEE — Outras» e «Com compensação receita — CEE — FSE». Estas dotações estão sujeitas a duplo cabimento, sendo a contrapartida da despesa constituída por verbas de fundos comunitários, a converter em receita orçamental ([162]).

Desse valor retroagido, 596 981 contos (61,7 %), respeitam aos serviços dependentes do Ministério do Ambiente, 185 221 contos (19,1 %) aos do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, 119 172 contos (12,3 %) aos do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, representando os restantes 66 535 contos (6,9 %).

A situação é idêntica à analisada nos dois últimos pareceres. Assim, e atendendo às informações então prestadas pelos serviços da DGO (14.ª Delegação), durante a preparação do parecer sobre a CGE/95, a retroacção visa equiparar o valor das verbas comunitárias que passam a constituir receita orçamental de 1997 à sua utilização pelos serviços utilizadores,

([162]) Nos termos da circular da DGO n.º 1247-A (instruções sobre o controlo da execução do Orçamento do Estado para 1997): «As dotações inscritas no capítulo 50 sob rubricas de 'compensação em receita subordinadas às alíneas *U*), *V*) e *Z*) só poderão ser disponibilizadas após ter sido confirmada pela DGT a efectiva entrada da receita'.» Estas classificações económicas são utilizadas nos orçamentos dos serviços que têm apenas autonomia administrativa, integrados no Orçamento do Estado, para distinguir nas dotações dos respectivos programas do capítulo 50, a comparticipação comunitária da comparticipação nacional (esta classificada através da alínea *Y*). Para a disponibilização destas verbas, a Delegação da DGO oficia à DGT, para que proceda à cativação da verba (entrada na conta de operações de tesouraria «Verbas cativas para o OE/97», para posterior entrada em receita orçamental, por saída dessa conta), procedendo à autorização após a confirmação pela DGT.

através da correcção da despesa orçamental relativa a essas alíneas *Z*), *V*) e *U*) aos valores efectivamente pagos e da contabilização da correspondente receita orçamental nesses mesmos montantes.

Ainda no que respeita ao acerto de despesas com contrapartida em receita, no quadro referenciado verifica-se que 20 580 contos (isto é, 1,9 % das reposições retrotraídas) se reportam à retroacção de reposições relativas a despesas com contrapartida em receitas próprias.

Deste valor, 18 136 contos (88,1 %), respeitam à retroacção da reposição efectuada pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas referentes ao capítulo 80 — «Contas de ordem», respeitante à «regularização do saldo de contas de ordem de 1997». A parte restante dessas reposições, no valor de 2444 contos (11,9 %) refere-se à reposição de verbas de vários serviços do Ministério da Educação, com autonomia apenas administrativa, inscritas na correspondente subdivisão 99 — «Despesas com compensação em receita — Com transição de saldos».

a.3) Retroacção de outras reposições. — Relativamente ao valor residual referenciado no quadro em «Outras situações», totalizando 66 326 contos (6,3 % das retroacções), referem-se à reposição de saldos de vários serviços, não incluídos no capítulo 50 — «Investimentos do Plano» nem provenientes de receitas próprias. Por serviços, essas reposições respeitam ao Instituto da Cooperação Portuguesa, 18 387 contos (Ministério dos Negócios Estrangeiros), à ADSE, 14 889 contos (Ministério das Finanças) e a vários serviços integrados no Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, em relação aos quais se têm verificado retroacções de reposições ao longo dos anos, de valores pouco significativos, e que totalizam 10 106 contos em 1997. Relativamente à verba do Ministério da Educação, trata-se fundamentalmente da já referida reposição efectuada pela Escola Secundária de Romeu Correia.

b) *Transferência de saldos de receitas consignadas*. — À semelhança das restantes operações de encerramento da CGE de 1997, os movimentos relativos à transferência de saldos de receitas consignadas foram apurados pela DGO e remetidos à DGT para que esta os registasse na respectiva tabela (na parte relativa às receitas orçamentais) e na contabilidade do Tesouro (para a totalidade da movimentação, sendo que a parte relativa às receitas orçamentais foi incluída na receita escritural afecta à área do cofre do Tesouro).

Os saldos apurados no termo da execução orçamental relativos a receitas consignadas não utilizadas pelas entidades às quais se encontravam afectas foram transferidos para a conta de terceiros designada por «Operações de Regularização de Escrita Orçamental (OREO)»; estes movimentos são justificados pela DGO para assegurar a futura utilização daqueles saldos, na posse do Tesouro, pelos organismos com e sem autonomia financeira, sujeitos ou não ao regime de «Contas de ordem», aos quais estejam consignados.

Descreve-se de seguida o ciclo evolutivo das receitas consignadas na receita orçamental (RO) de 1997:

As receitas consignadas por utilizar que, por operações de encerramento da CGE anterior, tinham sido transferidas da RO de 1996 para a conta de OREO, foram desta conta transferidas para a RO de 1997 inscrita na tabela da DGT de acordo com a seguinte discriminação:

Outras receitas de capital relativas a saldos da gerência anterior na posse do Tesouro por receitas consignadas a serviços sem autonomia financeira (SSAF) no valor de 7 248 805 158$90 (mais 8,2 % do que no ano anterior);

Receitas correntes e de capital relativas a saldos da gerência anterior na posse do Tesouro por receitas consignadas ao Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) no valor de 1 143 352 678$80 (mais 7,9 % do que no ano anterior);

Contas de ordem relativas a saldos da gerência anterior na posse do Tesouro por receitas consignadas a serviços com autonomia financeira (SCAF) no valor de 12 413 036 739$50 (mais 4,9 % do que no ano anterior);

Em 1997, a cobrança de receitas consignadas continuou a ser registada nas tabelas das áreas relativas aos serviços que arrecadaram essas receitas.

Através de operações de encerramento da CGE de 1997 foram transferidos 28,8 milhões de contos para a conta de OREO, provenientes do abate à RO inscrita na tabela da DGT:

De receitas correntes e de capital consignadas a SSAF, no valor de 15 011 217 295$ (que registaram um crescimento de 78,9 % apesar das receitas consignadas ao FRDP terem permanecido na RO de 1997; destas deduções são de destacar a de 2,2 milhões de contos ao IVA, a de 4,8 milhões a taxas diversas e a de 3,2 milhões a transferências correntes e de capital consignadas à segurança social;

De contas de ordem por receitas consignadas a SCAF, no valor de 13 760 573 711$50 (mais 10,9 % do que os saldos transitados de 1996 para 1997), destacando-se os saldos do Fundo de Turismo (no valor de 2,3 milhões de contos) e do Instituto Nacional de Emergência Médica (8,1 milhões de contos).

As operações descritas no ponto 3 continuam sujeitas a crítica pela forma como se processaram, uma vez que não constituindo rectificações de quantias indevidamente escrituradas (estornos), o abate de receitas efectivamente cobradas contraria a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE).

Estas «Operações de regularização» foram exclusivamente registadas na tabela da DGT e mereceram da DGO tratamento e relevação específicos no ponto 4.4.2 do relatório da CGE e nos quadros 4.4.2-B a 4.4.2-D, continuando esta Direcção-Geral a considerar ser essa a forma de levar em consideração as recomendação efectuadas pelo Tribunal de Contas.

No entanto, e como o Tribunal já referiu em anteriores pareceres, a DGO não eliminou nem corrigiu o procedimento criticado, mas apenas o explicitou e evidenciou os efeitos da sua execução, dando-lhes maior transparência.

A transferência dos saldos continua a não se restringir às receitas consignadas a organismos sujeitos ao regime de «Contas de ordem», como prevê o n.º 6 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 459/82, de 26 de Novembro; na CGE de 1997, apenas 47,8 % dos 28,8 milhões de contos transferidos para OREO foram provenientes do capítulo de «Contas de ordem», tendo as restantes importâncias sido transferidas das receitas consignadas a SSAF que foram previamente escrituradas como receitas do Estado.

Solicitada a pronunciar-se sobre o presente texto do parecer, a DGO informou que:

> *Conforme já comentado em anteprojectos de parecer a Contas do Estado de anos anteriores, não entendemos o porquê do tratamento diferenciado que o Tribunal pretende dar aos organismos sujeitos aos regime de «Contas de ordem» e aos dos organismos dotados apenas de autonomia administrativa, quando a consignação da receita e a permissão para utilização dos saldos está prevista na lei, em ambos os casos.*

Quanto a esta questão, o Tribunal esclarece não pretender dar qualquer tratamento diferenciado entre os referidos organismos, uma vez que critica as transferências dos saldos por serem contrárias ao disposto na LEOE e não pela natureza dos organismos aos quais as receitas transferidas se encontrem afectas; os dados apresentados destinam-se a quantificar a distribuição dos saldos e a evidenciar o progressivo crescimento dos saldos de receitas consignadas devido a «outra razão especial» (que não a autonomia financeira) referida no n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro; note-se que, no relatório da CGE, a DGO também distinguiu as transferências dos saldos afectos a organismos sem autonomia financeira dos afectos a organismos sujeitos ao regime de «Contas de ordem».

Por outro lado, o crescimento destes saldos em 1997 (38,3 %) foi muito superior ao do ano anterior, com especial incidência para a evolução registada nas receitas consignadas a SSAF (78,9 %); o sistemático crescimento dos saldos de receitas consignadas revela uma progressiva incapacidade dos serviços beneficiários em utilizar os fundos que lhes foram atribuídos e põe em causa o critério de atribuição (por demasiado extensivo), não devendo ser esquecido que a não permanência destes saldos na receita orçamental implica aumento do défice orçamental e das necessidades de financiamento do mesmo (supridas pelo recurso a dívida pública).

A redução da RO para salvaguarda de saldos a favor dos serviços aos quais estejam consignados é ainda menos admissível se os saldos resultarem da não utilização de receitas próprias desses serviços na cobertura das respectivas despesas, por prévia afectação de transferências do Orçamento do Estado a essa finalidade.

c) *Registo das necessidades de financiamento*. — A última operação de encerramento da CGE consiste normalmente em transferir o valor das necessidades de financiamento calculado pela DGO (diferencial entre despesa orçamental e receita orçamental efectiva), de contas de terceiros relativas a empréstimos contraídos pelo Estado para receita não efectiva (passivos financeiros).

A movimentação relativa ao período complementar de 1997 fez as necessidades de financiamento (4 502 288 941 377$10) excederem os saldos disponíveis de dívida pública em 19 725 214 685$10, tornando necessário antecipar o registo desta importância em passivos financeiros (como resultante de empréstimos internos afectos a 1997), quando a mesma só deu entrada na tesouraria do Estado em 1998; esta antecipação não evitou um saldo activo no montante e para as contas referidas, após o encerramento da Conta Geral do Estado (CGE) e da contabilidade do Tesouro (CT) de 1997.

Para além da referida operação, a movimentação de fundos registada nas contas destinadas ao registo de dívida pública permitiu concluir que

96,8 % dos 4629 milhões de contos disponíveis foram afectos às necessidades de financiamento orçamental como provenientes do produto:

De empréstimos externos contraídos em 1997 (643,9 milhões de contos);
De empréstimos internos autorizados em 1996 mas só emitidos em 1997 (17,5 milhões);
De empréstimos internos contraídos em 1997 (1306,2 milhões);
Da emissão de Bilhetes do Tesouro em 1997 (2256,1 milhões);
Da venda de certificados de aforro em 1997 (278,6 milhões).

d) *Outras operações de encerramento da CGE.* — Para além das operações de encerramento previamente analisadas, a DGO solicitou ainda à DGT o lançamento nas receitas orçamentais da respectiva tabela, de diversas importâncias provenientes de contas incluídas na classe de terceiros da contabilidade do Tesouro; estes movimentos encontram-se descritos na análise efectuada à área da DGT relativamente ao circuito da receita escritural.

10.1.2 — Apuramento dos saldos de encerramento

a) *Em documentos (receitas por cobrar).* — O saldo de encerramento resultante da movimentação documental que transita para o ano seguinte é constituído pelo valor das receitas liquidadas em 1997 ou em anos anteriores que não foram cobradas nem anuladas até ao final desse ano; na CGE, este saldo não expressa, como deveria, o valor dos créditos detidos pelo Estado sobre terceiros no respeitante a receitas orçamentais, porque:

A generalização do mero registo das cobranças (como receitas eventuais) elimina a explicitação da maioria das dívidas, uma vez que as respectivas liquidações não são registadas na CGE;
A maior parte das receitas virtuais (que ainda subsistem) tem sido anulada ou permanece por cobrar indefinidamente, assimilando estas receitas a créditos de cobrança muito duvidosa;
Apesar das recomendações feitas pelo Tribunal em anteriores pareceres, os valores das receitas por cobrar registados na CGE continuaram a apresentar divergências face aos saldos registados nas tabelas, voltando estas últimas a apresentar saldos de abertura do ano com divergências face aos de encerramento do ano anterior, devido a alterações efectuadas depois de encerrada a CGE no âmbito da qual essas alterações deveriam ter lugar.

Sobre esta matéria, a DGO revela não vislumbrar qualquer fundamento para o conteúdo da primeira das razões previamente referidas porque, tratando o presente texto das operações de encerramento da Conta, *«o registo destas cobranças como receitas eventuais, em nosso entender, não tem rigorosamente nada a ver com as dívidas ao Estado (receitas por cobrar)».*

O Tribunal esclarece que não se referia às operações de encerramento mas ao saldo de encerramento das receitas por cobrar e reitera que a principal razão para este saldo não expressar, como deveria, o valor dos créditos detidos pelo Estado sobre terceiros, no respeitante a receitas orçamentais, é a generalização do mero registo das cobranças (como receitas eventuais) porque, devido a esse procedimento, se excluem da CGE, as respectivas liquidações.

No quadro seguinte procede-se à classificação económica (por capítulos) das receitas por cobrar em 31 de Dezembro de 1996 e de 1997, de acordo com os valores das tabelas que foram apurados pelos serviços do Tribunal:

Designação	Em 31 de Dezembro de 1996		Em 31 de Dezembro de 1997		Variação 1996-1997 (percentagem)
	Valor	Estrutura (percentagem)	Valor	Estrutura (percentagem)	
Receitas correntes	*497 820 735 059$70*	*99,28*	*477 226 037 580$20*	*99,21*	– *4,14*
Impostos directos	52 933 142 885$90	10,56	49 518 918 463$60	10,29	– 6,45
Impostos indirectos	351 207 566 283$50	70,04	342 499 397 803$00	71,20	– 2,48
Taxas, multas e outras penalidades	93 152 249 516$00	18,58	84 756 475 129$30	17,62	– 9,01
Rendimentos de propriedade	453 277 009$00	0,09	379 684 994$00	0,08	– 16,24
Transferências corrrentes	13 185 760$20	0,00	13 062 260$20	0,00	– 0,94
Venda de bens e serviços correntes	61 313 605$10	0,01	58 498 930$10	0,01	– 4,59
Receitas de capital	*48 925 288$40*	*0,01*	*42 627 667$90*	*0,01*	– *12,87*
Venda de bens de investimentos	487 500$00	0,00	487 500$00	0,00	0,00
Transferências de capital	43 774 967$90	0,01	39 969 162$90	0,01	– 8,69
Activos financeiros	4 662 820$50	0,00	2 171 005$00	0,00	– 53,44
Recursos próprios comunitários	*1 927 973 646$00*	*0,38*	*2 549 820 490$00*	*0,53*	*32,25*
Reposições	*165 261 711$20*	*0,03*	*136 951 003$50*	*0,03*	– *17,13*
Contas de ordem	*1 481 939 358$50*	*0,30*	*1 065 804 652$00*	*0,22*	– *28,08*
Total	**501 444 835 063$80**	**100,00**	**481 021 241 393$60**	**100,00**	– **4,07**

b) *Em disponibilidades (nas caixas e nas contas bancárias do Tesouro) e em aplicações.* — O saldo de encerramento respeitante à movimentação de disponibilidades nas caixas e nas contas bancárias do Tesouro e às aplicações efectuadas no Banco de Portugal foi de 607 266 509 303$80 de acordo com os valores registados na CGE; a referida movimentação foi registada na primeira classe da contabilidade do Tesouro (CT) como resultado de operações orçamentais (por contrapartida de lançamentos em contas de receitas e despesas) e não orçamentais (por contrapartida de lançamentos em contas de terceiros) e ainda dos fluxos de fundos verificados entre contas de disponibilidades (caixas e contas bancárias do Tesouro) e entre estas e as contas de aplicações.

Através do recurso à contabilidade do Tesouro foi possível confirmar a consistência do referido saldo de encerramento (entre CGE e CT) e ainda obter a desagregação do mesmo como resultante dos saldos transitados do ano anterior e da movimentação de fundos verificada na tesouraria do Estado durante 1997, a qual se apresenta no quadro que segue.

Designação	Saldo inicial		Movimento de 1997		Saldo final	
	Débito	Crédito	Débito	Crédito	Débito	Crédito
Disponibilidades e aplicações	**598 627 653 537$30**	**–$–**	**33 275 432 327 709$90**	**33 266 793 471 943$40**	**607 266 509 303$80**	**–$–**
Caixas	*225 000$00*	*–$–*	*3 131 184 573 305$70*	*3 131 184 573 305$70*	*225 000$00*	*–$–*
Caixas DGA	225 000$00	–$–	1 052 814 343 591$80	1 052 814 343 591$80	226 000$00	–$–
Caixa IVA	–$–	–$–	1 586 728 811 815$00	1 586 728 811 815$00	–$–	–$–
Caixa DGT — IR (*a*)	–$–	–$–	491 641 417 898$90	491 641 417 898$90	–$–	–$–
Depósitos no País	**74 909 232 048$80**	**–$–**	**22 814 176 253 702$70**	**22 805 018 365 126$20**	**84 067 120 625$30**	**–$–**
Banco de Portugal como Caixa Geral do Tesouro	**1 636$90**	**–$–**	**16 574 521 583 074$50**	**16 574 521 583 120$60**	**1 590$80**	**–$–**
Conta centralizadora de recebimentos	*1 636$90*	*–$–*	*16 574 521 583 074$50*	*–$–*	*16 574 521 584 711$40*	*–$–*
Caixa DGT — Outros valores	1 636$90	–$–	11 901 894 557 846$80	–$–	11 901 894 559 483$70	–$–
Transferências de contas bancárias do Tesouro	–$–	–$–	4 672 627 025 227$70	–$–	4 672 627 025 227$70	–$–
Caixa pagadora	*–$–*	*–$–*	*–$–*	*16 574 521 583 120$60*	*–$–*	*16 574 521 583 120$60*
Despesa orçamental (SIC)	–$–	–$–	–$–	288 203 845 634$50	–$–	288 203 845 634$50
Operações de tesouraria	–$–	–$–	–$–	16 286 317 737 486$10	–$–	16 286 317 737 486$10
DGT	–$–	–$–	–$–	15 572 326 903 566$80	–$–	15 572 326 903 566$80
DGCI-CA	–$–	–$–	–$–	68 138 795 800$00	–$–	68 138 795 800$00
DGCI-IR	–$–	–$–	–$–	192 668 716 308$30	–$–	192 668 716 308$30
DGCI-IVA	–$–	–$–	–$–	377 053 781 547$00	–$–	377 053 781 547$00
JCP	–$–	–$–	–$–	76 129 540 264$00	–$–	76 129 540 264$00
Outros bancos	**74 909 230 411$90**	**–$–**	**6 239 654 670 628$20**	**6 230 496 782 005$60**	**84 067 119 034$50**	**–$–**
Contas recebedoras — DGA	*14 262 793 469$00*	*–$–*	*1 052 814 430 184$10*	*1 051 791 069 445$10*	*15 286 154 208$00*	*–$–*
Contas recebedoras — IVA	*44 524 829 622$00*	*–$–*	*1 585 048 398 926$30*	*1 587 784 764 048$70*	*1 788 464 499$60*	*–$–*
Contas recebedoras — IR	*24 153 563 173$50*	*–$–*	*118 224 174 663$70*	*142 377 485 938$00*	*251 899$20*	*–$–*
Contas centralizadoras das Caixas	*15 390 549 150$80*	*–$–*	*1 528 878 492 655$90*	*1 527 023 697 958$20*	*17 245 343 848$50*	*–$–*
Contas recebedoras das TFP	*16 577 494 996$60*	*–$–*	*1 581 270 917 637$00*	*1 574 414 179 807$60*	*23 434 232 826$00*	*–$–*
Outras contas recebedoras do Tesouro	*–$–*	*–$–*	*380 410 032$00*	*380 410 032$00*	*–$–*	*–$–*
Contas recebedoras DGT-DUC	*–$–*	*–$–*	*373 037 846 529$20*	*346 725 174 776$00*	*26 312 671 753$20*	*–$–*
Depósitos no estrangeiro	**10 452 552 532$00**	**–$–**	**1 269 896 189 056$50**	**1 267 408 299 721$50**	**12 940 441 867$00**	**–$–**
Caixa moeda estrangeira — Postos consulares	*10 452 552 532$00*	*–$–*	*1 269 896 189 056$50*	*1 267 408 299 721$50*	*12 940 441 867$00*	*–$–*
Outros depósitos no estrangeiro	**441 407 057$00**	**–$–**	**266 371 557$00**	**74 607 259$00**	**633 171 355$00**	**–$–**
Caixa moeda estrangeira — Postos consulares	*441 407 057$00*	*–$–*	*266 371 557$00*	*74 607 259$00*	*633 171 355$00*	*–$–*
Caixas — Tesourarias da Fazenda Pública	**21 349 886 899$50**	**–$–**	**1 618 083 304 088$00**	**1 608 518 662 531$00**	**30 914 528 456$50**	**–$–**
Outras valores — Aplicações no Banco de Portugal	**491 474 350 000$00**	**–$–**	**4 441 825 636 000$00**	**4 454 588 964 000$00**	**478 711 022 000$00**	**–$–**
Banco de Portugal — Conta aplicações — Recursos disponíveis	*491 474 350 000$00*	*–$–*	*4 441 825 636 000$00*	*4 454 588 964 00$00*	*478 711 022 000$00*	*–$–*

(*a*) A Caixa — DGT-IR não existe fisicamente tendo sido criada na contabilidade do Tesouro para registar as importâncias depositadas nas contas recebedoras de IR abertas nas instituições de crédito.

A análise dos valores inscritos no quadro revela um crescimento de 1,4 % do saldo de encerramento, impulsionado pela subida das disponibilidades (20 %) e refreado pela descida das aplicações (2,6 %).

Deve notar-se que as aplicações resultaram dos recursos disponíveis do Tesouro transferidos da respectiva conta-corrente na qual apenas permanece depositado um valor irrelevante e que os fundos necessários para os pagamentos a efectuar pela tesouraria do Estado foram transferidos das aplicações para a CCT sempre que o saldo desta era insuficiente; nesta medida, os saldos das contas de disponibilidades respeitam a fundos ainda não centralizados no Banco de Portugal enquanto os saldos de aplicações resultam dos fundos já centralizados e ainda não utilizados.

As disponibilidades em caixas e contas bancárias do Tesouro em moeda nacional ou em divisas foram objecto de tratamento visando a discriminação e evolução dos respectivos saldos em 1997 tendo sido apurados os elementos que se seguem:

Caixas do Tesouro em serviços dependentes da DGA (Caixas DGA) e da DGCI (Caixas TFP).

Os saldos das diversas caixas do Tesouro, designadamente as dos serviços dependentes da DGAIEC (alfândegas, delegações aduaneiras e postos aduaneiros) e da DGCI (tesourarias da Fazenda Pública), foram agregados como Caixas DGAIEC e Caixas TFP no mapa IV-3-B da Conta Geral do Estado de 1997.

Conforme já havia sido referido pelo Tribunal de Contas em anteriores pareceres sobre as CGE, designadamente sobre a necessidade de uma maior transparência e clareza na apresentação das contas, a movimentação de fundos na tesouraria do Estado deveria merecer um mapa discriminando a sua composição pelas diversas entidades detentoras dos respectivos saldos.

Dado que, não obstante as observações efectuadas pelo Tribunal de Contas sobre esta matéria, se continuou a verificar a inexistência de tal discriminação, os serviços do Tribunal, com base nos elementos constantes das contas de responsabilidade dos caixas da DGAIEC e da contabilidade do Tesouro, elaboraram os quadros seguintes, onde se evidenciam os valores dos saldos em 31 de Dezembro de 1997 na posse dos caixas da DGAIEC e a discriminação e evolução dos saldos nas TFP, por área distrital:

Caixas da DGAIEC:

Caixas da DGAIEC	Saldo em 31 de Dezembro de 1997
Alfândega do Aeroporto de Lisboa	100 000$00
Alfândega de Alverca	25 000$00
Alfândega do Freixieiro	25 000$00
Alfândega de Leixões	25 000$00
Delegação Aduaneira da Covilhã	25 000$00
Alfândega de Ponta Delgada	25 000$00
Valor dos saldos na posse dos caixas da DGAIEC	225 000$00

TFP agregadas por área distrital:

TFP	Saldo inicial		Saldo final		Evolução	
	Valor	Estrutura (percentagem)	Valor	Estrutura (percentagem)	Valor	Variação (percentagem)
Aveiro	781 382 208$00	3,66	1 546 142 425$00	5,00	764 760 217$00	97,87
Beja	50 382 541$50	0,24	377 931 028$00	1,22	327 548 486$50	650,12
Braga	419 171 157$00	1,96	581 329 872$00	1,88	161 858 715$00	38,59
Bragança	95 260 948$00	0,48	45 671 275$00	0,15	– 49 589 673$00	– 52,06
Castelo Branco	121 978 936$50	0,57	181 577 919$00	0,59	59 598 982$50	48,86
Coimbra	359 421 568$50	1,68	464 816 781$00	1,50	105 395 212$50	29,32
Évora	96 874 826$00	0,45	132 344 027$00	0,43	35 469 201$00	36,61
Faro	191 718 612$00	0,90	421 483 377$50	1,36	229 764 765$50	119,84
Guarda	29 864 400$50	0,14	94 708 687$00	0,31	64 844 286$50	217,13
Leiria	359 756 192$00	1,69	424 184 187$50	1,37	64 427 995$50	17,91
Lisboa	13 021 658 720$50	60,99	18 735 312 198$50	60,60	5 713 653 478$00	43,88
Portalegre	42 938 862$50	0,20	118 308 438$00	0,38	75 369 575$50	175,53
Porto	4 740 632 132$50	22,20	4 505 749 139$50	14,57	– 234 882 993$00	– 4,95
Santarém	275 359 897$00	1,29	537 468 728$50	1,74	262 108 831$50	95,19
Setúbal	341 588 143$50	1,60	2 043 226 851$00	6,61	1 701 638 707$50	498,16
Viana do Castelo	107 877 231$00	0,51	152 481 164$00	0,49	44 603 933$00	41,35
Vila Real	77 143 370$00	0,36	106 955 072$00	0,35	29 811 702$00	38,64
Viseu	132 317 232$50	0,62	310 287 503$00	1,00	177 970 270$50	134,50
Angra do Heroísmo	51 875 320$00	0,24	44 376 123$00	0,14	– 7 499 197$00	– 14,46
Funchal	48 918 651$00	0,23	81 580 606$00	0,26	32 661 955,00	66,77
Horta	783 311$00	0,00	6 486 398$00	0,02	5 703 087$00	728,07
Ponta Delgada	2 682 638$00	0,01	2 106 656$00	0,01	– 575 982$00	– 21,47
Total	21 349 886 899$50	100,00	30 914 528 456$50	100,00	9 564 641 557$00	44,80

Relativamente às observações efectuadas pelo Tribunal sobre a necessidade dos saldos das contas das caixas do Tesouro serem discriminados na CGE, a DGT refere que tal medida:

[...] é possível e prontamente concretizável pelo Tesouro dado que estes elementos sempre existiram e estão disponíveis na conta do Tesouro simplesmente não têm sido enviados à DGO para publicação na CGE.

Dada a extensão destas listagens, pensamos assim que a CGE de 1998 já incluirá a discriminação dos saldos conforme pretendido pelo Tribunal de Contas mantendo-se, como sempre a disponibilidade do Tesouro para a apresentação dos elementos pretendidos.

Contas bancárias do Tesouro em moeda nacional.

Por motivo similar ao referido para as caixas do Tesouro foram igualmente elaborados quadros relativos à discriminação e variação dos saldos de contas bancárias do Tesouro em moeda nacional.

Contas recebedoras de Caixas da DGAIEC:

Contas bancárias relativas aos caixas da DGAIEC	Saldo em 31 de Dezembro de 1996	Saldo em 31 de Dezembro de 1997	Variação dos saldos entre 1995 e 1996
Banco Borges & Irmão	1 790 563 610$00	843 595 466$00	– 946 968 144$00
Banco Espírito Santo & Comercial de Lisboa	7 455 988$00	19 161 522$00	11 705 534$00
Banco Fonsecas & Burnay	281 811 437$00	262 269 631$00	– 19 541 806$00
Banco Nacional Ultramarino	– 74 719$00	46 563 400$00	46 638 119$00
Banco Pinto & Sotto Mayor	34 077 793$00	79 625 059$00	45 547 266$00

Contas bancárias relativas aos caixas da DGAIEC	Saldo em 31 de Dezembro de 1996	Saldo em 31 de Dezembro de 1997	Variação dos saldos entre 1995 e 1996
Banco Totta & Açores	119 475 308$00	81 096 468$00	– 38 378 840$00
Caixa Geral de Depósitos	12 007 495 504$00	13 944 253 548$00	1 936 758 044$00
Crédito Predial Português	21 935 394$00	13 010$00	– 21 922 384$00
União de Bancos Portugueses	53 154$00	9 576 104$00	9 522 950$00
Total	14 262 793 469$00	15 286 154 208$00	1 023 360 739$00

Verifica-se assim que o valor dos saldos no final do ano nas contas bancárias do Tesouro relativas aos caixas da DGAIEC, registou um aumento de cerca 1,023 milhões de contos relativamente ao valor dos mesmos no final do ano anterior.

De notar que o total dos saldos existentes no final do ano nas referidas contas bancárias — 15 286 154 208$ — representa cerca de 1,45 % do volume total das importâncias depositadas pelos caixas da DGAIEC durante o ano — idêntica à relação verificada nos dois últimos anos —, e que correspondem de um modo geral às importâncias depositadas pelos caixas no último dia útil do ano e portanto ainda não transferidas pelas entidades bancárias respectivas para a conta do Tesouro no Banco de Portugal.

Refira-se no entanto que apesar das recomendações do Tribunal de Contas à DGT efectuadas nos pareceres sobre a CGE de 1995 e 1996, na Conta Geral do Estado do ano em apreço continua a não se encontrar nenhuma referência à situação das contas bancárias abertas em nome de entidades afectas à DGAIEC, como sejam as contas bancárias em nome de diversos tesoureiros das alfândegas e dos núcleos jurídico e de leilões das direcções das Alfândegas de Lisboa e do Porto, nem tão-pouco o Tribunal recebeu qualquer comunicação ou informação da DGT nesse sentido, seja sobre se foram ou não efectivamente canceladas, quais os seus saldos à data desse movimento ou como procederam à sua movimentação na contabilidade do Tesouro.

Quanto a esta última questão, a DGT, afirmando poder referir o mesmo relativamente às estruturas locais da DGCI (quanto a contas bancárias abertas em nome dos respectivos responsáveis), respondeu que:

> *Naturalmente que estas contas não sendo movimentadas pelo Tesouro, não poderiam fazer parte das nossas contas. A sua existência fora da esfera do Tesouro deverá ser questionada às entidades que mantém essas contas e a quem as utiliza para movimentar fundos públicos. Da parte do Tesouro naturalmente a disponibilidade total para a resolução desta questão sempre que para isso for solicitado.*

As recomendações efectuadas pelo Tribunal sobre esta matéria em sucessivos pareceres, têm sido dirigidas à DGT por ser esta a entidade responsável pela gestão e controlo da tesouraria do Estado, pelo que lhe compete a tomada das medidas necessárias ao exercício desse controlo, não bastando, por isso, invocar disponibilidade para a resolução desta questão sempre que para isso for solicitada, pois tem sido precisamente essa resolução que o Tribunal tem vindo consecutivamente a recomendar.

Contas recebedoras da Caixa IVA:

Contas bancárias recebedoras de IVA	Saldo do extracto em 31 de Dezembro de 1996	Saldo do extracto em 31 de Dezembro de 1997	Variação dos saldos entre 1996-1997
BBV	79 735 705$00	55 310 917$00	– 24 424 788$00
BBI	257 958 806$00	32 529 691$00	– 225 429 115$00
BCA	10 107 128$00	2 987 819$00	– 7 119 309$00
BCP	476 795 473$00	207 481 032$60	– 269 314 440$40
BCI	99 678 097$00	13 430 373$00	– 86 247 724$00
B.EFISA	–$–	4 427 288$00	4 427 288$00
BES	791 099 397$00	176 594 135$00	– 614 505 262$00
BFE	–$–	3 375 430$00	3 375 430$00
BFB	–$–	– 34 198$00	– 34 198$00
Banco Mello	–$–	42 268$00	42 268$00
BANIF	136 865 635$00	34 022 892$00	– 102 842 743$00
BNU	1 420 095 543$00	38 499 821$00	– 1 381 595 722$00
BPSM	301 492 205$00	92 807 855$00	– 208 684 350$00
BPA	281 697 634$00	145 538 736$00	– 136 158 898$00
BTA	609 833 451$00	116 744 387$00	– 493 089 064$00
BNP	20 190 828$00	691 758 618$00	671 567 790$00
Barclays	16 063 860$00	11 977 932$00	– 4 085 928$00
CCAM	95 919 669$00	–$–	– 95 919 669$00
CGD	227 710 940$00	104 543 170$00	– 123 167 770$00
CPP	90 565 280$00	31 982 207$00	– 58 583 073$00
FINIBANCO	91 039 489$00	24 082 531$00	– 66 956 958$00
Banco Mello/UBP	734 088 852$00	–$–	– 734 088 852$00
Total	5 740 937 992$00	1 788 102 904$60	– 3 952 835 087$40

A soma dos saldos no final do ano de 1997 registou um decréscimo de cerca de 4 milhões de contos relativamente ao valor dos mesmos no final do ano anterior.

Este saldo encontra-se porém sobreavaliado, uma vez que integra «valores em trânsito» (3 191 249$) correspondentes a:

- 361 595$ creditado na conta do Banco do Brasil, em 31 de Dezembro de 1997 e transferido para o BP em 2 de Janeiro de 1998;
- 3 307 911$ do BFE transferido para o BP em 11 de Dezembro de 1997, cujo montante foi creditado na respectiva conta apenas em 31 de Março de 1998;
- 26 062$ do BFE transferido para o BP em 1 de Agosto de 1997 e retirado (crédito) da conta apenas em 26 de Março de 1998;
- 218 871$ do Generale Bank, importância transferida para o BP em 30 de Maio de 1997 mas que por não se tratar de recebimento de IVA, foi regularizada, através de pedido de estorno à Divisão de Contabilidade do Tesouro, no ano seguinte (em 13 de Maio de 1998).

O saldo final de IVA a transferir para o BP é pois realidade de 1 784 911 655$60.

Contas recebedoras de IR:

Os saldos constantes do quadro seguinte resultam de agregação efectuada, por instituição bancária, entre as contas bancárias em funcionamento

no início do ano (recebedoras de IR registado como afecto à área e tabela da DGT) e as contas activas no final do ano (recebedoras de IR por DUC registado como afecto à área e tabela da DGCI-IR):

Contas	Saldo inicial		Saldo final		Evolução	
	Valor	Estrutura (percentagem)	Valor	Estrutura (percentagem)	Valor	Estrutura (percentagem)
Banco Mello/UBP	94 462 024$00	0,39	58 003 715$50	0,22	– 36 458 308$50	– 38,60
BANIF	4 557 545 940$00	18,95	2 508 044 761$00	9,53	– 2 069 501 179$99	– 45,21
Barclays Bank	4 902 185 100$00	20,30	7 971 889 079$00	30,30	3 069 703 979$00	62,62
Banco Borges & Irmão	433 842 862$00	1,80	–$–	–	– 433 842 862$00	–
Banco Bilbao & Vizcaya	1 780 644 321$00	7,37	1 248 908 450$40	4,75	– 531 735 870$60	– 29,86
Banco Comercial dos Açores	56 998 907$00	0,24	5 031 568 571$00	19,12	4 974 569 664$00	8 727,48
Banco de Comércio e Indústria	51 292 177$00	0,21	835 097 381$00	3,17	783 805 204$00	1 528,12
Banco Comercial Português	518 484 234$00	2,15	641 992 457$50	2,44	123 508 223$50	23,82
Banco Espírito Santo	100 883 542$00	0,42	–$–	–	– 100 883 542$00	–
Banco Fonsecas & Burnay	4 785 097 942$00	19,81	–$–	–	– 4 785 097 942$00	–
Banco Fomento & Exterior	792 978$00	0,00	–$–	–	– 792 978$00	–
Banco Nacional Ultramarino	15 901 633$00	0,07	412 825$00	0,00	– 15 488 808$00	– 97,40
Banco Português do Atlântico	85 777 957$00	0,36	293 011 274$00	1,11	207 233 317$00	241,59
Banco Pinto & Sotto Mayor	165 993 626$00	0,69	240 308 502$00	0,91	74 314 876$00	44,77
Banco Totta & Açores	1 250 287 973$00	5,18	148 293 258$00	0,56	– 1 101 994 715$00	– 88,14
Crédit Lyonnais Portugal	347 777 024$00	1,44	1 547 916$00	0,01	– 346 229 108$00	– 99,55
Caixa Económica da Misericórdia de Ponta Delgada	8 807 097$00	0,04	–$–	–	– 8 807 097$00	–
Caixa Geral de Depósitos	4 745 581 566$00	19,65	6 765 054 042$00	25,71	2 019 472 476$00	42,55
Crédito Predial Português	206 819 031$00	0,86	542 525 660$00	2,06	335 706 629$00	162,32
FINIBANCO	11 604 185$50	0,05	23 576 270$00	0,09	11 972 084$50	103,17
Montepio Geral	12 783 054$00	0,05	2 689 490$00	0,01	– 10 093 564$00	– 78,96
Total	24 153 563 173$50	100,00	26 312 923 652$40	100,00	2 159 360 478$90	8,94

Contas recebedoras das Caixas TFP:

Os quadros seguintes destinam-se a evidenciar a discriminação e evolução dos saldos das contas bancárias recebedoras das TFP, por área distrital (primeiro quadro) e por instituição bancária (segundo quadro):

TFP	Saldo inicial		Saldo final		Evolução	
	Valor	Estrutura (percentagem)	Valor	Estrutura (percentagem)	Valor	Estrutura (percentagem)
Aveiro	899 238 290$60	5,42	1 330 769 282$50	5,68	431 530 991$90	47,99
Beja	13 802 434$00	0,08	17 528 505$50	0,07	3 726 071$50	27,00
Braga	685 725 698$00	4,14	692 926 478$00	2,96	7 200 780$00	1,05
Bragança	2 629 137$00	0,02	8 016 589$00	0,03	5 387 452$00	204,91
Castelo Branco	104 036 919$50	0,63	162 801 406$00	0,69	58 764 486$50	56,48
Coimbra	53 102 738$00	0,32	131 995 168$00	0,56	78 892 430$00	148,57
Évora	59 052 582$00	0,36	100 732 422$00	0,43	41 679 840$00	70,58
Faro	128 807 500$00	0,78	206 565 066$00	0,88	77 757 566$00	60,37
Guarda	1 521 796$00	0,01	3 544 066$00	0,02	2 022 270$00	132,89
Leiria	276 696 376$50	1,67	420 025 088$00	1,79	143 328 711$50	51,80
Lisboa	12 053 956 747$00	72,71	16 595 867 167$00	70,82	4 541 910 420$00	37,68
Portalegre	44 970 286$50	0,27	41 221 651$00	0,18	– 3 748 635$50	– 8,34
Porto	958 183 183$00	5,78	1 886 056 683$00	8,05	927 873 500$00	96,84
Santarém	298 725 617$00	1,80	310 761 588$00	1,33	12 035 971$00	4,03
Setúbal	319 006 208$00	1,92	932 129 327$00	3,98	613 123 119$00	192,20
Viana do Castelo	6 035 854$00	0,04	14 026 684$00	0,06	7 990 830$00	132,39
Vila Real	10 388 297$00	0,06	22 096 897$00	0,09	11 708 600$00	112,71
Viseu	96 907 639$00	0,58	121 345 687$00	0,52	24 438 048$00	25,22
Angra do Heroísmo	–$–	–	41 606 637$00	0,18	41 606 637$00	–
Funchal	548 842 786$50	3,31	393 969 164$00	1,68	– 154 873 622$50	– 28,22
Horta	–$–	–	–$–	–	–$–	–
Ponta Delgada	15 864 907$00	0,10	247 270$00	0,00	– 15 617 637$00	– 98,44
Total	16 577 494 996$60	100,00	23 434 232 826$00	100,00	6 856 737 829$40	41,36

Contas	Saldo inicial		Saldo final		Evolução	
	Valor	Estrutura (percentagem)	Valor	Estrutura (percentagem)	Valor	Estrutura (percentagem)
BANIF	229 278$00	0,00	–$–	–	– 229 278$50	– 100,00
Banco Borges & Irmão	–$–	–	– 226 814$00	–	– 226 814$00	–
Banco Comercial dos Açores	–$–	–	247 270$00	–	247 270$00	–
Banco Comercial Português	106 202 884$00	0,64	372 063 817$00	1,59	265 860 933$00	250,33
Banco Espírito Santo	1 951 466 277$00	11,77	3 092 127 446$50	13,19	1 140 661 169$50	58,45
Banco Fonsecas & Burnay	–$–	–	354 285$00	–	354 285$00	–

Contas	Saldo inicial		Saldo final		Evolução	
	Valor	Estrutura (percentagem)	Valor	Estrutura (percentagem)	Valor	Estrutura (percentagem)
Banco Fomento & Exterior	66 654 670$50	0,40	217 441 837$00	0,93	150 787 166$50	226,22
Banco Nacional Ultramarino	2 313 288 804$50	13,95	1 944 913 959$00	8,30	– 368 374 845$50	– 15,92
Banco Português do Atlântico	196 364 908$00	1,18	801 154 195$00	3,42	604 789 287$00	307,99
Banco Pinto & Sotto Mayor	10 479 262 851$50	63,21	15 583 204 082$00	66,50	5 103 941 230$50	48,71
Banco Totta & Açores	–$–	–	$50	–	$50	–
Caixa Geral de Depósitos	430 495 244$00	2,60	412 069 727$00	1,76	– 18 425 517$00	– 4,28
Crédit Lyonnais Portugal	1 870 832$00	0,01	3 580 438$00	0,02	1 709 606$00	91,38
Crédito Predial Português	1 030 283 899$10	6,21	1 008 094 129$00	4,30	– 22 189 770$10	– 2,15
UBP	1 375 348$00	0,01	– 791 546$00	–	– 2 166 894$00	– 157,55
Total	16 577 494 996$60	100,00	23 434 232 826$00	100,00	6 856 737 829$40	41,36

Contas centralizadoras dos fundos transferidos das contas recebedoras das TFP:

O quadro seguinte destina-se a evidenciar a discriminação e evolução dos saldos das contas bancárias centralizadoras dos fundos transferidos das contas recebedoras das TFP por instituição bancária:

Contas centralizadoras	Saldo inicial		Saldo final		Evolução	
	Valor	Estrutura (percentagem)	Valor	Estrutura (percentagem)	Valor	Variação (percentagem)
Banco Borges & Irmão	770 723 454$50	5,01	1 028 049 993$00	5,96	257 326 538$50	33,39
Banco Comercial dos Açores	91 611 520$00	0,60	176 533 351$00	1,02	84 921 831$00	92,70
Banco Espírito Santo	681 113 991$00	4,43	411 715 695$50	2,39	– 269 398 295$50	– 39,55
Banco Fonsecas & Burnay	3 476 113 198$00	22,59	3 402 195 832$00	19,73	– 73 917 366$00	– 2,13
Banco Fomento & Exterior	26 964 446$00	0,18	42 543 057$00	0,28	15 578 611$00	57,77
Banco Nacional Ultramarino	1 390 274 942$50	9,03	1 780 147 757$50	10,32	389 872 815$00	28,04
Banco Português do Atlântico	1 693 636 271$80	11,00	1 465 037 908$50	8,50	– 228 598 363$30	– 13,50
Banco Pinto & Sotto Mayor	1 099 277 769$00	7,14	1 251 089 899$00	7,25	151 812 130$00	13,81
Banco Totta & Açores	2 202 582 811$50	14,31	1 883 395 178$00	10,92	– 319 187 633$50	– 14,49
Caixa Económica da Misericórdia de Angra do Heroísmo	1 299 766$00	0,01	29 141 263$00	0,17	27 841 497$00	2 142,04
Caixa Geral de Depósitos — TFP	350 605 212$00	2,28	606 264 819$00	3,52	255 659 607$00	72,92
Crédit Lyonnais Portugal	324 725 342$00	2,11	331 776 667$00	1,92	7 051 325$00	2,17
Crédito Predial Português	38 593 891$50	0,25	106 447 217$00	0,62	67 853 325$50	175,81
Banco Mello	3 243 026 535$00	21,07	4 731 005 211$00	27,43	1 487 978 676$00	45,88
Total	15 390 549 150$80	100,00	17 245 343 848$50	100,00	1 854 794 697$70	12,05

Contas bancárias do Tesouro em moeda estrangeira:

Foi ainda elaborado um quadro relativo à discriminação e evolução dos saldos de contas bancárias do Tesouro em divisas à excepção das destinadas aos depósitos efectuados por serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros:

Contas	Saldo inicial		Saldo final		Evolução	
	Valor	Estrutura (percentagem)	Valor	Estrutura (percentagem)	Valor	Variação (percentagem)
Banco Borges & Irmão — Paris — Conta FRF	32 293 913$00	0,31	121 397 629$00	0,94	89 103 716$00	275,91
Banco Espírito Santo — Nova Iorque — Conta USD	207 268 119$00	1,98	1 313 294 640$00	10,15	1 106 026 521$00	533,62
Banco Fomento & Exterior — Bruxelas — Conta USD	862 032$00	0,01	–$–	–	– 862 032$00	– 100,00
Banco Fomento & Exterior — Bruxelas — Conta BEF	23 474 223$00	0,22	–$–	–	– 23 474 233$00	– 100,00
Banco Fomento & Exterior — Bruxelas — Conta DEM	2 064 600$00	0,02	–$–	–	– 2 064 600$00	– 100,00
Banco Fomento & Exterior — Bruxelas — Conta ECU	7 661 144 042$00	73,29	–$–	–	– 7 661 144 042$00	– 100,00
Banco Nacional Ultramarino — Londres — Conta GBP	10 595 992$00	0,10	9 707 740$00	0,08	– 888 252$00	– 8,38
Banco Português do Atlântico — Nova Iorque — Conta USD	140 936 190$00	1,35	112 971 357$00	0,87	– 27 964 833$00	– 19,84
Banco Português do Atlântico — Paris — Conta FRF	21 036 036$00	0,20	23 010 660$00	0,18	1 974 624$00	9,39

Contas	Saldo inicial		Saldo final		Evolução	
	Valor	Estrutura (percentagem)	Valor	Estrutura (percentagem)	Valor	Variação (percentagem)
Banco Português do Atlântico — Londres — Conta USD	416 045$00	0,00	30 958 436$00	0,24	30 542 391$00	7 341,13
Banco Português do Atlântico — Londres — Conta DEM	32 920 081$00	0,31	93 508 454$00	0,72	60 588 373$00	184,05
Banco Português do Atlântico — Londres — Conta GBP	96 189 991$00	0,92	12 843 084$00	0,10	– 83 346 907$00	– 86,65
Banco Português do Atlântico — Londres — Conta NOK	842 554$00	0,01	3 149 382$00	0,02	2 306 828$00	273,79
Banco Português do Atlântico — Londres — Conta CHF	29 709 386$00	0,28	33 167 264$00	0,26	3 457 878$00	11,64
Banco Português do Atlântico — Londres — Conta JPY	35 601 200$00	0,34	35 969 404$00	0,28	368 204$00	1,03
Banco Português do Atlântico — Londres — Conta NLG	19 664 407$00	0,19	19 414 066$00	0,15	– 250 341$00	– 1,27
Banco Português do Atlântico — Londres — Conta ECU	805 015 392$00	7,70	46 817 282$00	0,36	– 758 198 110$00	– 94,18
Banco Português do Atlântico — Madrid — Conta ESP	14 491 660$00	0,14	6 140 044$00	0,05	– 8 351 616$00	– 57,63
Banco Pinto & Sotto Mayor — Paris — Conta FRF	165 374 860$00	1,58	57 596 023$00	0,45	– 107 778 837$00	– 65,17
Banco Totta & Açores — Nova Iorque — Conta USD	149 123 042$00	1,43	70 932 811$00	0,55	– 78 190 231$00	– 52,43
Caixa Geral de Depósitos — Paris — Conta FRF	2 126 408$00	0,02	2 177 325$00	0,02	50 917$00	2,39
Banco Mello (Luxemburgo) — Conta BEF	6 413 804$00	0,06	5 018 651$00	0,04	– 1 395 153$00	– 21,75
Banco de Cabo Verde — Conta CUE	2 997 777$00	0,03	3 044 650$00	0,02	46 873$00	1,56
Banco Financial Português — São Paulo	148 615 243$00	1,42	8 017 258$00	0,06	– 140 597 985$00	– 94,61
Mercatile Lisbon Bank — Joanesburgo — Conta ZAR	2 094 036$00	0,02	5 103 740$00	0,04	3 009 704$00	143,73
Berliner Hand. und Frankfurt B. — Francoforte — Conta DEM	15 107 035$00	0,14	10 274 718$00	0,08	– 4 832 317$00	– 31,99
Chase Manhattan Bank — Nova Iorque — Conta USD	1 149 580$00	0,01	–$–	–	– 1 149 580$00	– 100,00
Chemical Bank/Chase Manhattan B. — Nova Iorque — Conta USD	7 354 879$00	0,07	31 229 723$00	0,24	23 874 844$00	324,61
Dresdner Bank — Francoforte — Conta DEM	16 036 975$00	0,15	5 427 789$00	0,04	– 10 609 186$00	– 66,15
Norges Bank — Oslo — Conta NOK	1 223 807$00	0,01	–$–	–	– 1 223 807$00	– 100,00
Scandinaviska Enskilda Bank — Estocolmo — Conta SEK	2 107 526$00	0,02	1 625 628$00	0,01	– 481 898$00	– 22,87
Société de Banque Suisse — Bale — Conta CHF	19 867 064$00	0,19	9 363 909$00	0,07	– 10 503 155$00	– 52,87
The Industrial Bank of Japan Ltd — Tóquio — Conta JPY	8 442 878$00	0,08	8 852 509$00	0,07	409 631$00	4,85
Banco Internacional do Funchal — Cayman — Conta DEM	5 818 842$00	0,06	5 913 471$00	0,05	94 629$00	1,63
Banco Português do Atlântico — Londres — Conta ITL	23 964 740$00	0,23	27 743 746$00	0,21	3 779 006$00	15,77
Banco Português do Atlântico — Nova Iorque — Conta AUD	4 634 043$00	0,04	3 068 010$00	0,02	– 1 566 033$00	– 33,79
Banco Internacional — São Tomé e Príncipe — Conta STD	36 112 820$00	0,35	56 895 529$00	0,44	20 782 709$00	57,55
Banco de Moçambique em conta com Tesouro	22 871 432$00	0,22	25 819 958$00	0,20	2 948 526$00	12,89
Banco Central da Guiné-Bissau em conta com Tesouro	6 567$00	–	4 625$00	–	– 1 942$00	– 29,57
Banco Nacional de São Tomé e Príncipe em conta com Tesouro	130 372$00	–	149 555$00	–	19 183$00	14,71
Banco Standard Totta Moçambique — Maputo — Conta meticais	5 944 924$00	0,06	3 956 383$00	0,03	– 1 988 541$00	– 33,45
Banco Popular de Angola — Luanda — Conta com Tesouro	670 508 015$00	6,41	670 508 015 00	5,18	–$–	–
Caixa Geral de Depósitos — Lisboa — Conta XEU	–$–	–	10 048 878 642$00	77,65	10 048 878 642$00	–
Caixa Geral de Depósitos — Lisboa — Conta BEF	–$–	–	16 489 757$00	0,13	16 489 757$00	–
Total	10 452 552 532$00	100,00	12 940 441 867$00	100,00	2 487 889 335$00	23,80

10.2 — Resultados da execução orçamental

10.2.1 — Operações orçamentais

Na Conta Geral do Estado, os resultados finais de execução orçamental em 1997, considerando as alterações introduzidas até final do ano, foram, em valores globais, os seguintes:

(Em milhões de contos)

	Valores
1 — Total da receita cobrada	9 955,8
2 — Empréstimos utilizados (*a*)	– 4 502,3
3 — Total da receita efectiva	5 453,5
4 — Total da despesa efectuada	9 955,8
5 — Amortizações da dívida pública (*b*)	– 4 022,4
6 — Total da despesa efectiva	5 933,4
Total (3) — (6)	– 479,9

(*a*) Engloba 4488,7 provenientes de empréstimos contraídos ao abrigo da Lei do Orçamento para 1997, e o saldo do produto dos empréstimos contraídos ao abrigo da LO/1996, no valor de 13,6 milhões de contos.

(*b*) As que constam dos mapas de execução orçamental da CGE, embora se encontrem subavaliadas (cf. o ponto 7.5 do capítulo VII — «Dívida pública»). No entanto, não constituindo as amortizações despesas efectivas, tal subavaliação não afecta o défice orçamental.

Como se verifica, o défice orçamental registado na Conta Geral do Estado em 1997 foi de 479,9 milhões de contos, inferior ao valor previsto no Orçamento (567 milhões de contos) em 87,1 milhões de contos.

Em relação a 1996, em que o défice atingiu 706,2 milhões de contos, ter-se-á registado uma diminuição de 226,3 milhões de contos, o que representa um decréscimo de 32,1%.

No entanto, de acordo com o que ficou descrito ao longo deste parecer, verificam-se situações em que os valores das despesas e receitas efectivas apresentadas na Conta não se encontram correctamente apurados.

Entre outros, no âmbito das despesas, salienta-se, pela sua expressão, como foi referido no capítulo VII — «Dívida pública», no âmbito da aplicação do produto dos empréstimos, a liquidação de encargos por operações de tesouraria, utilizando o produto de empréstimos emitidos no ano, relativos à assunção de passivos e a regularizações diversas previstas nas Leis do Orçamento de 1996 e 1997, no valor de 50,489 milhões de contos, compreendendo 41,995 milhões de contos referentes a operações autorizadas durante o ano e 8,494 milhões respeitantes a operações autorizadas em 1996, encargos que, nos termos da lei, designadamente o artigo 18.º da Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, deveriam ter sido pagos por via orçamental.

No respeitante às receitas, verifica-se pelo mapa de desenvolvimento das operações de tesouraria, terem sido arrecadadas em 1997 mais-valias no valor de 18,425 milhões de contos, e transitado de 1996 mais-valias no valor de 40,119 milhões de contos, no montante total de 58,544 milhões de contos, do qual apenas foram contabilizados em receita do Estado 15 milhões de contos.

10.2.2 — Financiamento da execução orçamental

De acordo com os elementos constantes do ponto 7.4 — «Aplicação do produto dos empréstimos», do capítulo VII — «Dívida pública», o produto dos empréstimos emitidos ao abrigo da Lei do Orçamento para 1997 totalizou 4595,4 milhões de contos. Deste montante 4519,4 milhões de contos resultaram de emissões efectuadas no decurso do ano e 76 milhões de contos de emissões efectuadas no período complementar.

Considerando o saldo de 13,6 milhões de contos transitado do ano anterior, o montante disponível para aplicações em 1997 totalizou 4609,1 milhões de contos.

Deste valor foram aplicados no financiamento de despesas orçamentais, 4502,3 milhões de contos, e nos pagamentos por operações de tesouraria de encargos efectivos, referidos no ponto anterior, 50,5 milhões de contos, no valor global de 4552,8 milhões de contos, tendo transitado em saldo para o ano seguinte 56,3 milhões de contos.

No quadro seguinte dá-se conta da forma como foi aplicado o produto das emissões no financiamento da execução orçamental:

(Em milhões de contos)

	Valores
Dívida interna	*3 858,4*
Financiamento genérico de despesas orçamentais:	
Médio e longo prazos	1 323,7
Certificados de aforro	278,6
Bilhetes do Tesouro	2 256,1
Dívida externa	*643,9*
Financiamento genérico de despesas orçamentais	608,5
Financiamento de programas e projectos específicos (PIDDAC)	35,4
Total	**4 502,3**

XI — Fluxos financeiros entre o Orçamento do Estado e o Sector Público Empresarial

11.1 — Enquadramento

A alínea *d*) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, veio estabelecer que o Tribunal de Contas, no relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, aprecia designadamente «os fluxos financeiros entre o OE e o Sector Empresarial do Estado, nomeadamente quanto ao destino legal das receitas de privatizações».

Embora tal apreciação não estivesse prevista na anterior lei — Lei n.º 86/89 —, o Tribunal desde o parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1989 tem-se pronunciado sobre a aplicação das receitas das privatizações, apreciação que se integra no âmbito da análise do património financeiro.

No presente parecer, face ao disposto na referida alínea *d*), a análise é alargada a outros fluxos, embora de forma circunscrita, por o Tribunal não dispor ainda de um adequado sistema de informação que lhe permita uma apreciação global dos mesmos.

Assim, a análise feita no presente parecer circunscreve-se aos fluxos evidenciados como tal na CGE, e de outros que, não o estando, se dispõe de informação, resultante de acções de controlo efectuadas no âmbito da aplicação do produto de empréstimos e da dívida garantida.

Nos termos da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (Lei n.º 6/91), o Governo deve remeter à Assembleia da República, conjuntamente com a proposta de orçamento, relatório sobre as «transferências orçamentais para [...] as empresas públicas» [artigo 13º, n.º 2, alínea *c*)]. No entanto, essa informação não consta da previsão dos artigos 27.º — «Estrutura da CGE» e 29.º — «Anexos informativos» da mesma lei, pelo que não há qualquer obrigação de o Governo informar a Assembleia da República sobre as transferências efectivamente ocorridas para as empresas públicas, não constando, também por isso, da Conta Geral do Estado informação sistematizada sobre esses fluxos.

No respeitante ao ano de 1997, o Governo na sua proposta de lei n.º 60/VII (Orçamento do Estado para 1997) ([163]), previa para esse ano os seguintes fluxos financeiros com o SPE:

	(Em milhões de contos)
A nível da receita:	
Dividendos líquidos	148,5
IRS sem os dividendos	49,5
IRC	177,0
	375,0
A nível de esforço financeiro:	
Indemnizações compensatórias	34,0
Assuntos de passivos	116,0
Dotações de capital	88,0
Execução de avales	–
Novos avales	278,0
	516,0

([163]) Publicada no *Diário da Assembleia da República,* 2.ª série-A, 6.º suplemento, de 16 de Outubro de 1996.

Interessará agora analisar, dentro desse quadro previsional, os fluxos financeiros ocorridos entre o OE e o SPE.

11.2 — Fluxos financeiros do OE para o SPE

11.2.1 — Fluxos evidenciados na CGE

A Conta Geral do Estado evidencia os seguintes fluxos para o SPE, classificados nos agrupamentos económicos 05 — «Subsídios» e 08 — «Transferências de capital».

(Em milhares de contos)

Código de classificação económica	Classificação das despesas	Valor
	Despesas correntes:	
05.00.00	Subsídios:	
05.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	37 513,2
05.02.01	Instituições monetárias públicas, equiparadas ou participadas	51 880,5

(Em milhares de contos)

Código de classificação económica	Classificação das despesas	Valor
	Despesas de capital:	
08.00.00	Transferências de capital:	
08.01.01	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	23 998,0
	Total	113 391,7

Fonte. — CGE/97.

Verifica-se, assim, que o valor global das transferências do Estado para o SPE evidenciadas na CGE, ascendeu a 113,4 milhões de contos.

11.2.1. — Subsídios

As transferências classificadas como subsídios para entidades do SPE ascenderam a 89,4 milhões de contos, tendo sido processadas, como a Conta evidencia, pelos seguintes serviços:

(Em contos)

Código de classificação económica	Serviço processador	Natureza do fluxo	Empresa beneficiária	Valor
05.01.0	Direcção-Geral do Tesouro	Subsídio	RDP	(*a*) (*b*) 750 000
		Indemnização compensatória	RTP	(*a*) 10 350 000
		Indemnização compensatória	LUSA	(*a*) (*b*) 1 650 000
		Indemnização compensatória	CARRIS	(*a*) 4 570 000
		Subsídio	BRISA	(*a*) 768 900
		Indemnização compensatória	STCP	(*a*) 1 400 000
		Indemnização compensatória	CP	(*a*) 4 000 000
		Indemnização compensatória	METRO	(*a*) 1 800 000
		Indemnização compensatória	TAP	(*a*) 7 700 000
		Indemnização compensatória	SATA	(*a*) 150 000
		Indemnização compensatória	SOFLUSA	(*a*) 250 000
		Indemnização compensatória	TRANSTEJO	(*a*) 800 000
			Subtotal	34 188 900
		Subsídios à construção naval	Estaleiros Navais de Viana do Castelo	(*c*) 1 558 712
		Auxílios CECA	Siderurgia Nacional	926 255
				(*d*) 36 673 867
05.01.01	Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses.	—	Portugal — Francoforte/97	50 000
		—	Outros	13 350
				(*e*) 63 350
05.01.01	Instituto da Comunicação Social	Porte pago	CTT	776 000
				(*f*) 776 000
			Total (05.01.01)	37 513 217
05.01.01	Direcção-Geral do Tesouro	Bonificação de juros	CGD	(*g*) 24 747 655
		Bonificação de juros	BNU	(*h*) 296 827
		Bonificação de juros	IPE	8 102
		Bonificação de juros	Outros	26 512 538
		Compensação de juros	CGD	9 238
		Compensação de juros	BNU	5 703
		Compensação de juros	Outros	300 403
			Total (05.02.01)	(*i*) 51 880 466

(*a*) Verbas atribuídas pela RCM n.º 83/97, de 28 de Maio, que distribuiu por essas empresas o valor global de 34 190 milhares de contos. Apenas a BRISA não recebeu a totalidade da verba que lhe tinha sido atribuída, 770 000 contos.

(*b*) Apurou-se que os valores constantes do mapa n.º 6, anexo ao relatório da Conta Geral do Estado, como tendo sido pagos à RDP (1 575 000 contos) e à LUSA (825 000 contos) não correspondem ao atribuído pela RCM e efectivamente pago àquelas empresas.

(*c*) Os Estaleiros Navais de Viana do Castelo receberem 1 281 682 contos, tendo o remanescente, no valor de 277 030 contos sido reposto, em 1998, nos cofres do Estado.

(*d*) Valores contabilizados no capítulo 60 — «Despesas excepcionais». do Ministério das Finanças, com a CE 05.01.01.

(*e*) Valores contabilizados no capítulo 05, divisão 04 — «Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses» dos EGN, com a CE 05.01.01.

(*f*) Valor contabilizado no capítulo 05, divisão 08 — «Instituto da Comunicação Social» dos EGN, com a CE. 05.01.01.

(*g*) Inclui 238 623 contos pagos já em 1998 através da conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97».

(*h*) Inclui 67 contos pagos já em 1998 através da conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97».

(*i*) Valores contabilizados no capítulo 60 — «Despesas excepcionais». do Ministério das Finanças, com a CE 05.02.01.

Fonte. — CGE/97 e elementos fornecidos pela DGO, DGT e CNCDP.

Da análise efectuada, verificou-se que o valor evidenciado na CGE a título de subsídios para o SPE (89,4 milhões de contos) inclui transferências para entidades que não pertencem ao sector público empresarial.

Estão neste caso os subsídios processados pela Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses (EGN, capítulo 05, divisão 04), nos montantes de 53 350 contos (subdivisão 01) e 10 000 contos (subdivisão 99), dos quais apenas o subsídio processado a favor da Portugal Frankfurt 97, S. A., no valor de 50 000 contos, constitui uma transferência para o SPE.

As restantes verbas, deduzidas da parte não utilizada ([164]), que ascenderam a 12 665 contos foram processadas a favor das seguintes entidades que, como se pode verificar, não pertencem ao sector público empresarial.

A nível de esforço financeiro:	(Em contos)
Instituto Português dos Museus	2 938
Escola Preparatória de Damião de Góis (*a*)	56
Ópera Philip Glass (Expo 98)	7 786
Sociedade de Geografia	1 750
Aporvela	135
	12 665

(*a*) Subsídio de transporte para visitas de estudo.

Fonte. — Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses.

Igualmente, dos subsídios evidenciados na CGE como destinados ao SPE financeiro, e que ascendem a 51,9 milhões de contos, apenas 25,1 milhões de contos constituem transferências para entidades do sector público empresarial. Os restantes 26,8 milhões de contos foram, segundo informação da Direcção-Geral do Tesouro, processados a favor das seguintes entidades:

(Em contos)

Instituições	Bonificação de juros	Compensação de juros	Total
Banco Bilbao & Viscaya	1 954	–	1 954
Banco Borges & Irmão	1 838 614	51 551	1 890 165
Banco Comercial dos Açores	14 998	–	14 998
Banco Comércio & Indústria	23 330	–	23 330
Banco Espírito Santo	196 150	11 932	208 082
Banco Fomento & Exterior	266 909	–	266 909
Banco Fonsecas & Burnay	755 355	11 194	766 549
Banco Imobiliário de Investimento	2 419 365	–	2 419 365
Banco Internacional de Crédito	3 731 375	–	3 731 375
Banco Internacional do Funchal	577 910	–	577 910
Banco Mello Comercial	455 771	803	456 574
Banco Mello Imobiliário	57 566	–	57 566
Banco Nacional de Crédito	120 793	–	120 793
Banco Pinto & Sotto Mayor	190 775	224 923	415 698
Banco Português do Atlântico	55 175	–	55 175
Banco Totta & Açores	142 271	–	142 271
Barclays Bank	105	–	105
Caixa de Crédito Agrícola Mútuo	844	–	844
Caixa de Crédito Agrícola Mútuo de Torres Vedras	278	–	278
Caixa Económica da Misericórdia de Ponta Delgada	82	–	82
Crédito Predial Português	8 097 773	–	8 097 773
Montepio Geral de Lisboa	7 330 241	–	7 330 241
Fundo de Turismo	5 399	–	5 399
Governo da Região Autónoma dos Açores	57 619	–	57 619
Direcção-Geral do Tesouro	17 684	–	17 684
Subtotal	26 358 363	–	26 658 739
Reposto em 1998	154 202	–	154 202
Total	26 512 538	300 403	26 812 94

Fonte. — Direcção-Geral do Tesouro.

Neste sentido, recomenda-se à Direcção-Geral do Tesouro e à Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, bem como à Direcção-Geral do Orçamento a quem cabe acompanhar a execução do Orçamento do Estado, um maior cuidado na classificação das despesas, por forma a que a CGE evidencie os verdadeiros sectores institucionais beneficiários das transferências orçamentais.

A Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses, na sua resposta, concorda «com o comentário e recomendações feitos» e informa «já ter comunicado aos serviços de contabilidade as recomendações indicadas, no sentido de uma maior atenção e rigor no que toca à classificação económica das despesas».

Por seu turno, a Direcção-Geral do Tesouro informa que nos Orçamentos do Estado para 1998 e 1999 as despesas com as bonificações de juros relativas à habitação própria foram repartidas em duas classificações económicas 05.02.01 (instituições monetárias públicas) e 05.02.02 (instituições monetárias privadas), acrescentando que relativamente às restantes bonificações de juros e às compensações de juros a recomendação do Tribunal será tida em conta na preparação do OE de 2000.

A Direcção-Geral do Orçamento, na sua resposta, apenas alude às bonificações de juros, referindo que nos Orçamentos do Estado para 1998 e 1999 *«os valores assumidos pela rubrica 05.02.01 (da subdivisão orgânica 'Bonificação de juros') reflectem com precisão essa parte do fluxo financeiro a favor do sector público empresarial financeiro do Estado».*

A DGO, para além de não se pronunciar sobre as outras situações de incorrecta classificação acima referidas, no que concerne às bonificações de juros não responde de forma totalmente coincidente com o que refere a DGT, uma vez que segundo esta só no OE de 2000 a recomendação do Tribunal será tida em conta no que respeita às restantes bonificações de juros (com exclusão da habitação própria).

11.2.1.2 — Transferências de capital

As transferências de capital para as empresas públicas e participadas evidenciadas na CGE, no valor de 24 milhões de contos, referem-se, na grande maioria, a verbas consignadas no PIDDAC para investimentos a realizar por aquelas empresas.

(Em contos)

	Orçamento de funcionamento — DGTT	PIDDAC				Total
		MEPAT		MADRP — DGPA	Ministério da Cultura — Secretaria-Geral/IPLB	
		GCI	DGTT			
CP	–	8 250 000	50 000	–	–	8 300 000
REFER	–	12 725 560	–	–	–	12 725 560
ANA	–	260 000	–	–	–	260 000
Metro de Lisboa	–	540 500	245 000	–	–	785 500
Metro do Porto	–	1 050 000	–	–	–	1 050 000
Sociedade do Metro do Mondego	–	90 000	–	–	–	90 000
TRANSTEJO	–	534 227	–	–	–	534 227
CARRIS	4 926	–	122 000	–	–	126 926
Sociedade de Transportes Colectivos do Porto	11 806	–	–	–	–	11 806

([164]) E que foi reposta, no valor de 685 contos.

(Em contos)

	Orçamento de funcionamento — DGTT	PIDDAC				Total
		MEPAT		MADRP — DGPA	Ministério da Cultura — Secretaria-Geral/IPLB	
		GCI	DGTT			
Transportes Urbanos de Braga	2 000	–	–	–	–	2 000
Transportes Urbanos de Coimbra	15 500	–	–	–	–	15 500
Docapesca	–	–	–	(*a*) 14 000	–	14 000
FRIE/SULPEDIP-TIEC	–	–	–	–	82 500	82 500
Total	34 232	22 826 060	1 041 227	14 000	82 500	23 998 019

(*a*) A Docapesca recebeu 13 883 contos, tendo o remanescente, no valor de 117 contos sido reposto, em 1998, nos cofres do Estado.

Fonte. — DGO, DGTT, DGPA, Secretaria-Geral do Ministério da Cultura e IPLB.

Os apoios concedidos pela Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (DGTT) às empresas de transporte, por conta de verbas do seu orçamento de funcionamento, destinaram-se à modernização da frota.

No que respeita às transferências para as entidades do SPE de verbas consignadas no PIDDAC, identificam-se no quadro seguinte os respectivos Programas:

(Em contos)

Entidades processadoras	Empresas beneficiárias	Programas do PIDDAC	Valor
GCI	CP	Rede principal	8 250 000
		Rede complementar	–
	Metro de Lisboa	Interface do Cais do Sodré	540 500
	Metro do Porto	Sistema Metro Ligeiro AMP e obras complementares	1 050 000
	ANA	Aeroporto de Porto Santo	260 000
	REFER	Linha Sintra, Ramal Oeste e Linha Oeste	4 251 436
		Linha de Cascais	610 606
		Eixo Ferroviário Norte-Sul	3 317 252
		Nova Ponte Ferroviária sobre o Rio Douro	944 854
		Itinerários Suburbanos do Porto	1 235 999
		Reforço da estrutura da Ponte 25 Abril	835 413
		Rede principal	90 000
		Rede complementar	1 440 000
		Total (GCI)	22 826 060
DGTT	TRANSTEJO	Melhoria da Qualidade dos Serviços de Transportes Colectivos de Passageiros nas Áreas Metropolitanas.	500 000
	CARRIS		62 000
	Metro de Lisboa		200 000
	TRANSTEJO	Estudo de Enquadramento e Desenvolvimento do Sistema de Transportes.	34 227
	CARRIS		60 000
	CP	Museu Ferroviário Nacional	50 000
	Metro de Lisboa	Metros de superfície	45 000
	Sociedade Metro do Mondego		90 000
		Total (DGTT)	1 041 227
DGPA	Docapesca	Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca	14 000
Secretaria-Geral do Ministério da Cultura. IPLB	FRIE/SULPEDIP-TIEC	Iniciativa Mosaico/Desenvolvimento de Bases de Dados do Sector Cultural	62 500
		Promoção do Livro	20 000
		Total (PIDDAC)	23 963 787

Fonte. — DGO, DGTT, DGPA, Secretaria-Geral do Ministério da Cultura e IPLB.

Como se encontra evidenciado no quadro, as verbas inscritas no capítulo 50 (PIDDAC) a título de transferências para entidades do SPE, destinam-se à realização de investimentos a cargo dessas entidades, que na sua maioria pertencem ao sector dos transportes.

Relativamente à transferência para a Docapesca, no valor de 13 883 contos, a mesma foi objecto de verificação no âmbito da auditoria realizada ao Programa do PIDDAC «Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca» ([165]) e destinou-se a financiar a aquisição de equipamentos para utilização comum das organizações de produtores, por forma a serem melhoradas as condições de apoio à produção e comercialização do pescado fresco.

No respeitante às transferências para o FRIE/SULPEDIP-TIEC (Fundo de Capital de Risco para o Sector das Tecnologias de Informação Electrónica e Indústrias de Conteúdos Culturais) processadas por serviços do Ministério da Cultura (Secretaria-Geral e Instituto Português do Livro e das Bibliotecas) por conta de dois Programas distintos do PIDDAC, as mesmas respeitam à subscrição inicial do capital daquele Fundo (50%) por parte daquelas entidades.

Nesse sentido, a classificação da despesa com a subscrição inicial do capital daquele Fundo como «Transferência de capital» é incorrecta, na medida em que essa despesa constitui um activo financeiro, pelo que deveria ter sido classificada na rubrica 09.07.00 – «Outros activos financeiros».

Ouvidos sobre esta questão a Secretaria-Geral do Ministério da Cultura e o Instituto Português do Livro e das Bibliotecas, a primeira entidade referiu o seguinte:

> *[...] os serviços de contabilidade desta Secretaria-Geral, face à especificidade do assunto e à sua não participação nos procedimentos iniciais, efectuaram o respectivo processamento de acordo com as informações e despachos recebidos sem no entanto se aperceberem da incorrecção existente na classificação orçamental.*

Por seu turno, o IPBL, na sua resposta, vem referir que concorda com a observação formulada.

([165]) Cf. o capítulo VI, ponto 6.2.2.1.

11.2.1.3 — Execução de avales

Embora a dotação inscrita no Orçamento do Estado para ocorrer aos pagamentos em execução de avales prestados pelo Estado, não identifique o sector institucional, verificou-se que por conta dessa dotação foram pagos 519 618 contos para regularização do capital [300 000 contos ([166])] e dos juros (219 618 contos) em dívida de um empréstimo obrigacionista emitido pela LISNAVE em 1991.

11.2.2 — Fluxos não evidenciados na CGE

Para além dos fluxos para o SPE evidenciados na conta de execução orçamental, e conforme foi já referido no ponto 7.4.1.1.3.1, foram, no decurso de 1997, assumidos passivos de sociedades anónimas de capitais públicos e participadas, ao abrigo do artigo 61.º da Lei do Orçamento para 1997, no valor de 41 988 milhares de contos.

Foram ainda transferidas verbas no valor global de 7000 contos com vista à regularização em 1997 de responsabilidades referentes à CTM e CNN.

O quadro seguinte evidencia esses fluxos no valor global de 41 995 milhares de contos, os quais ocorreram por operações de tesouraria:

(Em contos)

Entidades	Valor
Assunção de passivos:	
TAP — Transportes Aéreos Portugueses	40 000 000
FEIS — Fábrica-Escola Irmãos Stephens	437 514
CRCB — Companhias Reunidas de Congelados de Bacalhau	1 550 521
Subtotal	41 988 035
Regularização de responsabilidades:	
Ex-CTM — Companhia Portuguesa de Transportes Marítimos, E. P.	7 062
Ex-CNN — Companhia Portuguesa Nacional de Navegação, E. P.	–
Subtotal	7 062
Total	41 995 097

Fonte. — Direcção-Geral do Tesouro.

Outros fluxos não evidenciados de forma directa na conta de execução orçamental respeitam às novas aplicações de capital no sector produtivo com parte do produto das receitas provenientes das reprivatizações, que foram objecto de análise no ponto 8.4 e que constituíram fluxos para as seguintes entidades do SPE:

(Em contos)

Entidades	Valor
Aumentos de capital estatutário:	
Metropolitano de Lisboa	55 000 000
CP — Caminhos de Ferro Portugueses	60 493 995
REFER — Rede Ferroviária Nacional	12 500 000
Aumentos de capital social:	
CARRIS — Companhia Carris de Ferro de Lisboa	13 500 000
TRANSTEJO — Transportes do Tejo	4 000 000
RTP — Radiotelevisão Portuguesa	14 000 000
ANAM — Aeroportos e Navegação Aérea da Madeira	470 000
STCP — Sociedade de Transportes Colectivos do Porto	5 000 000
EDIA — Empresa de Desenvolvimento de Infra-Estruturas do Alqueva	4 600 000
EMPORDEf — Empresa Portuguesa de Defesa	3 000 000
NLP — Agência de Notícias de Portugal	470 000
JAE — Construções	8 450 000
FIEP — Fundo de Internacionalização de Empresas Portuguesas	8 000 000
GESTNAVE — Prestação de Serviços Industriais	21 990 000
Subtotal	211 473 995
Concessão de empréstimos:	
TRANSGÁS — Sociedade Portuguesa de Gás Natural	375 000
Total	211 848 995

Fonte. — Fundo de Regularização da Dívida Pública.

Em suma, para além das indemnizações compensatórias atribuídas a empresas dos sectores da comunicação social e dos transportes, prestadoras de serviço público, ao abrigo da RCM n.º 83/97, de 28 de Maio, previstas no relatório referido no início do presente capítulo, houve outros fluxos para empresas do SPE, para igualmente as compensar de determinados encargos a que ficaram obrigadas (caso do porte pago aos CTT e das compensações e bonificações de juros às instituições de crédito públicas, no valor de, respectivamente, 0,8 e 25,1 milhões de contos).

Por outro lado, naquele relatório não foram incluídas as transferências de capital para as empresas públicas e participadas que, na sua maioria, se destinaram ao financiamento de investimentos incluídos no PIDDAC realizados por aquelas empresas, e que ascenderam, em 1997, a cerca de 24 milhões de contos.

Relativamente aos novos avales, previstos pelo Governo, no valor de 278 milhões de contos, os mesmos não foram tratados no presente capítulo, em virtude de, no momento da sua concessão, não constituírem fluxos para as empresas.

Refira-se, no entanto, que, conforme se encontra evidenciado nos quadros constantes dos pontos 7.6.2.1.1 e 7.6.2.1.2, foram avalizadas pelo Estado operações de crédito realizadas por entidades do SPE no valor global de 226,7 milhões de contos (104, na ordem interna, e 122,7, na ordem externa).

No quadro seguinte, compara-se o esforço financeiro previsto e o que foi apurado pelos Serviços de Apoio do Tribunal:

(Em milhões de contos)

	Previsão (1)	Montante apurado (2)	Diferença (2) – (1)
Indemnizações compensatórias	34,0	(*a*) 62,6	+ 28,6
Transferências de capital	–	(*b*) 24,0	+ 24,0
Assunções de passivos	116,0	42,0	– 74,0
Dotações de capital	88,0	(*c*) 211,8	+ 123,8
Execução de avales	–	0,5	+ 0,5
Novos avales	278,0	226,7	– 51,3
Total	516,0	567,6	+ 51,6

(*a*) Inclui outros subsídios para além dos que foram objecto de distribuição por RCM.
(*b*) Fluxos não previstos no relatório que acompanhou a proposta de lei do Orçamento.
(*c*) Inclui o empréstimo à TRANSGÁS.

11.3 — Fluxos financeiros do SPE para o OE

As receitas orçamentais provenientes do sector público empresarial, e identificadas como tal na CGE, constam do quadro seguinte:

(Em contos)

	Sociedades não financeiras	Instituições de crédito	Empresas de seguros	Total
Juros	879 642	969 373	–	1 849 015
Dividendos e participação nos lucros	151 842 764	25 125 000	668 455	177 636 219
Transferências correntes	49 505	1 868	3 485	54 858
Transferências de capital	15 877	–	–	15 877
Títulos a médio e a longo prazos	60	–	–	60

([166]) Cf. o capítulo VII – «Dívida Pública», ponto 7.6.3.1

(Em contos)

	Sociedades não financeiras	Instituições de crédito	Empresas de seguros	Total
Empréstimos a médio e a longo prazos	2 560 914	464 079	–	3 024 993
Alienação de partes sociais de empresas	825 873 119	–	–	825 873 119
Total	981 221 881	26 560 320	671 940	1 008 454 141

Fonte. — CGE/97.

As receitas de alienação de partes sociais de empresas, no valor de 825,9 milhões de contos, foram tratadas no capítulo anterior, e englobam, como foi referido, para além das receitas provenientes das privatizações directamente realizadas pela DGT, o produto das vendas a outros entes públicos, das vendas em bolsa de títulos sujeitos ao regime da Lei n.º 71/88, e das privatizações relativas a anos anteriores.

Aquele valor distribui-se da seguinte forma:

(Em contos)

Entidades	Montante apurado	Valor constante da CGE
CIMPOR — Cimentos de Portugal	45 303 649	
Portugal Telecom	366 833 558	
EDP — Electricidade de Portugal	337 083 740	
Tabaqueira	33 150 000	
Sociedade Águas do Luso	1 471	
CONFRAMPOR — Sociedade Franco Portuguesa Controle	315 441	
EMPORDEF — Empresa Portuguesa de Defesa	185 243	
QUIMIGAL — Química de Portugal	8 141 051	
BRISA — Auto-Estradas de Portugal	34 535 100	
ITUR	3 866	
EPSI — Empresa de Polímeros de Sines	320 000	
Total	825 873 119	825 873 119

Fonte. — Fundo de Regularização da Dívida Pública.

Relativamente aos restantes fluxos de receita, apenas se conseguiu informação mais detalhada em relação aos dividendos e às amortizações de empréstimos entregues por entidades do SPE, embora não na totalidade.

Assim, no que respeita às receitas orçamentais a título de dividendos de empresas do sector público empresarial, conseguiu-se discriminar 97,5% do respectivo valor constante da CGE.

(Em contos)

Entidades	Montante apurado	Valor constante da CGE
Sociedades não financeiras:		
PARTEST — Participações do Estado	(*a*) 81 000 000	
CIMPOR — Cimentos de Portugal	1 572 236	
TRANSMOTOR — Sociedade Comercial e Industrial de Veículos de Transpores Motores	264	
Companhia das Lezírias	(*b*) 76 168	
EDP — Electricidade de Portugal	53 970 000	
IPE — Investimentos e Participações Empresariais	1 363 932	
Portugal Telecom	10 011 549	
SIMAB — Sociedade de Instalação de Mercados Abastecedores	27 440	
Subtotal	148 021 589	151 842 764
Instituições de crédito:		
Caixa Geral de Depósitos	25 125 000	25 125 000
Subtotal	25 125 000	25 125 000
Total	173 146 589	177 636 219

(*a*) Deste montante, 15 000 000 contos correspondem à distribuição de reservas livres.
(*b*) Deste montante, 37 500 contos correspondem ao pagamento da 2.ª prestação de dividendos de 1995.

Fonte. — Direcção-Geral do Tesouro.

Relativamente ao valor constante da CGE, a título de dividendos provenientes de empresas seguradoras do SPE, 668 455 contos, apurou-se que essa importância provem do Instituto de Seguros de Portugal que, nos termos do artigo 1.º dos seus Estatutos, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 251/97, de 26 de Setembro, continuou a pertencer ao sector público administrativo, sendo «uma pessoa colectiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio», pelo que aquela receita está indevidamente classificada como oriunda do SPE.

Relativamente a esta questão, a DGO, na sua resposta, apenas se limita a referir que o «*Instituto de Seguros de Portugal, organismo dotado de autonomia administrativa e financeira, mas que só veio a integrar o subsector dos serviços e fundos autónomos em 1998*», não se percebendo qual o alcance dessa afirmação, nomeadamente qual a posição da DGO sobre a questão em causa.

No que concerne às receitas classificadas no capítulo 10 — «Activos financeiros», grupo 14 – «Empréstimos a médio e a longo prazos — Outros sectores», com origem em entidades do SPE, as mesmas respeitam à amortização de empréstimos concedidos pelo Estado àquelas entidades, tendo sido possível discriminar 93,9% do respectivo valor constante da CGE.

(Em contos)

Entidades	Montante apurado	Valor constante da CGE
Sociedades não financeiras:		
CP — Caminhos de Ferro Portugueses	2 427 351	
Docapesca — Portos e Lotas	42 211	
EDP — Electricidade de Portugal	5 649	
Subtotal	2 475 211	2 560 914
Instituições de crédito:		
Caixa Geral de Depósitos	197 293	
Banco de Portugal	168 054	
Subtotal	365 347	464 079
Total	2 840 558	3 024 993

Fonte. — Direcção-Geral do Tesouro.

Para além do montante de IRC entregue por entidades do SPE, que os Serviços de Apoio do Tribunal não dispõem de elementos, o Governo apenas considerou, no relatório já referido, como outros fluxos de receita provenientes do SPE, os dividendos, prevendo uma receita de 148,5 milhões de contos; face aos montantes apurados, que foi por defeito, pode afirmar-se que foi cobrado um valor superior à previsão.

Relativamente aos outros fluxos de receita, que aqui foram tratados, embora não de forma exaustiva, dadas as limitações de informação, o Governo, de um modo geral, não apresentou previsões.

XII — Fluxos financeiros com a União Europeia (UE)

12.1 — Enquadramento

A alínea *i*) do n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, veio estabelecer que o Tribunal de Contas, no relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, aprecia designadamente «os fluxos financeiros com a União Europeia, bem como o grau de observância dos compromissos com ela assumidos»

É, portanto, neste parecer que o Tribunal faz pela primeira vez esse tipo de apreciação, uma vez que a mesma não estava prevista na anterior lei — Lei n.º 86/89. No entanto, essa análise é circunscrita aos fluxos provenientes dos fundos estruturais no âmbito do QCA II e do Fundo de Coesão, bem como aos recursos próprios não tradicionais.

Nos termos da Constituição [artigo 106.º, n.º 3, alínea *f*)] e da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado [Lei n.º 6/91 — artigo 13.º, n.º 1, alínea *f*)], o Governo deve remeter à Assembleia da República, conjuntamente com a proposta de orçamento, relatório sobre as «transferências financeiras entre o Portugal e o exterior com incidência no orçamento». Igualmente deverá remeter relatório sobre as «transferências dos fundos comunitários e relação dos programas que beneficiam de tais financiamentos, acompanhados de um mapa de origem e aplicação de fundos» [Lei n.º 6/91 — artigo 13.º, n.º 2, alínea *h*)].

No entanto, essa informação não consta da previsão dos artigos 27.º — «Estrutura da CGE» e 29.º — «Anexos informativos» da Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, pelo que a Conta Geral do Estado não contém informação sistematizada sobre os fluxos efectivos com a União Europeia, o que dificulta a análise neste âmbito por parte do Tribunal .

No respeitante ao ano de 1997, o Governo na sua proposta de lei n.º 60/VII (Orçamento do Estado para 1997) ([167]), previa para esse ano os seguintes fluxos financeiros entre Portugal e a União Europeia:

(Em milhões de contos)

Transferências	Previsão — 1997
1 — Transferências de Portugal para a UE	**211,3**
Direitos aduaneiros e niveladores agrícolas (*a*)	*30,5*
Recursos próprios — IVA	*100,4*
Recursos próprios com base no PNB	*80,2*
Contribuições (*b*)	*0,2*
2 — Transferências da UE para Portugal	**758,0**
FEOGA — Garantia	*137,0*
Fundos estruturais (*c*)	*530,3*
FEDER	322,3
FEOGA — Orientação	69,3
FSE	138,7
Fundo de Coesão	*85,0*
IFOP	*5,7*
Saldo global (2 – 1)	**546,7**

(*a*) Inclui quotizações sobre o açúcar e isoglucose.
(*b*) Participações no capital do BEI.
(*c*) Abrange o QCA e iniciativas comunitárias.

12.2 — Fluxos financeiros de Portugal para a União Europeia

As transferências para a UE e que se destinam a financiar o orçamento da União Europeia são essencialmente constituídas pelos recursos próprios, dos quais fazem parte os recursos próprios tradicionais, os recursos próprios do IVA e os recursos próprios com base no produto nacional bruto.

Há ainda a considerar a participação no capital do BEI e as contribuições para o Fundo Europeu de Desenvolvimento.

No que respeita aos recursos próprios tradicionais, os Estados membros cobram os direitos e colocam à disposição da União Europeia 90% do valor cobrado, sendo os restantes 10% retidos e contabilizados como receita nacional, a título de encargos da cobrança.

Os recursos próprios do IVA são calculados aplicando uma taxa uniforme à base tributável do IVA, a qual foi limitada, a partir de 1995, a 50% do PNB para os Estados membros cujo PNB *per capita,* em 1991, era inferior a 90% da média comunitária, como é o caso de Portugal.

Relativamente aos recursos próprios com base no PNB, a taxa de incidência é determinada no decurso do processo orçamental, em percentagem do PNB previsional dos Estados membros, por forma a cobrir integralmente a parte do orçamento da União Europeia não financiada pelos outros recursos próprios e por outras receitas.

A compensação a favor do Reino Unido para correcção do desequilíbrio das relações financeiras entre a União Europeia e este Estado membro foi mantida na actual Decisão dos Recursos Próprios (Decisão n.º 94/728/CEE, EURATOM).

Tendo por base as estimativas apresentadas pelo Governo para as transferências para a UE e os montantes dessas transferências evidenciados na CGE, apresentam-se no quadro seguinte os respectivos valores:

Transferências de Portugal para a União Europeia em 1997

(Em milhões de contos)

Transferências	Previsão (1)	CGE (2)	(2) – (1)
Recursos próprios tradicionais	*30,5*	*34,2*	+ *3,7*
Direitos aduaneiros	–	26,1	–
Direitos niveladores agrícolas	30,5	8,0	+ 3,7
Quotizações sobre o açúcar e isoglucose	–	0,1	–
Montantes compensatórios monetários — INGA	n. d.	0,0	0,0
Contribuição financeira	*180.6*	*183.8*	+ *3,2*
Recursos próprios — IVA	100,4	104.1	+ 3,7
Recursos próprios com base no PNB	80,2	71.2	– 9,0
Compensação ao Reino Unido	n. d.	7.8	+ 7,8
Reserva monetária do FEOGA	n. d.	0,7	+ 0,7
Total	**211,1**	**218,0**	+ **6,9**

No que diz respeito às transferências de Portugal para a União Europeia houve um acréscimo em relação ao estimado de cerca de 3,2 milhões de contos, em virtude, por um lado, de não terem sido apresentadas previsões relativas à compensação ao Reino Unido e à reserva monetária do FEOGA, que totalizaram 8,5 milhões de contos, e do valor transferido a título de recursos do IVA (+3,7 milhões de contos) e, por outro lado, das transferências com base no PNB (– 9 milhões de contos do que o previsto).

12.2.1 — Recursos próprios não tradicionais

Foram objecto de verificação, na Direcção-Geral do Tesouro, as despesas relacionadas com a transferência para a União Europeia dos recursos próprios não tradicionais, cujas dotações orçamentais estão inscritas no capítulo 70 – «Recursos próprios comunitários» do orçamento do Ministério das Finanças, na divisão 02 – «Contribuição financeira», em várias alíneas da rubrica da classificação económica 04.04.01 – «Transferências correntes — Exterior — Contribuições para a UE».

A execução orçamental das dotações relativas a essas contribuições para o orçamento da União Europeia, constante da CGE, encontra-se evidenciada no quadro seguinte:

A Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI), apresenta no ano anterior, com base em elementos fornecidos

Recursos próprios não tradicionais

Execução orçamental

(Em contos)

Designação	Dotação inicial	Alteração orçamental	Dotação final	Pagamentos
Recursos próprios — IVA	91 948 200	(*a*) + 12 137 256	104 085 456	104 085 454
Recurso complementar do PNB	77 277 100	(*b*) – 6 050 667	71 226 433	71 226 432
Compensação ao Reino Unido	8 438 700	(*b*) – 640 188	7 798 512	7 798 512

([167]) Publicada no *Diário da Assembleia da República,* 2.ª série-A, 6.º suplemento, de 16 de Outubro de 1996.

(Em contos)

Designação	Dotação inicial	Alteração orçamental	Dotação final	Pagamentos
Reseserva monetária do FEOGA	1 243 700	(*b*) – 594 982	648 718	648 717
Outras reservas	1 638 000	(*b*) – 1 638 000	–	–
Total	180 545 700	+ 3 213 419	183 759 119	183 759 115

(*a*) Reforço por contrapartida da dotação provisional (3 213 419 contos) e dos saldos disponíveis nas restantes rubricas em análise (8 923 837 contos).
(*b*) Anulações no valor global de 8 923 837 contos para dar contrapartida a parte do reforço referido em (*a*).

Nota. — Despesas processadas por conta do capítulo 70 — «Recursos próprios comunitários» do orçamento do Ministério das Finanças, pela Divisão 02 — «Contribuição financeira», por várias alíneas da rubrica da classificação económica 04.04.01 — «Transferências correntes — Exterior — Contribuições para a UE».

Fonte. — CGE/97.

pelo INE, as previsões para o ano seguinte referente ao PNB. Com base nessas previsões, a União Europeia elabora o seu orçamento e estipula o montante da contribuição financeira portuguesa para o orçamento comunitário.

Assim, no final do ano de 1996 foram fixados os montantes das contribuições devidas por Portugal em 1997, valores esses que no final do ano de 1997 foram objecto de correcção, na sequência do «Orçamento rectificativo e complementar n.º 1/97 da União Europeia».

Designação	Contribuição em ECU			Taxa de câmbio	Contribuição final em PTE
	Inicial	Correcção (*a*)	Final		
Recursos próprios — IVA	470 643 148	+ 3 761 184	474 404 332	–	92 968 068 133
Recurso complementar do PNB	(*b*) 404 752 923	– 59 341 630	345 411 293	(*c*) 195,968	67 689 560 267
Compensação ao Reino Unido	43 194 327	– 3 399 505	39 794 822	–	7 798 511 678
Total	918 590 398	– 58 979 951	859 610 447	–	168 456 140 078

(a) Correcções comunicadas em Novembro de 1997 e tidas em conta no pagamento de Dezembro, em relação ao qual, face aos novos valores das contribuições, se apurou o montante em dívida, tendo em conta os montantes pagos durante o ano.
(b) Valor considerado a partir do pagamento de Fevereiro, tendo o montante da contribuição sido inicialmente fixado em 395 548 317 ecus.
(c) Taxa fixa aplicada a todas as transferências ocorridas em 1997, com excepção do pagamento de Janeiro em que se aplicou a taxa do ano anterior (195,718), embora esse pagamento tivesse sido posteriormente corrigido pela taxa de 1997.

Mensalmente, a DG XIX da Comissão Europeia indicou os valores devidos por Portugal, no mês seguinte, a título de recursos próprios do IVA, complementar do PNB e compensação ao Reino Unido, montantes que foram creditados na conta da Comissão aberta junto do Tesouro, no 1.º dia útil de cada mês.

As transferências realizadas ao longo do ano de 1997 foram efectuadas com base no regime duodecimal, embora nos primeiros meses tenham sido antecipados duodécimos. No entanto, as regras de pagamento relativamente aos recursos próprios do IVA e à compensação ao Reino Unido diferem das aplicadas aos recursos com base no PNB, como se encontra retratado no quadro seguinte:

Duodécimos transferidos

Meses	Recursos próprios do IVA — Compensação ao Reino Unido	Recurso complementar do PNB
Janeiro	3,00	1,25
Fevereiro	1,00	1,25
Março	0,75	0,50
Abril	0.25	1,00
Maio	0,60	1,00
Junho e Julho	0,70	1,00
Agosto a Dezembro	1,00	1,00
Total	12,00	12,00

Também relativamente à contribuição de Portugal para a «Reserva monetária do FEOGA», as transferências ocorridas no ano de 1997, nos meses de Fevereiro e Agosto, tiveram por base os montantes indicados pela DG XIX da Comissão Europeia.

Os pagamentos efectuados no ano de 1997 referente às rubricas em análise foram os seguintes:

Capítulo 70 — «Recursos próprios comunitários» — Divisão 02 — «Contribuição financeira»

(Em escudos)

Meses	Recursos próprios do IVA	Recurso complementar do PNB	Compensação ao Reino Unido	Reserva monetária do FEOGA	Total
Janeiro	23 028 333 909	8 064 158 907	2 113 476 822	–	33 205 969 638
Fevereiro	7 715 331 564	8 460 553 762	708 091 803	107 033 296	16 991 010 425
Março	5 764 437 276	3 304 942 535	529 044 117	–	9 598 423 928
Abril	1 921 479 092	6 609 885 068	176 348 039	–	8 707 712 199
Maio	4 611 549 821	6 609 885 068	423 235 294	–	11 644 670 183
Junho	5 380 141 458	6 609 885 068	493 774 509	–	12 483 801 035
Julho	5 380 141 458	6 609 885 068	493 774 509	–	12 483 801 035
Agosto	7 685 916 368	6 609 885 068	705 392 156	541 683 760	15 542 877 352
Setembro	7 685 916 368	6 609 885 068	705 392 156	–	15 001 193 592
Outubro	7 685 916 368	6 609 885 068	705 392 156	–	15 001 193 592

(Em escudos)

Meses	Recursos próprios do IVA	Recurso complementar do PNB	Compensação ao Reino Unido	Reserva monetária do FEOGA	Total
Novembro	7 685 916 368	6 609 885 068	705 392 156	–	15 001 193 592
Dezembro	8 422 988 083	(*a*) (5 019 175 481)	39 197 961	–	23 116 443 850
Subtotal	92 968 068 133	67 689 560 267	7 798 511 678	648 717 056	169 104 857 134
Acerto dos anos anteriores (1988-1996)	11 117 385 919	3 536 871 887	–	–	14 654 257 806
Total	104 085 454 052	71 226 432 154	7 798 511 678	648 717 056	183 759 114 940

(*a*) Reposição abatida nos pagamentos.

O pagamento no mês de Janeiro, no valor de cerca de 33,2 milhões de contos, foi efectuado por operações de tesouraria, pela conta «Antecipação de receitas — alínea *a*) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro», tendo posteriormente sido regularizada por via orçamental. Tal ficou a dever-se ao facto de não ter sido possível a DGT processar a correspondente despesa orçamental (via SIC) no 1.º dia útil de Janeiro e ser esse o compromisso estabelecido.

O montante pago no mês de Dezembro ([168]), decorreu, como já foi referido, das correcções comunicadas em Novembro, na sequência do «Orçamento rectificativo e complementar n.º 1/97 da União Europeia», e do consequente apuramento do valor em dívida, face aos novos valores fixados para as contribuições e aos montantes já pagos durante o ano.

Para além dessa correcção, relativa ao ano de 1997, foram ainda comunicadas pela Comissão Europeia outros acertos relativos a anos anteriores.

Assim, e com reflexo na despesa orçamental, foram comunicados pela Comissão Europeia, em Novembro de 1997, os ajustamentos da contribuição financeira portuguesa relativos ao período de 1988 a 1996, que implicaram pagamentos adicionais, no valor de 14 654 257 806$, referentes a:

Recursos próprios do IVA (anos de 1988 e 1996)	+ 11 117 385 919$00
Recurso complementar do PNB (anos de 1998 e 1996)	+ 3 536 871 887$00
	+ 14 654 257 806$00

Dado que a rubrica orçamental relativa aos «Recursos próprios do IVA» não apresentava dotação suficiente para fazer face a esse pagamento adicional, em Dezembro, houve necessidade de reforçar a referida rubrica em + 12 137 256 contos, por contrapartida da dotação provisional (3 213 419 contos) e dos saldos disponíveis nas restantes rubricas em análise (8 923 837 contos).

Com reflexos na receita orçamental, foram comunicadas as seguintes correcções:

Recurso complementar do PNB (anos de 1986 de 1987)	– 1 677 003$00
Compensação ao Reino Unido (ano de 1993)	– 807 364 960$00
	– 809 041 963$00

Essas importâncias foram contabilizadas como receita orçamental, a título de restituição, no capítulo 05 — «Transferências (correntes)», grupo 07 — «Exterior», artigo 01 — «Comunidades Europeias», Subartigo 01 — «Restituições».

Em suma, a execução orçamental de 1997 foi também influenciada pelas correcções feitas pela Comissão Europeia às importâncias pagas por Portugal nos 11 anos anteriores, ou seja, desde o ano da adesão.

Ouvida sobre este ponto (12.2), a Direcção-Geral do Tesouro refere que o mesmo «*não* (lhe) *suscitou qualquer comentário*».

12.3 — Fluxos financeiros da União Europeia para Portugal

12.3.1 — Âmbito de verificação

Tendo em conta que a CGE como já referido não apresenta informação sistematizada sobre os fluxos financeiros provenientes da União Europeia, a análise constante do presente documento teve como fonte a informação obtida junto dos organismos responsáveis pela gestão dos Fundos Estruturais e Fundo de Coesão e da DGT.

A verdadeira dimensão das transferências da UE para Portugal, no ano económico de 1997, e no âmbito dos Fundos Estruturais, incluindo o IFOP, e do Fundo de Coesão, só é perceptível se visualizada no horizonte temporal (1994-1999) do quadro estratégico em que integram — o PDR — já transcorrido.

Por outro lado, sendo a primeira vez que esta matéria é tratada globalmente no relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, uma visão mais alargada e abrangente só pode ser benéfica.

A análise incidiu sobre as transferências e aplicação dos diversos fundos estruturais e Fundo de Coesão, tendo por base o horizonte temporal 1994-1997 no âmbito da programação, aprovação e execução e, até 1998, no que respeita às transferências efectuadas para Portugal.

Teve-se também em consideração nesta análise uma abordagem genérica e integrada do controlo interno e externo nacional e do controlo externo comunitário no âmbito do QCA II.

Assim, neste último âmbito, este capítulo integra uma síntese das acções de controlo do TCE acompanhadas por este Tribunal.

No que respeita ao controlo externo nacional foram incluídas nos pontos 12.3.3 e 12.3.4 as sínteses das duas auditorias realizadas ao Fundo de Coesão e ao FEDER.

12.3.2 — Análise global

12.3.2.1 — Enquadramento

O Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) — 1994-1999 insere-se nas grandes opções estratégicas para este período, tendo como grandes objectivos a convergência real entre as economias portuguesa e comunitária e a promoção da coesão económica e social no plano interno.

Estes objectivos foram operacionalizados em quatro eixos, correspondentes às grandes prioridades para o desenvolvimento de Portugal:

Qualificar os recursos humanos e o emprego;
Reforçar os factores de competitividade;
Promover a qualidade de vida e a coesão social;
Fortalecer a base económica regional.

Este Plano constituiu o quadro estratégico e operativo em que baseou e desenvolveu o contrato de desenvolvimento estabelecido entre Portugal e a União Europeia para o período 1994-1999 — Quadro Comunitário de Apoio II.

O PDR previu um investimento total de 6580 milhões de contos para o período 1994-1999, o que equivalia a cerca de 28% do total do investimento da economia portuguesa previsto para esse período. Para o efeito, o Governo Português solicitou à Comissão Europeia um apoio de cerca de 3500 milhões de contos a fundo perdido, a financiar pelos fundos estruturais, incluindo o IFOP, e pelo Fundo de Coesão.

A Comissão Europeia atribuiu a Portugal no âmbito do QCA II, numa 1.ª fase, cerca de 3250 milhões de contos, sendo 2740 respeitantes dos fundos estruturais — Decisão da Comissão (n.º 94/170/CE) de 25 de Fevereiro — e os restantes 510 do Fundo de Coesão — Regulamento (CE) n.º 1164/94, do Conselho, de 16 de Maio.

A estes montantes acresceram as iniciativas comunitárias aprovadas posteriormente pela CE, ao longo deste período, e financiadas pelos fundos estruturais, perfazendo-se assim, o apoio solicitado a fundo perdido por Portugal à UE.

A este apoio comunitário a fundo perdido e tendo em vista a concretização do PDR, deverão adicionar-se 1200 milhões de contos oriundos de empréstimos do Banco Europeu de Investimento.

([168]) Também este pagamento foi efectuado por operações de tesouraria, pela conta «Antecipação de receitas — alínea *a*) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro», tendo posteriormente sido regularizado por via orçamental, por na altura do processamento da correspondente despesa não estar ainda concluído o processo de alteração orçamental com vista ao reforço da rubrica orçamental relativa aos «Recursos próprios do IVA», que apresentava dotação insuficiente.

12.3.2.2 — Fluxos financeiros oriundos da UE para Portugal (1994-1998)

Durante o período 1994-1998 foram efectuadas transferências da UE para Portugal (relativas ao QCA II e Fundo de Coesão) no valor 2 515 468,9 milhares de contos o que representa cerca de 68,9 % do total de verbas programadas para o QCA II e Fundo de Coesão, conforme se verifica pelo quadro que se segue:

Transferências de verbas da UE por fundos

(Em 1 milhão de escudos)

Fundos	Programação da despesa pública comunitária — 1994-1999 (1)	1994 (2)	1995 (3)	1996 (4)	1997 (5)	1998 (6)	Total — 1994-1998 (7)	1994-1998/ 1994-1999 (8)=(7)/(1)
FEDER	1 957 158,6	178 307,6	251 057,1	299 887,9	340 665,4	306 023,4	1 375 941,4	70,3
FSE	658 880,4	41 143,9	68 463,2	120 868,7	75 421,7	142 840,5	448 738	68,1
FEOGA — Orientação	409 030,4	29 942,5	51 053,8	61 185,1	62 252,3	68 534,2	272 967,9	55,7
IFOP	46 832,4	2 762,5	1 800,5	7 143,4	6 594,8	5 362,9	23 664,1	50,5
Total	3 071 901,8	252 156,5	372 374,6	489 085,1	484 934,2	522 761	2 121 311,4	69,1
Fundo de Coesão (*a*)	579 731,1	32 928,1	82 474,1	37 581,8	115 823,6	124 834,6	393 642,2	67,9
Total geral	3 651 632,9	285 084,6	454 848,7	526 666,9	600 757,8	647 595,6	2 514 953,6	68,9

(*a*) Período de 1993-1999.

Nota. — Os valores da programação da despesa pública comunitária reportam-se a 31 de Dezembro de 1998.

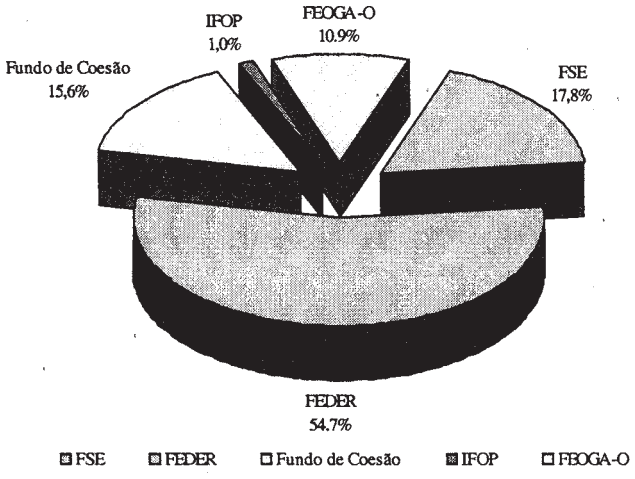
Fonte. — DGDR, IFADAP, DAFSE e DGPA.

As transferências de verbas da UE relativas ao FEOGA — Orientação e IFOP durante o período de 1994-1998, representam respectivamente 55,7% e 50,5% do total de verbas previstas no QCA II para estes fundo estrutural e instrumento financeiro, afastando-se estas percentagens do *ratio* global já referido de 68,9%. Esta situação é explicada por uma execução financeira abaixo do previsto para este fundo estrutural e instrumento financeiro.

Do total das verbas transferidas, 54,7% dizem respeito ao FEDER, 17,8 % ao FSE, 10,9 % ao FEOGA — Orientação, 1,0 % ao IFOP e 15,6 % ao Fundo de Coesão.

Apresenta-se de seguida um gráfico circular com esta estrutura percentual:

Transferências da UE 1994-1998 (2 515 468,9 milhões de escudos)



Estes fluxos oriundos da UE representam respectivamente 1,9%, 2,8%, 3,1%, 3,3% e 3,3% (estimativa de 1998 do INE) do PIB conhecido para 1994, 1995, 1996, 1997 e 1998.

O aumento do peso percentual destes fluxos no PIB, ao longo destes anos, é fruto do ritmo crescente das transferências oriundas da UE.

Relativamente ao ano de 1997, foram cruzados os valores obtidos na DGT e nos interlocutores nacionais dos fundos em presença, tendo-se verificado algumas divergências, como se demonstra no quadro que segue.

Transferências de fundos comunitários UE — Portugal

(Em 1 milhão de escudos)

Fundos comunitários	Transferências UE — Portugal 1997 (Fonte: DGT) (1)	Transferências UE — Portugal 1997 (Fonte: DGDR, DAFSE, IFADAP e DGPA) (2)	Diferencial (3) = (1) — (2)
FEDER	338 698	340 665,4	(1 967,4)
FSE	75 525,6	75 421,7	103,9
FEOGA — Orientação	63 547,7	62 252,3	1 295,4
IFOP	6 185,7	6 594,8	(409,1)
Total	483 957	484 934,2	(977,2)
Fundo de Coesão	116 036	115 823,6	212,4
Total	599 993	600 757,8	(764,8)

Relativamente à fonte DGT, registam-se divergências para mais, no que respeita aos FSE, FEOGA — Orientação e Fundo de Coesão, respectivamente, nos valores de 103,9, 1295,4 e 212,4 milhares de contos e para menos, no FEDER e IFOP, respectivamente de 1967,4 e 409,1 milhares de contos.

Estes diferenciais encontram-se justificados conforme informação constante nas alegações da DGDR, DAFSE, DGPA e IFADAP, os quais são explicados pelos diferentes momentos de registo, quando em período de fecho de exercício.

A DGT, no âmbito das alegações, confirma o referido anteriormente, nos seguintes termos:

As divergências dos montantes apresentados [...] podem ser justificadas pelo facto de se terem verificado algumas transferências nos finais dos meses de Dezembro de 1996 e 1997, as quais foram apenas comunicadas aos respectivos organismos interlocutores nacionais nos princípios dos anos seguintes e por essa razão terem sido consideradas em anos diferentes por parte das diversas entidades intervenientes.

12.3.2.3 — Perspectiva por eixos prioritários de desenvolvimento

Em termos de análise da programação do QCA II por eixos prioritários verifica-se, de uma forma resumida, pela observação do quadro 4 (co-

luna 1), adiante apresentado no ponto 6, como se encontra repartida a estrutura de financiamentos do QCA II por aquelas prioridades, bem como pela assistência técnica e pelos Programas de Iniciativa Comunitária.

Assim, de acordo com essa estrutura, do total programado em termos da participação comunitária para o QCA II e com dados referentes a 31 de Dezembro de 1997, inscritos no relatório de execução anual do QCA II 1997 da DGDR (versão final em Novembro de 1998), observa-se que o maior volume de fundos, cerca de 43% do total, foi canalizado para o Eixo 2 — «Reforçar os Factores de Competitividade da Economia», seguindo-se-lhe o Eixo 4 — «Fortalecer a Base Económica e Regional» com 21%, o Eixo 1 — «Qualificar os Recursos Humanos e o Emprego» com 20%, o Eixo 3 — «Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social» com 8%, a «Assistência Técnica» com 1% e por último os Programas de Iniciativa Comunitária com 7%.

A este volume de verbas relativas aos fundos estruturais dever-se-á acrescentar as do Fundo de Coesão destinadas aos Sectores dos Transportes e Ambiente, num montante de cerca de 561 280 milhares de contos.

Para o território nacional e numa breve análise ao peso relativo dos eixos na estrutura do investimento total previsto para o período de vigência do QCA II (sem iniciativas comunitárias), verifica-se o seguinte:

O Eixo 2 é o que maior peso tem na estrutura do investimento, representando, no conjunto do QCA II, cerca de 57% do investimento total — (Plano de Financiamento do QCA II 1994-1999 — decisões em vigor em Dezembro de 1997 — Relatório de Execução Anual do QCA II de 1997 — versão final em Novembro de 1998);

O Eixo 3 é o menos representativo no investimento total, com apenas 7%, seguindo-se-lhe o Eixo 1 com 16% e o Eixo 4 com 19%. A Assistência Técnica representa 1%;

O Fundo que maior peso apresenta no conjunto dos eixos prioritários, com excepção do Eixo 1, é o FEDER com 62%, seguindo-se-lhe o FSE com 23%, o FEOGA — Orientação com 14% e o IFOP com 1%.

12.3.2.4 — Perspectiva regionalizada da execução da despesa pública

Numa análise ao modo como se distribuiu em termos globais a execução da despesa pública por regiões, relativamente ao FEDER, FEOGA — Orientação e IFOP no período de 1994 a 1997, respeitando 88,6% do total do QCA II, com iniciativas comunitárias que é possível regionalizar, observa-se de acordo com o quadro que se segue, o seguinte:

Regionalização da despesa pública executada QCA II — 1994-1997

(Em 1 milhão de escudos)

Eixos/programas	Norte	Centro	Lisboa e Vale do Tejo	Alentejo	Algarve	Açores	Madeira	Não regionalizada	Total
Eixo 1 — «Qualificar os Recursos Humanos e Emprego»	*45 521,2*	*30 929,4*	*45 703,5*	*7 854,7*	*6 938,5*	*344,5*	*606,5*	*3 075,2*	*140 973,5*
Bases do Conhecimento e da Inovação	42 149,4	27 549,3	44 625 ,4	7 370,4	6 538,9	344,5	606,5	1 143,6	130 328,0
Formação Profissional e Emprego	3 371,8	3 380,1	1 078,1	484,3	399,6	–	–	1 931,6	10 645,5
Eixo 2 — «Reforçar os Factores de Competitividade da Economia»	*242 530,6*	*140 049,9*	*426 883,3*	*47 187,1*	*23 429,8*	*8 601,6*	*12 710,0*	*130 581,0*	*1 055 403.1*
Infra-Estruturas de Apoio ao Desenvolvimento	94 689,6	57 389,3	258 878,4	3 168,8	4 073,2	2 859,1	693,1	69 585,9	491 337,4
Modernização do Tecido Económico	147 841,0	82 660,6	168 004,9	44 018,3	19 356,6	5 742,5	12 016,9	60 995,1	540 635,9
Eixo 3 — «Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social»	*42 312,8*	*29 937,6*	*75 185,1*	*3 330,0*	*7 443,0*	–	–	*3 191,3*	*161 399,8*
Ambiente e Revitalização Urbana	13 293,2	7 993,9	69 338,7	2 096,9	2 006,9	–	–	3 191,3	97 920,9
Saúde e Integração Social	29 019,6	21 943,7	5 846,4	1 233,1	5 436,1	–	–	–	63 478,9
Eixo 4 — «Fortalecer a Base Económica Regional»	*97 415,8*	*62 707,3*	*58 947,2*	*33 042,1*	*16 335,8*	*88 220,9*	*80 934,5*	*3 357,2*	*440 960,8*
PPDR	13 126,3	10 925,2	5 671,2	3 353,1	1 108,2	–	23,0	559,3	34 766,3
PO Norte	84 289,5	–	–	–	–	–	–	478,6	84 768,1
PO Centro	–	51 782,1	–	–	–	–	–	1 414,2	53 196,3
PORLVT	–	–	53 276,0	–	–	–	–	338,2	53 614,2
PO Alentejo	–	–	–	29 689,0	–	–	–	499,3	30 188,3
PO Algarve	–	–	–	–	15 227,6	–	–	–	15 227,6
PO RA Açores	–	–	–	–	–	88 220,9	–	4,5	88 225,4
PO RA Madeira	–	–	–	–	–	–	80 911,5	63,1	89 974,6
Assistência Técnica	–	–	*344,5*	–	*2,4*	*70,0*	–	*12 419,8*	*12 773,7*
Iniciativas Comunitárias	*28 202,1*	*8 091,4*	*4 168,4*	*5 057,1*	*917,4*	*5 286,2*	*13 083,0*	*66 191,1*	*130 996,7*
INTERREG II — Transfronteiriço	15 606,3	5 023,0	–	4 960,1	868,2	–	–	65,2	26 522,8
INTERREG II — Redes de Energia	4 296,1	–	3,7	–	–	–	–	50 929,7	55 229,5
RETEX	7 178,6	3 067,1	624,7	75,2	–	–	–	12 314,3	23 259,9
URBAN	943,7	–	1 283,6	–	–	–	–	–	2 227,3
EMPLOI	26,1	1,3	16,2	–	–	0,8	–	–	44,4
Pescas	–	–	–	–	49,2	–	–	–	49,2
PME	–	–	–	–	–	–	–	87,5	87,5
RESIDER II	–	–	822,5	–	–	–	–	15,6	838,1
REGIS	–	–	43,5	–	–	5 012,0	13 083,0	1 114,3	19 252,8
RECHAR	151,3	–	–	–	–	–	–	–	151,3
LEADER	–	–	–	–	–	–	–	1 651,3	1651,3
KONVER	–	–	1 374,2	21,8	–	273,4	–	13,5	1 682,9
Total (QCA II)	**455 982,5**	**271 715,6**	**611 232,0**	**96 471,0**	**55 066,9**	**102 523,2**	**107 334,0**	**218 815,6**	**1 919 140,8**
Estrutura — Percentagem por regiões	26,8	15,9	35,9	5,6	3,2	6,0	6,3	–	1 700 325,2
Capitação	0,128	0,158	0,184	0,187	0,158	0,420	0,413	–	–

Nota. — Não inclui o FSE e o Fundo de Coesão.

Fonte. — DGDR (Relatório de Execução Anual QCA II 1997 — versão final em Novembro de 1998).

Relativamente ao território continental a região onde se verificou a maior percentagem de execução da despesa pública (35,9%) foi a de Lisboa e Vale do Tejo, seguida da do Norte (26,8%), do Centro (15,9%), Alentejo (5,6%) e do Algarve (3,2%);

No que respeita às Regiões Autónomas e à semelhança dos valores registados para o Alentejo e Algarve, os níveis de execução de despesa pública apresentam valores de menor montante do que as três primeiras regiões assinaladas na alínea anterior;

Na Região de Lisboa e Vale do Tejo, onde se verificou o maior índice de execução de despesa, o Eixo de intervenção que maior contributo forneceu para aquele índice foi o Eixo 2, graças ao Programa «Infra-Estruturas de Apoio ao Desenvolvimento» (Subprograma «Transportes»);

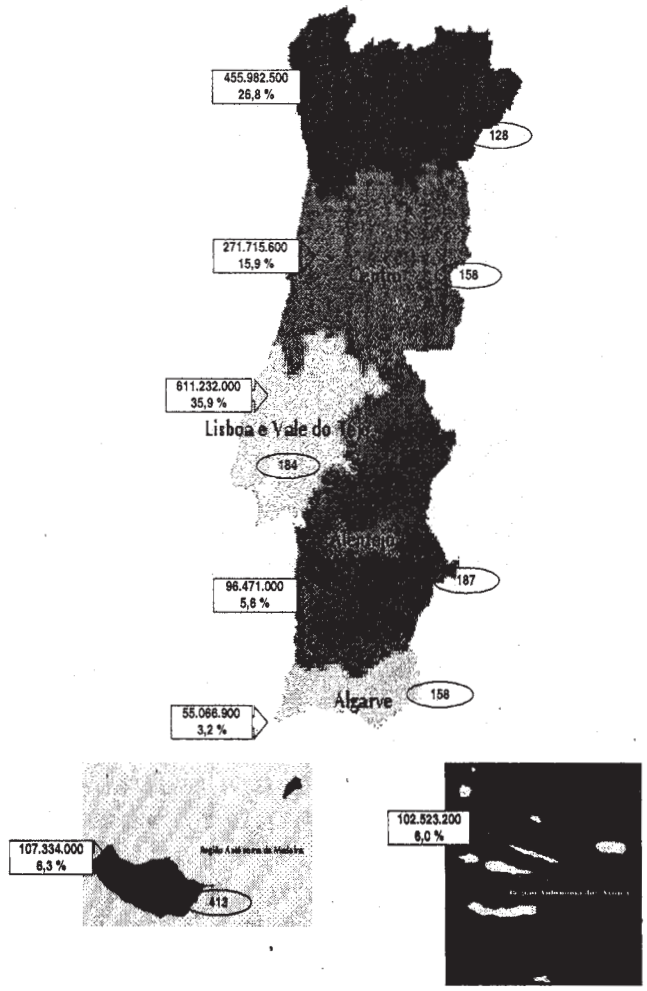
Em termos do território continental, as Regiões do Norte e de Lisboa e Vale do Tejo apresentam a maior concentração de investimento, respectivamente com 26,8% e 35,9%, beneficiando conjuntamente de mais de metade do investimento apoiado total, seguindo-se a do Centro (15,9%), a Região Autónoma da Madeira (6,3%), a Região Autónoma dos Açores (6,0%), a do Alentejo (5,6%) e por último a do Algarve (3,2%);

Em termos de capitação do investimento no território continental, os valores mais elevados encontram-se nas de Regiões do Alentejo e de Lisboa e Vale do Tejo, com cerca de 185 contos/habitante, seguido das Regiões do Algarve e de Centro, com 158 contos/habitante, e finalmente a Região do Norte com 129 contos/habitante.

Onde se registam os valores mais elevados de capitação é nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, respectivamente, com 413 e 420 contos *per capita*, o que representa mais do dobro de qualquer das regiões do continente.

Repartição regional da execução da despesa pública — QCA II — 1994-1997

(Em milhares de escudos)



Nota. — Não inclui a despesa relativa ao FSE e Fundo de Coesão, bem como a despesa não regionalizável (218 815 600 contos).

⇨ Despesa pública executada.

Despeda pública executada por habitante.

Fonte. — DGDR e INE (população residente em 31 de Dezembro de 1997).

12.3.2.5 — Execução financeira comunitária acumulada

Apresenta-se de seguida o quadro que traduz a execução financeira comunitária no período de 1944-1997:

Execução financeira comunitária acumulada — 1994-1997

(Em milhões de escudos)

Eixos/Fundos	Programação da despesa pública comunitária – 1994-1999 (1)	Programação da despesa pública comunitária – 1994-1997 (2)	Aprovações – Componente comunitária – 1994-1997 (3)	Execução da despesa pública comunitária – 1994-1997 (4)	Taxa de execução – Aprovação da despesa pública (5)=(3)/(1)	Taxa de execução — Despesa pública comunitária (6)=(4)/(2)	(7)=(4)/(1)
Total	**3 541 648,4**	**2 148 031,9**	**2 967 396,1**	**1 937 807,4**	**83,8**	**90,2**	**54,7**
Fundo de Coesão	*561 280,6*	*341 404,2*	*539 329,3*	*294 074,3*	*96,1*	*86,1*	*52,4*
Transportes	275 518,4	191 573,2	260 011,9	182 765,1	94,4	95,4	66,3
Ambiente	285 728,1	149 812,7	279 283,3	111 292,6	97,7	74,3	39,0
Assistência técnica	34,1	18,3	34,1	16,6	100,0	90,7	48,7
QCA II (com iniciativas comunitárias)	*2 980 367,8*	*1 806 627,7*	*2 428 066,8*	*1 643 733,1*	*81,5*	*91,0*	*55.2*
FEDER	1 890 798,4	1 163 453,6	1 660 244,9	1 086 556,4	87,8	93,4	57,5
FSE	642 476,9	382 636,1	470 504,5	349 579,4	73,2	91,4	54,4
FEOGA — Orientação	402 147,6	236 968,1	268 797,2	192 497,1	66,8	81,2	47,9
IFOP	44 944,9	23 569,9	28 520,2	15 100,2	63,5	64,1	33,6
Eixo 1 — «Qualificar os Recursos Humanos e o Emprego»	*606 908,7*	*381 524,6*	*473 845,5*	*351 451,0*	*78,1*	*92,1*	*57,9*
FEDER	179 881,1	114 429,6	153 733,1	101 729,1	85,5	88,9	56,6
FSE	427 027,6	267 095,0	320 112,4	249 721,9	75,0	93,5	58,5
Eixo 2 — «Reforçar os Factores de Competitividade da Economia»	*1 257 667,8*	*778 170,3*	*1 060 177,9*	*701 735,5*	*84,3*	*90,2*	*55,8*
FEDER	810 425,5	511 692,7	729 950,1	482 306,0	90,1	94,3	59,5
FSE	81 259,8	40 266,7	60 101,4	34 660,9	74,0	86,1	42,7
FEOGA — Orientação	330 338,8	206 951,7	246 389,7	172 039,1	75,6	83,1	52,1
IFOP	35 643,7	19 259,2	23 736,7	12 729,5	66,6	66,1	35,7
Eixo 3 — «Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social»	*247 665,7*	*152 160,8*	*214 663,1*	*145 696,7*	*86,7*	*95,8*	*58,8*
FEDER	183 400,7	117 633,4	178 171,3	112 447,9	97,1	95,6	61,3
FSE	64 265,0	34 527,4	36 491,8	33 248,8	56,8	96,3	51,7
Eixo 4 — «Fortalecer a Base Económica Regional»	*625 840,2*	*350 325,1*	*536 828,9*	*347 692,6*	*85,8*	*99,2*	*55,6*
FEDER	529 507,5	301 380,7	472 808,3	301 261,2	89,3	100,0	56,9
FSE	39 014,1	24 695,2	42 227,6	25 819,8	108,2	104,6	66,2
FEOGA — Orientação	52 198,4	21 562,1	17 478,5	18 339,7	33,5	85,1	35,1
IFOP	5 120,2	2 687,1	4 314,5	2 271,9	84,3	84,5	44,4
Assistência Técnica	*25 820,5*	*20 523,2*	*17 538,1*	*12 741,3*	*67,9*	*62,1*	*49,3*
FEDER	13 524,9	12 866,0	12 132,0	9 626,3	89,7	74,8	71,2
FSE	12 295,6	7 657,2	5 406,1	3 115,0	44,0	40,7	25,3
Iniciativas Comunitárias	*216 464,9*	*123 923,7*	*125 013,3*	*84 416,0*	*57,8*	*68,1*	*39,0*
FEDER	174 058,7	105 451,2	113 450,1	79 185,9	65,2	75,1	45,5
FSE	18 614,8	8 394,6	6 165,2	3 013,0	33,2	35,9	16,2
FEOGA — Orientação	19 610,4	8 454,3	4 929,0	2 118,3	25,1	25,1	10,8
IFOP	4 181,0	1 623,6	469,0	98,8	11,2	6,1	2,4

A) *Aprovações 1994-1997.* — O total de despesa pública comunitária prevista para 1994-1999 em valores actualizados a 31 de Dezembro de 1997, para o QCA II e Fundo de Coesão, é de 3 541 648,4 milhares de contos, a que corresponde uma despesa pública total de 5 098 523,3 milhares de contos.

As aprovações até 31 de Dezembro de 1997, representavam 83,8 % da programação total para o QCA II e Fundo de Coesão.

Nesta perspectiva, a dois anos do encerramento do quadro está ainda por aprovar o montante de 574 252,3 milhares de contos do total previsto para o período 1994-1999, correspondente a 16,2 %.

Numa análise desagregada por fundos verifica-se que o Fundo de Coesão é o que maior taxa de execução de aprovações apresenta (96,1 %), situação esta derivada da utilização integral das quotas anuais relativas a Portugal desde 1993 até 1997.

Relativamente aos fundos estruturais, destaca-se o FEDER que apresenta uma taxa de 87,8 %, acima da já referida taxa global (83,8 %), seguindo-se o FSE (73,2 %), o FEOGA — Orientação (66,8 %), e por último o IFOP (63,5 %).

No que se refere ao FEOGA — Orientação verificam-se taxas de execução das aprovações ligeiramente acima da taxa global deste fundo nos PO «Modernização do Tecido Económico» (74,5 %) e «Região Autónoma dos Açores» (72,4 %).

Nos restantes Programas, os níveis de aprovação são manifestamente baixos. Assim, no PO «RA Madeira» e IC «LEADER II» encontram-se taxas, respectivamente, de 23,7 % e 35,0 %, verificando-se ainda a inexistência de aprovações no PEDIZA (criado no ano de 1997) e nas IC «INTERREG — Transfronteiriço», «INTERREG — Seca» e «REGIS II».

No que respeita ao IFOP, verifica-se que os níveis de aprovações relativas aos PO «Modernização do Tecido Económico» e «Região Autóno-

ma dos Açores», respectivamente, de 67 % e 64 %, se encontram próximos da taxa global de aprovações deste fundo.

Por outro lado, as taxas de execução das aprovações respeitantes ao PO «Região Autónoma da Madeira» (115 %) e IC «Pescas» (11 %) afastam-se de forma oposta da taxa global de aprovações do IFOP, sendo esta última manifestamente baixa.

Relativamente à baixa taxa de execução das aprovações da IC «Pescas», a DGPA alega que esta situação *«se fica a dever ao facto desta iniciativa só ter sido implementada a partir de 1996».*

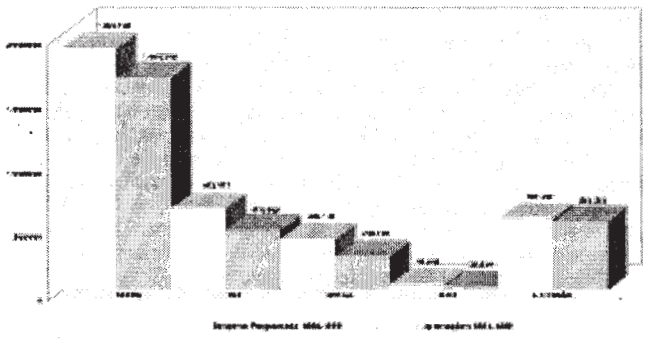
No que respeita ao FSE, embora a taxa de execução das aprovações seja inferior à taxa global do QCA II e Fundo de Coesão, a taxa de execução financeira acumulada daquele fundo, para o período de 1994-1997, encontra-se acima da média devido à natureza das acções objecto de financiamento, ao contrário do IFOP e FEOGA — Orientação que apresentam ambos uma taxa de execução financeira acumulada baixa como se verá mais adiante.

As aprovações efectuadas até 1997, tendo em conta a programação para a totalidade do período do QCA II, espelham-se no gráfico seguinte:

Despesa pública comunitária

Programação/1994-1999 — Aprovações/1994-1997

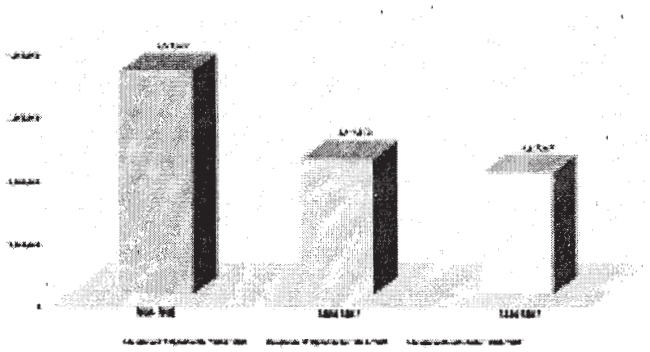
(Em milhões de escudos)



B) Execução financeira comunitária 1994-1997. — Em termos de execução financeira da despesa pública comunitária acumulada, no período de 1994-1997, a taxa global de execução financeira do QCA II e Fundo de Coesão é de 90,2 %, face ao programado para o mesmo período, e de 54,7 % para a totalidade do período do QCA II, conforme se retrata no gráfico seguinte:

Despesa pública comunitária — Global

(Em milhões de escudos)



De acordo com os dados constantes no quadro 4, o FEDER no período em análise, apresenta a taxa de execução financeira mais elevada (93,4 %) seguindo-se-lhe o FSE (91,4 %), o Fundo de Coesão (86,1 %), o FEOGA — Orientação (81,2 %) e o IFOP (64,1 %).

Destes fundos só dois, FEDER e FSE, apresentam taxas de execução financeira acima da taxa de execução financeira global (90,2 %).

Dos restantes, o Fundo de Coesão, o FEOGA — Orientação e o IFOP apresentam taxas de execução abaixo da taxa média global, sendo significativa a fraca execução deste último.

Relativamente à execução financeira do FEOGA — Orientação, o IFADAP alega o seguinte:

A capacidade de intervenção do IFADAP está muito condicionada pela iniciativa e capacidade de realização de investimentos dos promotores e titulares dos projectos, dado que o pagamento dos incentivos financeiros é feito à medida da comprovação dos investimentos realizados. Pode-se contudo afirmar que neste momento as verbas do actual QCA estão comprometidas na sua quase totalidade.

No que respeita à taxa de execução do IFOP, a DGPA alega:

Relativamente ao IFOP, a baixa taxa de execução acumulada que apresenta face ao programado até 1997 explica-se quer por algumas dificuldades verificadas no arranque dos programas quer pelas especifidades do próprio sector da pesca, que condicionam o ritmo de execução dos projectos.

Em relação ao Fundo de Coesão, a taxa de execução global acumulada, de 86,1 %, a 31 de Dezembro de 1997, é fruto primordialmente de um nível de execução dos projectos do Sector «Transportes» na ordem dos 95,4 %, e do Sector «Ambiente», de 74,3 %, evidenciando esta última uma franca recuperação relativamente aos anos anteriores.

No que respeita ao FEOGA — Orientação, no período em consideração somente o PO «Modernização do Tecido Económico» apresenta uma taxa de execução (83,1 %) próxima da taxa global deste fundo, registando-se nos PO da RAM e da RAA taxas superiores à taxa média, respectivamente, de 100,2 % e 98,8 %, próximas da programação estabelecida para o período. Estes PO representam, respectivamente, 87,3 %, 2,2 % e 5,6 % do total da despesa FEOGA — Orientação programada para este período.

No que se refere às IC financiadas por este fundo, as taxas de execução financeira no LEADER (36,8 %), INTERREG — Transfronteiriço (2,0 %), INTERREG — Ordenamento e Seca e REGIS (ambas com uma taxa de 0 %), são manifestamente baixas, verificando-se também uma execução nula nos Programas PEDIZA (criado, conforme referido, em 1997) e no PPDR. O total das verbas previstas para estas IC e PO representam 4,9 % do total da despesa FEOGA — Orientação programada para o período 1994-1997.

Relativamente ao IFOP, verifica-se que as taxas de execução relativas aos PO «Modernização do Tecido Económico» (66,0 %) e PO «Região Autónoma da Madeira» (70,5 %) se encontram próximas da taxa de execução financeira global deste instrumento financeiro. Estes dois PO representam, respectivamente, 81,7 % e 5 % do total das verbas IFOP programada para o período 1994-1997.

Por outro modo as taxas de execução relativas ao PO RAA (95,4 %) e à IC «Pescas» (6,0 %) afastam-se de forma oposta da taxa global de execução deste instrumento financeiro. Estes dois PO representam, no seu conjunto, 13,3 % do total das verbas IFOP programadas para 1994-1997.

Em termos de execução financeira comunitária acumulada no período de 1994-1997 e face ao programado para o mesmo período, relativamente às prioridades definidas, o Eixo que melhor *perfomance* apresenta é o Eixo 4 — «Fortalecer a Base Económica Regional» com uma taxa de execução de 99,2 %, seguido do Eixo 3 — «Promover a Qualidade de Vida e a Coesão Social» (95,8 %), Eixo 1 — «Qualificar os Recursos Humanos e o Emprego» (92,1 %) e Eixo 2 — «Reforçar os Factores de Competitividade da Economia» (90,2 %).

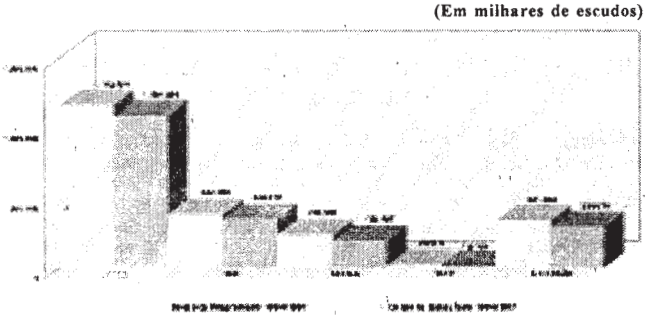
No que respeita às iniciativas comunitárias e sendo certo de que as aprovações surgiram a partir de 1995, numa análise global, a execução financeira face ao programado apresenta um índice relativamente baixo (68,1 %), com relevo para as medidas financiadas pelo FSE, FEOGA — Orientação e IFOP, que apresentam taxas de execução globais manifestamente baixas, respectivamente, de 35,9 %, 25,1 % e 6,1 %.

A execução financeira da despesa pública comunitária até 1997, face à programação no mesmo período, é evidenciada no gráfico seguinte:

Despesa pública comunitária

Programada — Executada 1994-1997

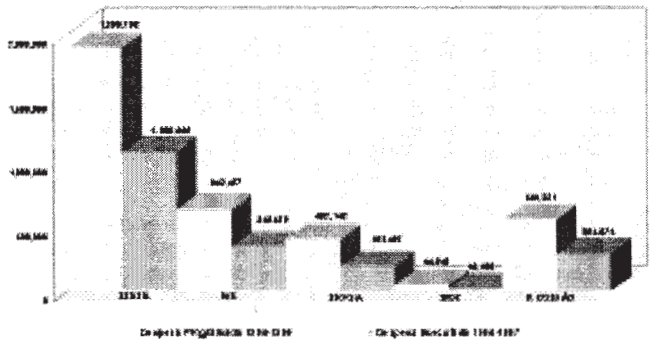
(Em milhares de escudos)



A comparação entre a execução financeira da despesa pública comunitária até 1997 e a programação para a totalidade do QCA II e Fundo de Coesão, consta no gráfico seguinte:

Despesa pública comunitária

(Em milhões de escudos)



12.3.2.6 — Execução financeira comunitária em 1997

No que respeita à execução financeira global da despesa pública comunitária no ano de 1997 relativa ao QCA II (considerando as iniciativas comunitárias) e ao Fundo de Coesão e, como se evidencia no quadro seguinte, totalizou 626 099 milhares de contos, face a uma programação para o mesmo período de 690 079 milhares de contos apresentando uma taxa de execução de 90,7 %.

Execução financeira comunitária — 1997

(Em milhões de escudos)

Fundos comunitários	Despesa pública (financiamento comunitário)		Taxa de execução financeira (percentagem)
	Programado	Executado	
FEDER	347 054	345 218	99,4
FSE	126 564	107 184	84,6
FEOGA — Orientação	68 944	63 257	91,7
IFOP	9 475	6 062	63,9
Total	552 037	521 721	94,5
Fundo de Coesão	138 042	104 378	75,6
Total geral	690 079	626 099	90,7

Fonte. — DGDR (Relatório de execução anual de 1997) — versão final em Novembro de 1998.

Para o mesmo horizonte de referência e do conjunto dos fundos comunitários, o FEDER apresenta a melhor taxa de execução (99,4 %), enquanto que o IFOP regista a execução mais baixa (63,9 %) à semelhança do sucedido em anos transactos, verificando-se, porém, uma recuperação significativa relativamente ao FEOGA — Orientação, que apresenta neste ano uma taxa de 91,7 %, superior em cerca de 11 pontos à do ano de 1996.

O FSE, com uma taxa de execução financeira de 84,6 %, manteve sensivelmente o mesmo nível de execução, embora menor que o do ano anterior (87,6 %).

O Fundo de Coesão apresenta uma taxa de execução financeira comunitária de 75,6 %, ligeiramente superior à do ano anterior (72,9 %).

A taxa de execução financeira global da despesa pública comunitária do ano de 1997 (90,7 %) é idêntica à taxa acumulada para o período 1994-1997, isto é, 90,2 %.

12.3.2.7 — O controlo interno nacional ([169]) no âmbito do QCA II

O Decreto-Lei n.º 99/94, de 19 de Abril, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 208/98, de 14 de Julho, define as grandes linhas da estrutura orgânica de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA II, instituindo as bases de um sistema nacional de controlo interno exclusivo dos fundos e instrumentos financeiros estruturais (FEDER, FSE, FEOGA — Orientação e IFOP) e do FC.

Nos termos do artigo 41.º deste diploma, a estruturação do referido sistema assenta na existência de três níveis de controlo, desenvolvidos de forma autónoma e por organismos distintos, respectivamente, o de 1.º nível, pelos gestores, o de 2.º nível, pela generalidade dos interlocutores financeiros e inspecções sectoriais, e o controlo financeiro de alto nível, pela Inspecção-Geral de Finanças.

O controlo de *1.º nível* abrange «o controlo prévio e concomitante das decisões tomadas pelos órgãos de gestão e o controlo sobre os beneficiários finais». O controlo de *2.º nível* incide, por sua vez, sobre a «análise e avaliação do sistema de controlo de 1.º nível», podendo ainda abranger os beneficiários finais, quando tal se revele necessário para testar a eficiência do sistema. Finalmente, o controlo de *alto nível* compreende a «avaliação dos sistemas de controlo existentes aos diferentes níveis das diversas intervenções operacionais e a promoção de acções de articulação entre as diferentes entidades do sistema de controlo».

Assim, e de acordo com o princípio de articulação da acção dos organismos envolvidos na gestão, acompanhamento, controlo e avaliação do QCA II, enunciado no artigo 2.º, pretende-se que estes mesmos organismos efectuem, de forma concertada, o planeamento, a programação e o acompanhamento da execução dos planos de controlo.

Nos termos do mesmo dispositivo legal, são ainda princípios orientadores da estrutura orgânica definida para a execução do QCA II a «coordenação global da execução do QCA a nível governamental»; a «descentralização e participação social»; a «transparência, rigor e eficácia da gestão dos recursos financeiros», e, finalmente, o «reforço dos mecanismos de controlo e avaliação».

A coordenação da execução global do QCA II incumbe a uma comissão governamental de coordenação dos fundos comunitários, presidida pelo Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Como objectivo último, pretende-se obter um sistema de controlo articulado, fiável e coerente que salvaguarde uma sã gestão dos recursos públicos nacionais e comunitários.

Neste âmbito, do enquadramento da actividade de controlo financeiro desenvolvida pelos Estados membros e no tocante à regulamentação comunitária em matéria de fundos, destacam-se:

Regulamento (CEE) n.º 4253/88, do Conselho, de 19 de Dezembro (com a redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CEE) n.º 2082/93, do Conselho, de 20 de Julho) — que estatui, no n.º 1 do seu artigo 23.º, os princípios que presidem ao controlo financeiro a que todos os Estados membros devem submeter as operações co-financiadas pelos Fundos Estruturais;

Regulamento (CE) n.º 2064/97, da Comissão, de 15 de Outubro de 1997, que estabelece normas mínimas a aplicar no controlo das acções estruturais, essencialmente consubstanciadas na fixação de objectivos genéricos para os controlos financeiros a realizar, na identificação de uma pista de auditoria suficiente e no estabelecimento de uma percentagem mínima de despesas a controlar.

Pela sua importância, sublinha-se a exigência contida no artigo 8.º deste último regulamento, que prevê a obrigação de ser apresentado um relatório sobre a validade da totalidade das despesas elegíveis, relativamente a cada forma de intervenção, a emitir por pessoa ou entidade independente da execução, ou seja, do gestor da intervenção.

O recente Decreto-Lei n.º 173/99, de 20 de Maio, veio precisamente estabelecer as regras e os procedimentos a adoptar para a elaboração deste relatório, a emitir no encerramento das diferentes formas de intervenção co-financiadas pelos fundos e instrumentos financeiros estruturais no âmbito do QCA II.

Nos termos do artigo 2.º deste diploma, cabe à IGF a competência para a elaboração do mencionado relatório, do qual, segundo determina o n.º 4 do artigo 6.º, deverá ser dado conhecimento, pela IGF, ao Tribunal de Contas.

12.3.2.8 — O controlo financeiro externo nacional no âmbito do QCA II

A entidade com poderes de controlo financeiro externo a nível nacional e que, portanto, exerce um controlo independente em relação aos sistemas do controlo interno atrás descrito, é o **Tribunal de Contas** de Portugal.

Com efeito, dispõe a alínea *h*) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC), que constitui competência material do Tribunal de Contas:

> *Fiscalizar, no âmbito nacional, a cobrança dos recursos próprios e a aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia, de acordo com o direito aplicável, podendo, neste domínio, actuar em cooperação com os órgãos comunitários competentes.*

([169]) Também ao nível do controlo interno, mas de âmbito comunitário, durante o ano de 1997, foram efectuadas 18 missões de controlo da iniciativa dos serviços da Comissão Europeia quer por parte dos serviços responsáveis pela gestão do FEOGA — Orientação (DG VI – 2 acções) e FEDER (DG XVI – 6 acções) quer ainda por parte dos serviços responsáveis pela gestão do FSE (DG V ou DG XX — 10 acções).

Assim, no exercício da sua competência de controlo da aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia, o Tribunal de Contas incluiu no seu Plano de Acção para 1998 a realização de duas auditorias, ao Fundo de Coesão e ao FEDER, que tiveram por objectivo estratégico analisar os sistemas de gestão, acompanhamento e controlo estabelecidos aos diversos níveis.

Cabe ainda fazer uma breve referência às **relações entre os órgãos nacionais de controlo interno e o Tribunal de Contas (TC)** consagradas tanto na LOPTC como nos diplomas que instituem os sistemas nacionais de controlo.

Neste âmbito, dispõe o artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 99/94 (artigo aditado pelo Decreto-Lei n.º 208/98) que a IGF deverá remeter a este Tribunal o plano anual de controlos e o relatório anual de controlo, bem como da demais informação atinente à organização e funcionamento do sistema nacional de controlo do QCA II.

Do mesmo modo, a Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, veio estabelecer um novo quadro de relacionamento com os órgãos nacionais de controlo interno, cujos aspectos essenciais são os seguintes (artigos 11.º e 12.º da Lei n.º 98/97):

Comunicação ao Tribunal de Contas dos seus programas anuais e plurianuais de actividades e respectivos relatórios de actividades;
Envio dos relatórios das suas acções sempre que contenham matéria de interesse para a acção do Tribunal de Contas;
Realização de acções a solicitação do Tribunal, tendo em conta os critérios e objectivos por este fixados.

Ainda, nos termos do n.º 3 do artigo 12.º da mesma lei, compete ao presidente do TC promover o intercâmbio de informações quanto aos respectivos programas anuais e plurianuais de actividades e harmonizar critérios do controlo externo e interno.

O quadro legal descrito permite que o TC possa assumir o seu papel de instituição de controlo externo, analisando, orientando e fomentando adequados sistemas de controlo interno, em conformidade com as recomendações dos congressos da INTOSAI e EUROSAI.

12.3.2.9 — O controlo financeiro externo comunitário

O controlo financeiro externo comunitário é exercido pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE) ([170]), nos termos do n.º 3 do artigo 188.º-C do Tratado da Comunidade Europeia, na redacção dada pelo Tratado da União Europeia ([171]).

Assim, o TCE realizou em Portugal, apenas no âmbito dos fundos que integram o QCA II ([172]) e no que respeita ao exercício de 1997, cinco missões de auditoria, duas das quais no âmbito da DAS ([173]).

Genericamente estas missões visaram alcançar os seguintes objectivos:

a) Verificar a consistência dos montantes pagos com as especificações em termos de legalidade e regularidade dos regulamentos comunitários (e, em particular, a elegibilidade das despesas);
b) Verificar a existência de sistemas de gestão e de contabilização em cada organismo relacionado com os fundos, por forma a confirmar:

A consistência e a confiança nas informações de gestão, de controlo e financeiras na base dos pedidos de pagamento e certificados de despesas;
A existência de um *audit trail* (possibilidade de reconciliação) entre os montantes de despesas declarados e os documentos de apoio (facturas e extractos bancários) provenientes do beneficiário final/executor.

c) Verificar que a despesa elegível atribuída a cada projecto pode ser facilmente identificável no sistema de contabilidade da(s) entidade(s) gestora(s) ou que é sujeita a contabilização separada. Da mesma forma, a fonte de financiamento de cada projecto deve ser facilmente identificável e verificável;
d) Verificar o estado de execução física das acções e a eficiência das mesmas através de indicadores quantificáveis.

Os resultados dos controlos efectuados estão reflectidos no relatório anual do Tribunal de Contas Europeu relativo à execução do orçamento geral da União. Este relatório chama a atenção das instituições e do cidadão europeu para os numerosos problemas que a Comissão e as autoridades competentes dos Estados membros se deverão empenhar em resolver.

No entanto, para o exercício de 1997, o TCE optou por publicar a maior parte dos seus relatórios de auditoria sob a forma de relatórios especiais. Estes relatórios traduzem a faculdade que o TCE tem de apresentar a qualquer momento observações, descrevendo, em regra, as auditorias efectuadas ao longo de vários exercícios e centradas em sectores específicos de gestão.

A correspondente declaração de fiabilidade relativa às actividades do orçamento geral é apresentada num capítulo autónomo do relatório anual acima mencionado.

Atento o disposto no supra-referido n.º 3 do artigo 188.º-C do Tratado da Comunidade Europeia, na redacção dada pelo Tratado da União Europeia, designadamente, em aplicação do princípio da cooperação entre as instituições superiores de controlo (ISC) dos Estados membros e o Tribunal de Contas Europeu e nos termos da alínea *h*) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC, o Tribunal de Contas português acompanhou, organizou logisticamente e participou nas referidas missões ([174]), que abrangeram os vários projectos que se passam a enunciar.

A) *No âmbito do FEDER.* — No que respeita a este fundo, foram acompanhados os seguintes projectos:

Projecto ***Publicidade e Relações Públicas*** da Medida «Desenvolvimento do Turismo», integrada no Subprograma «Desenvolvimento Económico e Local», do Programa «Operacional PEDRAA II (Programa Específico de Desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores)».

Este projecto teve como objectivo principal aumentar a importância do turismo na economia regional, contemplando acções de pesquisa, relações públicas e publicidade em meios de grande impacto, sendo o seu executor a Secretaria Regional da Economia/Direcção Regional de Turismo.

O investimento elegível foi de 1 395 804 contos, co-financiado pelo FEDER em 85 %.

Projecto ***Sublanço Sertã-Proença-a-Nova da IC 8*** da Medida «Mobilidade Interna e Coordenação Intermodal», inserido no Subprograma «IO Transportes do PO Infra-Estruturas de Apoio ao Desenvolvimento».

Tendo como executor a Junta Autónoma de Estradas, o projecto visa, para além da construção de novos lanços de itinerários principais, dar prio-

---

([170]) O TCE, de acordo com os Tratados de União Europeia, sobretudo desde a revisão de Maastricht, deverá ser «considerado como uma entidade de controlo financeiro externo, em Portugal, já que as suas competências e poderes de controlo, tal como estão definidos nos Tratados, podem ser, *autónoma e directamente,* exercidos no território português, no tocante a toda a receita e despesa, respectivamente, destinada e oriunda do orçamento da União; abrangendo, não só as entidades públicas *gestoras* de dinheiros comunitários, como as de *controlo interno* e, ainda, todos os beneficiários finais, públicos ou privados, de tais fluxos financeiros. [...] o suporte constitucional para o que se deixa dito, quanto aos poderes e competências de controlo financeiro e seu exercício em Portugal, por parte do TCE, nos termos definidos pelos Tratados da UE, encontramo-lo no artigo 8.º da CRP» — Carlos Moreno, *Gestão e Controlo dos Dinheiros Públicos,* UAL, 1998, p. 303.

([171]) Actual artigo 248.º do Tratado de Amesterdão.

([172]) As restantes auditorias do TCE em Portugal, referentes ao exercício de 1997, realizaram-se, na sua maioria, no âmbito do FEOGA — Secção Garantia (seis missões) e visaram domínios como o controlo aos organismos responsáveis pelas despesas neste sector; a situação da acreditação dos organismos de pagamento e certificação das contas (prevista, no Regulamento (CE) n.º 1663/95); a avaliação do sistema nacional de gestão e controlo interno adoptados e reflectidos na gestão administrativa e contabilística, no âmbito da aplicação de diversas medidas, analisadas autonomamente (medidas agro-ambientais ligadas à reforma da PAC; ajudas à produção de cereais extra «base milho»; ajudas à produção de sementes oleaginosas-girassol; criação de ovinos nas zonas desfavorecidas de montanha; fabrico de produtos à base de tomate; ajudas à produção de azeite; ajudas ao consumo de azeite e restituições à exportação neste sector) e a análise da aplicação a nível nacional do regime comunitário das «quotas leiteiras» previsto no Regulamento (CEE) n.º 3950/92. Houve ainda lugar a uma auditoria no âmbito dos recursos próprios comunitários, com o objectivo de proceder à análise do sistema nacional de gestão e de controlo interno, que rege a centralização administrativa e contabilística das receitas aduaneiras e dos direitos niveladores agrícolas, e a uma auditoria no domínio bancário, respeitante ao mecanismo de empréstimos do BEI, bonificados pelo orçamento comunitário, a favor das pequenas e médias empresas.

([173]) *Auditorias DAS* (Déclaration d'Assurance) — este tipo de auditorias tem como finalidade a emissão de uma declaração sobre a fiabilidade das contas, bem como da regularidade e legalidade das operações a que elas se referem. Pretende-se a obtenção de um grau de certificação razoável de que os dados controlados estejam isentos de erros ou omissões significativos; a par disso, procede-se ao exame da fiabilidade das contas, no sentido de certificar que as contas da União Europeia reflectem correctamente as receitas e as despesas relativas a determinado exercício, bem como a situação patrimonial e financeira da UE, no encerramento do exercício. É ainda emitida uma opinião sobre a legalidade/regularidade das operações subjacentes, a qual tem por objectivo certificar que as operações respeitam as disposições comunitárias que regem o recebimento e o emprego dos fundos comunitários.

([174]) Temos, assim, em termos práticos, duas formas de controlo da aplicação dos recursos financeiros oriundos da União Europeia, prosseguidas pelo Tribunal de Contas português: uma forma principal e directa, de iniciativa do próprio TC, e que tem como objectivo fundamental a análise e avaliação do sistema interno de controlo e gestão dos fundos comunitários, nomeadamente o instituído para o QCA (tendo em conta a legislação interna e as disposições comunitárias), e uma forma complementar ou auxiliar da anterior, indirecta, resultante das auditorias de acompanhamento de missões do TCE, efectuadas pelo TC, nos termos do n.º 3 do artigo 188.º-C do Tratado da Comunidade Europeia com a redacção dada pelo Tratado da União Europeia — que embora tenham por objecto, em regra, projectos, programas ou medidas muito concretos, permitem ao TC obter dados relevantes no que respeita à execução e gestão dos mesmos, podendo esses dados, eventualmente, dar origem à realização de controlos directos do TC.

ridade a investimentos em estradas que desempenhem um papel complementar.

A obra foi adjudicada ao concorrente OPCA — Obras Públicas e Cimento Armado, S. A., pelo preço de 2 745 995 contos, tendo o valor global da empreitada ascendido aos 4 080 671 contos. A taxa de comparticipação comunitária foi de 75 %.

Projecto ***Plano de Expansão da Rede — PER I*** da Medida «Descongestionamento das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto», inserido no mesmo PO e no mesmo Subprograma do projecto anterior.

Esta Medida visa ultrapassar os estrangulamentos que afectam o sistema de transportes e respectivas infra-estruturas nas Áreas Metropolitanas das duas maiores cidades portuguesas.

O projecto, enquadrado no «Plano de Expansão e Modernização do Metropolitano de Lisboa», teve como executor o Metropolitano de Lisboa, E. P. O investimento elegível ascendeu aos 66 771 112 contos, com uma taxa de comparticipação do FEDER de 45 % (beneficiando ainda de um financiamento do BEI de 45,5 milhões de contos).

Projecto ***Terminal Marítimo do Porto Novo*** da Medida «Infra-Estruturas de Apoio ao Desenvolvimento», inserido no Subprograma «Desenvolvimento de Factores de Competitividade e Potencial Endógeno do POPRAM II (Programa Operacional Plurifundos da Região Autónoma da Madeira)».

Tendo como objectivo principal a transferência da descarga de inertes para outro terminal da cidade do Funchal, a obra consistiu na construção de um cais, no Porto Novo, para terminal de granéis, estando prevista, a curto prazo, também a descarga de combustíveis.

O projecto teve como executor a Secretaria Regional da Economia e Cooperação Externa — Direcção Regional de Portos, sendo o investimento elegível de 500 000 contos, comparticipado pelo FEDER em 75 %.

B) *No âmbito do Fundo Social Europeu.* — Foram acompanhadas as seguintes acções:

Acções de formação relativas ao Subprograma 1, Medida 2 — ***«Iniciação Profissional e Qualificação Inicial — Outras Modalidades»***, enquadrada no PO Formação Profissional e Emprego — PESSOA, que visa a inserção no mercado e a estabilidade do emprego;

Acções de formação relativas ao Subprograma 1, Medida 3 — ***«Formação Tecnológica, Profissional, Artística em Ensino Recorrente»***, enquadrada no PO Bases do Conhecimento e Inovação, que visa melhorar o sistema de ensino e reforçar a sua vertente profissional.

C) *No âmbito do FEOGA — Orientação:*

Projecto ***Apoio às Explorações Agrícolas***, integrado no PO do Tecido Económico, Subprograma «Agricultura», na Medida 2 — «Apoio às Explorações Agrícolas». Esta medida destina-se a criar condições favoráveis à reorientação produtiva e à melhoria tecnológica das explorações, possibilitando um aumento da produtividade e da qualidade dos produtos.

Neste caso, a amostra seleccionada recaiu sobre um projecto de agro-pecuária/jovem agricultor/primeira instalação, caracterizado em termos financeiros por um investimento total de 12 789 contos e subsidiado em 5649 contos. As componentes financiadas corresponderam a melhoramentos fundiários, construções, plantações, aquisição de animais e aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas.

D) *No âmbito do Fundo de Coesão.* — Foram acompanhados os seguintes projectos:

Projecto ***Modernização da Linha do Norte***, *quadruplicação da linha entre Braço de Prata e Alhandra.* Envolvendo a construção de duas novas vias e a modernização das duas vias já existentes no subtroço da linha do Norte, numa extensão aproximada de 17 km, visou sobretudo melhorar a acessibilidade à zona da EXPO 98.

Este projecto, em execução pela REFER, foi comparticipado pelo FC em 85 %, sendo a despesa total elegível contabilizada na DGDR, em 31 de Dezembro de 1997, de 10 030 165 contos. O investimento total elegível previsto para este projecto é de 24 217 136 contos.

Projecto ***Construção do Adutor Franqueira-Alcantarilha*** *(3.º troço) e Construção da Estação de Tratamento de Águas (ETA) de Alcantarilha, integrado no Sistema Odelouca-Funcho.*

A construção do adutor visou permitir o transporte de água armazenada nas albufeiras das barragens do Funcho e de Odelouca até às zonas de serviço, para sua utilização quer para abastecimento público quer para regadio.

A entidade executora do projecto foi o Instituto da Água (INAG), tendo sido comparticipado pelo FC a 85 %. A despesa total registada na DGDR, em 31 de Dezembro de 1997, para esta componente, atingiu 1 293 100 contos.

A mesma taxa de comparticipação verificou-se na obra de construção civil da ETA, em execução pela sociedade de capitais maioritariamente públicos, Águas do Barlavento Algarvio, S. A., sendo o investimento total elegível previsto de 2 003 947 contos.

Projecto Rede de Distribuição de Lisboa — executor EPAL.

Este projecto destina-se a ampliar a rede de distribuição de água de Lisboa e a substituir e reabilitar as condutas, ramais e tubagens antigas, de modo a permitir o abastecimento em condições adequadas de caudal e pressão.

A taxa de comparticipação comunitária foi de 80 %, sendo a despesa total elegível registada na DGDR, desde 1995, de 1 920 498 contos.

Projecto A1 — Lanço de Estrada Alverca-Vila Franca de Xira e A1 — Lanço de Estrada Vila Franca de Xira-Carregado — executor BRISA.

Este projecto visou o alargamento e a reformulação destes dois sublanços de auto-estrada de quatro para seis vias na A 1, compreendendo uma extensão de 15,3 km, por forma a permitir estender a toda a auto-estrada do Norte o sistema fechado e preparar a ligação à CREL (A 9), através da remodelação do Nó de Alverca. O valor da despesa total registada para o projecto ascendeu a 9 473 936 contos e a taxa de comparticipação do FC foi de 80 %.

Projecto Plano de Emergência Interno para os Portos de Setúbal e Sesimbra — executor APS.

Inserido no programa global do sistema informático SIIPSetúbal (Sistema Integrado de Informações do Porto de Setúbal), tem como principal objectivo desenvolver um estudo e uma aplicação informática relativamente ao plano de segurança interna dos dois portos, de modo a permitir a manutenção de um elevado nível de segurança no transporte marítimo, obtendo, em caso de acidente nos portos de Setúbal e Sesimbra (nomeadamente naqueles que possam envolver derrames acidentais de hidrocarbonetos e outras matérias perigosas), a redução nas perdas das quantidades de produtos derramados e nos volumes de resíduos a recuperar.

O investimento total elegível é de 28 621 contos e a taxa de comparticipação do FC é de 85 %.

Projecto Rodovia Leste do Porto de Sines e Interligação aos Terminais da Zona Oeste — executor APS.

Consistiu no prolongamento da via R 53 até à Avenida de Vasco da Gama (1880 m), na remodelação do nó de acesso ao terminal petroleiro, incluindo o entroncamento de acesso ao novo edifício administrativo da APS, e no arranjo paisagístico da zona marginal entre o porto de pesca e o terminal petroquímico de Sines.

Projecto ***Estudos e Projectos para Ampliação do Terminal Multipurpose de Sines — executor APS***.

A obra corresponde a uma extensão de um cais já existente e tem como objectivo o aumento da capacidade de recepção de granéis sólidos para mais do dobro, diminuindo os tempos de espera dos navios e melhorando o funcionamento do porto, sobretudo no que toca ao transporte marítimo de curta distância.

Projecto ***Acesso Ferroviário ao Terminal de Carga Geral do Porto de Sines — executor APS***.

Consistiu na extensão da linha férrea do Terminal Multipurpose para o terminal de carga geral e incluiu a construção de um parque de apoio ao terminal.

Este conjunto de projectos, inserido no âmbito da remodelação e modernização do porto de Sines, incluindo também o *Projecto* ***Sistema de Prevenção e Combate a Acidentes envolvendo Matérias Perigosas***, representa um investimento total elegível de 1 718 047 contos, financiado a uma taxa de 85 % pelo FC.

Projecto Sistema Interceptor Elevatório de Faro — executor CM Faro.

Este projecto consistiu nas obras de ligação, construção de descarregadores de tempestade, de estações elevatórias e interceptores para as várias bacias do sistema, conduzindo as águas residuais para a ETAR da zona nascente da cidade de Faro, com o objectivo de despoluir

a Ria Formosa. A taxa de comparticipação é de 85% e o investimento elegível de 372 393 contos.

Projecto Remodelação e Ampliação da ETAR de Tavira — executor CM Tavira.

O objectivo principal deste projecto foi o de aumentar a capacidade de tratamento dos esgotos da cidade, de modo a garantir a qualidade do efluente final conduzido para a Ria Formosa, sendo a despesa total elegível registada no projecto de 213 164 contos obtendo uma taxa de apoio comunitário de 85%.

Projecto Sistema Multimunicipal de Abastecimento de Água ao Sotavento Algarvio. Adução e ETA — executor IPE — Águas do Sotavento Algarvio, S. A.

Trata-se de trabalhos relativos à distribuição de água potável a toda a zona oriental do Algarve por intermédio de um sistema multimunicipal de abastecimento de água do Sotavento Algarvio. O investimento elegível previsto eleva-se a 9 559 000 contos, financiado pelo FC a 85%.

Inclui a 2.ª fase de ampliação da ETA de Tavira, a reabilitação da ETA de Beliche, a rede de distribuição, a reabilitação dos órgãos adutores do subsistema de Beliche e a construção de quatro novas estações elevatórias.

12.3.2.10 — Audição dos responsáveis

No exercício do princípio do contraditório, nos termos do n.º 3 do artigo 87.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a análise global dos fluxos financeiros da UE, para os efeitos previstos no artigo 13.º do citado diploma legal, foi enviada às seguintes entidades:

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR);
Departamento para os Assuntos do FSE (DAFSE);
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP);
Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (DGPA);
Direcção-Geral do Tesouro (DGT).

De todas as entidades ouvidas foram recebidas respostas, sendo as alegações referidas, sintetizadas ou transcritas nos capítulos próprios do presente relatório.

No sentido de conferir a máxima amplitude ao exercício do contraditório e de assegurar às entidades auditadas a mais ampla expressão, bem como o conhecimento das suas posições, as respostas dos auditados são apresentadas integralmente em anexo ao presente Parecer, nos termos do artigo 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e artigo 24.º, n.º 4, da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

12.3.3 — Auditoria ao sistema de gestão e avaliação do controlo interno do Fundo de Coesão

12.3.3.1 — Enquadramento

Em cumprimento do plano de actividades do Tribunal de Contas aprovado para 1998, realizou-se uma auditoria ao sistema de gestão e avaliação do controlo interno do Fundo de Coesão (1993-1997), nos sectores de intervenção dos «Transportes» (ferrovias, rodovias e portos) e do «Ambiente».

O artigo 130.º-D do Tratado da União Europeia previu a criação, a par dos fundos estruturais de um fundo de Coesão (FC) que promovesse a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados membros.

A criação do fundo propriamente dito, instituído pelo Regulamento CE n.º 1164/94, de 25 de Maio, foi antecedida da criação, em 1993, do instrumento financeiro de coesão (Regulamento CEE n.º 792/93, de 30 de Março), e teve o intuito de apoiar financeiramente projectos que contribuíssem para a realização dos objectivos fixados no Tratado da União Europeia nos Estados membros com um PNB *per capita* inferior a 90% da média comunitária, parâmetros nos quais se enquadram os quatro países da coesão: Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda.

Dos objectivos do Fundo destacam-se:

No domínio do ***Ambiente*** — o fornecimento de água em quantidade e qualidade ao maior número de habitantes, a despoluição e garantia de qualidade de cursos de água e zonas costeiras, o tratamento de grandes produções de resíduos sólidos e a requalificação de áreas sensíveis com valor natural;

No domínio dos ***Transportes*** — a concretização do Plano Rodoviário Nacional e do Plano de Modernização Ferroviária, bem como a conclusão das redes transeuropeias de infra-estruturas de «Transportes» e as transferências modais para «Transportes» menos poluentes (marítimos e ferroviários), a articulação intermodal e o aumento da competitividade intermodal no tráfego internacional.

O Decreto-Lei n.º 81/94, de 10 de Março, aprovou o regulamento de aplicação em Portugal do Fundo de Coesão/Instrumento Financeiro de Coesão e o Decreto-Lei n.º 99/94 de 19 de Abril, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 208/98, de 14 de Junho, definiu a estrutura orgânica relativa à gestão, acompanhamento, avaliação e controlo da execução do QCA II.

As **entidades** de algum modo abrangidas pela auditoria exercem as seguintes funções:

A **Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR)** desempenha as funções de **interlocutor nacional do Fundo,** assegurando as relações com a União Europeia, é a gestora do mesmo a nível nacional, nomeadamente, no que se refere às transferências comunitárias e aos pagamentos aos executores, exerce o controlo de 2.º nível, **testando a eficácia do controlo de 1.º nível**, executa o Projecto «Assistência Técnica do Fundo de Coesão» e acompanha as missões comunitárias da DGXVI, DGXX e TCE.

Os **interlocutores sectoriais (IS),** nomeados por despacho dos respectivos ministros da tutela, asseguram as ligações entre os executores e a DGDR e exercem a fiscalização e o controlo dos projectos, nas suas componentes material, incluindo a verificação documental e física (controlo de 1.º nível).

Os interlocutores sectoriais que integram o Fundo de Coesão são: IS dos Transportes; IS dos Portos; IS do Ambiente, e IS para a Região Autónoma da Madeira.

Os **executores** são as entidades que, nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 81/94, podem apresentar ao Fundo de Coesão candidaturas de **projectos elegíveis** e que, após a sua aprovação, são responsáveis pela execução dos mesmos.

Os **gestores** são nomeados pelo executor, por exigência da CE, nos casos em que a dimensão e a complexidade de determinados projectos o justifique e respondem pelo projecto a todos os níveis.

Dos projectos que constituíram a amostra apenas no «Projecto de Ampliação do Aeroporto do Funchal» foi pedida pela CE a nomeação do **gestor de projecto**.

A **Direcção-Geral do Tesouro (DGT)** é a entidade que **recebe as verbas** da UE e as transfere para a DGDR (conta aberta na DGT) que, por sua vez, procede à sua transferência para os executores ou DGO.

A **Inspecção-Geral de Finanças (IGF)** desempenha as funções de **interlocutor nacional da Comissão Europeia** nos domínios do controlo financeiro e da comunicação das fraudes e irregularidades, estando-lhe cometidas funções de **controlo de alto nível** relativamente às acções co-financiadas.

A metodologia seguida na presente acção abrangeu as seguintes fases essenciais:

Planeamento (estudo preliminar e identificação dos objectivos);
Execução (levantamento dos sistemas de gestão e de controlo interno instituídos, identificação das áreas chave, operações, registos e documentos fundamentais e de risco ou de pontos de controlo);
Avaliação e elaboração do relato.

12.3.3.2 — Síntese das observações da auditoria

A) Sistemas instituídos pelo Fundo de Coesão:

1) Intervenientes no Sistema. — Os interlocutores sectoriais, nomeados para o Fundo de Coesão, acumulam o cargo de gestores de programas operacionais do FEDER, nas mesmas áreas, e apoiam-se na estrutura de apoio técnico (EAT) deste último. Esta acumulação provoca, por vezes, uma delimitação pouco clara entre as funções de interlocutor e de gestor, registando-se situações em que documentos relativos ao Fundo de Coesão são assinados na qualidade de gestor do programa, ao invés de na qualidade de interlocutor sectorial, e em que, por vezes, são usados procedimentos criados especificamente para o FEDER.

Em sede de contraditório, a DGDR, o IS dos Portos e o IS dos Transportes consideraram que a acumulação dos cargos de gestor da IO (FEDER) e de IS (Fundo de Coesão) é positiva, favorecendo sinergias entre as acções financiadas pelos dois Fundos.

Entende-se, porém, que o favorecimento das sinergias não deve prejudicar a clareza dos procedimentos e formalizações dos IS.

Os recursos humanos de apoio aos IS desempenham em regra e indiscriminadamente, funções no âmbito do FEDER e do Fundo de Coesão, com excepção da EAT do interlocutor sectorial do ambiente, única que evidencia, assim, alguma segregação de funções.

Nas suas alegações, a DGDR, o IS Transportes e o IS Portos consideram que a afectação comum dos recursos humanos ao FEDER e ao FC não é prejudicial nem se justifica uma segregação explícita.

Seria, no entanto, desejável a existência de alguma separação de funções de modo a haver uma especialização em determinadas tarefas, como é o caso da análise das candidaturas e dos pedidos de pagamento, atendendo às diferenças específicas nesta matéria entre FEDER e FC.

2) Fases do circuito. — As candidaturas são apresentadas pelos executores junto dos interlocutores sectoriais que as analisam e enviam para a DGDR, procedendo esta ao seu envio para a CE. O prazo que decorre entre a apresentação das candidaturas pelo executor e o seu envio para aprovação da CE é bastante variável e depende de diversos factores, designadamente, da necessidade de correcções, do cumprimento de formalidades adicionais (estudos de impacto ambiental, viabilidade, etc.), da disponibilidade financeira nos orçamentos anuais e, ainda, da sua oportunidade. Esta circunstância, aliada à demora da CE na aprovação dos projectos, compromete o cumprimento dos planos financeiros plurianuais apresentados na candidatura e origina reprogramações.

As normas referentes aos fluxos financeiros entre a DGDR e a UE estão estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1164/94, do Conselho, de 16 de Maio, nas decisões de aprovação dos projectos e no Decreto-Lei n.º 81/94, de 10 de Março.

Com a aprovação, a Comissão procede automaticamente ao pagamento do primeiro adiantamento, em regra no montante de 50% do plano financeiro aprovado para o 1.º ano. Depois deste adiantamento, a DGDR efectua pedidos de pagamento intermédios. Estes pagamentos, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo D do anexo II do Regulamento n.º 1164/94, do Conselho, de 16 de Maio, deveriam ser feitos ao Estado membro, o mais tardar dois meses a contar da recepção do pedido.

Através do controlo dos pedidos de pagamento pendentes na CE, efectuado pela DGDR, observa-se, porém, a existência de vários pedidos enviados a CE há mais de dois meses, o que pode originar alguns constrangimentos financeiros.

Os pedidos de reprogramação podem ser desencadeados pelos IS e pela DGDR, competindo à CE a decisão de reprogramação.

A DGDR concentra a informação sobre os processos de reprogramação, não tendo, porém, procedido até ao momento ao tratamento das mesmas segundo a sua origem qualitativa e quantitativa.

Verificou-se ainda que muitos projectos sofreram reprogramações, as quais alteram por vezes o prazo de execução. A demora por parte da CE na aprovação dos pedidos de reprogramação tem provocado também alguns constrangimentos a nível nacional.

B) Sistema financeiro:

1) Projectos aprovados e concluídos. — Entre 1993 a 1998 foram aprovados 152 projectos dos quais 16% no Sector «Transportes» (rodovias e ferrovias), 13% no Sector «Portos» e 70% no do «Ambiente». Alguns destes projectos, por conveniências de vária ordem, fundiram-se posteriormente, agrupando-se em 2 ou mais projectos.

No início de 1999 encontravam-se ainda por aprovar 22 candidaturas, das quais 1 relativa ao Sector «Portos» e 21 no Sector «Ambiente», entre as quais se inclui uma reprogramação. O total destas candidaturas enviadas à CE, na sua grande maioria em 1997 e 1998, representa um investimento total de 86 044 786 contos, ao qual corresponderia uma comparticipação do FC no total de 67 272 440 contos (338 809 000 ecus), valor que excede largamente a quota disponível para Portugal, pelo que se prevê que apenas possa ser aprovado um projecto do Sector «Portos».

Até final de 1998 foram concluídos 54 projectos (Transportes — 17; Portos — 12, e Ambiente — 25), os quais representaram um apoio comunitário de 614 351 000 ecus.

Constatou-se ainda que o Sector «Transportes» é o que se encontra mais próximo da conclusão, com 68% dos projectos já terminados, seguido do dos «Portos» com 63%. O Sector «Ambiente» encontra-se ainda longe de atingir a sua meta, tendo-se concluído apenas 23% dos projectos aprovados para o sector.

2) Execução financeira:

2.1) Perspectiva global. — Em termos globais, para os quatro países da Coesão e para o período de 1993 a 1999, os recursos a conceder pelo Fundo, ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 792/93 e posteriormente do Regulamento (CE) n.º 1164/94, ascendem, a preços correntes, a 16 651,411 mecus, dos quais 18%, correspondentes a 2997,254 mecus, se destinam a Portugal.

Entre 1993 e 1998 foram aprovados compromissos num total de 2456,061 mecus, o que representa cerca de 82% do total da quota prevista para Portugal no período 1993-1999.

Uma análise, ano a ano, entre esta quota e os compromissos, permite concluir um bom aproveitamento daquela.

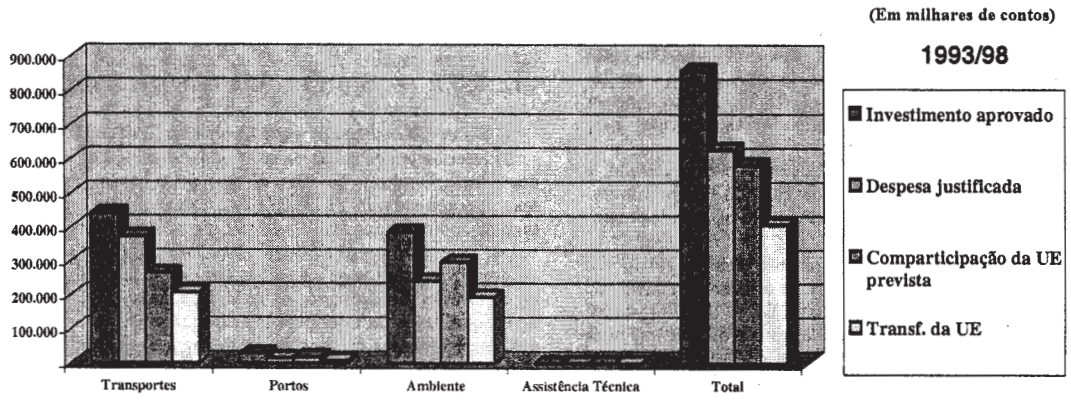
A execução financeira dos projectos, no período de **1993** a **1998**, consta no quadro e gráfico seguintes:

(Em contos)

Projectos aprovados	Transportes (*b*)	Portos	Ambiente	Asistência técnica	Total
Número	25	19	107	1	152
Valor do investimento aprovado	441 538 451	29 807 368	387 151 043	75 554	858 572 416
Comparticipação da UE prevista	265 289 694	19 784 481	298 661 151	64 221	583 799 547
Despesa justificada (*a*)	372 769 923	15 323 827	241 728 787	34 194	629 856 731
Transferências da UE	207 408 764	7 502 739	194 386 757	(*c*) 22 452	409 320 712
Transferências para o executor	201 984 365	7 536 773	172 535 333	(*c*) 29 011	382 085 481

(*a*) Despesa executada registada na DGDR (valores arredondados).
(*b*) Inclui rodovias ferrovias, e aeroporto.
(*c*) Inclui acção SG (98) D/1532, de 20 de Fevereiro de 1998 — Seminário Porto em 25 de Maio de 1998.

Fonte. — DGDR.



Da análise do quadro e do gráfico que antecedem, observa-se que, relativamente ao investimento aprovado, o total das despesas justificadas representa 73%. Sectorialmente verifica-se que na área dos Transportes (ferrovias e rodovias) a execução, no final de 1998, já atingia os 84%, estando, assim, próxima da sua conclusão. No Sector «Portos» tinha-se atingido 51% da execução prevista e no do «Ambiente» 62%.

Esta situação deve-se, em parte, ao facto de no do Sector «Transportes» (rodovias e ferrovias) as candidaturas terem sido lançadas e aprovadas muito antes das do Sector «Ambiente». Neste último, a inexistência de projectos em carteira determinou que as candidaturas só mais tarde tenham sido apresentadas e aprovadas.

O objectivo de um equilíbrio adequado dos investimentos entre o ambiente e os transportes (ferrovias, rodovias, aeroporto e portos) estabe-

lecido no artigo 10.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1164/94 está próximo da sua concretização, apresentando neste período (1993-1998) 55% para os Transportes (441 538 451 contos para ferrovias, rodovias e aeroporto e 29 807 368 contos para os portos) e 45% para o ambiente (387 151 043 contos).

A execução financeira relativa ao ano de 1997 é a que se apresenta no quadro seguinte:

(Em contos)

Projectos aprovados	Transportes (*b*)	Portos	Ambiente	Asistência técnica	Total
Número de projectos aprovados	3	4	15	–	22
Valor do investimento aprovado	79 545 817	19 182 973	(*b*) 81 081 659	–	179 810 449
Comparticipação da UE prevista	51 022 742	12 243 468	(*b*) 62 131 532	–	125 397 742
Transferências da UE	54 016 667	2 306 606	59 489 348	11 027	115 823 648
Transferências para o executor	51 125 424	1 687 254	52 961 643	4 411	105 778 732

(*a*) Inclui o projecto de ampliação do Aeroporto do Funchal.
(*b*) Inclui reforços a um projecto.

Fonte. — DGDR.

Neste ano foi aprovado um investimento no total de 179 810 449 contos, repartido da seguinte forma: 44% para os Transportes, 11% para os Portos e 45% para o Ambiente. Este investimento foi comparticipado em 125 397 742 contos (70%) e corresponde a 22,4% do aprovado no período 1993-1997 (803 913 720 contos).

As transferências da UE, em 1997, representam 40,7% do valor transferido para Portugal no período 1993-1997 (284 488 154 contos), o que pode considerar-se bastante elevado para um só ano e traduz um pico na execução dos projectos.

2.2) Evolução das despesas por sector de investimento. — A evolução da despesa executada face à despesa programada, ao longo dos anos de 1993 a 1998, encontra-se espelhada, ano a ano, no quadro seguinte:

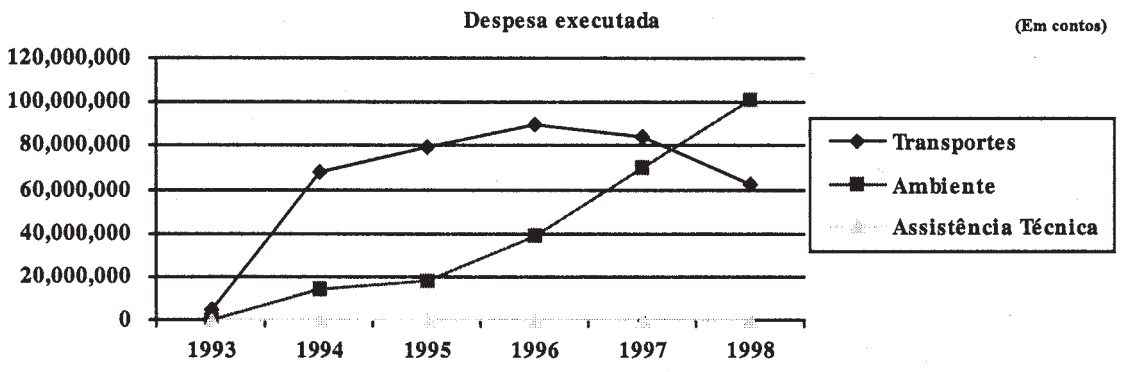
(Em contos)

Despesa total	1993	1994	1995	1996	1997	1998
A) Programado (*a*)	*37 097 307*	*95 307 339*	*143 925 180*	*157 248 043*	*196 619 759*	*220 270 559*
Transportes (*c*)	27 095 828	76 590 826	97 704 370	76 306 563	84 867 472	81 595 488
Ambiente	10 001 479	18 713 828	46 219 125	80 928 009	111 748 869	138 660 849
Assistência técnica	–	2 685	1 685	13 471	3 418	14 222
B) Executado (*b*)	*4 731 171*	*82 169 306*	*97 375 363*	*128 173 797*	*154 613 670*	*162 793 502*
Transportes (*c*)	4 731 171	67 605 305	79 814 299	89 481 509	84 465 851	61 995 694
Ambiente	–	14 563 110	17 558 202	38 687 324	70 137 047	100 783 104
Assistência técnica	–	891	2 862	4 965	10 772	14 704
Taxa de execução (percentagem)	13	83	68	82	79	74

(*a*) Corresponde aos planos financeiros das decisões em vigor nos respectivos anos (valores constantes dos relatório de execução anuais).
(*b*) Corresponde à despesa justificada registada na DGDR.
(*c*) Inclui rodovias, ferrovias e portos.

Fonte. — DGDR.

A taxa de execução dos projectos face ao programado revelou-se, na sua globalidade, boa a partir de 1994 (rondando os 80%). Salienta-se ainda que a **execução global** foi prejudicada pela baixa taxa de execução do Sector «Ambiente», em regra bastante inferior às taxas globais apuradas.



O gráfico anterior traduz a evolução da despesa executada de 1993 a 1998, por sectores.

O ***Sector «Transportes»*** registou até 1996 um acréscimo exponencial, contrastando com um decréscimo acentuado nos anos de 1997 e 1998.

O ***Sector «Ambiente»*** teve um crescimento lento até 1995, registando desde então um crescimento exponencial até 1998.

A ***«Assistência Técnica»*** do Fundo de Coesão, consubstanciada num único projecto da responsabilidade da DGDR, revela uma execução crescente ao longo dos anos, registando o seu maior valor de execução no ano de 1997, ano em que se registou a contratação de serviços de auditoria a uma empresa especializada.

A despesa programada para o período 1993-1999 e a executada até final de 1998 constam do quadro seguinte:

(Em contos)

Despesa total	Transportes	Ambiente	Assistência técnica	Total
A)Despesa programada — 1993-1999 (*a*)	465 560 288	385 747 108	75 554	851 382 950
B) Despesa executada — 1993-1998	388 093 750	241 728 787	34 194	629 856 731
(*B*)/(*A*) (percentagem)	83	63	45	74

(*a*) Actualizada a 31 de Dezembro de 1998 de acordo com mapas da responsabilidade da DGDR.

A análise da execução global do Fundo de Coesão até final de 1998, face ao programado até final de 1999, permite constatar que o Sector «Transportes» (rodovias, ferrovias e portos) é aquele cuja execução mais se aproxima do programado até 1999 (83%), enquanto o Sector «Ambiente» executou 63% do programado para o mesmo período.

2.3) Investimento aprovado e comparticipado por regiões. — O quadro seguinte espelha a distribuição dos recursos do Fundo de Coesão, no período de 1993-1998, pelas várias regiões, em termos de investimento aprovado e respectiva comparticipação prevista da UE:

(Em contos)

	1993-1998							
	Norte	Centro	Lisboa e Vale do Tejo	Alentejo	Algarve	Região Autónoma da Madeira	Multi-regionais	Total
Investimento aprovado	224 602 281 26,2%	40 606 001 4,7%	329 674 803 38,4%	66 536 589 7,7%	68 719 137 8%	57 377 047 6,7%	71 056 557 8,3%	858 572 415 100%
Comparticipação da UE	160 521 122 27,5%	33 828 759 5,8%	205 719 133 35,2%	34 870 816 6%	55 369 685 9,5%	35 106 506 6%	58 383 526 10%	583 799 547 100%

Fonte. — DGDR.

A Região de Lisboa e Vale do Tejo obteve indubitavelmente a maior fatia de investimentos, tendo para tal contribuído a aprovação de grandes projectos como a «Nova Travessia Rodoviária do Tejo na Região de Lisboa», com um investimento de 119 699 729 contos (36% do total da Região). Esta Região é seguida da Região do Norte a qual fez também aprovar projectos de grande dimensão, tanto nas áreas dos Transportes (rodovias) como na do Ambiente. As restantes regiões fizeram aprovar investimentos de valor substancialmente inferior.

É de salientar ainda a RAM, a qual apenas fez aprovar dois projectos, sendo um de grande dimensão — «Ampliação do Aeroporto do Funchal» (53 141 407 contos).

A Região Autónoma dos Açores não fez aprovar qualquer projecto.

Em termos de comparticipação da UE, mantém-se a supremacia da Região de Lisboa e Vale do Tejo, logo seguida da Região do Norte, alternando as outras regiões a sua posição, muito embora sem qualquer evidência significativa.

Assinala-se ainda o facto de a Região do Centro não ter qualquer projecto no Sector «Portos» e o de a Região do Algarve apenas ter aprovado projectos relativos ao Sector «Ambiente».

A introdução da variante número de habitantes por região levou à seguinte distribuição geográfica do investimento e da comparticipação, considerados na sua globalidade e *per capita*:

	1993-1998						
	Norte	Centro	Lisboa e Vale do Tejo	Alentejo	Algarve	Região Autónoma da Madeira	Portugal
Número de habitantes (milhares) (*a*)	3 561,8	1 710,4	3 319,9	514,8	347,4	259,3	9 713,5
Investimento/habitante (esc/hab)	63 059	23 741	99 303	129 247	197 810	221 277	88 390
Comparticipação da UE/habitante (esc/hab)	45 067	19 778	61 965	67 737	159 383	135 390	60 102

(*a*) População residente em 31 de Dezembro de 1997 de acordo com dados fornecidos pelo INE.

A introdução do factor número de habitantes permite-nos também, relativamente à análise do primeiro quadro deste ponto, tirar conclusões bastante diferentes em termos da distribuição das componentes investimento e comparticipação.

Assim, através do quadro anterior poderemos observar que, em termos de investimento aprovado *per capita*, a média nacional é de 88 contos por habitante, encontrando-se as Regiões do Norte e do Centro abaixo desta média e a Região Autónoma da Madeira e do Algarve significativamente acima da média.

Podemos, assim, concluir que, embora o investimento esteja mais concentrado nas Regiões de LVT e do Norte, o facto de estas mesmas regiões deterem uma maior concentração populacional determina que o investimento *per capita* não seja dos mais elevados do País, estando mesmo abaixo da média na Região do Norte.

Em termos de comparticipação da UE/habitante, a média nacional é de 60 contos, mantendo-se muito acima da média a Região Autónoma da Madeira e do Algarve e abaixo da média as Regiões do Norte e do Centro.

Em termos de comparticipação da UE/habitante, a média nacional é de 60 contos, mantendo-se muito acima da média a Região Autónoma da Madeira e o do Algarve e abaixo da média as Regiões do Norte e do Centro.

2.4) Fluxos financeiros da UE para Portugal. — De 1993 a 1998 foram transferidos para Portugal 409 320 711,7 contos, segundo dados da DGDR, valores estes que apresentam algumas divergências face aos apurados pela DGT, conforme se verifica pelo quadro seguinte:

(Em milhares de contos)

Anos	Transferências da UE	
	Valores DGDR (*a*)	Valores DGT (*b*)
1993	15 680,4	15 680, 4
1994	32 928, 1	33 709, 1
1995	82 474,2	82 474,2
1996	37 581,8	37 581,8
1997	115 823,6	116 036,0
1998	124 832,6	125 875,3
Total	409 320,7	411 354,8

(*a*) Valores arredondados — DGDR.

(*b*) Valores extraídos dos relatórios da DGT sobre «Fluxos financeiros da UE».

Os fluxos financeiros totais da UE para Portugal, no período de 1993 a 1998, registados pela DGDR (409 320 700 contos) e pela DGT (411 354 800 000 contos), apresentam divergências nos anos de 1994, 1997 e 1998.

A análise dos extractos da DGT permite constatar a existência de um saldo, apurado a 31 de Dezembro de 1998, no valor de 28 836 389 165$; porém, através dos mapas da DGDR, apura-se que o saldo resultante da diferença entre o valor das entradas na DGT (1993-1998) e os pagamento aos executores, no mesmo período, totaliza 27 235 230 429$.

A análise dos extractos emitidos pela DGT permitiu ainda verificar que não evidenciam o código dos projectos.

Acerca das divergências verificadas nas transferências, relativas aos anos de 1997 e 1998, a DGT, nas suas alegações, veio dizer que *«[...] podem ser justificadas pelo facto de se terem verificado três transferências efectuadas nos finais dos meses de Dezembro daqueles anos, as quais foram comunicadas à DGDR nos princípios dos anos seguintes e por essa razão essa informação ter sido considerada em anos diferentes por parte das duas direcções-gerais»* .

Relativamente às divergências nas transferências da UE, em 1994, nenhuma justificação foi apresentada.

Sobre as mesmas divergências, a DGDR refere nas suas alegações:

> *A diferença nos totais de 1994 deve-se provavelmente a um erro de soma, já que todos os movimentos conferem; admite-se que tenha havido no cálculo do total da DGT uma duplicação de um transporte relativo a Janeiro (978 600 contos) e uma alteração na transcrição do total (a duplicação do referido saldo resultaria num total de 33 907 000 contos e não 33 709).*

Relativamente aos anos de 1997 e 1998, foram apresentadas pela DGDR justificações idênticas às supracitadas pela DGT.

Para as divergências relativas aos saldos no final de 1998 a justificação apresentada pela DGT prende-se com o *«facto de as ordens de pagamento emitidas pela DGDR nos finais destes anos serem apenas executadas pelo Tesouro no início dos anos seguintes».*

A DGDR referiu ainda que *«os problemas de conferência de dados com a DGT são sobretudo relevantes no domínio do controlo de saldos, na medida em que as listas de ordens de pagamento facultadas por esta entidade, para conferência, não incluem o código de projecto».*

Relativamente aos extractos bancários, a DGT refere que *«[...] em anexo a cada comunicação efectuada para a DGDR é enviada uma cópia do fax da Comissão Europeia no qual se encontram especificados todos os detalhes relativos à transferência ordenada».* Acrescenta ainda a DGT que *«a análise e o controlo desta informação se engloba nas competên-cias»* da DGDR, pelo que lhe *«parece ser dispensável a sua inclusão nos extractos emitidos pela DGT».*

Considera-se, no entanto, que os extractos devem permitir uma leitura que possibilite de *per si* a identificação imediata da origem e do destino dos fluxos financeiros neles inscritos, designadamente por terceiros a quem compita a respectiva análise e conferência.

3) Contabilização de verbas. — A análise da contabilização das verbas do FC na DGDR permitiu constatar que apenas são espelhadas na conta de gerência desta entidade as verbas nacionais e comunitárias destinadas ao projecto «assistência técnica do FC» do qual é executora. As verbas oriundas da UE e destinadas aos restantes executores, muito embora sejam depositadas na conta aberta na DGT, movimentada por ordem da DGDR, não se encontram reflectidas na conta de gerência. A DGDR continua a considerar que as referidas verbas não devem constar do mapa da conta de gerência, não tendo dado seguimento à recomendação que lhe foi feita no relatório da conta de gerência de 1995.

C) *Sistema de acompanhamento e controlo:*

1) Controlo de alto nível. — De acordo com os dados fornecidos, a IGF realizou 26 acções de controlo a projectos, efectuando desta forma a cobertura de aproximadamente 17% dos 152 projectos aprovados neste mesmo período.

A IGF tem articulado anualmente as acções de controlo a incluir no seu plano de actividades com a DGDR e a DGXX, tendo celebrado com esta última um protocolo de cooperação. Esta articulação visa rentabilizar os meios disponíveis de forma a obter uma cobertura mais alargada dos projectos e evitar a sobreposição de auditorias.

Regista-se, porém, que as acções a desenvolver por cada entidade são completamente autónomas, ou seja, não são objecto de qualquer intervenção mútua.

Este sistema de articulação foi preparado em 1996 e iniciado formalmente em 1997. Anteriormente a esta data foram levadas a efeito acções a projectos que já tinham sido auditados por outros órgãos de controlo.

À IGF compete também a comunicação das irregularidades à CE. Todavia, ao nível do Fundo de Coesão, até ao final de 1998, não foram detectadas situações subsumíveis no conceito de irregularidade comunitária, facto que tem vindo a ser comunicado à CE.

2) Controlo de 2.º nível. — No âmbito do controlo de 2.º nível, atribuído à DGDR, as acções de controlo, face aos reduzidos meios técnicos disponíveis, têm sido contratadas a auditores externos (RH Compta).

Estes auditores realizaram em 1996-1997 uma auditoria com uma amostra de 38 projectos, representando na sua globalidade cerca de 25% dos projectos aprovados e 17% do investimento global aprovado neste mesmo período, o que pode considerar-se pouco significativo face ao universo do Fundo de Coesão.

No que respeita ao sistema de informação para gestão do FC, a DGDR dispõe de um conjunto de quadros informatizados que lhe permite efectuar o acompanhamento do FC na sua globalidade, o qual se afigura adequado a satisfazer as necessidades de informação sobre os projectos. Relativamente às reprogramações, verificou-se a inexistência de tratamento de dados no que concerne às causas que as determinam, estando a DGDR a envidar esforços para colmatar esta lacuna.

3) Controlo de 1.º nível. — O manual do FC é omisso quanto às acções a desenvolver e às metodologias a seguir, no âmbito do controlo de 1.º nível, pelos diversos interlocutores sectoriais, tendo cada interlocutor adoptado os procedimentos que entendeu como ajustados.

Neste contexto, o controlo exercido pelos IS, para além de levado a efeito de forma diferente por cada um, manifesta-se insuficiente no controlo financeiro e físico e mesmo inexistente no que se refere ao domínio técnico.

Sobre este último, o IS dos Transportes alega que o mesmo não está abrangido pelo artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 81/94 , de 3 de Março, nem pelas alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 208/98, acrescentando ainda que não conhece disposições nacionais que obriguem os IS a assumir uma função de tão elevada complexidade.

Este IS refere ainda o Despacho n.º 12 251/97 do MEPAT que atribui ao Laboratório Nacional de Engenharia Civil a missão de acompanhar projectos com investimento superior a 20 milhões de contos na área do citado Ministério. Refira-se, porém, que a maioria dos projectos aprovados na área deste IS são de valor inferior a 20 milhões de contos.

Sobre esta mesma questão refere também a DGDR, nas suas alegações, que lhe *«parece desadequado atribuir funções de controlo técnico ao tipo de estruturas instaladas junto das entidades de gestão sectoriais. Essas estruturas têm condições de fazer um acompanhamento físico e financeiro dos trabalhos e poderão, quando se justifique, levantar questões de natureza técnica mas os próprios executores deverão dispor de recursos muito mais habilitados para fazer esse controlo».*

Considera-se que o facto de os próprios executores deverem dispor de recursos muito mais habilitados para fazer esse controlo, o que não se questionou, não deverá ser impeditivo de o controlo a exercer pelas entidades de 1.º nível abranger o controlo técnico.

Salienta-se ainda que, de acordo com as evidências, os IS não têm efectuado a análise dos registos contabilísticos junto do executor.

Alegou o IS dos Transportes que a análise desta matéria deverá ser desempenhada por organismos que dispõem de pessoal qualificado e formado, considerando como tal a IGF.

Sobre esta matéria, considera-se, contudo, que a análise das referidas peças e registos contabilísticos junto do executor insere-se no âmbito da análise de projecto que deve ser efectuado fundamentalmente pelo controlo de 1.º nível, da competência dos IS.

4) Síntese dos controlos. — No período de 1993 a 1998 foram efectuados no âmbito do FC os seguintes controlos:

Sectores	Projectos auditados		Acções de controlo					
	Número	Investimento aprovado (milhares de contos)	Entidades nacionais		Entidades comunitárias			Total
			IGF	DGDR	TCE	DGXVI	DGXX	
Transportes	17	297 318 275	9	5	10	5	3	32
Portos	(*a*) 12	18 263 020	5	6	5	2	0	18
Ambiente	48	221 398 740	13	27	12	10	8	70
Total	77	536 980 035	27	38	27	17	11	110

(*a*) Inclui duas *audit* levadas a efeito pela IGF em 1998 e ainda não concluídas.

A análise da síntese dos controlos realizados pelos diferentes níveis revela que, até final de 1998, foram auditados 77 projectos que representam um investimento total de 536 980 035 contos, ou seja, 51% do total dos projectos e 62 % do total do investimento aprovado neste mesmo período, o que pode considerar-se razoável.

Ao nível do controlo, nomeadamente de 1.º nível, é necessário que se institucionalize a prática da evidenciação das acções de controlo levadas a efeito.

Todos os diferentes níveis de controlo fazem incidir a sua análise nos projectos, sendo o controlo de 1.º nível o que efectua esse controlo de uma forma menos profunda; ora, deveria ser a este nível que o projecto deveria ser fiscalizado e controlado de uma forma mais consistente, de modo a permitir ao 2.º nível o exercício da sua acção no âmbito do controlo dos sistemas por aquele instituídos, conforme prevê o artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 99/94, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 208/98.

É, pois, necessário que se defina claramente o tipo de acção de cada interveniente nos diferentes níveis do controlo e a sua articulação, bem como um conjunto de técnicas e metodologias de controlo que garantam o bom funcionamento do sistema.

As diversas entidades responsáveis pelo controlo têm tentado aplanar dificuldades sentidas na sua actuação e articulação. Neste contexto, refira-se que, sobre o controlo do Fundo de Coesão, aquelas entidades têm abordado questões relacionadas com o enquadramento das funções de gestão e controlo e com a articulação entre funções de gestão e controlo — clarificação dos conceitos, identificação de medidas passíveis de melhorar níveis de eficácia.

D) *Amostra seleccionada.* — Os sistemas de gestão e controlo do Fundo de Coesão foram testados através de uma amostra que incluiu a análise dos seguintes Projectos:

«A 2 sublanço Palmela-Marateca»;
«Dragagens do canal da barra e canal norte do Porto de Setúbal»;
«Ampliação do Aeroporto do Funchal»;
«Tratamento de resíduos sólidos de Oeiras, Cascais e Sintra»;
«Assistência Técnica do FC».

Da referida análise salienta-se o seguinte:

Os procedimentos adoptados pela DGDR enquanto executor do Projecto «Assistência Técnica» diferem dos adoptados para outros projectos, relativamente aos pagamentos, sendo estes em regra efectuados com base em previsão de despesa, contrariamente ao que sucede com os outros executores, os quais, excepto nos adiantamentos e nos casos de dificuldades de tesouraria, efectuam pedidos de pagamento apenas com base na despesa efectivamente realizada e paga.

Sobre esta matéria, a DGDR alega que este procedimento não a favorece, uma vez que a este projecto não são efectuados adiantamentos e «apenas é mobilizado o montante necessário para efectuar as despesas autorizadas que são, depois de efectuadas e pagas, objecto de inclusão no formulário de pedido de pagamento em condições idênticas às dos restantes executores». Acrescenta ainda a DGDR que «mantém em aberto a possibilidade de efectuar pagamentos com base em despesa facturada, com contrapartida dos respectivos recibos a curto prazo, sempre que se verifiquem dificuldades de tesouraria nos executores».

Esta resposta não justifica nem fundamenta a divergência de soluções para o Projecto «Assistência Técnica» e para os restantes projectos. Na verdade, os pedidos de pagamento do Projecto «Assistência Técnica» não são efectuados com base nas despesas efectivamente realizadas e pagas, sendo este o procedimento previsto e adoptado para os pedidos de pagamento intermédios apresentados pelos executores dos projectos.

12.3.3.3 — Audição dos responsáveis

No exercício do princípio do contraditório (artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto) o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades:

Inspecção-Geral de Finanças (IGF);
Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR);
Direcção-Geral do Tesouro (DGT);
Interlocutor Sectorial dos Transportes (IST);
Interlocutor Sectorial dos Portos (ISP);
Interlocutor Sectorial do Ambiente (ISA);
Interlocutor Sectorial para a Região Autónoma da Madeira (ISRAM).

Todas as entidades ouvidas apresentaram respostas.

As alegações foram referidas, sintetizadas ou transcritas, nos pontos próprios, quando relativas a matérias específicas.

No mais, as considerações feitas são de carácter muito genérico, salientando-se, neste aspecto, as questões levantadas pela DGDR e relacionadas com o sistema de gestão a nível nacional, nomeadamente com o prazo de instrução das candidaturas — em cumprimento dos planos financeiros — frequência e causas das reprogramações e ainda com o exercício de acções de controlo por parte das entidades gestoras, explicitação de conceitos e harmonização de procedimentos.

Merecem ainda saliência os comentários e esclarecimentos produzidos pela IGF e relativos ao enquadramento normativo do controlo, à estrutura orgânica da IGF, à síntese da actuação da mesma Inspecção e à comunicação de irregularidades à CE/UE.

A fim de dar expressão plena ao princípio do contraditório, as respostas são apresentadas em texto integral, como anexos ao parecer, nos termos do artigo 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e artigo 24.º, n.º 4, da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro.

12.3.4 — Auditoria ao sistema de gestão e avaliação do controlo interno do FEDER

12.3.4.1 — Enquadramento

A presente auditoria teve como finalidade essencial analisar os sistemas de gestão, acompanhamento, avaliação e controlo do FEDER instituídos aos diversos níveis, no horizonte temporal de 1994 a 1997.

As entidades em cujos serviços se efectuaram diligências no âmbito desta auditoria, foram as seguintes:

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR);
Direcção-Geral do Tesouro (DGT);
Inspecção-Geral de Finanças (IGF);
Inspecção-Geral da Administração do Território (IGAT);
Gestor do Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (PORLVT);
Junta Metropolitana de Lisboa (JML);
Gestor do IO Ambiente;
Câmara Municipal de Sintra;
Câmara Municipal de Cascais;
Gestor do Programa Específico de Desenvolvimento da Região Autónoma dos Açores (PEDRAA II) — Direcção Regional de Estudos e Planeamento dos Açores (DREPA) (Açores);
Câmara Municipal da Lagoa (Açores);
Câmara Municipal de Vila Franca do Campo (Açores);
Câmara Municipal do Nordeste (Açores).

O Quadro Comunitário de Apoio II (QCA II) foi aprovado pela Decisão da Comissão Europeia n.º 94/170/CE), de 25 de Fevereiro de 1994, para o período compreendido entre 1 de Janeiro de 1994 e 31 de Dezembro de 1999, e encontra-se estruturado em quatro eixos:

Eixo 1 — «Qualificar os recursos humanos e promover o emprego»;
Eixo 2 — «Reforçar os factores de competitividade da economia»;
Eixo 3 — «Melhorar a qualidade de vida e coesão social»;
Eixo 4 — «Fortalecer a base económica regional».

Cada um destes Eixos divide-se em Programas Operacionais (PO) que, por sua vez, se subdividem em Subprogramas e estes em Medidas, tendo os três primeiros Eixos um âmbito nacional (sectorial) e o último regional.

Em termos de gestão do FEDER, esta efectua-se a dois níveis:

a) Pela **DGDR,** a nível global;
b) Por **gestores/entidades gestoras**, a nível das intervenções operacionais (IO).

As intervenções operacionais do QCA II financiadas pelo FEDER são 44, sendo 14 de iniciativa comunitária.

Os gestores fazem quinzenalmente a exportação de dados, relativamente à execução financeira das respectivas IO, por intermédio de uma base de dados informática — Sistema de Informação de Desenvolvimento Regional (SIDReg) — sendo fundamentalmente através deste sistema informático que a DGDR faz o acompanhamento da execução financeira das IO e a gestão das verbas FEDER.

Os gestores das IO são apoiados no exercício das suas competências por unidades de gestão.

Os gestores e as unidades de gestão são apoiados tecnicamente por uma Estrutura de Apoio Técnico (EAT), dirigida por um chefe de projecto.

O acompanhamento da execução de cada IO e a avaliação dos seus impactos sócio-económicos incumbem a uma unidade de acompanhamento, presidida pelo respectivo gestor.

O sistema de controlo do FEDER encontra-se definido no artigo 41.º do Decreto-Lei n.º 99/94, de 19 de Abril, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 208/98, de 24 de Julho.

Este sistema de controlo encontra-se articulado em três níveis:

Alto nível — IGF;
2.º nível — DGDR e IGAT;
1.º nível — Gestores das IO.

Ainda no âmbito do controlo, o Regulamento (CE) n.º 1681/94, no seus n.os 3 e 5, determina que os Estados membros enviem à Comissão um relatório sobre os casos de irregularidades que tenham sido objecto de um primeiro auto-administrativo ou judicial, no decurso dos dois meses seguintes ao final de cada trimestre.

Para o efeito, o despacho conjunto n.º A-67/95-XII definiu o modelo de coordenação do tratamento da informação relativa às comunicações de irregularidades no âmbito dos fundos e instrumentos financeiros estruturais e do Fundo de Coesão, sendo de acordo com esse modelo, a IGF o organismo responsável por centralizar os casos de irregularidades, apreciá-las e preparar as respectivas comunicações à CE.

A Direcção-Geral do Tesouro é o organismo para onde são transferidas as verbas FEDER oriundas da CE, funcionando também esta Direcção-Geral como banco relativamente às IO;

O circuito financeiro estabelecido contempla as transferências da DGT (que recebe as verbas da CE e as contabiliza em operações de tesouraria) para a DGDR.

Assim, após a transferência para a DGDR, esta, em função das necessidades e da despesa apresentada, via SIDREG, pelos gestores das IO, transfere para os mesmos as verbas FEDER, sendo essa transferência efectuada para uma conta bancária ou para uma conta na DGT conforme o gestor tenha optado por uma conta na banca ou na DGT.

Para a prossecução dos objectivos desta auditoria e tendo em linha de conta o número de IO, seleccionaram-se três — IO LVT, IO Ambiente e IO Região Autónoma dos Açores.

A IO LVT corresponde ao PORLVT que se integra no Eixo 4 do QCA II — Fortalecer a Base Económico Regional — programa este aprovado pela Decisão da Comissão C (94) 381/5, de 25 de Fevereiro de 1994.

No quadro deste programa prevê-se uma despesa pública de cerca de 100,8 milhões de contos, com uma comparticipação FEDER de aproximadamente 74,8 milhões de contos.

Ao abrigo do disposto no artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 99/94, de 19 de Abril, a gestão técnica, administrativa e financeira do Subprograma A foi transferida, em função de uma lógica de intervenção por subespaços regionais (NUTE III), para:

Junta Metropolitana de Lisboa;
Associação de Municípios do Oeste;
Associação de Municípios da Lezíria do Tejo e do Médio Tejo.

A IO Ambiente corresponde ao Subprograma Ambiente do PO Ambiente e Renovação Urbana que se integra no Eixo III — «Melhorar a Qualidade de Vida e a Coesão Social» — programa este aprovado pela Decisão da Comissão C (94) 381/2, de 25 de Fevereiro de 1994.

No âmbito deste programa prevê-se uma despesa pública de 67,9 milhões de contos, com um co-financiamento FEDER de cerca de 50,9 milhões de contos.

A IO Região Autónoma dos Açores (PEDRAA II) corresponde ao PO Região Autónoma dos Açores que se integra no Eixo 4 do QCA II — Fortalecer a Base Económica Regional — programa aprovado pela Decisão da Comissão C (94) 464, de 4 de Março.

No âmbito do PEDRA II, prevê-se uma despesa pública de cerca de 158 milhões de contos, co-financiada através do FEDER, FSE, FEOGA — Orientação e IFOP.

O FEDER corresponde a 71,5% do total dos fundos comunitários que co-financiam o PEDRAA II, prevendo-se uma despesa pública co-financiada pelo FEDER de cerca de 112,9 milhões de contos, a que corresponde uma comparticipação FEDER de aproximadamente 90,7 milhões de contos.

12.3.4.2 — Síntese das observações da auditoria

A) *Aspectos financeiros:*

1) — Recursos financeiros. — No ano de 1997 foram assumidos compromissos pela CE, em termos da componente FEDER, no montante de 1740 mecus, em relação às respectivas solicitações de 2193 mecus, o que significa uma assunção de 79% face ao solicitado.

Compromissos assumidos — 1994-1997

(Em milhares de ecus)

Compromissos programados FEDER — 1994-1999	Compromissos FEDER — 1994-1997		Taxa de execução — 1994-1997 (percentagem)	Taxa de execução — 1994-1999 (percentagem)	1997	
	Programados	Assumidos			Solicitado	Assumido
(1)	(2)	(2)	(4=3/2)	(5=3/1)	(6)	(7)
9 658 000	5 962 590	6 994 673	117	72	2 193 658	1 740 742

Fonte. — DGDR – Relatório de execução anual de 1997 (versão final em Novembro de 1998)

Em termos acumulados, o montante assumido até 31 de Dezembro de 1997 totaliza 6994 mecus, o que significa 117% face ao programado para os primeiros quatro anos de vigência do QCA II e 72% para a totalidade do quadro.

De um modo geral e ao longo dos anos de execução financeira do QCA II, a assunção dos compromissos FEDER solicitados à Comissão Europeia tem sido positiva, o que se deve em boa parte a um bom nível de execução de determinados programas operacionais que em alguns anos conseguiram antecipar compromissos de fracções dos anos seguintes.

2) Execução financeira:

2.1) — Execução global:

Execução financeira comunitária FEDER (com iniciativas comunitárias) — 1997

Programação — Despesa pública comunitária — 1997		Execução — Despesa pública comunitária — 1997		Taxa de execução — Financiamento comunitária — 1997 (percentagem)
Milhares de ecus	Milhares de ecus	Milhares de ecus	Milhares de ecus	
1 773 273	347 054 352	1 731 906	345 217 663	98

Fonte. — DGDR — Relatório de execução anual de 1997 (versão final em Novembro de 1998).

Pela consulta do relatório de execução anual do QCA II da DGDR de 1997, observa-se que, para a programação global do QCA II, da comparticipação comunitária FEDER , no montante de 1 890 798 401 contos, tinham-se realizado aprovações até 1997 no valor de 1 660 244 951 contos, sendo do conjunto dos fundos estruturais aquele que, até 1997, maior taxa de aprovações apresentou (88%).

De acordo com o quadro anterior verifica-se que, relativamente a este Fundo, a taxa de execução financeira representou cerca de 98% da programação do ano.

Em termos acumulados e como se demonstra pelo quadro seguinte, a execução financeira, no período de 1994-1997, representou 57% do programado para o período de vigência do QCA II e, no primeiro período, 93%.

Execução financeira acumulada FEDER (1994-1997)

Eixos/programas	Programação — Despesa pública comunitária — 1994-1999 (1)		Programação — Despesa pública comunitária — 1994-1997 (2)		Execução — Despesa pública comunitária — 1994-1997 (3)		Taxa de rxecução — Despesa pública comunitária (percentagem) (4)	
	Milhares de ecus	Milhares de escudos	Milhares de ecus	Milhares de escudos	Milhares de ecus	Milhares de escudos	(3/1)	(3/2)
Total FEDER (com iniciativas comunitárias)	9 650 001	1 890 798 401	5 933 635	1 162 453 545	5 513 529	1 086 556 470	57	93

2.2) Execução por Eixos/Programas. — Se observarmos em termos acumulados a execução comunitária FEDER, nos períodos 1994-1997 e 1994-1998, por eixos e sem iniciativas comunitárias, verificam-se bons níveis de execução, com excepção da «Assistência Técnica», como se poderá constatar no quadro que se segue:

Execução financeira acumulada por eixos (1994-1997)

Eixos/Assistência Técnica (PIC)	Programação — 1994-1999 — Despesa pública (milhares de ecus)		Programação — 1994-1999 — Despesa pública (milhares de ecus)		Execução — 1994-1999 — Despesa pública (milhares de ecus)		Taxa de execução — Despesa pública (percentagem)	
	Total (FEDER) (1)	Comunitária (FEDER) (2)	Total (FEDER) (3)	Comunitária (FEDER) (4)	Total (FEDER) (5)	Comunitária (FEDER) (6)	(7=(6)/(2))	(8=(6)/(4))
Eixo 1	4 131 779	918 000	2 596 486	583 576	2 401 601	515 326	56	88
Eixo 2	9 723 479	4 135 899	6 034 777	2 609 525	5 453 242	2 448 594	59	93
Eixo 3	1 746 670	936 000	1 078 901	599 962	1 042 389	569 675	60	94
Eixo 4	4 438 840	2 702 646	2 483 456	1 537 033	2 412 793	1 337 457	49	87
Assistência Técnica	175 614	38 940	139 523	35 573	86 223	19 481	50	54
PIC	1 609 005	888 516	981 942	537 966	698 766	402 369	45	74

Fonte. — DGDR — Relatório de execução anual de 1997 (versão final em Novembro de 1998).

Se observarmos as iniciativas comunitárias nos períodos anteriormente referidos, verificaremos que apresentam uma taxa de realização financeira inferior às intervenções que se enquadram nos vários Eixos, em parte devido ao facto de as aprovações da maior parte delas se terem efectuado a partir de 1995.

Relativamente à execução financeira FEDER no ano de 1997, no que respeita aos eixos que melhor execução financeira apresentam (eixos 2 e 4), destacam-se os Programas «Infra-Estruturas de Apoio ao Desenvolvimento» e os Programas «Promoção do Potencial de Desenvolvimento Regional», PRONORTE, PROCENTRO, PO Algarve e PO Madeira e Açores, que apresentaram taxas de execução superiores ao programado.

3) Contas bancárias/Contabilização de verbas. — As verbas FEDER encontram-se depositadas numa conta na CGD — Conta FEDER — em nome da DGDR, aberta em 18 de Maio de 1995.

Antes da abertura desta conta na CGD pela DGDR, estas verbas encontravam-se na DGT que, relativamente às mesmas, funcionava como banco.

Para abertura desta conta foi efectuado um protocolo entre a DGT, a DGDR e a CGD, onde se definiu:

A rentabilidade mínima dos respectivos saldos credores — nunca inferior à taxa média mensal capitalizada do MMI *(overnight)* deduzido de um quarto de ponto percentual;

A possibilidade da constituição de saldos devedores «sempre que tal seja considerado indispensável para garantir os recursos financeiros compatíveis com uma eficaz execução dos projectos de investimento previstos no QCA II, não podendo, porém, os juros devedores ultrapassar os juros creditados até ao momento»;

Os juros referentes aos saldos devedores (calculados à taxa média capitalizada do MMI — *overnight* — acrescida de um dezasseis avos de ponto percentual).

Nesta conta bancária constituíram-se durante 1997 e 1998 saldos devedores que foram originados por transferências a favor das IO.

Conforme informação da DGDR, as quebras subjacentes à constituição destes saldos devedores foram provocadas por diferimentos de receita causados por atrasos nas transferências comunitárias, decorrentes do retardamento do processo de decisão de reprogramação por parte da Comissão Europeia.

O valor dos juros gerados pela Conta FEDER, desde a sua abertura até 31 de Dezembro de 1998, foi de cerca de 4 757 454 contos.

Destes juros só 930 500 contos foram objecto de inscrição, nos orçamentos e nas contas de gerência da DGDR de 1996, 1997 e 1998, respectivamente, 250 500, 310 000 e 370 000 contos, não tendo sido inscritos juros no total de 3 826 954 contos, durante os anos de 1995 a 1998.

A não contabilização de juros no valor de 3 826 954 contos durante os anos de 1995 a 1998, é contrária ao princípio da plenitude orçamental consagrado no n.º 1 do artigo 3.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que a conta de gerência deve espelhar.

Os juros gerados pela Conta FEDER financiaram em 1996, 1997 e 1998, despesas relativas a pagamentos de vencimentos (930 500 contos), a projectos do QCA I (2 231 851 contos) e a juros consequentes de saldos devedores constituídos na mesma conta (283 794 contos), num total de cerca de 3 446 145 contos. No quadro seguinte discriminam-se essas despesas:

Despesas financiadas por juros gerados pela conta bancária FEDER

(Em contos)

	1996	1997	1998	Total
Pagamentos de vencimentos	250 500	310 000	370 000	930 500
Juros de descoberto	–	72 421	211 373	283 794
INTERREG (QCA I)	200 000	220 000	–	420 000
STRIDE (QCA I)	968 738	383 407	14 491	1 366 636
TELEMATIQUE (QCA I)	55 605	389 396	–	445 001
ENVIREG (QCA I)	–	–	214	214
Total	1 474 843	1 375 224	596 078	3 446 145

Estas despesas, com excepção das relativas a pagamentos de vencimentos (930 500 contos), foram efectuadas sem base legal e sem se encontrarem orçamentadas, facto que contraria o disposto no n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e pode eventualmente constituir infracção financeira nos termos do artigo 48.º, n.º 1, alínea *b*), da Lei n.º 86/89, de 8 de Setembro, e artigo 65.º, n.º 1, alínea *b*), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Relativamente à matéria questionada neste ponto, a DGDR veio alegar o seguinte:

> *No que se refere aos juros gerados pela Conta FEDER, e conforme apurado no relato, têm sido aplicados de diversas formas, das quais a única despesa que é certa ou, pelo menos, determinável, é a que respeita à sua integração no orçamento de funcionamento desta DGDR, nos termos do despacho do Sr. MEPAT.*
>
> *Quanto aos restantes movimentos, nomeadamente, pagamentos do QCA I e pagamentos dos juros de saldos devedores da Conta FEDER, estamos perante realidades futuras imprevistas, incertas e indeterminadas.*

Esta alegação não justifica a não orçamentação e, consequentemente, a não contabilização na conta de gerência dos juros questionados, pelo que se mantém a posição de que o procedimento em causa viola o disposto nos artigos 3.º, n.º 1, e 18.º, n.º 2, da Lei n.º 6/91.

Relativamente à base legal para a realização de despesas financiadas com estes juros (projectos do QCA I e juros consequentes de saldos devedores) não foi indicada qualquer base legal para a realização das mesmas.

Relativamente à não evidenciação, na conta de gerência da DGDR das verbas FEDER oriundas da CE e transferidas da DGT, a DGDR alega, em síntese, que *«a inscrição do FEDER em contas de ordem não permitirá reflectir essa realidade, uma vez que o mesmo tem de ser orçamentado na sua globalidade. Tal obriga ao movimento das operações de tesouraria por Programa, ou seja, as entradas de receita de determinado Programa têm, sempre, de corresponder a saídas a afectar a esse mesmo Programa.»*

«Esta realidade, impede o exercício de uma gestão flexível, já que inúmeras vezes se torna necessário afectar as entradas de receita de um Programa a saídas de outro Programa.»

Mais alegam que *«tratando-se de uma gestão excepcional, não compatível com os normativos em vigor, deveria, ter, um tratamento de excepção às regras vigentes para o Orçamento do Estado».*

As alegações produzidas, sem prejuízo da pertinência das mesmas relativamente aos benefícios resultantes de uma gestão flexível, não podem acolher. Na verdade as observações de auditoria não podem deixar de ser formuladas no contexto do quadro legal vigente, razão pela qual se mantêm as observações constantes do relato de auditoria.

B) *Controlo:*

1) Controlo de alto nível:

1.1) Articulação do sistema de controlo:

A estratégia seguida pela IGF para a implantação e operacionalização do sistema nacional de controlo do QCA II, basea-da na promoção de acções de articulação entre os organismos com responsabilidade no sistema de controlo, foi delineada em três fases, a saber:

- ***1.ª fase (1995)*** — efectuar o primeiro levantamento tendo como objectivo conhecer os sistemas de controlo e gestão existentes no QCA II;
- ***2.ª fase (1995)*** — aprofundar o conhecimento e avaliar os circuitos instituídos, as modalidades de relacionamento existentes, a informação disponível e sua circulação e formular propostas quanto à articulação entre as entidades intervenientes na gestão e controlo e quanto à circulação da informação;
- ***3.ª fase (a partir de 1996)*** — intervir especificamente junto dos sistemas que, em resultado das fases anteriores, indiciem maior grau de risco e ou dificuldades de funcionamento.

Assim, a IGF procurou nas duas primeiras fases diagnosticar os pontos fracos do sistema, com o objectivo de que os mesmos fossem corrigidos o mais cedo possível.

Na sequência da 1.ª e 2.ª fases, foram realizados relatórios parcelares e um relatório-síntese relativamente a cada uma delas.

Relativamente aos pontos fracos no sistema de controlo detectados pela IGF, no âmbito da 1.ª e 2.ª fases, salientam-se:

- A ausência de competências dos organismos de 2.º nível (DGDR e IGAT) para procederem a verificações cruzadas;
- A falta de recursos humanos nos organismos de controlo de 2.º nível para o cumprimento capaz dessa atribuição;
- A necessidade de um diploma legal que defina um sistema de informação entre os diversos níveis de controlo e intervenientes no sistema de gestão do QCA II.

Relativamente a estas questões observa-se o seguinte:

Embora a IGF tenha dado conhecimento destes factos ao Sr. Ministro das Finanças, bem como aos membros do Governo com responsabilidade de direcção ou tutela sobre os organismos intervenientes na gestão e controlo do QCA II, destes três pontos só o primeiro foi ultrapassado, e só em 1998, com a publicação do Decreto-Lei n.º 208/98, de 14 de Julho, que alterou o Decreto-Lei n.º 99/94, de 19 de Abril. Observa-se, porém, que a atribuição de competências não acompanhada de meios para a prossecução das mesmas, tem em princípio um efeito prático nulo.

No que concerne à insuficiência de recursos humanos para a prossecução do controlo de 2.º nível, nos organismos com essa responsabilidade — DGDR e IGAT — nunca a mesma foi resolvida, acabando por ser a IGF a minorar essa insuficiência através da sua acção. Isto, apesar dos constantes «alertas» desta Inspecção-Geral, consubstanciados nos relatórios referentes à 1.ª e 2.ª fases e nos relatórios-sínteses relativos aos controlos efectuados em 1996 e 1997.

Sobre este ponto observe-se ainda que, apesar do Decreto-Lei n.º 99/94, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 208/98, prever, nos n.os 9 e 10 do artigo 41.º, a possibilidade de o controlo das acções financiadas pelos fundos comunitários ser completado através da aquisição de serviços de auditoria externa, de acordo com regras especiais, designadamente em matéria de adjudicação, a definir em legislação específica, até à data, ainda nada foi legislado sobre esta matéria.

Relativamente a um sistema de informação formalizado em diploma, o mesmo só existe no que concerne à comunicação de irregularidades (despacho conjunto n.º A-67/95-XII).

Com a alteração efectuada pelo Decreto-Lei n.º 208/98 ao Decreto-Lei n.º 99/94 passou a estar previsto no n.º 1 do artigo 43.º deste diploma um sistema de informação nas condições a definir por portaria conjunta dos Ministros das Finanças, do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas e do Trabalho e da Solidariedade. Até à data, porém, a citada portaria ainda não foi publicada.

1.2) Acções de controlo. — A selecção dos controlos a realizar pela IGF no âmbito do FEDER é efectuada em função:

- De uma matriz constituída por algumas variáveis (com ponderações diferentes), designadamente, expressão quantitativa, risco de irregularidades ou outras deficiências, conhecimento pelo Sistema Nacional de Controlo e fase de aplicação do programa;
- Da articulação efectuada com os organismos de controlo de 2.º nível, tentando evitar-se a duplicação de controlos e a existência de lacunas;
- Da concertação realizada com o plano da DGXX — Controlo Financeiro da CE.

No período de 1996-1998, no decurso da 3.ª fase, a IGF realizou cerca de 35 acções de controlo no âmbito do FEDER. Estas auditorias foram essencialmente de três tipos:

Auditoria ao sistema;
Auditoria a projectos;
Auditoria a grande beneficiário.

2) Controlo de 2.º nível. — O controlo de 2.º nível do FEDER é da responsabilidade da DGDR e da IGAT, sendo, na DGDR, exercido pela Divisão de Controlo da Direcção de Serviços de Informação e Controlo e, na IGAT, pelo Serviço de Inspecções ao Ministério e Fundos Comunitá-rios (SIM) com a colaboração, a partir de 1997, do Serviço de Inspecções às Autarquias.

Nestes dois organismos os recursos humanos afectos ao controlo de 2.º nível são, na DGDR, um chefe de divisão e seis técnicos, e, na IGAT, quatros inspectores.

Face ao universo do FEDER, quer a nível do número de intervenções operacionais quer a nível do número de projectos financiados por cada IO, e à sua dimensão financeira, consideram-se os recursos humanos manifestamente insuficientes.

O controlo de 2.º nível exercido pela DGDR e pela IGAT, pese embora a utilização de critérios de selecção determinados e a articulação integrada do planeamento do controlo com a IGF, é manifestamente reduzido, o que pode ser explicado pela escassez de recursos humanos nestas duas entidades.

Esta situação pode ser considerada preocupante, dado que o artigo 3.º do Regulamento n.º 2064/97 estabelece como nível mínimo de controlo, em todas as intervenções operacionais e até a data de encerramento do QCA II, 5% da despesa total elegível que, a não ser atingido, poderá inviabilizar pedidos de pagamento de saldos finais.

Relativamente à avaliação do controlo, a DGDR alega, em síntese, que *«continua firmemente empenhada na optimização das condições de funcionamento da área de controlo, concorrendo para isso novas contratações de efectivos presentemente em curso».*

Mais refere ainda que, *«no que respeita aos fluxos de informação necessários à efectivação das obrigações de controlo FEDER cometidas às várias entidades intervenientes neste processo, incluindo o alto nível, está presentemente a ser objecto de estudo a criação, no curto prazo, de uma base de dados* ad hoc, *que permita responder com maior eficácia a esta necessidade. Será assim ultrapassada uma eventual carência informativa, antecipando inclusivamente a publicação da portaria referida no n.º 1 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 99/94, de 19 de Abril, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 208/98, de 14 de Julho».*

3) Comunicação de irregularidades. — De acordo com esse modelo, compete à IGF centralizar os casos de irregularidades, apreciá-los e preparar as respectivas comunicações à CE/UE.

No âmbito das suas competências a IGF elaborou normas e instruções com o objectivo de desenvolver (operacionalizar) o modelo de tratamento da informação, um modelo de ficha de irregularidades e as respectivas instruções de preenchimento e esclareceu a noção de irregularidade a ser comunicada.

Até ao 3.º trimestre de 1998, tinham sido comunicadas à CE 16 irregularidades no âmbito do QCA II/FEDER, correspondentes ao montante de 1 741 728 contos, sendo 1 648 340 de verbas FEDER e 93 388 de verbas nacionais. Do total dessas irregularidades, 11 foram comunicadas à IGF pelos organismos de controlo de 2.º nível, respectivamente DGDR (9 irregularidades detectadas em sede de 1.º nível) e IGAT (2), e as restantes 5 detectadas pela IGF.

C) *Acompanhamento e controlo das IO seleccionadas:*

1) IO Lisboa e Vale do Tejo:

1.1) Eficácia da decisão das candidaturas e dos pagamentos. — No que diz respeito ao controlo interno definido para as candidaturas seleccionadas, verificou-se que existem circuitos e procedimentos formalizados e difundidos no Regulamento Interno da Unidade de Gestão. Para além disso, quanto à organização do *dossier* técnico-administrativo, verificou-se a existência das peças obrigatórias de instrução e aprovação das candidaturas (formulários, estudos, projectos técnicos, pareceres técnicos da EAT, decisões de aprovação e homologação e comunicações das decisões).

Quanto ao processo de análise e aprovação das candidaturas, verificou-se que o mesmo assegura rapidez na decisão e igualdade de tratamento.

Tendo em conta os projectos seleccionados, da amostra verificou-se que, em média, o prazo de pagamentos rondou os 59 dias.

Pela análise dos *dossiers* de pagamentos, verificou-se que, em geral, se encontravam organizados e instruídos com as peças obrigatórias (formulários de pedidos de pagamento, listagens de despesas, análise e parecer técnico dos pedidos, ordens de pagamento, facturas, recibos/guias de receita).

Em termos de resposta às solicitações de pedidos de pagamento, o sistema de controlo interno definido permite responder de uma forma eficaz, constatando-se que o processo de pagamento assegura a igualdade de tratamento e rapidez na decisão, e que as operações são convenientemente registadas em tempo útil.

1.2) Controlo de 1.º nível. — O controlo de 1.º nível, relativamente aos projectos financiados pelos Subprogramas B e C, é exercido pelo gestor e pela EAT e ainda, no que respeita ao Subprograma B, pelos Gabinetes de Apoio Técnico (GAT), no seguimento da norma de serviço n.º 2/95, emitida pelo presidente da CCRLVT e destinada a todos os GAT da Região de Lisboa e Vale do Tejo.

Relativamente ao Subprograma A, nos termos da contratualização efectuada ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 31.º do Decreto-Lei n.º 99/94, de 19 de Abril, cabe às entidades com quem a CCRLVT contratou (Junta Metropolitana de Lisboa, Associação de Municípios do Oeste e Associação de Municípios da Lezíria do Tejo e do Médio Tejo) assegurar que seja instituído um sistema de controlo físico e financeiro dos projectos aprovados.

1.2.1) Subprograma A — Junta Metropolitana de Lisboa. — Até Outubro de 1998 tinham sido efectuadas acções de controlo a 32 projectos, o que corresponde a 47,8 % do total dos projectos financiados pelo Subprograma A (JML), não tendo, porém, ainda sido efectuadas acções de controlo a projectos relativos a 6 beneficiários.

No âmbito das acções referidas não se detectaram irregularidades de maior, tendo as situações menos satisfatórias sido prontamente corrigidas.

1.2.2) — Subprogramas B e C. — Até Outubro de 1998 tinham sido efectuadas pela EAT acções de controlo a 46 projectos dos Subprogramas B e C, o que corresponde a 13,3% do total dos projectos aprovados no âmbito destes dois Subprogramas (345).

No seguimento da já referida norma de serviço n.º 2/95, emitida pelo presidente da CCRLVT, os GAT da Região de Lisboa e Vale do Tejo, até Outubro de 1998, tinham efectuado acções de controlo a 61 projectos financiados pelo Subprograma B, o que representa 41,5% do total dos projectos aprovados no âmbito deste Subprograma (147).

Os projectos objecto de acções de controlo efectuadas pela EAT e pelos GAT representam 27% do total dos projectos dos Subprogramas B e C.

Observe-se que a Área Metropolitana de Lisboa, constituída por 18 câmaras, a que correspondem no âmbito do Subprograma B 38 projectos (25,9% do total dos projectos financiados pelo Subprograma B-147), não tem apoio de GAT, não sendo os projectos destas câmaras controlados por nenhum GAT.

No âmbito das acções referidas, com excepção da situação relativa ao Projecto «Terminal Multimodal do Vale do Tejo», não se detectaram irregularidades de maior, tendo as situações menos satisfatórias sido prontamente corrigidas.

Na análise efectuada constatou-se a existência de um sistema de controlo consubstanciado em acções de controlo a 111 projectos, o que representa cerca de 32% do total dos projectos financiados pelos Subprogramas B e C. Não se pode, porém, deixar de referir a necessidade da EAT reforçar as acções de controlo relativamente aos projectos do Subprograma B da Área Metropolitana de Lisboa, para colmatar a inexistência de GAT.

2) IO Ambiente:

2.1) Eficácia da decisão das candidaturas e dos pagamentos. — Na análise dos *dossiers* de candidatura não se encontraram aspectos dignos de reparo, no que respeita à organização e instrução da documentação obrigatória.

Por outro lado, ainda no âmbito do controlo interno, a mesma análise permitiu verificar que, para as candidaturas em presença, os procedimentos adoptados cumpriam com o que se encontra formalizado no Regulamento Interno da UG.

No processo de análise e aprovação das candidaturas seleccionadas verificou-se que foi assegurada a igualdade de tratamento das mesmas e que o mesmo processo assegurou rapidez na decisão.

Da amostra seleccionada e da análise do tempo despendido entre o momento dos pedidos de pagamento e a realização dos mesmos, verificou-se um tempo médio de 21 dias, o qual pode considerar-se, neste universo, um bom tempo de resposta aos pedidos solicitados.

Pela análise dos *dossiers* de candidatura não se encontraram aspectos dignos de reparo, no que respeita à organização e instrução da documentação obrigatória.

Por outro lado, ainda no âmbito do controlo interno, a mesma análise permite verificar, para as candidaturas em presença, que os procedimentos adoptados cumpriam com o que se encontra formalizado no Regulamento Interno da UG.

No processo de análise e aprovação das candidaturas seleccionadas, verificou-se que é assegurada a igualdade de tratamento das mesmas e que o processo assegura rapidez na decisão.

2.2) Controlo de 1.º nível. — Na selecção dos projectos objecto de acções de controlo foi dada prioridade aos projectos concluídos ou à espera de encerramento ou do desbloqueamento do saldo final.

Assim, até 1997, foram essencialmente objecto de controlo projectos concluídos, só em 1998 tendo sido controlados, de uma forma mais sistemática, projectos não concluídos.

Até Outubro de 1998 tinham sido efectuadas acções de controlo a 152 projectos, o que representa 60,3% do total dos projectos aprovados. Destes projectos, 104 eram projectos concluídos à espera de encerramento ou do desbloqueamento do saldo final.

Considera-se, por isso, necessário um maior controlo aos projectos durante a sua execução, situação que, aliás, já se está a verificar desde 1998.

3) IO Região Autónoma dos Açores — PEDRAA II:

3.1) Eficácia da decisão das candidaturas e dos pagamentos. — Pela análise dos *dossiers* de candidatura destes projectos, verificou-se que os mesmos se encontram devidamente organizados e instruídos com os elementos obrigatórios, conforme o manual de procedimentos elaborado pelo Secretariado Técnico do PEDRAA II.

Da amostra seleccionada e da análise do tempo despendido entre a data da apresentação das listagens de despesas pelos promotores e a data do pagamento, verificou-se um tempo médio de 115 dias, o que se considera um período muito alargado se se levar em linha de conta os tempos médios de pagamento verificados nas outras duas IO objecto desta auditoria, PORLVT e IO Ambiente, que foram, respectivamente, 59 e 21 dias.

No âmbito da análise efectuada, a maior dilação temporal verificou-se entre a data de entrada na UG e o pagamento à autarquia.

O constatado na análise a esta amostra vai ao encontro do referido nas actas relativas a duas reuniões da Assembleia Intermunicipal da Região Autónoma dos Açores, em 6 de Maio de 1998 (acta n.º 2) e 24 de Julho de 1998 (acta n.º 4).

Conforme a acta n.º 2, por proposta de alguns membros da Assembleia e considerando que as câmaras municipais continuavam a não receber em tempo oportuno os montantes financeiros dos fundos comunitários relativos a reembolsos e que tal situação prejudicava gravemente as mesmas, quer directa quer indirectamente, pelo facto de, por um lado, se verem obrigadas a recorrer ao crédito e, por outro, terem de abrandar o ritmo das obras em curso, entre outros aspectos, a Assembleia Intermunicipal (em reunião ordinária) deliberou propor ao Governo Re-

gional dos Açores que estabelecesse um acordo com instituições bancárias, no sentido de serem adiantadas as verbas às autarquias e cabendo ao Governo assumir os respectivos encargos.

Nos termos da acta n.º 4, este assunto voltou a ser referido na correspondente reunião da Assembleia Intermunicipal.

Embora a dimensão da amostra seleccionada não permita, por si só, fazer extrapolações relativamente à morosidade dos reembolsos FEDER às autarquias, o referido sobre este assunto nas actas n.os 2 e 4 indicia uma generalização dos atrasos dos reembolsos a essas entidades.

3.2) Controlo de 1.º nível e 2.º nível (Inspecção Regional). — Para a prossecução do controlo de 1.º nível foram elaboradas pelo DREPA fichas de controlo destinadas a serem utilizadas no âmbito das acções *in loco* efectuadas aos projectos co-financiados pelo FEDER.

A estratégia seguida pelo DREPA foi a de realizar o controlo por ilhas, tendo em atenção as condições geográficas inerentes ao arquipélago dos Açores, as quais aconselham que no âmbito de uma deslocação a uma das ilhas se controle o maior número de projectos situados na mesma.

Até Outubro de 1998, tinham sido efectuadas pelo DREPA acções de controlo a 24 projectos, sendo 22 deles situados na ilha da Graciosa e 2 na ilha de São Jorge, o que representa cerca de 2,5% do total dos projectos financiados pelo FEDER no âmbito do PEDRAA II (945).

O número de projectos alvo de controlo pelo DREPA é manifestamente insuficiente face ao total dos projectos financiados pelo FEDER, considerando-se ser necessário inverter esta situação, através do incremento de um maior número de acções de controlo.

Relativamente ao controlo efectuado pela Inspecção Administrativa Regional, entidade responsável pelo controlo de 2.º nível no que respeita ao PEDRAA II, conforme informação obtida na Unidade de Gestão deste PO, esta Inspecção não tem actuado. Acrescente-se ainda que, uma vez que não se conhece nenhum relatório da Inspecção Regional, tudo aponta para que a informação desta UG esteja correcta.

12.3.4.3 — Audição dos responsáveis

No exercício do contraditório (artigos 13.º e 87.º, n.º 3, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto) o relato de auditoria foi enviado às seguintes entidades: DGDR, IGF, IGAT, Inspecção Administrativa Regional, gestor do PEDRAA II (Açores), gestor da IO Ambiente, gestor da IO LVT e JML.

Das entidades ouvidas apenas a DGDR e a IGF apresentaram respostas.

As alegações dos responsáveis são referidas, sintetizadas ou transcritas nos capítulos próprios do presente parecer.

Em conformidade com o disposto no artigo 13.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97 e artigo 24.º, n.º 4, da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e a fim de dar expressão plena ao principio do contraditório, as respostas das entidades auditadas constam, integralmente, do apêndice do respectivo relatório de auditoria aprovado pela 2.ª Secção deste Tribunal.

XIII — Segurança social

O parecer sobre as contas de segurança social, organizadas de forma autónoma no seio da Conta Geral do Estado, tem como objectivo fundamental a análise da respectiva execução orçamental.

A Constituição, no seu artigo 63.º, confere aos cidadãos o direito à segurança social, bem como impõe ao Estado o dever de «organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social».

A lei fundamental consagra, assim, um sistema de segurança social público, que, numa óptica simplificadora, se pode apresentar em duas vertentes:

Os regimes e instituições subjacentes aos orçamentos e contas da segurança social;
O regime de protecção social da função pública.

Mas, o universo da segurança social não se esgota com os referidos subsistemas de natureza pública, pois existe uma componente privada, constituída essencialmente por fundos de pensões, com relativo destaque para os constituídos pelo sector bancário.

Por outro lado, a segurança social está enquadrada num conjunto mais vasto que engloba as restantes funções de protecção social, como sejam a saúde ou a protecção no trabalho, funções sociais que, por sua vez, têm, em parte, expressão nos orçamentos e contas da segurança social, nomeadamente no que ao vector do emprego diz respeito.

Tendo em atenção o escopo do parecer, qualquer referência a sistema de segurança social diz principalmente respeito aos regimes (incluindo acção social) e instituições cujas receitas e despesas se inscrevem nos orçamentos e contas da segurança social, estas últimas como resultante de um processo de consolidação pelo método integral, que legalmente incumbe ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.

13.1 — Sistema de segurança social

O sistema de segurança social, de acordo com a actual LBSS (Lei de Bases da Segurança Social), isto é, a Lei n.º 28/84, de 14 de Agosto, inclui os regimes e as instituições de segurança social, sendo da competência destas a gestão dos primeiros, bem como o exercício da acção social, que tem como objectivo complementar a protecção garantida pelos regimes.

13.1.1 — Regimes de segurança social e acção social

O sistema de segurança social não é, sob o ponto de vista dos regimes que lhe estão subjacentes, uma realidade homogénea, nem por vezes a respectiva fronteira se encontra claramente delimitada, podendo considerar-se que os regimes definidos na LBSS correspondem essencialmente a três subsistemas: o **contributivo**, o qual pode ser caracterizado como de base essencialmente previdencial, o **não contributivo** ou de solidariedade e a **acção social** ([175]).

Os regimes geral e não contributivo concretizam-se na atribuição de prestações garantidas como direitos. Por sua vez, a acção social, cujas prestações e benefícios não têm essa característica, pois a sua concretização depende não só da manifestação de vontade dos interessados como da aceitação por parte do sistema, tem como objectivo suprir e complementar a protecção garantida, não só directamente como mediante acordos com outras entidades de direito público ou de carácter privado — como as instituições particulares de solidariedade social (IPSS).

Acresce que, mesmo no seio de cada regime, a homogeneidade não é regra, pois o regime geral engloba alguns subregimes em relação aos quais o princípio da solidariedade tem vindo a assumir um peso significativo, como tem sido o caso dos trabalhadores agrícolas, do pessoal do serviço doméstico e do regime dos trabalhadores independentes.

Cada um dos subsistemas tem uma lógica particular de financiamento, que tem de ser devidamente considerada para evitar certas abordagens simplistas do sector da segurança social.

Finalmente, deve referir-se que a alteração mais significativa em termos de elenco prestacional diz respeito ao reforço dos regimes não contributivos com a implementação do rendimento mínimo garantido (RMG).

13.1.2 — Instituições de segurança social

Para uma abordagem das instituições de segurança social consideram-se três pontos de vista que não são coincidentes, a óptica da LBSS, a da tutela do Ministério do Trabalho e da Solidariedade ([176]) e o do critério da inscrição no orçamento e contas de segurança social, que corresponde, de modo geral, como atrás foi referido, aos organismos cujas receitas e despesas estão em apreciação em sede deste parecer.

A LBSS refere que estas instituições são pessoas colectivas de direito público, constituindo o «sector operacional do aparelho administrativo da segurança social», o qual se completa, a nível central, com alguns serviços de direcção integrados na administração directa do Estado e dependentes da tutela ministerial ([177]).

Estes serviços têm uma cobertura partilhada pelo OE e o OSS das respectivas despesas, que, até 1995 justificava a respectiva inclusão no perímetro de consolidação de contas da segurança social. No entanto, em 1996 e 1997 foram subtraídas deste conjunto, embora continuem a ser financiadas indirectamente pelo IGFSS, via PIDDAC.

Acresce, em 1997, como matéria nova a nível orçamental, conforme Lei do Orçamento no seu artigo 28.º, a criação de uma significativa dotação, 100 milhares de contos, com o objectivo de «desenvolver a reforma da segurança social» ([178]), tendo como destinatários a Direcção-Geral dos Regimes, a Inspecção-Geral de Segurança Social e o Departamento de Estatísticas, Estudos e Planeamento. Em consequência, as respectivas despesas estão fora do âmbito do OSS.

([175]) A revisão constitucional de 20 de Setembro de 1997, continua a tratar a segurança social no capítulo II, cujo tema são os direitos e deveres sociais, mas procurou adaptar o respectivo título à realidade, pois este passa, de simplesmente «segurança social», para «segurança social e solidariedade».

([176]) Após fusão dos Ministérios para a Qualificação e o Emprego e da Solidariedade e Segurança Social, conforme adaptação da Lei Orgânica do XIII Governo, contemplada no Decreto-Lei n..º 55/98, de 16 de Março, mas que retroage os seus efeitos a 25 de Novembro de 1997, embora a Lei Orgânica do novo Ministério resultante da integração em causa apenas tenha sido objecto do Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio.

([177]) No decorrer de 1997 eram os seguintes: Secretaria-Geral do Ministério, Inspecção-Geral da Segurança Social, Departamento de Estatística, Estudos e Planeamento, Direcção-Geral de Regimes da Segurança Social, Direcção-Geral da Acção Social e Gabinete de Estudos Europeus e de Relações Internacionais. Esta estrutura foi, em parte, alterada com o Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de Maio (Lei Orgânica do Ministério do Trabalho e da Solidariedade).

([178]) O OSS/98 manteve a mesma dotação, mas, para 1999, esta foi reforçada em mais 20 milhares de contos.

Na óptica da LBSS, as instituições de segurança social são, a nível nacional, o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), o Centro Nacional de Pensões, o Departamento de Relações Internacionais da Segurança Social e o Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais.

Já no que respeita à tutela (abstraindo da área específica mais ligada à função social de protecção no trabalho) contavam-se ainda como organismos de âmbito nacional, o Secretariado Nacional para a Reabilitação e Integração das Pessoas com Deficiência, assim como o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS), instituto público que tem por objectivo essencial o apoio à estabilização financeira, entendida como apoio de tesouraria, de curto prazo, mas também o relançamento da vertente de capitalização do sistema de segurança social. Este organismo, apesar de não integrar formalmente o sistema em questão, reveste-se de grande importância para este ([179]).

Para completar a estrutura organizativa do sector a nível nacional, surgem, como remanescente do antigo sistema, as instituições de previdência social (IPS), caixas sindicais de previdência e caixas de reforma ou previdência, conjunto em processo de contracção como consequência de progressiva integração no novo sistema, constituindo um caso particular neste conjunto as denominadas Caixas «não articuladas», independentes financeiramente do OSS, que não seguem igualmente o plano de contas sectorial (PCISS).

A nível regional, a organização do sistema deriva do Decreto-Lei n.º 260/93, de 23 de Junho, estando estruturado através de cinco Centros Regionais (Lisboa e Vale do Tejo, Norte, Centro, Alentejo e Algarve), os quais integram serviços sub-regionais (essencialmente os antigos Centros Regionais de base distrital contemplados na LBSS), serviços locais e estabelecimentos de acção social integrada.

Nas Regiões Autónomas as entidades públicas da segurança social são as direcções regionais de segurança social das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

13.1.3 — A reforma do sistema

Como reflexo de uma preocupação generalizada que se vem colocando aos mais diversos níveis da opinião pública, tanto interna como externamente, o programa do XIII Governo Constitucional acolheu como um dos seus objectivos a reforma do sistema de segurança social.

Neste contexto, para além da criação de uma dotação específica com este fim a partir do OSS/97, conforme atrás referido, destaca-se a nomeação, por Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/96, de 9 de Março, da Comissão do Livro Branco da Segurança Social, que apresentou o seu relatório final ao Governo em Janeiro de 1998, após divulgação, em Junho de 1997, para efeitos de discussão pública, de uma versão preliminar sob a forma de Livro Verde.

Independentemente de algumas medidas pontuais que têm vindo a ser tomadas, as propostas contidas no referido trabalho serão certamente tidas em conta na revisão da LBSS em curso na Assembleia da República. Refira-se que algumas, como é o caso do «plafonamento» das contribuições, têm levantado bastante controvérsia.

Mas, a génese da assunção da necessidade de reforma está associada à denominada crise do Estado Providência. Ora, no caso português, tendo em atenção o nível relativo de prestações sociais que assegura, o Estado Providência, a admitir-se a sua existência, ainda se encontra num estádio de desfasamento em relação à generalidade das economias da União Europeia, a avaliar pelo indicador macroeconómico normalmente usado nesta matéria, ou seja, a proporção das despesas de cariz social em relação com o PIB.

Os factores de crise do sistema estão exaustivamente diagnosticados e assentam, em primeiro lugar, numa perspectiva demográfica, pois a queda da taxa de natalidade, em conjunto com o gradual envelhecimento da população, exerce um efeito de base e de topo na pirâmide de idades que diminui o exército de activos, base de recrutamento dos contribuintes do sistema, quando se dá igualmente um acréscimo de responsabilidades por via do referido envelhecimento.

Por outro lado, as receitas reais vão, cada vez menos, correspondendo ao potencial que constitui a população activa, dadas as mutações verificadas na estrutura do emprego, que caminha cada vez mais para formas atípicas, independentemente do efeito das fugas e fraudes contributivas que se registam nas formas tradicionais de emprego.

Sendo a economia nacional e global uma economia de ciclos, a sintomatologia de crise do sistema de segurança social é mais evidente em períodos de baixa, que são pressionados em termos financeiros pelo lado da receita (diminuição de contribuições e cobranças) e pelo lado da despesa (acréscimo do desemprego e de procura de outras prestações sociais). Em períodos de conjuntura mais favorável, tende a esquecer-se o problema, o que deve ser evitado.

Em termos de modelo genérico pode afirmar-se que os principais factores de crise são, assim, de cariz demográfico, social e económico e revelam-se como exógenos ao sistema.

Mas no caso nacional, no que respeita particularmente às responsabilidades inerentes a pensões de reforma, acresce que o sistema, sendo relativamente jovem, está atingindo o seu período de maturação, pois, entre os beneficiários aposentados, torna-se crescente o aparecimento de salários de referência relativamente mais elevados, isto sem referir as pensões que vão sendo concedidas sem existência de uma base contributiva correspondente, nomeadamente, função de períodos de garantia extremamente baixos.

Ainda no capítulo de factores mais endógenos ao sistema, deve realçar-se o estrangulamento que constitui a desadaptação do aparelho administrativo quando em confronto com o alargamento do leque de prestações e do número de utentes abrangidos. Por outro lado, considerando a vertente financeira desse aparelho, que movimenta actualmente cerca de 2000 milhões de contos/ano, este deveria ser organizado de modo a colmatar deficiências em termos de informação e controlo, assumindo-se, cada vez mais, uma função activa em termos das contribuições que são devidas.

13.1.4 — Processo orçamental

Tendo como enquadramento de hierarquia superior a CRP (artigos 105.º e 106.º) e a LEOE, a responsabilidade de elaboração do OSS e a respectiva execução são da competência do IGFSS, de acordo com o Decreto-Lei n.º 24/88, de 29 de Janeiro, que aprovou o PCISS (Plano de Contas das Instituições de Segurança Social).

Mas, é do domínio comum e não exclusivamente pelo facto de o Tribunal de Contas o ter vindo a sublinhar ao longo de sucessivos pareceres, o desajustamento no que respeita ao quadro normativo que rege o processo orçamental e a respectiva execução, nomeadamente a divergência dos princípios subjacentes ao PCISS quando em confronto com a LEOE.

Como contribuição para resolver este problema, entre outros, o Ministério das Finanças promoveu, a 2 de Junho, a publicação do despacho n.º 1208/97, de 10 de Março, que criou um grupo de trabalho «com o objectivo de analisar e suprir as insuficiências e deficiências do actual regime sobre o enquadramento orçamental, no âmbito do Conselho Superior de Finanças», o qual apresentou um projecto legislativo visando reformular a actual LEOE.

Em plano diferente, mas convergindo em termos da problemática geral da reforma da administração financeira do Estado, foi publicado o Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro, que aprovou o POCP (Plano Oficial de Contabilidade Pública), o qual se aplica ao SPA, incluindo o Subsector «Segurança Social», pressupondo a revogação, ou pelo menos adaptação, do PCISS, dependendo o delinear do esquema a adoptar, em termos de eventual aplicação transitória, faseamento e prazos de adaptação, de portaria conjunta do Ministro das Finanças e ministro(s) da tutela, após parecer da CNCAP (Comissão de Normalização Contabilística da Administração Pública), cuja recente nomeação não deu ainda aso a qualquer evolução da situação.

Sendo assim, as considerações tecidas no parecer relativo à CSS/96 mantêm-se intactas e sintetizam-se como segue:

- Não se afigura existirem dificuldades técnicas insuperáveis que obstem, com as devidas adaptações, à aplicação directa do POCP e, portanto, revogação do PCISS e respectiva legislação de suporte, ou, pelo menos, a uma alteração substancial de alguns princípios e práticas aí contemplados;
- Quanto à **contabilidade patrimonial**, não houve até ao momento, qualquer alteração, em termos de adaptação ou evolução dos princípios contabilísticos que enformam o PCISS, desde a sua entrada em vigor em 1 de Janeiro de 1988;
- No que a estes se refere, o PCISS demarca-se do POC e do POCP, pois não segue o princípio da especialização ou acréscimo no que respeita às contribuições, que constituem, como se sabe, a maior parte dos proveitos do sistema;
- Esta prática tem como consequência, entre outras, que se elabore uma «Demonstração de resultados líquidos» concebida com base em princípios divergentes, no que respeita aos proveitos (contribuições) e custos, o que introduz uma distorção nos resultados evidenciados;
- Mas, para além da alteração do método de contabilização das contribuições e tratamento administrativo que lhes está subjacente, deve rever-se a contabilização do imobilizado, provisões, reservas, resultados, bem como a movimentação inerente às operações de consolidação;
- Quanto à **contabilidade orçamental**, a aplicação do novo plano à segurança social deverá permitir uma orçamentação assente no

([179]) Presentemente, e de acordo com a mesma Lei Orgânica, são também organismos de nível nacional o Instituto de Informática e Estatística da Solidariedade e o Instituto para o Desenvolvimento Social.

cumprimento das regras de unidade e universalidade, propiciadoras de um acompanhamento sistemático e sucessivo, em obediência ao cumprimento das regras e princípios da gestão orçamental, indispensáveis a um adequado sistema de controlo externo;

Deve realçar-se a necessidade de uma clara destrinça contabilística dos compromissos, processamentos e pagamentos, por forma a viabilizar uma contabilidade de caixa em termos efectivos — com saldos reais, ao invés de convencionados, como sucede presentemente;

Na contabilidade orçamental, em contraponto à contabilidade patrimonial, o PCISS, no que respeita ao registo contabilístico nas diversas contas parcelares, bem como na conta de execução orçamental consolidada, preconiza a inscrição, como despesas de prestações dos regimes, das despesas simplesmente processadas, mesmo que ainda não pagas, assumindo, assim, um procedimento que assenta no princípio do exercício, contrastando com o «sistema de gerência» consagrado na actual LEOE.

Paralelamente à contabilidade patrimonial, em que se verifica uma distorção nos resultados, no caso das CEO, os saldos finais calculados a partir das receitas e despesas apenas valem como mera orientação, pelo facto de resultarem de uma definição diversa das receitas e despesas; por outro lado, é utilizado um saldo meramente convencionado, calculado a partir de operações aritméticas efectuadas a partir dos valores de determinadas rubricas do balanço do ano anterior. Para uma boa adequação às regras orçamentais, maior transparência e melhor adaptação como instrumento analítico e de controlo, o saldo da CEO deveria ser real e não convencionado; mas, para isso, esta demonstração financeira teria de admitir a extensão do conceito de «gerência» ao registo das despesas.

Sobre estes temas e ao longo de vários pareceres, o IGFSS, no uso do seu direito ao princípio do contraditório, tem-se remetido a comentários genéricos, destacando o suporte legal dos procedimentos técnicos adoptados pela segurança social, tendo como quadro de fundo a circunstância das especificidades do sector não se encontrarem salvaguardadas no enquadramento normativo existente para o Orçamento do Estado, o que origina um desajustamento das duas realidades.

Sobre outras questões mais concretas dos referidos procedimentos técnicos, que radicam em princípios e práticas que se têm vindo a criticar, o IGFSS tem-se abstido de qualquer referência ou juízo de valor.

Em síntese, parece que o problema não se cinge ao facto de certas características próprias da segurança social não se encontrarem protegidas em termos da legislação de nível superior das Finanças Públicas portuguesas, pois as normas particulares que regem o sector neste domínio não podem ficar alheias a eventuais ajustamentos, nomeadamente quando está em causa uma melhor gestão e transparência de processos, bem como um controlo mais apurado da aplicação dos dinheiros públicos.

Em obediência ao princípio do contraditório, foi o texto do presente parecer, bem como as respectivas conclusões e recomendações submetidos à apreciação do IGFSS, cujos comentários constam do ofício n.º 5880, de 21 de Junho, junto em anexo; dele se destacam os pontos 1, 2 e 3, relativamente ao processo orçamental, os quais, indo, em grande medida, ao encontro do que tem vindo a ser constatado pelo TC, realçam o desajustamento do suporte legal dos procedimentos técnicos adoptados no sector *versus* quadro normativo para o OE, bem como as expectativas geradas à volta do despacho n.º 1208/97, de 10 de Março. Finalmente, é avançada a tese de que *«a aplicação directa do POCP não era possível»,* confirmando que *«está a funcionar um grupo de trabalho com vista à adaptação do plano de contas em vigor, tal como é preconizado em obediência ao artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro».*

Espera-se que a adaptação em causa vá ao encontro das recomendações expressas pelo TC, nomeadamente quanto aos desajustamentos em matéria orçamental e respectiva execução, bem como aproveitar a oportunidade para adequar o modelo contabilístico do sistema aos princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal, o que não se passa no presente.

13.2 — O Orçamento e a Conta

13.2.1 — Lei do Orçamento

O Orçamento do Estado para 1997, tendo como parte integrante o orçamento da segurança social, foi aprovado pela Assembleia da República, através da Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro, figurando o OSS, no que respeita à previsão de receitas e despesas, no mapa IX, anexo à referida lei [alínea *b*) do n.º 1 do artigo 1.º].

Da Lei do Orçamento para 1997, os seguintes artigos relacionam-se com a segurança social:

Capítulos	Artigos		Números/alíneas
	Ordenação	Títulos	
II — Disciplina orçamental	6.º	Alterações orçamentais	5), 6), 13), 14) e 15)
	9.º	Retenção de montantes nas transferências do OE	1 e 2
VII — Segurança social	23.º	IVA	–
	24.º	Contribuições previstas no artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 14 de Junho	1 e 2
	25.º	FEFSS	–
	26.º	Saldos de gerência do IEFP	1 e 2
	27.º	Pagamento do rendimento mínimo garantido	1 e 2
	28.º	Desenvolvimento da reforma da segurança social	–
VIII — Impostos directos	30.º	IRC	4, alínea *e*)
IX — Impostos indirectos	35.º	IVA	5
XII — Benefícios fiscais	47.º	Estatuto dos Benefícios Fiscais	1
XV — Operações activas, regularizações e garantias do Estado.	60.º	Mobilização de activos e recuperação de créditos	4 e 6, alínea *c*)

Fonte. — Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro (LOE/97).

No que respeita à matéria contida no articulado anterior, tendo como critério as inovações introduzidas, cumpre assinalar o seguinte:

O n.º 6 do artigo 6.º que reflecte a necessidade de prever uma dotação orçamental para o **INOFOR** (**Instituto de Inovação para a Formação**), organismo previsto no Decreto-Lei n.º 147/96, de 28 de Agosto (diploma que contemplava a lei orgânica para o então Ministério para a Qualificação e o Emprego), e que foi criado pelo Decreto-Lei n.º 115/97, de 12 de Maio;

O n.º 2 do artigo 9.º estabeleceu limites percentuais nas **retenções de verbas relativas às transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado** para os organismos autónomos da administração central, Regiões Autónomas e autarquias locais, para satisfazer débitos a favor da Caixa Geral de Aposentações, ADSE, segurança social, contribuições e impostos; quando se trate de autarquias locais e Regiões Autónomas esses limites são, respectivamente, 15% do respectivo Fundo de Equilíbrio Financeiro e 5% da transferência anual ao abrigo dos custos de insularidade;

O artigo 24.º estabeleceu novas proporções de **distribuição** da parcela da **taxa social única**, que constitui receita própria dos seguintes organismos:

Instituto do Emprego e Formação Profissional — 4,7%;
Instituto de Desenvolvimento e Inspecção das Condições de Trabalho — 2%;
Instituto para a Inovação na Formação — 0,1%;

Registem-se os 0,1% destinados ao INOFOR e que são retirados da dotação do IEFP;

O artigo 27.º diz respeito ao **rendimento mínimo garantido**, onde é de destacar o facto de a respectiva dotação ter sido significativamente incrementada, pois esta prestação tinha sido introduzida

em 1996 a título meramente experimental, enquanto em 1997 entrou em funcionamento pleno; daí que, em consequência, a diferença entre os dois anos resida no montante orçamentado, 3,5 milhões de contos e 25,3 milhões de contos, respectivamente em 1996 e 1997;

O tema do artigo 28.º, ***«desenvolvimento da reforma da segurança social»***, foi já abordado especificamente nos pontos 13.1.2 e 13.1.3 e constitui a inovação mais importante, aliás, em consonância com um dos principais objectivos fixados pela política governamental;

O n.º 4, alínea *e*), do artigo 30.º autoriza o Governo a rever a situação perante o IRC dos **rendimentos das aplicações financeiras do FEFSS e dos fundos de capitalização geridos pelo IGFSS**, medida que vinha ao encontro de recomendação expressa do Tribunal de Contas em anteriores pareceres, mas circunscrita ao FEFSS, em paralelismo com a isenção fiscal conferida aos fundos de pensões de natureza privada (no entanto, esta autorização não foi concretizada);

Os artigos 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 20/90, de 13 de Janeiro, são alterados pelo n.º 5 do artigo 35.º que trata do IVA, no sentido de permitir a **restituição** às IPSS e SCML de parte **do IVA suportado** em relação à aquisição de bens e serviços;

A LO/95 possibilitava a **aquisição de créditos à segurança social** por parte do Ministério das Finanças, até ao montante contratual de 180 milhões de contos. Em 1996 esta hipótese não é admitida, mas, como sequela da disposição anterior, o n.º 3 do artigo 58.º, com o título *«Concessão de empréstimos e outras operações activas»* explicitava que os créditos adquiridos à segurança social poderão ser objecto de **cessão** nos termos e condições previstas no Decreto-Lei n.º 400/93, de 3 de Dezembro, diploma que visou alargar os termos em que é possível a cessão de créditos a certas entidades (instituições de crédito e sociedades financeiras), possibilidade já prevista no Decreto-Lei n.º 411/91, de 17 de Outubro. A LO/97 prossegue este tema no seu artigo 60.º «*Mobilização de activos e recuperação de créditos»*, alínea *c*) do n.º 6, ao admitir a **anulação dos créditos** adquiridos ao IGFSS até ao valor de 1,5 milhões de contos. Em 1996 o artigo 59.º, embora sob o mesmo título, na alínea *c*) do n.º 5 do artigo 59.º incluía uma norma que nada tinha em comum com a anterior, pois dizia respeito a uma autorização para anulação dos créditos relativos a empréstimos concedidos pelo Tesouro à segurança social, ao abrigo dos OE/94 e OE/95.

Quanto ao rendimento das aplicações financeiras do FEFSS, **o Tribunal reitera a recomendação** de que, garantidos os mesmos requisitos, seja estabelecido um paralelismo com os fundos de pensões de natureza privada em matéria de isenção fiscal, estendendo-a aos fundos de capitalização geridos pelo IGFSS.

Este assunto será retomado no ponto 13.6.1, o qual foi objecto de apreciação pelo FEFSS, ao abrigo do princípio do contraditório, cuja resposta constitui anexo ao presente parecer.

No contexto do mesmo princípio, o ofício do IGFSS atrás referido (n.º 5880, de 21 de Junho) refere que *«quanto à recomendação do TC quanto ao rendimento de aplicações financeiras do FEFSS em matéria de isenção fiscal, considera-se igualmente por uma questão de paralelismo, também as aplicações financeiras efectuadas pelo IGFSS (e não só dos fundos de capitalização geridos pelo IGFSS) deveriam ser isentos de IRC — na realidade o Código do IRC estabelece isenção para a segurança social, apesar do estatuto dos benefícios fiscais não contemplar tal isenção».*

O alargamento pretendido pelo IGFSS é matéria sobre a qual o TC não se pronuncia, mas afigurando-se de ponderar em termos de eventual discussão e decisão sobre a matéria em sede dos poderes legislativo e executivo, sublinhando-se, porém, que o Código do IRC só isenta as instituições de segurança social de IRC relativamente a rendimentos que não sejam rendimentos de capitais (artigo 8.º do referido Código).

13.2.2 — Rubricas orçamentais

O OSS/97 (mapa IX), apresenta, em relação ao OSS/96, algumas inovações, como reflexo directo de novas orientações para o sector, implicando, não só o aparecimento de novas rubricas, como a mera mudança da respectiva designação ou maior discriminação das já existentes. Destacam-se as seguintes:

No que respeita às **transferências correntes (receitas)**, foi introduzida, de acordo com recomendação da Comissão do Livro Branco, uma importante inovação técnica, tendo em atenção as diversas lógicas de financiamento subjacentes, ao contemplar, em termos de rubricas orçamentais, a imputação da principal e habitual transferência do OE aos diversos subsistemas a que se destina, valor que, no antecedente, surgia em bloco. As rubricas em questão são como segue:

Défice do Regime Especial dos Ferroviários;
Regime não contributivo e equiparados;
Complementos sociais de pensão (pensões com início em 1997);
Regime Especial das Actividades Agrícolas (RESSAA);
Acção social;
Componente pública nacional no Programa Integrar (Assistência Técnica).

Quanto às **despesas correntes** registe-se o reflexo da extinção dos subsídios de nascimento, abono de família, de aleitação e de casamento, substituídos por uma única prestação social, integrada no grupo «Infância e Juventude», e designada por «Abono de família e prestações familiares», com diversos patamares em função do rendimento familiar evidenciado nas respectivas declarações fiscais.

13.2.3 — Decreto-lei de execução orçamental

O Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril, que aprova a execução orçamental do OE/97, estabeleceu, no n.º 2 do artigo 1.º, que a execução do orçamento da segurança social seria objecto de diploma autónomo.

O Decreto-Lei n.º 138/97, que contém as disposições necessárias à execução do OSS/97, foi publicado aos **3 de Junho** e, nos termos do seu artigo 16.º, produz os seus efeitos desde 1 de Janeiro de 1997, tendo, como é habitual, decorrido certo período durante o qual a execução orçamental se efectuou sem que vigorasse a legislação necessária para tal efeito.

Este diploma foi objecto da Declaração de Rectificação n.º 14-C/97, de 21 de Julho, publicada no *DR,* 1.ª série-A, n.º 175 (3.º suplemento), de 31 de Julho de 1997.

13.2.4 — Alterações orçamentais

O OSS/97, constante do mapa IX anexo à Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro, foi alterado, como vem sendo norma, no que respeita à despesa, mediante transferências de verbas, sem variação do montante total orçamentado, por despacho do ministro da tutela, de 31 de Dezembro de 1997, conforme Declaração n.º 3/98, de 20 de Agosto, publicada no *DR,* 1.ª série-B, n.º 219, de 22 de Setembro de 1998, dando cumprimento à disciplina prevista no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 138/97.

Mas, ao abrigo desta disposição legal e do despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da tutela n.º 126/97, de 23 de Junho, foi ainda prevista a transferência para o FEFSS de 100 milhões de contos, tendo alegadamente como inscrição orçamental correspondente na receita o «saldo do ano anterior». Este despacho deu origem à declaração, com origem no IGFSS, n.º 6/97, de 24 Julho (publicada no *DR,* 1.ª série-B, n.º 199, de 29 de Agosto), por sua vez corrigida pela Declaração de Rectificação n.º 15-J/97, de 23 de Setembro, com origem na Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros (publicada no *DR,* 1.ª série-B, n.º 226, de 30 de Setembro).

A alteração em relação ao orçamento inicial, tendo como inscrição orçamental o «saldo do ano anterior», mas referindo-se no texto do diploma como «referente a parte do saldo acumulado de execução orçamental da segurança social», confirma a tese que vem sendo defendida pelo Tribunal de Contas de que estes saldos, para além de serem meramente convencionados, não têm qualquer base realista, conferindo, assim, ao processo orçamental do sistema de segurança social uma «flexibilidade» que não se coaduna com o rigor orçamental que seria desejável.

Por outro lado, mais uma vez, se levanta a questão das alterações orçamentais serem tão tardiamente despachadas, configurando-se neste caso uma infracção ao disposto no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 75/95, de 15 de Abril.

No exercício do princípio do contraditório (ofício n.º 5880, de 21 de Junho, em anexo) o IGFSS alega que:

> *O saldo inscrito corresponde ao valor a transferir para o FEFSS, correspondente a parte do saldo acumulado de execução orçamental da segurança social, em 1996 e anos anteriores, tal como determina o despacho conjunto n.º 126/97, de 23 de Junho. Assim, foi inscrita uma dotação de 100 milhões de contos e não o saldo da CEO de 1996.*

A resposta em questão vem confirmar a falta de consistência e rigor orçamentais que orientam as CSS quanto aos «saldos», pois parece claro que o saldo inicial da CEO de 1997, por via de uma reorçamentação de natureza sistemática, deveria corresponder exactamente ao saldo final da CEO de 1996, o qual, por sua vez, deveria reflectir a totalidade dos saldos acumulados de anos anteriores. Mas, na realidade, como efectivamente o tratamento dos saldos nas CSS, em consequência directa do sistema contabilístico implantado, não parece permitir tal, **houve, quanto a esta transferência, que efectuar uma adaptação contabilística que respondesse à decisão política.**

13.2.5 — Conta da segurança social

Nos termos do artigo 27.º da LEOE, a Conta Geral do Estado compreende, no que respeita ao sector da segurança social, para além das referências contidas no relatório do Ministro das Finanças sobre os resultados da execução orçamental, os mapas referentes à execução orçamental e à situação patrimonial, designadamente o balanço e a demonstração de resultados da segurança social.

Segundo o Decreto Regulamentar n.º 24/77, de 1 de Abril, compete ao IGFSS o acompanhamento e a avaliação da execução orçamental e a elaboração da conta da segurança social, a qual, como atrás se referiu, é uma conta consolidada com base nas contas das instituições de segurança social.

13.2.5.1 — Composição da Conta

A CSS/97 compreende um relatório síntese sobre a execução orçamental e os seguintes mapas:

Balanço;
Demonstração de resultados líquidos;
Conciliação dos saldos da «Conta de execução orçamental» e da «Demonstração de resultados líquidos»;
Conta de execução orçamental (receitas e despesas);
Execução orçamental — análise dinâmica.

Dando cumprimento a recomendação do TC, o IGFSS tinha apresentado, em 1996, autonomamente às demonstrações financeiras globais, as peças finais relativas às caixas de previdência designadas por não articuladas (que não integram o OSS nem seguem o PCISS) ([180]), mas, no exercício ora em análise, sendo omitidas do relatório sintético e mapas anexos à CSS, figuram, no entanto, no relatório analítico sobre a mesma Conta. Parece, porém, mais correcto o procedimento adoptado na CSS/96.

Na sequência do princípio do contraditório (ofício n.º 5880, de 21 de Junho, em anexo), o IGFSS refere que *«[...] aquelas instituições não deveriam integrar as demonstrações financeiras da conta da segurança social propriamente dita, por uma questão de coerência entre os diversos mapas, passando as respectivas peças finais a figurar como anexo à CSS»*.

Ora, na verdade, se as contas das caixas não articuladas devem figurar como anexo à CSS, devem acompanhar os documentos obrigatórios de prestação de contas, o que não aconteceu.

13.2.5.2 — Consolidação da Conta

A metodologia adoptada na consolidação das contas relativas ao ano de 1997 continuou a seguir o esquema utilizado em anos anteriores.

Quanto ao universo consolidado em 1997, ele é constituído pelas instituições de segurança social de âmbito regional (cinco CRSS do continente e dois centros das Regiões Autónomas), pelo Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, Centro Nacional de Pensões, Centro Nacional de Protecção contra os Riscos Profissionais e Departamento de Relações Internacionais da Segurança Social.

Acrescem as caixas de previdência do «antigo sistema» que ainda subsistem, isto é, a Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários e as instituições constituídas ao abrigo da Lei n.º 1884, de 16 de Março de 1935, e legislação complementar, a saber:

Cimentos — Federação das Caixas de Previdência;
Caixa de Previdência dos Trabalhadores da EPAL;
Caixa de Previdência e Abono de Família dos Jornalistas;
Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto;
Caixa de Previdência do Pessoal da CRGE.

Quanto aos serviços de administração central, que integram o sistema de segurança social (veja-se ponto 13.1.2), verifica-se que, em 1996 e 1997 ([181]), apesar de, em parte, terem sido financiados pelo OSS, foram-no apenas indirectamente, através de investimentos inscritos no PIDDAC e atribuídos ao IGFSS, facto que justifica a sua exclusão do processo de consolidação.

13.3 — Execução orçamental

13.3.1 — Receita

A base fundamental das receitas do sistema é constituída pelas contribuições das entidades empregadoras e dos trabalhadores. Conforme tem vindo a ser referido em anteriores pareceres, as receitas cobradas em cada exercício correspondem aos proveitos do mesmo exercício, consubstanciando portanto um «sistema de gerência», o qual se ajusta aos parâmetros orçamentais, segundo a LEOE.

13.3.1.1 — Receita orçamentada e cobrada

O mapa seguinte reflecte, de modo resumido, a receita orçamentada e a efectivamente cobrada no exercício:

Mapa síntese da receita orçamentada e cobrada

(Em milhares de contos)

Rubricas	Orçamento de 1997 (1)	Conta de 1997 (2)	Execução orçamental	
			Desvio (3) = (2) – (1)	Índice (4) = (2)/(1) × 100
Saldo do ano anterior	100 000,0	148 718,6	48 718,6	148,7
Receitas correntes	1 373 600,0	1 494 219,9	120 619,9	108,8
Receitas de capital	14 080,0	4 844,1	(9 235,9)	34,4
Transferências correntes	383 705,4	387 218,8	3 513,4	100,9
Transferências de capital	148 500,0	79 504,1	(68 995,9)	53,5
Total das receitas	1 919 885,4	1 965 786,9	45 901,5	102,4
Total	2 019 885,4	2 114 505,5	94 620,1	104,7

Fonte. — Conta da segurança social.

O total das receitas, no valor de 1.965,8 milhões de contos, foi superior ao valor orçamentado em quase 46 milhões de contos, ou seja, com um excesso percentual de cerca de 2,4 %.

Tal como tinha acontecido em 1996, a execução orçamental de 1997 apresentou-se positiva sem a contribuição do «saldo do ano anterior», variável que, por razões já sobejamente apontadas, não deve ser considerada como relevante.

Para este resultado contribuíram maioritariamente as receitas correntes, 120,6 milhões de contos, e, em proporção mínima, 3,5 milhões de contos, as transferências correntes, enquanto as receitas de capital e especialmente as transferências de capital se situaram abaixo dos valores orçamentados, respectivamente com (–) 9,2 e (–) 69,0 milhões de contos.

([180]) São elas: Caixa de Previdência do Pessoal da Câmara Municipal de Lisboa; Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa Rádio Marconi (parcialmente articulada); Caixa de Previdência dos Engenheiros; Caixa de Previdência dos Advogados e Solicitadores, e Caixa das Reformas e Aposentações dos Empregados do Banco Nacional Ultramarino.

([181]) Em 1995, seguindo a prática de anos anteriores, tinham sido suportadas conjuntamente pelo OE e OSS as despesas dos seguintes organismos: Direcção-Geral dos Regimes de Segurança Social; Direcção-Geral de Acção Social; Direcção-Geral de Apoio Técnico à Gestão, e Inspecção-Geral da Segurança Social.

13.3.1.2 — Evolução da receita cobrada

No quadro seguinte comparam-se, de uma forma genérica, as receitas cobradas nos exercícios de 1996 e 1997:

(Em milhares de contos)

Rubricas	Conta de 1996	Conta de 1997	Variações — 1996-1997	
			Valor	Percentagem
Receitas correntes	1 327 586,9	1 494 219,9	166 633,0	12,6
Receitas de capital	10 366,0	4 844,1	(5 521,9)	(53,3)
Transferências correntes	357 538,0	387 218,8	29 680,8	8,3
Transferências de capital	133 233,7	79 504,1	(53 729,6)	40,3
Totais	1 828 724,6	1 965 786,9	137 062,3	7,5

Fonte. — Contas da segurança social de 1996 e 1997.

O total das receitas do sistema, atingiu, em 1997, quase 2000 milhões de contos, tendo registado uma variação positiva, tanto em termos absolutos como em termos relativos, respectivamente cerca de 137,1 milhões de contos e 7,5 %, em correlação estreita com a evolução nas receitas correntes (nomeadamente contribuições) e transferências correntes, pese embora o decréscimo nas receitas e especialmente nas transferências de capital (dado o efeito de um menor volume de transferências com origem no Fundo Social Europeu). Cotejando com os números apresentados pelo IGFSS, deve notar-se que, em 1996, não se entrou em linha de conta, quanto às receitas correntes, com a anulação do empréstimo contraído na Direcção-Geral do Tesouro relativamente ao exercício de 1994 ([182]).

13.3.2 — Despesa

Dado que as despesas relativas a prestações dos regimes são sempre consideradas como custo do ano em que forem processadas, independentemente do ano a que respeitem e em que sejam pagas, está-se em presença, no que respeita à prática seguida no registo contabilístico das despesas, de um método onde prevalece o conceito de «exercício», o que contraria o preconizado pela LEOE.

13.3.2.1 — Despesa orçamentada e processada

No mapa seguinte, que sintetiza a despesa, compara-se, quanto ao exercício de 1997, a despesa orçamentada com a despesa processada:

Mapa síntese da despesa orçamentada e processada

(Em milhares de contos)

Rubricas	Orçamento revisto (1)	Conta de 1997 (2)	Execução orçamental	
			Desvio (3)=(2)–(1)	Índice (4)=(2)/(1) × 100
Despesas correntes	1 652 017,9	1 621 998,1	(30 019,8)	98,2
Despesas de capital	26 023,7	14 518,0	(11 505,7)	55,8
Transferências correntes	172 071,3	172 067,1	(4,2)	100,0
Transferências de capital	170 357,0	112 112,2	(58 244,8)	65,8
Total	2 020 469,9	1 920 695,4	(99 774,5)	95,1

Fonte. — Orçamento e conta da segurança social de 1996.

Em termos absolutos ficaram aquém do orçamentado em cerca de 99,8 milhões de contos, ou seja, um desvio de (–) 4,9 %, com o seguinte comportamento quanto às respectivas componentes, as quais apresentam um padrão de execução de certo modo semelhante ao exercício transacto:

As despesas correntes apresentaram uma execução de 98,2 %, com um desvio de cerca de (–) 30,0 milhões de contos;

As despesas e transferências de capital acompanharam a dinâmica evidenciada pelas despesas correntes, com execução, respectivamente, de 55,8 % e 65,8 %, com desvios correspondentes, em valores absolutos, de (–) 11,5 e (–) 58,2 milhões de contos;

Quanto às transferências correntes a respectiva execução corresponde praticamente aos valores orçamentados (como em 1996).

13.3.2.2 — Evolução da despesa processada

A evolução das despesas processadas nos últimos dois anos apresenta-se no quadro seguinte:

Mapa síntese da evolução da despesa

(Em milhares de contos)

Rubricas	Conta de 1996	Conta de 1997	Variações — 1996-1997	
			Valor	Percentagem
Despesas correntes	1 526 833,6	1 621 998,1	95 164,5	6,2
Despesas de capital	32 316,3	14 518,0	(17 782,8	(55,1)
Transferências correntes	71 284,3	172 067,1	100 782,8	141,4
Transferências de capital	122 513,9	112 112,2	(10 401,7)	(8,5)
Total	1 752 948,1	1 920 695,4	167 747,3	9,6

Fonte. — Contas da segurança social de 1996 e 1997.

([182]) Vide o parecer sobre a CSS/96 (vol. II, pp. 547 e 548).

De 1996 para 1997 as despesas totais processadas sofreram um acréscimo de 9,6 %, valor que superou o exercício transacto em quase 168 milhões de contos.

O padrão de distribuição desta evolução por grandes grupos de despesas, que em 1996 apresentava uniformidade no crescimento, concentrou-se em 1997 nas despesas e transferências correntes, ambas com acréscimos próximos dos 100 milhões de contos, o que explica o declínio nas despesas e transferências de capital.

13.3.2.3 — Desenvolvimento analítico de algumas transferências e respectiva aplicação

Considera-se de interesse fazer alguns comentários específicos sobre as seguintes transferências do IGFSS:

Para investimentos previstos no PIDDAC, atribuídos ao IGFSS e a redistribuir por este, no valor total de 569,3 milhares de contos, com destino a serviços de administração central que se englobam na superestrutura administrativa da segurança social e que na sua maioria tinham, até 1995, uma cobertura partilhada das respectivas despesas pelo OE e OSS, por via de dotações orçamentais directamente imputadas;

Respeitantes à dotação orçamental de 100 milhares de contos, com o objectivo de «desenvolver a reforma da segurança social», beneficiando precisamente uma parte dos organismos já previstos no caso anterior.

Deve referir-se que as alterações que têm vindo a ser operadas nos serviços tutelados pelo actual Ministério do Trabalho e Solidariedade implicaram que os serviços originalmente beneficiários das verbas em questão (veja-se 13.1.2) já não sejam os actuais (independentemente da respectiva esfera de actuação), o que justifica a apresentação da seguinte tabela:

Abreviatura utilizada	Designação original	Designação actual
DEEP	Departamento de Estatística, Estudos e Planeamento	Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento.
DGAS	Direcção-Geral da Acção Social	Sem alteração.
DGRSS	Direcção-Geral dos Regimes da Segurança Social	Sem alteração.
GAERI	Gabinete de Assuntos Europeus e Relações Internacionais.	Departamento para os Assuntos Europeus e Relações Internacionais.
IGSS	Inspecção-Geral da Segurança Social	Inspecção-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade.
SGMSSS	Secretaria-Geral do Ministério da Segurança Social e da Solidariedade.	Secretaria-Geral do Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

Na exposição que segue optou-se o critério de manter a designação de acordo com a situação ao momento da orçamentação.

13.3.2.3.1 — PIDDAC

Genericamente, as dotações em questão tinham como área de intervenção a administração do sistema e subdividiam-se em dois programas: instalação e apetrechamento de serviços, e informática.

No quadro seguinte explicitam-se a distribuição por organismos alvo das dotações, transferências efectivas do IGFSS, utilizações declaradas e devolução de fundos não utilizados:

(Em contos)

Serviços	Dotações	Transferido	Utilizado			Devolução	Realização (percentagem)
			Total	Instalações	Informática		
DEEP	122 500,0	122 500,0	122 440,6	73 443,5	48 997,1	59,4	99,95
DGAS	53 500,0	53 490,2	53 490,2	38 497,1	14 993,1	0,0	99,98
DGRSS	124 147,0	124 147,0	122 475,8	102 491,4	19 984,4	1 671,2	98,65
GAERI	3 500,0	2 633,9	2 633,9	1 698,2	935,7	0,0	75,25
IGSS	40 000,0	39 878,3	39 878,3	9 889,1	29 989,2	0,0	99,70
SGMSSS	225 681,0	169 941,1	150 824,6	66 699,1	84 125,5	19 116,5	66,83
Totais	569 328,0	512 590,5	491 743,4	292 718,4	199 025,0	20 847,1	86,37

Fonte. — Informação do IGFSS e dos serviços.

Do quadro anterior pode inferir-se o seguinte:

Da dotação total, 569,3 milhares de contos, apenas foram utilizados 491,7 milhares de contos, o que representa uma realização global de 86,4 %;

Apenas os seguintes serviços não tiveram uma realização quase total: Secretaria-Geral (66,8 %), e Gabinete de Assuntos Europeus (75,3 %);

Dos valores utilizados, cerca de 59,5 % destinaram-se a instalações e apetrechamento de serviços, enquanto 40,5 % teve como objectivo a área informática;

O padrão anterior encontra-se invertido nos casos da Inspecção-Geral e da Secretaria-Geral, onde predominaram as aplicações em informática;

Nesta última área os investimentos distribuíram-se por *hardware* e *software,* mas incluindo igualmente despesas com a formação de pessoal, casos do Departamento de Estudos e da Secretaria-Geral.

13.3.2.3.2 — Para a «reforma da segurança social»

A utilização da dotação de 100 milhares de escudos caracterizou-se, de forma genérica, como segue:

(Em contos)

Serviços	Dotações	Transferido	Utilizado	Não utilizado	Realização (percentagem)
DEEP	31 000,0	31 000,0	9 883,2	21 116,8	31,88
DGRSS	20 000,0	2 000,0	1 440,0	560,0	7,20
IGSS	49 000,0	49 000,0	39 878,3	9 121,7	81,38
Totais	100 000,0	82 000,0	51 201,5	30 798,5	51,20

Fonte. — Informação do IGFSS e dos serviços.

Verificou-se uma realização de apenas 51,2 %, que no caso da **Direcção-Geral dos Regimes** foi apenas de 7,2 %, facto para o qual não foi apresentada qualquer justificação.

Quanto ao **Departamento de Estudos** a realização foi de 31,9 %, justificada pelo facto de se tratar de um serviço em fase de implementação. Os valores aplicados referem-se na sua maior parte (cerca de 8000 contos) a iniciativas directamente ligadas ao rendimento mínimo garantido.

Finalmente, a dotação mais importante e que apresenta o maior índice de utilização foi destinada à **Inspecção-Geral**. À primeira vista, decorre da natureza das despesas envolvidas, tendo em atenção a respectiva classificação económica, predominantemente despesas com o pessoal, nomeadamente ajudas de custo, a dificuldade do respectivo enquadramento nos objectivos da rubrica orçamental em causa.

Questionada a Inspecção-Geral sobre este ponto, a resposta procurou assimilar as despesas em questão ao espírito da «reforma», esclarecendo por outro lado que uma parte dos encargos em questão foram motivados pela contratação de inspectores a título precário, opção que se tornou necessária em função de tarefas prementes a levar a cabo.

Apesar das justificações avançadas e da cobertura legal que possa ser emprestada às despesas em questão, considera-se que seria mais curial que estas dotações fossem canalizadas para despesas cuja inserção na «reforma da segurança social» fosse mais directa e clara, o que acontece com as despesas realizadas em 1997 com a Comissão do Livro Branco e o Organismo Nacional de Informática, respectivamente nos valores de 44,3 e 55,5 milhares de contos, que, no entanto, foram suportadas como valores correntes do sistema, ou mais concretamente, liquidadas pelo IGFSS e imputadas à rubrica «Administração» nas contas deste Instituto.

13.3.3 — Comparação entre a receita e a despesa

O quadro seguinte evidencia sinteticamente as receitas cobradas e as despesas processadas em 1997:

Comparação entre a receita e a despesa — 1997

(Em milhares de contos)

Rubricas	Receita cobrada (1)	Despesa processada (2)	Saldos (3)=(1)–(2)
Saldo do ano anterior	148 718,6	–	148 718,6
Correntes	1 494 219,9	1 621 998,1	(127 778,2)
Capital	4 844,1	14 518,0	(9 673,9)
Transferências correntes	387 218,8	172 067,1	215 151,7
Transferêncis de capital	79 504,1	112 112,2	(32 608,1)
Subtotal das receitas	1 965 786,9	1 920 695,4	45 091,5
Total	2 114 505,5	1 920 695,4	193 810,1

Fonte. — Conta da segurança social.

Não entrando em consideração com o «saldo do ano anterior» e abstraindo dos diferentes conceitos de base que informam as receitas e despesas, verifica-se que as receitas superaram as despesas em cerca de 45,1 milhões de contos, valor próximo de 1995, mas inferior a 1996 (75,8 milhões de contos).

Para obter este resultado o contributo essencial diz respeito ao apoio do OE inserido nas transferências correntes, as quais vão, assim, um pouco mais além do que a mera absorção do «saldo corrente» e dos «saldos dos movimentos de capital».

Deve, no entanto, prevenir-se uma leitura apressada destes indicadores, dado serem uma resultante dos balanceamentos financeiros dos vários subsistemas que integram a segurança social, cada um com a sua lógica de financiamento, como atrás foi referido (ponto 13.1.1).

Tendo em atenção o princípio do contraditório (ofício n.º 5880, de 21 de Junho, em anexo) o IGFSS alega *«que as receitas superam as despesas em 145,1 milhões de contos e não 45,1 milhões de contos», dado «o TC excluir da receita o saldo de anos anteriores, quando na despesa está considerada a transferência de 100 milhões de contos para o FEFSS».*

A asserção anterior apresenta-se coerente com o tratamento dado aos saldos nas CSS, o qual foi complicado na CSS/97 pela necessidade de inserir na receita os 100 milhões de contos tendo como origem saldos de exercícios anteriores. Por outro lado, com as devidas adaptações, os cálculos do TC tinham de ser consistentes com a apreciação aos pareceres anteriores, onde se vem optando pela não consideração dos saldos inscritos nas CSS, por razões de ordem técnica que têm vindo a ser apontadas. Embora se tenham suscitado dúvidas quanto à forma de inserção dos referidos 100 milhões de contos, optando-se pela manutenção da metodologia seguida para não prejudicar a análise sequencial das diversas Contas (vide o ponto 13.3.4.1, quadro «Evolução das contas de execução orçamental») onde os 100 milhões de contos estão diluídos nos saldos de execução orçamental de anos anteriores. Em conformidade, deve manter-se a «diferença» entre as receitas e despesas de 45,1 milhões de contos na CSS/97.

13.3.4 — Financiamento do sistema de segurança social

De um ponto de vista legal o financiamento do sistema é essencialmente tripartido, pois o artigo 8.º da LBSS prescreve que, basicamente, as respectivas fontes são as contribuições dos beneficiários e das entidades empregadoras, bem como as transferências do Estado.

A problemática do financiamento do sistema continua a ser um dos principais desafios que se colocam à sua sustentabilidade a prazo, o que justifica a análise da sua evolução recente (1993-1997).

13.3.4.1 — Situação em 1997 e evolução no período de 1993 a 1997

No quadro que se segue, apresentam-se as contas de segurança social no período em questão, cuja análise justifica os seguintes comentários prévios:

Em primeiro lugar, deve frisar-se que não se teve como objectivo ser exaustivo em relação a todas as rubricas orçamentais, mas, em princípio, realçar aquelas que são mais decisivas e significativas no que respeita a uma abordagem genérica do problema do financiamento da segurança social;

Procurou destacar-se os movimentos correntes e de capital (receitas, despesas e transferências) explicitando os respectivos saldos por grandes grupos, embora com as limitações que os respectivos conceitos encerram;

As contas dos três primeiros anos incluem as caixas não articuladas, ao contrário dos exercícios de 1996 e 1997, facto que não afecta qualquer ilação que se possa retirar, tendo em atenção os reduzidos valores que aquelas representam;

Privilegiando a substância em detrimento da forma, o empréstimo concedido pela DGT em 1994, no valor de 118 milhões de contos, foi incluído em transferências correntes. Deve referir-se que, do ponto de vista da contabilidade patrimonial, quando em 1996 é relevada esta dívida, não se discute a inscrição deste valor como «Resultados de exercícios anteriores». Sob o ângulo da contabilidade orçamental, não se afigura no entanto correcta a sua inscrição como receita do ano, pois em 1996 apenas se tratou de uma «diminuição dos compromissos assumidos»;

Com as devidas adaptações o mesmo se aplica, apenas no que à inclusão em transferências correntes diz respeito, ao valor de 180 milhões de contos, inscritos como receitas correntes na CSS/95 e relativos à cessão de créditos sobre contribuintes efectuada à DGT;

Finalmente, deve referir-se que se consideraram valores nominais e se abstraiu, para já, de um factor de extrema importância, ou seja, a desagregação de valores por regimes de segurança social e situações assimiláveis, aspecto que tem obrigatoriamente de ser desenvolvido para uma melhor avaliação do problema ora em causa.

Segue-se o quadro em questão:

Evolução das contas de execução orçamental

(Em milhões de contos)

Rubricas		1993 (*a*)	1994 (*a*)	1995 (*a*)	1996	1997
Movimentos correntes:						
(1)	Receitas	*1 059,7*	*1 110,6*	*1 228,3*	*1 327,6*	*1 494,2*
	Contribuições	1 010,9	1 071,7	1 157,1	1 221,3	1 372,7
	IVA consignado	–	–	45,0	77,7	72,4
	Rendimentos	29,0	17,3	16,2	18,2	20,0
	Outras	19,8	11,6	10,0	10,4	29,1
(2)	Despesas	*1 214,6*	*1 324,7*	*1 453,8*	*1 526,8*	*1 622,0*
	Pensões	814,1	884,7	957,8	1 031,2	1 097,2
	Subsídios de desemprego	112,8	136,4	140,2	138,8	134,6
	Acção social	69,4	73,7	87,4	96,3	108,2
	Subsídios de doença	72,4	79,2	93,7	93,7	91,0
	Abono de família	56,0	57,0	60,2	69,2	75,5
	Administração	44,1	44,9	61,2	47,4	50,4
	Rendimento mínimo garantido	–	–	–	0,4	9,7
	Outras	45,8	48,8	53,3	49,8	55,4
(3)=(1)–(2)	Saldos	*(154,9)*	*(224,1)*	*(225,5)*	*(199,2)*	*(127,8)*
(4)	Transferências (receitas)	*223,7*	*361,2*	*363,7*	*357,5*	*387,2*
	Transferências do OE	206,5	215,8	166,2	323,6	365,0
	Empréstimo da DGT	–	118,0	–	–	–
	Cessão de créditos à DGT	–	–	118,0	–	–
	Outras	17,2	27,4	17,5	33,9	22,2
(5)	Transferências (despesas)	*33,9*	*49,9*	*63,2*	*71,3*	*172,0*
	FEFSS	4,9	3,5	4,7	4,7	104,0
	Formação profissional	27,6	41,7	54,2	58,7	61,6
	Outras	1,4	4,7	4,3	7,9	6,4
(6)=(3)+(4)–(5)	Saldos correntes	*34,9*	*87,2*	*75,0*	*87,0*	*87,4*
Movimentos de capital:						
(7)	Receitas e transferências	*171,7*	*88,5*	*90,5*	*143,6*	*84,3*
	Fundo Social Europeu	152,8	53,7	80,9	128,3	75,2
	PIDDAC — OE	3,5	3,7	3,8	3,7	4,1
	Outras	15,4	31,1	5,8	11,6	5,0
(8)	Despesas e transferências	*103,3*	*125,2*	*116,0*	*154,8*	*126,6*
	Formação profissional	191,5	101,8	92,3	121,6	111,1
	Outras	11,8	23,4	23,7	33,2	15,5
(9)=(7)–(8)	Saldos de capital	*(31,6)*	*(36,7)*	*(25,5)*	*(11,2)*	*(42,3)*
(10)=(6)+(9)	Saldos anuais	*3,3*	*50,5*	*49,5*	*75,8*	*45,1*

(*a*) Incluindo caixas não articuladas.

Fonte. — Contas da segurança social.

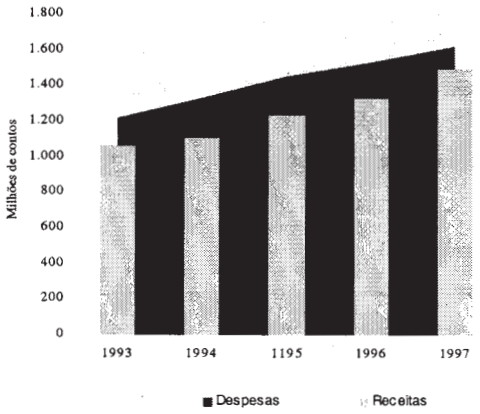
Em primeiro lugar e no contexto de uma perspectiva eminentemente genérica, pode concluir-se que, ao longo do quinquénio, as contas apresentam um certa uniformidade estrutural, sendo lícito, quanto aos saldos calculados, inferir-se o seguinte:

Os saldos entre as receitas e despesas correntes denotam uma situação de persistência em valores negativos, variando entre (–) 127 a (–) 225 milhões de contos;

Idêntica situação se apresenta quanto aos movimentos de capital, mas neste caso, situando-se entre (–) 11 e (–) 42 milhões de contos;

Para o equilíbrio financeiro das contas são decisivas as transferências do OE, conduzindo a saldos positivos entre os 3 e os 76 milhões de contos.

Circunscrita às receitas e despesas correntes e no contexto das hipóteses assumidas, a respectiva imagem gráfica confirma a regularidade evolutiva evidenciada:



Em termos de rubricas orçamentais, as fontes de financiamento do sistema são, por ordem decrescente, as contribuições, as transferências do OE, o Fundo Social Europeu e outras, onde se incluem por exemplo os rendimentos financeiros (receitas correntes) e as transferências da Santa Casa da Misericórdia (transferências correntes).

Com base nos valores e pressupostos do quadro anterior, sintetizou-se a evolução da distribuição das receitas do sistema pelas referidas fontes de financiamento, introduzindo as seguintes hipóteses de trabalho:

As transferências do OE incluem o «empréstimo» e a «cessão de créditos» em relação à DGT, bem como as transferências de capital para investimento (PIDDAC);

Autonomizaram-se as receitas consignadas do IVA que, embora provindas do OE, têm uma natureza híbrida, pois esta situação foi criada para compensar o decréscimo da taxa social única no regime dos trabalhadores por conta de outrem.

Os resultados são os seguintes:

(Em milhões de contos)

Receitas e transferências	1993		1994		1995		1996		1997	
	Valores	Percentagem	Valores	Percentagem	Valores	Percentagem	Valores	Percentagem	Valores	Percentagem
Contribuições	1 010,9	69,5	1 071,7	69,1	1 157,1	68,8	1 221,3	66,8	1 372,7	69,8
IVA consignado	–	–	–	–	45,0	2,7	77,7	4,2	72,4	3,7
Do OE	210,0	14,4	337,5	21,8	350,0	20,8	327,3	17,9	369,1	18,8
Fundo Social Europeu	152,8	19,5	53,7	3,5	80,9	4,8	128,3	7,0	75,2	3,8
Outras	81,4	5,6	87,4	5,6	49,5	2,9	74,1	4,1	76,3	3,9
Totais	1 445,1	100,0	1 550,3	110,0	1 682,5	100,0	1 828,7	100,0	1 965,7	100,0

O mapa anterior suscita as seguintes apreciações:

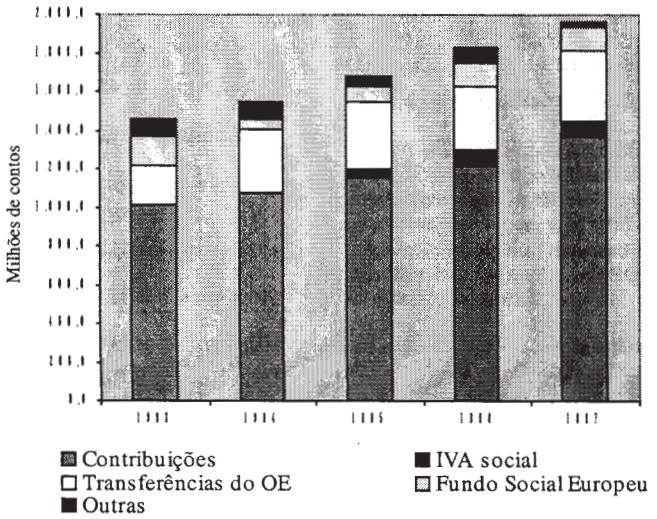
O peso das contribuições diminuiu ligeiramente de 1993 a 1996, tendo voltado a subir em 1997;

O apoio do OE atingiu a sua proporção máxima em 1994, com 21,8 %, e o mínimo em 1993, com 14,4 %, situando-se em 1997 nos 18,8 %;

O Fundo Social Europeu apresenta como característica uma maior irregularidade, mas com tendência descendente, pois, enquanto em 1993 representava 10,5 %, em 1997 a sua posição era de apenas 3,8 %;

As «Outras» receitas e transferências, apesar de em 1995 apenas terem sido de 2,9 %, nos restantes anos do quinquénio variaram entre os 3,9 % e os 5,6 %.

A tradução gráfica desta evolução é a seguinte:



No que respeita às despesas adoptou-se, com as devidas adaptações, um procedimento semelhante ao anterior, com os seguintes resultados:

(Em milhões de contos)

Receitas e transferências	1993		1994		1995		1996		1997	
	Valores	Percentagem	Valores	Percentagem	Valores	Percentagem	Valores	Percentagem	Valores	Percentagem
Prestações sociais:										
Pensões	814,1	56,1	884,7	59,0	957,8	58,7	1 031,2	58,8	1 097,2	57,1
Subsídios de desemprego	112,8	7,8	136,4	9,1	140,2	8,6	138,8	7,9	134,6	7,0

(Em milhões de contos)

Receitas e transferências	1993		1994		1995		1996		1997	
	Valores	Percentagem	Valores	Percentagem	Valores	Percentagem	Valores	Percentagem	Valores	Percentagem
Acção social	69,4	4,8	73,7	4,9	87,4	5,4	96,3	5,5	108,2	5,6
Subsídios de doença	72,4	5,0	79,2	5,3	93,7	5,7	93,7	5,3	91,0	4,7
Abono de família	56,0	3,9	57,0	3,8	60,2	3,7	69,2	3,9	75,5	3,9
Administração	44,1	3,0	44,9	3,0	61,2	3,7	47,4	2,7	50,4	2,6
Rendimento mínimo garantido	–	–	–	–	–	–	0,4	0,0	9,7	0,5
Outras	45,8	3,2	48,8	3,3	53,3	3,3	49,8	2,8	55,4	2,9
Transferências correntes:										
FEFSS	4,9	0,3	3,5	0,2	4,7	0,3	4,7	0,3	104,0	5,4
Formação profissional	27,6	1,9	41,7	2,8	54,2	3,3	58,7	3,3	61,6	3,2
Outras	1,4	0,1	4,7	0,3	4,3	0,3	7,9	0,5	6,5	0,3
Movimentos de capital:										
Formação profissional	191,5	13,2	101,8	6,8	92,3	5,7	121,6	6,9	111,1	5,8
Outros	11,8	0,8	23,4	1,6	23,7	1,5	33,2	1,9	15,5	0,8
Totais	1 451,8	100,0	1 499,8	100,0	1 633,0	100,0	1 752,9	100,0	1 920,7	100,0

De um modo geral, com uma ou outra excepção, as proporções encontradas revelam uma relativa estabilização ao longo do período, sobressaindo, como é do conhecimento geral, a participação das pensões, cuja posição oscilou entre os 56,1 %, em 1993, e os 59 %, em 1994, com tendência descendente a partir deste último ano (57,1 % em 1997).

Apresentam tendência para descida os valores atribuídos a subsídios de desemprego e doença, para estabilização os relativos ao abono de família ([183]) e «Administração», mas tendência de crescimento os respeitantes a «Acção social» e transferências correntes para formação profissional. As transferências de capital para este mesmo fim, com base no apoio do Fundo Social Europeu, denotam irregularidade, ainda que com tendência para descida. Destaca-se ainda da evolução anterior, o valor respeitante às transferências para o FEFSS, registadas em 1997.

Como complemento ao exposto, calcularam-se, quanto ao período ora em causa, as taxas médias de crescimento anual das variáveis mais significativas no conjunto dos valores anteriormente apresentados, que se apresentam como segue:

Taxas de crescimento médio anual no período 1993-1997

Rúbricas	1993	1997	Percentagem
Receitas e transferências:			
Contribuições	1 010,9	1 372,7	6,3
Do OE	210,0	369,1	11,9
Outras	234,2	223,9	0,0
Total das receitas	1 455,1	1 965,7	6,2
Despesas de transferências:			
Prestações sociais:			
Pensões	814,1	1 097,2	6,2
Subsídios de desemprego	112,8	134,6	3,6
Acção social	69,4	108,2	9,3
Subsídios de doença	72,4	91,0	4,7
Abono de família	56,0	75,5	6,2
Administração	44,1	50,4	2,7
Transferências correntes:			
Formação profissional	27,6	61,6	17,4
Movimentos de capital:			
Formação profissional	191,5	111,1	(10,3)
Total das despesas	1 451,8	1 920,7	5,8

As taxas calculadas suscitam os seguintes comentários:

A taxa média anual de crescimento das receitas, 6,2 %, situou-se um pouco acima da mesma taxa quanto às despesas, ou seja, 5,8 %;

A taxa de crescimento das contribuições cobradas, 6,3 %, aproxima-se, dado o peso que representa no conjunto, do mesmo indicador quanto às receitas, enquanto o apoio do OE cresce de forma mais acentuada, isto é, 11,9 %;

Do lado das prestações sociais e transferências, apresentam-se nitidamente acima da média as despesas em acção social (9,3 %) e as transferências correntes destinadas a formação profissional (17,4 %);

Um pouco acima da média quanto às despesas, mas paralelamente às receitas totais e contribuições, situam-se as pensões (6,2 %);

Com crescimento abaixo da média apresentam-se os subsídios de desemprego, de doença e as despesas de administração do sistema;

Quanto às transferências de capital para formação profissional, em ligação com o Fundo Social Europeu, cuja evolução, como foi referido, denota extrema irregularidade, apresenta uma tendência clara para descida, pois a respectiva taxa de evolução média anual é de (–) 10,3 %, no período considerado.

Numa perspectiva temporal mais alargada, é possível visualizar de que modo as receitas, despesas e transferências da segurança social vêm evoluindo, com referência ao PIB:

(Em milhões de contos)

Rubricas	1990			1994			1997		
	Valor nominal	Total (percentagem)	PIB (percentagem)	Valor nominal	Total (percentagem)	PIB (percentagem)	Valor nominal	Total (percentagem)	PIB (percentagem)
Receitas e transferências									
1 — Receitas correntes	*754,6*	*91,5*	*7,9*	*1 100,6*	*81,3*	*7,5*	*1 494,2*	*79*	*8,3*
Contribuições	725,3	88,0	7,6	1 071,7	79,2	7,3	1 372,7	72,6	7,7
Adicional ao IVA	–	–	–	–	–		72,4	4,8	0,4

([183]) Sobre esta prestação ainda é prematuro qualquer juízo de valor sobre a alteração qualitativa, ocorrida em 1997, a qual, se, por um lado, eliminou algumas prestações sociais ligadas à família, por outro, criou limitações de acesso em função da condição dos rendimentos familiares fiscalmente declarados.

(Em milhões de contos)

Rubricas	1990			1994			1997		
	Valor nominal	Total (percentagem)	PIB (percentagem)	Valor nominal	Total (percentagem)	PIB (percentagem)	Valor nominal	Total (percentagem)	PIB (percentagem)
2 — Receitas de capital	*2,0*	*0,2*	*0*	*6,0*	*0,4*	*0*	*4,8*	*0,2*	*0*
3 — Transferências correntes	*65,5*	*7,9*	*0,7*	*243,2*	*18*	*1,6*	*387,2*	*20,5*	*2,2*
Do OE	53,8	6,5	0,6	215,8	15,9	1,5	365,0	19,3	2,0
4 — Transferências de capital	*2,3*	*0,3*	*0*	*3,7*	*0,3*	*0*	*4,3*	*0,2*	*0*
Total	**824,5**	**100**	**8,6**	**1 353,6**	**100**	**9,3**	**1 890,6**	**100**	**10,6**
Despesas e transferências									
1 — Despesas correntes	*751,8*	*91,6*	*7,8*	*1 324,8*	*94,0*	*9,1*	*1 622,0*	*88,9*	*9,1*
Pensões	527,4	64,3	5,5	884,7	62,8	6,0	1 097,2	60,2	6,1
Subsídios de desemprego	28,2	3,4	0,3	136,4	9,7	0,9	134,6	7,4	0,8
Acção social	40,7	5,0	0,4	73,7	5,2	0,5	108,2	5,9	0,6
Subsídios de doença e maternidade	62,7	7,6	0,7	92,7	6,6	0,6	107,9	5,9	0,6
Prestações familiares	49,0	6,0	0,5	74,7	5,3	0,5	75,5	4,1	0,4
Rendimento mínimo garantido	–	–	–	–	–	–	9,7	0,5	0
2 — Despesas de capital	*8,7*	*1,1*	*0,1*	*12,5*	*0,9*	*0,1*	*14,5*	*0,8*	*0,1*
3 — Transferências correntes	*50,8*	*6,2*	*0,5*	*49,9*	*3,5*	*0,3*	*172,1*	*9,4*	*1,0*
FEFSS	13,3	1,6	0,1	3,5	0,2	0	104	5,7	0,6
Políticas de apoio ao emprego	35,9	4,4	0,4	42,8	3,0	0,3	15,5	–	–
4 — Transferências de capital (a)	*9,4*	*1,1*	*0,1*	*21,5*	*1,5*	*0,1*	*15,5*	*0,8*	*0,1*
Total	**820,7**	**100**	**8,5**	**1 408,6**	**100**	**9,6**	**1 824,1**	**100**	**10,2**

(*a*) Excepto FSE.

Fonte. — CSS/90, CSS/94 e CSS/97.

Verifica-se, assim, que as contribuições depois de terem perdido importância de 1990 para 1994, recuperaram nos últimos quatro anos, atingindo 7,7 % em 1997. A parte directamente transferida do OE é a que, em resultado do cumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, maior incremento revela: de 0,6 % em 1990 para 1,5 % em 1994 e 2,0 % em 1997. No tocante às despesas e transferências, é de registar em termos de percentagem do PIB o pequeno incremento nos últimos anos na rubrica «Pensões» e nos «Subsídios de desemprego» de 1994 para 1997 e a subida na «Acção social». Esta evolução permitiu que em 1997 as transferências para o FEFSS atingissem 0,6 % do PIB.

13.3.4.2 — A CEO e os regimes de segurança social

Na sequência da metodologia encetada no relatório (sintético) sobre a CSS/95 e aperfeiçoada na CSS/96, a presente Conta continua a apresentar a distribuição das receitas, despesas e transferências por regimes e situações assimiláveis, factor extremamente importante na análise, de necessária desagregação, do problema do financiamento do sistema, tendo em atenção o que tem vindo a ser referido quanto à diversidade de lógicas de financiamento que lhe estão subjacentes.

Deve frisar-se, que, do ponto de vista do enquadramento legal da situação, o alicerce do sistema, em termos de financiamento, continua a ser a LBSS, independentemente dos diversos diplomas complementares supervenientes, tendo como princípios fundamentais:

O regime geral de segurança social é financiado pelas contribuições dos trabalhadores e, quando se trate de trabalhadores por conta de outrém, das respectivas entidades empregadoras (artigo 52.º);

O regime não contributivo é financiado por transferências do Estado (artigo 54.º);

A acção social é financiada fundamentalmente por transferências do Estado (artigo 55.º, n.º 1), estando-lhe no entanto consignada uma pequena parte das receitas do regime geral, ou seja, o produto financeiro das sanções resultantes da violação das normas relativas aos regimes de segurança social, bem como das prescrições que ocorrerem em termos de prestações (artigo 55.º, n.º 2);

Quanto às despesas de administração e outras despesas comuns das instituições de segurança social (ISS), está previsto o princípio da sua distribuição proporcional pelos regimes por elas geridas e da acção social por elas exercida (artigo 56.º).

Os regimes considerados na CSS/96 e na CSS/97, acompanharam de perto as situações previstas na LBSS, bem como outras, cujas particularidades mereceram destaque, a saber:

RG — Regime geral;
RNCE — Regimes não contributivos e equiparados;
Acção social;
RESSAA — Regime especial de segurança social das actividades agrícolas — sub-regime igualmente referido na LBSS (artigo 69.º);
RMG — Rendimento mínimo garantido — apesar de, até certo ponto, representar uma variante dos regimes não contributivos;
Acções de formação profissional co-financiadas pelo Fundo Social Europeu, tendo como organismo chave o DAFSE;
Diversos — Outros casos não enquadráveis em qualquer situação anterior.

Na perspectiva dos regimes ora definidos vai prosseguir-se a análise sobre as fontes de financiamento do sistema, quanto aos exercícios de 1996 e 1997.

13.3.4.2.1 — Fontes de financiamento do sistema

Agruparam-se as receitas e transferências inscritas nas Contas de 1996 e 1997 em quatro conjuntos cuja composição merece esclarecimento, bem como algumas hipóteses de trabalho que foram assumidas nessa distribuição:

a) *Regime geral* — consideraram-se as receitas endógenas ao sistema, abrangendo as contribuições e restantes rubricas inscritas como receitas correntes e de capital, incluindo o «IVA social», bem como a transferência do FEFSS efectuada em 1996 (relativa a resultados de 1995);

b) *Estado* — inclui as transferências correntes e de capital (PIDDAC) do OE, transferências do MES para subsídios de renda e do extinto MQE;

c) *Externas* — a parte mais importante diz respeito ao FSE, mas também se incluem outras transferências da UE, como sejam do FEDER e os apoios derivados da isenção contributiva. Uma pequena proporção diz respeito ao ACNUR;

d) *SCML* — tratam-se de receitas consignadas a determinados fins, provindas das Apostas Mútuas, Joker e Lotaria Instantânea. Incluem-se neste grupo as receitas do Fundo de Socorro Social ([184]).

O **Fundo de Socorro Social** é uma entidade com autonomia administrativa e financeira, que foi constituída numa conjuntura muito concreta e diversa da actual, tendo por finalidade colmatar deficiências do sistema assistencial, com carácter de complementaridade, mas que, presentemente, apresenta as seguintes características:

A sua gestão formal é assegurada, directamente e por inerência, pelo presidente do conselho directivo do IGFSS, em relação à qual assume total independência institucional; mas, na realidade, muitas das decisões que lhe competem emanam directamente do ministro da tutela;

Inexistência de quadro de pessoal próprio, dado que o mesmo foi integrado em 1985 naquele Instituto, constituindo efectivamente uma simples secção deste;

Não possui património nem instalações próprias;

O seu funcionamento segundo regras específicas pode levantar dúvidas, ainda que infundadas, em termos de transparência e equidade na gestão dos dinheiros públicos;

No presente estádio de organização do sistema de segurança social não parece fazer sentido a manutenção desta situação.

Pelas razões aduzidas, **o Tribunal é de opinião que o FSS deveria integrar plenamente, de direito, como já se observa de facto, o IGFSS**, mas assegurando que as suas receitas continuam a ser destinadas ao socorro social urgente, através de uma gestão flexível compatível com a premência com que muitas situações se apresentam, designadamente em consequência de calamidade ou sinistro.

Esta distribuição de receitas do OSS teve como resultante o mapa que segue:

Distribuição das receitas e transferências por fontes de financiamento

(Em milhares de contos)

Origens de fundos	1996		1997	
	Valores	Percentagem	Valores	Percentagem
Regime geral	1 342 453	73,4	1 499 064	76,3
Estado	329 643	18,0	370 504	18,8
Externas	139 937	0,9	77 618	3,9
SCML	16 691	0,9	18 600	0,9
Totais	1 828 724	100,0	1 965 786	100,0

Fonte. — CSS/96 e CSS/97.

Comparando com a análise anterior, focada sobre as receitas dominantes, verifica-se que as receitas imputáveis ao sistema chegam, em 1997, aos 76,3 % do total das receitas, mantendo-se a contribuição do Estado entre os 18 % e os 19 %, confirma-se a perda de importância da componente externa e posiciona-se em último lugar a SCML, a qual, apesar da pequena proporção em relação ao total, é extremamente importante em relação ao âmbito das situações que visa proteger.

Atingiu-se, deste modo, uma situação em que as «contribuições» financiam três quartos do sistema, enquanto que o Estado, tendo passado a cumprir a Lei de Bases da Segurança Social, financia o mesmo em cerca de 20%.

Em termos de comparações internacionais, com as reservas que lhe são próprias a que acresce o facto de os últimos dados disponíveis se reportarem a 1994, esta «imagem» das fontes de financiamento da protecção social é dada pelos seguintes dados publicados pelo EUROSTAT:

Evolução da distribuição percentual das receitas de protecção social nos países da UE por fontes de financiamento

Países	Anos	Contribuições				Transferências públicas	Outras receitas
		Entidades empregadoras	TCO	TI	Total		
Bélgica	1991	43,9	21,6	3,4	68,9	22,3	8,9
	1994	43,5	24,3	1,4	69,3	20,8	9,9
Dinamarca	1991	7,2	4,9	–	12,1	81,3	6,6
	1994	9,2	10,1	–	19,3	75,6	5,1
Alemanha	1991	43,1	24,3	1,1	68,5	27,7	3,8
	1994	41,9	24,6	1,1	67,7	29,1	3,3
Grécia	1991	48,1	27,4	(*a*)	75,5	16,7	7,7
	1994	45,7	26,7	(*a*)	72,4	19,2	8,5
Espanha	1991	55,7	9,1	4,9	69,8	27,7	2,5
	1994	52,5	9,7	4,7	66,9	30,9	2,2
França	1991	51,8	22,7	5,1	79,6	17,9	2,5
	1994	49,5	22,3	4,5	76,3	21,7	2,0
Irlanda	1991	23,9	13,8	1,2	38,9	60,1	1,0
	1994	23,0	13,7	1,5	38,2	61,0	0,8
Itália	1991	51,3	10,4	5,1	66,8	30,2	3,0
	1994	46,5	10,4	6,0	62,9	35,0	2,2
Luxemburgo	1991	31,3	18,8	2,6	52,7	39,6	7,6
	1994	29,7	18,7	2,7	51,0	42,9	6,1
Holanda	1991	21,8	33,8	1,7	57,3	25,8	17,0
	1994	22,1	40,7	2,1	64,8	17,8	17,3
Portugal	1991	45,4	19,9	1,9	67,2	27,7	5,1
	1994	34,5	18,9	2,2	55,6	37,5	6,9
Reino Unido	1991	26,6	15,4	0,7	42,7	42,6	14,7
	1994	(*b*)	(*b*)	(*b*)	(*b*)	(*b*)	(*b*)
EUR 12	1991	37,5	18,5	2,8	58,3	35,0	6,7
	1994	36,2	20,0	2,9	58,6	35,6	5,8

(*a*) Valor contido nos TCO.
(*b*) Dados não disponíveis.

Fonte. — EUROSTAT, *Statistiques de Base de l'Union Européenne*.

([184]) Em 1997, de um total de 3218 milhares de contos de receita do FSS, 2966 milhares de contos (isto é, cerca de 92%) foram oriundos da SCML.

No tocante a contribuições, as comparações internacionais são mais elucidativas através dos indicadores geralmente utilizados para este efeito, isto é, através do peso dessas receitas no PIB e sua comparação com o nível de fiscalidade (relação entre o total das receitas fiscais, incluindo contribuições para a segurança social, e o PIB).

Assim:

Nível de fiscalidade e contribuições para a segurança social

(Em percentagem do PIB)

Países	Anos	Contribuições para a segurança social (CSS)			Nível de fiscalidade (incluindo CSS)
		Trabalhadores	Entidade patronal	Total	
Portugal	1990	3,1	5,0	8,4	30,9
	1997	3,3	5,0	8,9	34,5
Alemanha	1990	5,9	7,0	13,7	36,7
	1997	6,8	7,8	15,6	37,5
Áustria	1990	5,7	6,7	13,5	41,0
	1997	6,3	7,4	15,2	44,4
Bélgica	1990	4,5	9,3	14,8	44,0
	1997	–	–	14,8	46,5
Dinamarca	1990	1,2	0,3	1,5	48,7
	1996	1,3	0,3	1,6	52,2
Espanha	1990	2,0	8,7	12,1	34,2
	1997	2,0	8,7	12,4	35,3
Finlândia	1990	0	9,4	9,9	45,4
	1997	2,2	9,2	11,9	47,3
França	1990	5,8	11,9	19,3	43,7
	1997	5,5	12,1	19,2	46,1
Grécia	1990	5,6	5,6	11,2	37,1
	1996	6,5	5,9	12,4	40,6
Irlanda	1990	1,8	3,1	5,2	34,8
	1997	1,2	2,9	4,5	34,8
Itália	1990	2,5	9,2	12,9	39,2
	1997	2,9	10,6	15,1	44,9
Luxemburgo	1990	4,5	5,8	11,8	43,4
	1997	4,8	5,4	11,8	45,6
Países Baixos	1990	10,3	3,3	16,7	44,6
	1997	11,1	3,1	17,7	43,4
Reino Unido	1990	2,4	3,6	6,2	36,5
	1997	2,5	3,4	6,0	35,3
Suécia	1990	0,1	14,5	15,1	55,6
	1997	2,8	12,8	15,9	53,3
Média UE (*a*)	1990	3,7	6,9	11,5	41,0
	1996	4,2	6,9	12,2	42,4
Média OCDE (*a*)	1990	2,8	5,0	8,6	36,1
	1996	3,0	5,8	9,8	37,7

(*a*) Média não ponderada.

Fonte. — OCDE, *Statistiques des Recettes Publiques*, 1965-1997, Paris, 1998.

De acordo com a posição relativa de Portugal, no tocante ao nível de fiscalidade, o peso das contribuições para a segurança social, em termos de PIB, é também mais reduzido no nosso país do que o verificado na generalidade dos países da União Europeia. Exceptuam-se, apenas, os casos da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido, o que tem que ver com o regime de financiamento da segurança social ou com a natureza privada desta.

A maior parte das contribuições cabe à entidade patronal (com as excepções da Dinamarca, da Grécia e dos Países Baixos), tendo, em Portugal, estas estabilizado, nos últimos sete anos, à volta dos 5 % do PIB, o que está de acordo com a evolução registada na média da UE, onde, apesar das situações díspares existentes, essas contribuições estabilizaram em 6,9 % do PIB entre 1990 e 1996.

13.3.4.2.2 — Redistribuição e aplicação de fundos por regimes

Quanto à redistribuição de meios financeiros operada pelo sistema, tem de destacar-se em primeiro lugar **a contribuição do OE**, integrada na vertente Estado, de acordo com os pressupostos do quadro anterior, que representa o esforço da comunidade em geral, ou mais concretamente, daqueles cidadãos que pagam impostos, em benefício dos utentes e beneficiários dos diversos regimes de segurança social.

Por sua vez, os valores cuja proveniência foi imputada ao Estado, têm, no mesmo período, a seguinte natureza:

Distribuição das transferências do Estado

(Em milhares de contos)

Origens de fundos	1996		1997	
	Valores	Percentagem	Valores	Percentagem
OE	323 550	98,2	365 000	98,5
OE — PIDDAC	3 673	1,1	4 132	1,1
MQE	2 200	0,6	952	0,3
MES	200	0,1	420	0,1
Totais	329 643	100,0	370 504	100,0

Fonte. — CSS/96 e CSS/97.

A redistribuição por despesas e transferências imputáveis aos regimes operou-se da seguinte forma:

Redistribuição e aplicação das transferências do Estado por despesas imputadas aos regimes

(Em milhares de contos)

Origens	Aplicações — 1996							
	Totais	RG	RNCE	RESSAA	AS	RMG	DAFSE	DIV
OE	323 550	12 733	71 674	147 362	88 281	3 500	–	–
OE — PIDDAC	3 673	–	–	–	3 673	–	–	–
MQE	2 200	1 429	–	–	–	–	771	–
MES	220	–	–	–	–	–	–	220
Totais	329 643	14 162	71 674	147 362	91 954	3 500	771	220

Origens	Aplicações — 1997							
	Totais	RG	RNCE	RESSAA	AS	RMG	DAFSE	DIV
OE	365 000	12 621	79 748	149 113	98 218	25 300	–	–
OE — PIDDAC	4 132	–	–	–	4 132	–	–	–
MQE	952	–	–	–	–	–	952	–
MES	420	–	–	–	–	–	–	420
Totais	370 504	12 621	79 748	149 113	102 350	25 300	952	420

Fonte. — CSS/96 e CSS/97.

A estrutura da redistribuição operada apresenta um grande paralelismo nos dois exercícios, com excepção da transferência do MQE (1429 milhares de contos) para compensação de juros de uma linha de crédito para apoio da política de emprego, os quais tinham sido suportados pelo regime geral.

Assim, as três últimas componentes foram consignadas, cada uma delas, a um único regime, a saber:

As transferências para investimento do PIDDAC destinam-se a projectos e equipamentos, considerados, para este efeito, como exclusivamente imputáveis à acção social;

As transferências do ex-Ministério para a Qualificação e o Emprego têm como objectivo, com a excepção já assinalada, a política de formação profissional;

As transferências do Ministério do Equipamento Social são aplicadas em subsídios de renda, que, embora sendo prestações sociais, têm uma situação excepcional em termos de cobertura financeira; daí a sua inserção no subconjunto «diversos».

Quanto às transferências do OE por via do ministério da tutela distribuem-se por diversos regimes, **incluindo uma pequena proporção para o regime geral**, destinada à cobertura das despesas do regime especial dos ferroviários, o qual, apesar de estar inserido neste regime, apresenta características de regime não contributivo, facto que justifica a consagração legal do respectivo financiamento pelo OE.

A importância relativa destas transferências, incluindo-se neste caso os valores relativos ao PIDDAC, é no entanto extremamente relevante quanto às receitas canalizadas para os regimes não contributivos (incluindo o RMG), RESSAA e acção social, como segue:

(Em percentagem)

Regimes	1996	1997
RNCE	100,0	100,0
RESSAA	88,7	89,9
Acção social	85,2	84,5
RMG	100,0	100,0

Verifica-se o cumprimento da LBSS quanto às obrigações de financiamento por parte do Estado, no que diz respeito aos regimes não contributivos propriamente ditos, mas reitera-se, no entanto, a tese de que o RESSA, sendo na prática um regime não contributivo, deveria ter uma cobertura total.

Por outro lado, constata-se que, apesar da consagração em termos orçamentais de «Complementos sociais de pensões» ([185]) como rubrica autónoma, o respectivo valor, cerca de 18,7 milhões de contos (11,5 milhões de contos em 1996) encontra-se diluído nas despesas imputadas aos regimes não contributivos e equiparados.

Quanto ao relacionamento financeiro entre o Estado e o regime geral, foi atrás destacado o que pode designar-se como uma «redistribuição» de recursos do Estado tendo como destino a cobertura de despesas do regime geral, com destaque para o regime especial dos ferroviários.

Tendo em atenção esta óptica, das fontes de financiamento existentes, também uma parte das transferências oriundas do **«exterior»** beneficiam o regime geral, tendo os respectivos recursos o seguinte padrão de distribuição:

Redistribuição e aplicação das transferências do exterior por despesas imputadas aos regimes

(Em milhares de contos)

Origens	Aplicações — 1996				
	Totais	RG	AS	DAFSE	DIV
FSE — DAFSE	128 311	–	–	128 311	–
CE — IEFP	10 359	10 359		–	–
FEDER — PIDDAC	1 250	–	1 250	–	–
ACNUR	17	–	–	–	17
Totais	139 937	10 359	1 250	128 311	17

([185]) Trata-se de uma parcela não contributiva incluída nos acréscimos anuais das pensões, devido ao facto de não ter uma correspondência com os descontos efectuados por uma parte dos beneficiários ao longo da sua vida contributiva, constituindo, assim, um excesso em relação à pensão estatutária.

Origens	Aplicações — 1996				
	Totais	RG	AS	DAFSE	DIV
FSE-DAFSE	75 222	–	–	75 222	–
CE-IEFP	2 131	2 131	–	–	–
FEDER-PIDDAC	250	–	250	–	–
ACNUR	15	–	–	–	15
Totais	77 618	2 131	250	75 222	15

Fonte. — CSS/96 e CSS/97.

Neste grupo predominam as transferências do FSE destinadas a acções de formação profissional, que denotam, no período em análise, uma significativa perda de importância em relação à generalidade das transferências.

Quanto ao vector «redistributivo» a favor do regime geral, reside no apoio da Comissão Europeia como compensação para o incentivo ao emprego designado por isenção contributiva.

Tem agora interesse apurar como se distribuíram os ***meios financeiros gerados pelo próprio sistema,*** cujos valores totais, de acordo com os pressupostos adoptados, atingiram cerca de 1 342 453 e 1 499 064 milhares de contos, respectivamente em 1996 e 1997.

Note-se que, em face do exposto, para a cobertura das despesas do regime geral, se tem que adicionar aos montantes indicados os valores recebidos do OE, consignados ao regime especial dos ferroviários, a compensação de juros da linha de crédito associada à formação profissional (1996), bem como as transferências de origem externa por via do IEFP.

Por outro lado, dado que as receitas imputadas ao regime geral são superiores ao conjunto das despesas do próprio regime e valores transferidos para o RESSAA, acção social, formação profissional e diversos (com destaque para o INATEL), constituíram-se saldos nos dois exercícios em questão, conforme se evidencia no quadro que segue:

Aplicação das receitas e transferências do regime geral

(Em milhares de contos)

Origens	Aplicações — 1996						
	Totais	RG	RESSAA	AS	DAFSE	DIV	Saldo RG
RG	1 337 489	1 235 194	18 833	3 705	18 160	1 256	60 341
OE	12 733	12 733	–	–	–	–	–
MQE	1 429	1 429	–	–	–	–	–
Externas	10 359	10 359	–	–	–	–	–
Totais	1 362 010	1 259 715	18 833	3 705	18 160	1 256	60 341

Origens	Aplicações — 1997						
	Totais	RG	RESSAA	AS	DAFSE	DIV	Saldo RG
RG	1 479 082	1 310 983	16 813	3 659	13 507	2 400	131 720
OE	12 621	12 621	–	–	–	–	–
Externas	2 131	2 131	–	–	–	–	–
Totais	1 493 834	1 325 735	16 813	3 659	13 507	2 400	131 720

Fonte. — CSS/96 e CSS/97.

Deve notar-se que as despesas imputadas no ano ao regime geral, quer em 1996, quer em 1997, apresentam valores inferiores às receitas (conforme o primeiro quadro inserto em 13.3.4.2.1) na medida em que incluem receitas imputadas ao próprio ano que se destinam a compensar despesas de anos anteriores ([186]).

A exemplo das transferências do Estado, o regime geral apresenta um esquema uniforme de aplicação e redistribuição das receitas e transferências obtidas, exceptuando-se a já referida compensação de juros.

Comparando os dois exercícios, infere-se que:

A geração de fundos do regime geral cresceu cerca de 10,6 %, enquanto as despesas que lhe são imputadas aumentaram em 11,4 %;

Os valores transferidos do regime geral para o RESSAA, acção social e DAFSE(FSE) registaram uma tendência descendente;

No entanto o conjunto «diversos» evoluiu em sentido contrário, dado que as transferências para o INATEL passaram de 970 para 1922 milhares de contos;

Assim, apesar do relativo aumento das despesas do próprio regime, a conjugação da evolução positiva das receitas com o decréscimo de apoios a outros regimes, permitiu o reforço, em 1997, de um saldo relativamente superior ao ano transacto.

Quanto às **transferências provenientes da SCML**, revestem-se de uma significativa importância no que respeita ao financiamento da acção social, onde, atendendo à sua natureza, se poderiam incluir a maior parte das aplicações incluídas no conjunto «Diversos». Por outro lado, incluiu-se aqui o Fundo de Socorro Social (FSS), na medida em que a maior parte das respectivas receitas são precisamente provenientes da SCML. O qua-

([186]) Os valores em questão dizem respeitos a receitas de capital por via de empréstimos contraídos para atender a despesas a financiar pelo FSE, sendo de 4964 e 19 982 milhares de contos, respectivamente em 1996 e 1997.

dro seguinte permite constatar igualmente um esquema distributivo idêntico em 1996 e 1997, bem como uma tendência de crescimento das suas componentes:

Aplicação das transferências da SCML por despesas imputadas aos regimes

(Em milhares de contos)

Origens	Aplicações — 1996		
	Totais	AS	DIV
SCML	14 018	10 998	3 020
FSS	2 673	–	2 673
Totais	16 691	10 998	5 693

Origens	Aplicações — 1997		
	Totais	AS	DIV
SCML	15 554	13 453	2 101
FSS	3 046	–	3 046
Totais	18 600	13 453	5 147

Fonte. — CSS/96 e CSS/97.

No exercício do princípio do contraditório (ofício n.º 5880, de 21 de Junho, em anexo), informa o IGFSS quanto ao financiamento do RESSAA, que *«o actual Governo acordou em que, pelo menos 80 % seriam suportados pelo OE»*, de acordo com o n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 401/86, de 2 de Dezembro.

Ora, acontece que o RESSAA é efectivamente um regime não contributivo que, a não ser financiado na sua totalidade pelo OE, obriga a uma cobertura parcial das respectivas despesas pelo regime geral, mantendo uma distorção, sob o ponto de vista da lógica de financiamento, entre estes dois subsistemas.

13.3.4.2.3 — Síntese do esquema de financiamento do sistema

É possível, em face das considerações anteriores, fazer uma síntese que considere, por um lado, as fontes de financiamento do sistema, e por outro, as aplicações de meios financeiros por regimes e situações afins, em conformidade com a CSS/97.

Em primeiro lugar, destaca-se a redistribuição de fundos verificada entre as fontes de financiamento, a partir do Estado e exterior em benefício exclusivo do regime geral, mas que pouco afecta a imputação de fundos por origens, conforme se evidencia no seguinte quadro comparativo:

(Em percentagem)

Fontes de financiamento	Antes da redistribuição	Após a redistribuição
Regime geral	76,3	77,0
Estado	18,8	18,2
Externas	3,9	3,8
SCML	1,0	1,0

Quanto às aplicações é legítimo tecer as seguintes considerações:

O Estado é a única fonte que financia todos os regimes sem excepção, cobrindo mesmo a totalidade das despesas inerentes aos RNCE e RMG;

Os meios à disposição do regime geral, isto é, incluindo não só as suas receitas próprias como as oriundas do Estado e do exterior, cobrem a totalidade das suas próprias despesas, bem como parte das despesas do RESSAA, da acção social, DAFSE e do conjunto residual «diversos», permitindo ainda a constituição de um saldo;

Do exterior, independentemente do apoio ao regime geral, destaca-se a contribuição do FSE para o DAFSE, embora se contem pequenas verbas do FEDER e ACNUR, respectivamente destinadas à acção social e «diversos»;

A SCML centra os seus apoios à acção social e a fins de idêntica natureza, embora englobados no conjunto «diversos».

Comparando as distribuições inicial por fontes de financiamento com a das despesas, regime a regime, tem-se:

Fontes de financiamento:

Regime geral — 76,3 %;
Estado — 18,8 %;
Externas — 3,9 %;
SCML — 1,0 %;

Aplicação por regimes:

Regime geral — 74,2 %;
RESSAA — 8,6 %;
Acção social — 6,3 %;
DAFSE — 5,8 %;
RNCE — 4,2 %;
RMG — 0,5 %;
Diversos — 0,4 %.

Ressalta com clareza a relevância do **regime geral, que, no contexto da conjuntura actual, se mostra não só auto-suficiente como capaz de dar algum apoio às despesas dos outros regimes e até de gerar saldos**, mas também a importância do apoio do Estado quanto aos restantes regimes, nomeadamente o RESSAA, acção social, RNCE e RMG.

13.3.4.2.4 — Financiamento da acção social

O financiamento da acção social apresenta um cariz muito particular, na medida em que se reparte pelas quatro fontes de financiamento consideradas, tendo por outro lado, apesar do predomínio do financiamento por parte do OE, uma dependência significativa em relação às receitas dos jogos que são geridos pela SCML.

É a seguinte a correspondente estrutura de financiamento e evolução de 1996 para 1997:

(Em milhares de contos)

Fontes de financiamento	1996		Percentagem	1997		Percentagem
OE:						
Transferências correntes	88 281			98 218		
PIDDAC	3 673	91 954	85,2	4 132	102 350	84,5
SCML:						
Apostas mútuas	10 998			13 453		
JOKER	26	11 024	10,2	–	13 453	11,1
Regime geral:						
PIDDAC-OSS		3 705	3,4		3 659	3,0
FEDER:						
PIDDAC		1 250	1,2		1 675	1,4
Totais		107 933	100,0		121 137	100,0

Fonte. — CSS/96 e CSS/97.

A estrutura de financiamento da acção social apresenta, assim, características muito semelhantes nos dois exercícios em questão, podendo notar-se que:

O financiamento do OE representou cerca de 85,2 % das despesas com acção social de 1996, considerando como despesa o saldo de 1250,0 milhares de contos que transitou para 1997 e que corresponde ao valor consignado ao programa «FEDER — Integrar»;
Esta proporção foi em 1997 de 84,5 %;
O apoio da SCML, que foi de 11,0 e 13,5 milhões de contos, respectivamente em 1996 e 1997, aumentou de 10,2 % para 11,1 %;
Os investimentos propriamente ditos repartiram-se pelo apoio do PIDDAC-OE, PIDDAC-OSS e PIDDAC-FEDER, apresentando tendência para um certo crescimento, na medida em que no seu conjunto, quando em 1996 estavam entre os 8 e os 9 milhões de contos, atingiram um valor superior a 9 milhões de contos em 1997.

13.3.4.2.5 — O financiamento das políticas de emprego e formação profissional

As políticas de emprego e formação profissional, nomeadamente nesta última vertente, representam uma parcela significativa dos valores inscritos nas contas de segurança social, com a particularidade de na CSS/96 e CSS/97, em termos de análise por regimes, se apresentarem individualizados os fluxos financeiros associados ao FSE e ao DAFSE, como se de um regime se tratasse.

Esta individualização parece justificar-se, não pela natureza e fins a atingir, mas pelas características singulares de que se revestem as transacções financeiras com o Fundo Social Europeu, as quais têm vindo a assumir uma importância significativa no domínio da formação profissional, embora apresentem um cariz irregular e uma tendência decrescente.

Assim, a aprovação dos projectos com apoio do FSE não implica de imediato a disponibilização dos meios financeiros correspondentes, obrigando por vezes ao adiantamento de verbas do OSS, independentemente dos valores que já são da sua responsabilidade, para a respectiva concretização; inversamente, poderão ser disponibilizadas verbas do FSE que não são aplicadas de imediato. Estas situações reflectem-se no balanço da CSS, por lançamentos a débito e a crédito na conta-corrente do FSE.

Mas o reflexo orçamental e nas contas das políticas em questão não se esgota com o FSE, pois no domínio da formação profissional este apoio é complementado, no OSS, por dotações de origem nacional. Por outro lado, para além da formação profissional, estão presentes outros vectores, nomeadamente as políticas, activas e outras, de apoio ao emprego e combate ao desemprego.

De acordo com informação do IGFSS, as políticas ora em causa, seriadas por fontes de financiamento, reflectiram-se, em detalhe, na CSS/97, como segue:

(Em milhares de contos)

Descrição	Montantes
Das receitas gerais do OSS:	
Componente pública nacional das acções de formação profissional	13 507,8
Transferências correntes para emprego e formação profissional	61 578,0
Transferências correntes para higiene, saúde e segurança no trabalho	2 482,0
Indemnização compensatória para salários em atraso	2 307,8
Compensação salarial por suspensão temporária do contrato de trabalho *(lay-off)*	21,8
Subsídio de residência	0,6
Garantia salarial	4,9
Subtotal	79 902,8
Por transferência do OE:	
Subsídio de inserção de jovens na vida activa	33,8
Diferenças cambiais referentes às acções de formação profissional co-financiadas pelo FSE	951,8
Subtotal	985,6
Do exterior:	
Fundo Social Europeu — Componente comunitária das acções de formação profissional	96 595,7
Comissão Europeia — Contrapartida financeira para isenção/redução contributiva	1 962,1
Subtotal	98 557,8
Total	179 445,9

Deve referir-se que a implicação das receitas do regime geral nas despesas acima referidas resulta da criação da taxa social única e consequente transferência para a segurança social das responsabilidades que incumbiam ao extinto Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego. Acrescente-se que da presente análise se excluem os subsídios de desemprego, os quais são encarados como uma prestação social inerente ao próprio sistema de segurança social.

Os valores apurados permitem referir que as políticas de apoio ao emprego e formação profissional representam quase 180 milhões de contos, ou seja cerca de 9,3 % do total das despesas e transferências incluídas na CSS/97.

As fontes externas, com destaque para o FSE, financiaram cerca de 54,9 % do total destas despesas, enquanto ao regime geral foram imputados cerca de 44,5 %, restando apenas uma pequena parcela de 0,6 % que incumbiu ao OE.

13.3.4.2.6 — Rendimento mínimo garantido

O RMG foi criado pela Lei n.º 19-A/96, de 29 de Junho, através da qual se institui uma prestação pecuniária do regime não contributivo, de carácter temporário, procurando, no entretanto, a inserção social dos beneficiários através da respectiva ocupação profissional, que se admite possa ser de natureza formativa. Esta última vertente, em pé de igualdade com a prestação pecuniária, estabelece essencialmente a diversidade em relação aos regimes não contributivos propriamente ditos já existentes.

Numa primeira fase, até Junho de 1997, o RMG funcionou sob a forma de projectos piloto ([187]), em fase experimental então concluída, tendo como órgão técnico de acompanhamento e avaliação a Comissão Nacional do Rendimento Mínimo.

Na segunda fase, a lei entrou plenamente em vigor, regulamentada pelos Decretos-Leis n.os 164-A/97, de 27 de Junho, e 196/97, de 31 de Julho. O primeiro desses diplomas refere-se às denominadas CLA (Comissões Locais de Acompanhamento), que consubstanciam uma filosofia de gestão participada, cabendo-lhe, no terreno, a coordenação dos projectos. Quanto ao segundo, estabelece efectivamente, de forma universal, a garantia de um direito a todos os cidadãos residentes legalmente em Portugal.

Do ponto de vista financeiro, que não diverge do comum, o IGFSS abastece financeiramente os CRSS que efectuam o processamento e o pagamento dos encargos relativos ao RMG, tendo como ponto de partida uma estimativa da CRMG.

O TC tem em curso uma auditoria ao funcionamento do RMG, na sequência de um primeiro trabalho de campo que decorreu nos meses de Junho e Julho de 1997 ([188]), do qual se retiraram essencialmente as seguintes ilações:

Meios humanos:

Esta era uma das possibilidades de estrangulamento quanto à desejável eficácia desta política, seu acompanhamento e avaliação, tendo-se verificado, em certos casos, o desvio de recursos humanos ligados a outras tarefas. De qualquer modo, tinham sido admitidos 146 efectivos no período experimental e estava em curso a admissão de mais 500;

Execução física:

Verificou-se uma significativa variação regional nos indicadores de execução física, o que parecia indiciar critérios divergentes na recepção e apreciação dos processos. Por outro lado, parece que a divulgação do RMG não terá sido a mais adequada em função das populações alvo a atingir;
Acresce, como extremamente importante, o facto de se ter constatado, ao momento, findo um ano de período experimental, uma taxa de acordos de inserção diminuta quando em cotejo com as prestações pagas. Este é um facto que irá ser comprovado ou não na actual acção em curso, pois esta vertente constitui o ponto crucial para avaliação dos resultados da política;

Execução financeira:

Como atrás se verificou, a nível nacional, a execução financeira ficou muito aquém das estimativas iniciais, conduzindo, tanto em 1996 como em 1997, à constituição de saldos;
Ao momento, dos 5 % da verba legalmente afecta aos projectos piloto, apenas tinham sido despendidos 0,21 %, não existindo até Junho quaisquer encargos contabilizados no âmbito de programas de inserção, que poderiam ir até aos 22 %;
Estes factos permitem indiciar um fenómeno semelhante à dotação reservada para a «reforma» do sistema, mas mais grave, na medida em que aparentemente são as receitas do re-

([187]) Regulamentado pela Portaria n.º 237-A/96, de 1 de Julho.
([188]) Rendimento mínimo garantido — Projectos piloto experimentais (1 de Julho de 1996 a 30 de Junho de 1997).

gime geral que poderão estar a ser desviadas para cobertura de despesas de um regime não contributivo. Assim, os custos inerentes ao funcionamento do RMG deverão ser rigorosamente imputados à respectiva dotação;

Aspectos gerais de funcionamento e controlo:

O RMG foi concebido para funcionar em termos de parceria, não só com a sociedade civil, como com os serviços de saúde e educação, mas neste particular detectaram-se, na fase inicial em causa, dificuldades de resposta minimamente eficaz, comprometendo assim o conceito;

Revelaram-se também dificuldades quanto à correcta avaliação da situação económico-social dos visados, tanto nos vários processos como nas diversas fases de constituição dos mesmos;

O sistema de controlo implantado apresentava várias deficiências, que podem, eventualmente, ser atribuídas à fase inicial de implantação do sistema e que a auditoria em curso permitirá verificar se foram corrigidas ou não.

Em obediência ao princípio do contraditório, o teor deste ponto foi submetido à apreciação da Comissão Nacional do Rendimento Mínimo (CNRM), a qual foi expressa pelo ofício n.º 4825, com data de 15 de Junho, cujo texto integral se anexa a este parecer, tendo os seus aspectos considerados como essenciais suscitado os seguintes comentários:

É referido que *«o TC realizou, por sua vez, um trabalho de campo referido neste parecer, mas cujo conteúdo esta CNRM desconhece, por nunca lhe ter sido enviado, nem ser, quanto é do nosso conhecimento, público»,* aproveitando para *«requerer, nesta ocasião, ao TC, o envio do relatório do trabalho de campo efectuado»;*

Como atrás foi referido, o TC tem em curso uma auditoria ao funcionamento do RMG, sequência natural do trabalho efectuado em meados de 1997. Sobre este último, confirma-se o facto de não ter sido tornado público, pois foi considerado uma tarefa prévia a trabalho posterior de maior profundidade, que confirmasse ou infirmasse as situações detectadas, até porque a respectiva implementação se encontrava, nessa altura, em estado embrionário;

A referência a esse trabalho no presente parecer visa apenas dar o devido relevo a uma das principais medidas tomadas no sector da segurança social, sendo feita em termos muito genéricos e evitando quaisquer juízos de valor;

Quanto à disponibilização do trabalho preliminar em questão, esta será efectivada logo que, após conclusão da auditoria em curso, seja aprovado o respectivo relatório;

O conteúdo do ofício em questão, apresentando justificações adequadas e pertinentes às constatações genéricas formuladas pelo TC, entre as quais avulta a própria complexidade da medida, veio, aliás, confirmá-las na sua maior parte, quanto aos meios humanos, execução física e financeira, bem como aos aspectos gerais de funcionamento e controlo;

A CNRM considera, ainda, *«destituída de qualquer fundamento a preocupação manifestada no parecer, quanto à possibilidade de haver financiamentos de prestações do RMG por receitas do regime geral da segurança social»;*

Sobre esta asserção deve afirmar-se que o TC não assumiu tal possibilidade, quer na letra, quer no espírito do texto do parecer, especificamente quanto a prestações do RMG, mas quanto à utilização em grande escala, pelo menos na fase inicial, das estruturas administrativas da segurança social, com destaque para os recursos humanos e não só;

A recomendação feita, que se mantém, refere-se apenas aos custos de funcionamento do sistema, sendo, aliás, de sublinhar que o IGFSS (ofício n.º 5880, de 21 de Junho, em anexo) nos seus comentários, refere que a mesma está já a ser acatada;

Deve destacar-se pela positiva a afirmação da CNRM de que *«no final de 1998 eram já mais de 40 % as famílias abrangidas por acordos de inserção e cerca de 11 000 as crianças regressadas à escola».*

13.3.4.2.7 — O tratamento dos «saldos» nas CSS sob o ponto de vista dos regimes

Como tem vindo a ser referido nos diversos pareceres, incluindo o presente, a matéria relativa aos saldos respeitantes à execução orçamental e respectiva metodologia de apuramento, tanto nos orçamentos como nas contas, é, indubitavelmente, um dos pontos fracos quanto ao sistema contabilístico do sector, facto que se reflecte negativamente nas respectivas demonstrações financeiras.

Atendendo ao tratamento especializado que se iniciou em 1996 quanto às receitas, despesas e transferências dos diversos regimes que compõem o universo da segurança social, seria de esperar que o problema dos «saldos» fosse finalmente encarado de uma forma apropriada, o que ainda não se verifica.

Assim, com base nos valores constantes dos relatórios anexos às CSS/96 e CSS/97, foram elaborados, quanto aos regimes considerados, os seguintes quadros síntese da distribuição das receitas, despesas, transferências entre regimes e saldos:

Receitas, despesas, transferências e saldos por regimes

Ano de 1996

(Em milhares de contos)

Regimes	Saldos iniciais	Receitas	Despesas	Saldos por regime (1)	Transferências		Saldos por regime (2)	Para despesa de 1997
					De	Para		
Geral	–	1 362 010	1 258 520	103 490	(43 149)	–	60 341	–
Não contributivo	–	71 674	71 674	–	–	–	–	–
RESSAA	–	147 362	166 195	(18 833)	–	18 833	–	–
Acção social	–	104 228	106 683	(2 455)	–	3 705	1 250	1 250
RGM	–	3 500	353	3 147	–	–	3 147	3 147
DAFSE	15 018	134 046	124 202	6 702	–	18 160	24 862	24 862
Diversos	–	5 904	7 160	(1 256)	–	2 451	1 195	1 195
Totais	15 018	1 828 724	1 752 947	90 795	(43 149)	43 149	90 795	30 454

Ano de 1997

Regimes	Saldos iniciais	Receitas	Despesas	Saldos por regime (1)	Transferências		Saldos por regime (2)	Para despesa de 1997
					De	Para		
Geral	100 000	1 493 834	1 425 735	168 099	(36 379)	–	131 720	–
Não contributivo	–	79 748	79 748	–	–	–	–	–
RESSAA	–	149 113	165 926	(16 813)	–	16 813	–	–
Acção social	–	116 053	120 960	(4 907)	–	3 659	(1 248)	2
RGM	–	25 300	9 755	15 545	–	–	15 545	15 545
DAFSE	–	96 156	111 055	(14 899)	–	13 507	(1 392)	–
Diversos	–	5 582	7 516	(1 934)	–	2 400	466	466
Totais	100 000	1 965 786	1 920 695	145 091	(36 379)	36 379	145 091	16 013

Fonte. — CSS/96 e CSS/97.

Deve recordar-se, em primeiro lugar, que, na CSS/96, era assumido que os regimes considerados, com excepção dos valores relativos a acções de formação profissional financiadas pelo FSE, não dispunham de qualquer saldo inicial, o que foi apontado, no respectivo parecer, como uma **hipótese de trabalho irrealista, mas explicada pelo facto de o modelo contabilístico não permitir apurar saldos fidedignos.**

Assim, o saldo inicial do sistema limitar-se-ia apenas ao valor de 15 018 milhares de contos, produto de uma linha de crédito consignada a cobertura de despesas de formação profissional por conta do FSE.

Mas, independentemente deste vício original, com base nos quadros anteriores e seleccionando os regimes que se apresentam como dignos de nota ou com aparentes anomalias, pode inferir-se o seguinte:

Regime geral:

O saldo que passa de 1996 para 1997 seria de 60 341 milhares de contos, mas no início de 1997 já era de 100 000 milhares de contos, facto que reforça a tese anterior;

Acção social:

O saldo de 1996 para 1997 é de 1250 milhares de contos, que corresponde a valores recebidos do FEDER no primeiro ano e utilizados parcialmente no segundo, o qual não está explicitado como saldo inicial em 1997, mas verifica-se que corresponde precisamente à soma do défice de 1997 (1248 milhares de contos) mais o que transita para o ano seguinte (2 milhares de contos);

Este facto é confirmado e encontra-se explicitado, não no saldo inicial de 1997, como seria lógico, mas como valor correctivo (que compensa o défice no ano), por adição final, ao saldo que transita para 1998;

Rendimento mínimo garantido:

Como atrás foi referido, o RMG apresentou saldos de execução orçamental nos dois exercícios em apreço. Também neste caso o saldo de 1996 (3147 milhares de contos) não está explicitado como inicial em 1997, nem sequer, como no caso anterior, vai compensar despesas de 1997, nem se encontra reflectido no valor que transita para 1998;

Tendo sido conferida ao IGFSS autorização superior para utilizar posteriormente o saldo de 1997, nada foi expresso sobre o valor não consumido em 1996, o qual, tendo aparentemente «desaparecido» nas contas de 1997, **prefigura uma violação orçamental que carece de ser explicada**;

DAFSE (FSE):

Foi apurada uma diferença entre o valor recebido do FSE e as despesas de 1997, a qual foi suportada por saldo do ano anterior (à semelhança do que foi referido quanto à acção social). Mas, de acordo com informação inserida na CSS/97, este valor, que não transparece dos quadros anteriores, teria sido de 21 374 milhares de contos e o saldo de 1996 é de 24 862 milhares de contos, o que implica aparentemente que fica uma parte do saldo de 1996, ou seja, 3488 milhares de contos, cuja aplicação fica por explicar, mesmo que se faça compensar parcialmente pelo défice do «regime», no valor de 1392 milhares de contos;

Diversos:

Neste conjunto residual aplica-se o que foi descrito quanto ao RMG, pois o saldo de 1996, no valor de 1195 milhares de contos, «desaparece» igualmente.

Como apreciação global, tem de referir-se, mais uma vez, que este tipo de análise, incluída nas Contas de 1996 e 1997, representou um salto qualitativo, mas por outro lado sofre os constrangimentos de um modelo contabilístico, que, entre outras deficiências, não está preparado para apurar saldos e resultados que possam ser aceites sem sérias reservas.

Acresce, conforme verificado, que esta forma de expor as contas dos regimes, apesar de simples na sua concepção, acaba por complicar-se inutilmente, em especial na ligação entre exercícios diferentes.

Finalmente, cumpre destacar que não existe homogeneidade de tratamento entre os diversos regimes.

Com base no princípio do contraditório (ofício n.º 5880, de 21 de Junho, em anexo) o IGFSS refere quanto ao RMG que «quanto ao saldo de 3,1 milhões de contos do RMG, verificado em 1996, o mesmo está relevado no balanço como uma responsabilidade, na conta ***credores por financiamentos e comparticipações***».

Este procedimento contabilístico, que se considera da máxima correcção, diz respeito à contabilidade patrimonial, enquanto a crítica do TC se circunscreve à análise dos regimes inserida nas CSS desde 1996 e ao tratamento dos saldos na contabilidade orçamental, que funcionam em contextos e planos diferentes, que não se contradizem, mas que impede que o primeiro possa justificar a segunda.

13.4 — Balanço e demonstração de resultados

Estas demonstrações financeiras, conforme atrás referido (ponto 13.2.5), resultam de um processo de consolidação, cuja preparação inclui um conjunto de movimentos contabilísticos de regularização e consolidação, os quais alteram o «agregado» obtido a partir dos dados contabilísticos base recebidos pelo IGFSS das diversas instituições que integram o universo de consolidação.

Como vem sendo norma, de acordo com as regras contabilísticas adoptadas, verifica-se que a alteração mais significativa, em consequência dos referidos lançamentos de consolidação, diz respeito ao passivo e situação líquida, na sua componente «Reservas», sendo explicada pela transferência do saldo da rubrica «IGF — C/contribuições e adicionais» ([189]) para «Reserva geral de sistema» no valor de cerca de 394,8 milhões de contos, que se mantém nas contas das ISS, consideradas individualmente, integrado no passivo, mas que, em sede de consolidação, se dilui naquela «Reserva geral do sistema». Este facto é susceptível de prejudicar, conforme tem vindo a ser focado em anteriores pareceres, a transparência das demonstrações financeiras finais globais do sector.

Mas, para obter o referido «agregado», os serviços competentes do IGFSS procedem a outros ajustamentos ou correcções, de natureza extracontabilística, os quais têm como objectivo primordial a harmonização de conceitos e critérios entre as diversas contas, tal como são recebidas das instituições que integram o universo de consolidação. Este tema é objecto de uma atenção especial no presente parecer, originando por isso alguns considerandos sobre o mesmo.

13.4.1 — Preparação da conta consolidada: ajustamentos extracontabilísticos

Conforme referido no ponto 13.2.5.2, a metodologia seguida na consolidação das contas quanto ao exercício de 1997 não se afastou da prática de anos anteriores, pois foi adoptado o método da consolidação integral com as adaptações inerentes às particularidades do substracto contabilístico do sistema.

Assim, após recepção das contas das diversas instituições que integram o universo a consolidar, os serviços competentes do IGFSS procederam a múltiplos ajustamentos e correcções tendo por objectivo a respectiva harmonização. Parte desses ajustamentos e correcções estão formalizados por verbetes de lançamento e outros não, sendo estes últimos efectuados a montante dos movimentos de regularização e consolidação expressos nos referidos verbetes, pelo que se está em presença de dois agregados, um primeiro resultante directo das contas das instituições e um segundo, que constitui o ponto de partida do «Diário-Razão Consolidação».

De acordo com as práticas contabilísticas geralmente aceites e de modo a evidenciar, de forma clara e objectiva, as operações de consolidação efectuadas e a permitir o seu controlo por qualquer entidade competente para o efeito, designadamente o Tribunal de Contas, todos esses ajustamentos e correcções deverão ser discriminados e suficientemente justificados em documento organizado para o efeito, o qual deve ser conservado pelos mesmos prazos aplicáveis à contabilidade propriamente dita. É até recomendável que seja elaborado um «Manual de Consolidação» integrando todos os procedimentos seguidos.

A manter-se a existência de dois tipos de ajustamentos e regularizações, uns e outros evidenciados em adequados documentos de suporte nos termos antes referidos, os mesmos deveriam, ainda, ser matéria de mapa demonstrativo a inserir no relatório anexo à CSS, que evidenciasse o «agregado» das contas parcelares, e todos os ajustamentos e correcções efectuados, sem excepção.

A não ser assim, corre-se o risco de não ser totalmente claro que as demonstrações financeiras consolidadas correspondam à imagem fiel do património, da situação financeira e dos resultados do conjunto das entidades compreendidas na consolidação.

([189]) Esta rubrica é movimentada nos CRSS, por contrapartida de «Contribuintes» e «Contribuintes e adicionais a depositar», correspondendo o seu saldo à diferença entre as contribuições em dívida e as regularizações a efectuar a favor dos contribuintes.

Tendo em vista uma análise mais profunda do que o habitual das operações envolvidas na consolidação, foi efectuada uma pesquisa e recolha de elementos das diversas contas parcelares, por forma a permitir uma «simulação» da mesma, tendo-se igualmente contado para isso com a sempre prestimosa colaboração do IGFSS.

Este trabalho permitiu reconstituir o caminho percorrido entre os valores agregados inscritos no «Diário-Razão Consolidação», ou seja, o agregado final, e o agregado original, construído a partir das contas «tal e qual», via que se traduz nos ajustamentos efectuados sem verbete de lançamento.

Como resultado síntese das tarefas levadas a cabo foi possível construir o seguinte quadro:

Ajustamentos sem verbete de lançamento

(Em milhares de contos)

Rubricas	Agregado preliminar	Débitos	Créditos	Agregado final
Activo	*729 903,8*	*61,0*	*49,6*	*729 915,2*
Passivo	*524 416,9*	–	*150,0*	*524 566,9*
Situação líquida	*205 486,9*	*115 995,5*	*115 856,9*	*205 348,3*
Reservas	(13 565,6)	152,0	12 351,6	(1 366,0)
Resultados transitados	187 484,2	12 328,7	–	175 155,5
Resultados líquidos	31 568,3	103 514,8	103 505,3	31 558,8
Totais	**0,0**	**116 056,5**	**116 056,5**	**0,0**

Fonte. — CSS/97.

Elaborou-se, também, o seguinte quadro síntese, que espelha a realidade do «Diário-Razão Consolidação» e que partindo do «agregado final» chega aos valores consolidados:

Ajustamentos formalizados por verbetes de lançamento

(Em milhares de contos)

Rubricas	Valores agregados	Débitos	Créditos	Valores consolidados
Activo	*729 915,2*	–	*7 743,6*	*722 171,6*
Passivo	*524 566,9*	*405 774,3*	–	*118 792,6*
Situação líquida	*205 348,3*	*3 353 447,0*	*3 751 507,7*	*603 379,0*
Reservas	(1 366,0)	15 922,8	585 188,5	567 899,7
Resultados transitados	175 155,5	175 155,5	–	0,0
Resultados líquidos	31 558,8	3 162 398,7	3 166 319,2	35 479,3
Totais	**0,0**	**3 759 251,3**	**3 759 251,3**	**0,0**

Fonte. — CSS/97.

Com base nos dados anteriores pode comentar-se o seguinte:

É evidente que a extensão dos ajustamentos concretizados é incomparavelmente superior no segundo caso, embora este esteja significativamente empolado pelos débitos e créditos em «Resultados líquidos», os quais são, na sua maior parte, artificiais, como resultante, pura e simplesmente, do *software* utilizado, quanto aos movimentos da rubrica «Compensação financeira»;

Abstraindo desse aspecto, o movimento mais importante continua a ser a transferência do saldo da rubrica «IGF — Contribuições e adicionais» para «Reserva geral do sistema», que em 1997 representou cerca de 394,8 milhões de contos, com efeitos igualmente em termos de redução do passivo;

O movimento anterior conjugado com a transferência de «Resultados transitados» para a mesma reserva permitiu que esta apresentasse um valor final de 567,9 milhões de contos, tendo partido de um valor negativo;

Os movimentos sem verbete, os quais, de modo geral, traduzem anomalias verificadas pelo IGFSS nas contas parcelares, que são corrigidas para efeitos de consolidação ([190]), representaram, no seu conjunto, cerca de 116 milhões de contos;

Um dos seus movimentos mais significativos foi igualmente a transferência de «Resultados transitados» para «Reserva geral do sistema», que neste caso representou apenas 12,3 milhões de contos;

A maior parte dos movimentos sem verbete corresponde a anomalias detectadas na DRL, na generalidade dizendo respeito a valores que se compensam a débito e a crédito no seu interior e que, portanto, não afectam o resultado apurado.

13.4.2 — Activo, passivo e situação líquida

O quadro seguinte, de acordo com os balanços, espelha os valores contabilísticos do activo (líquido), do passivo e da situação líquida, relativamente ao período 1995-1997:

(Em milhares de contos)

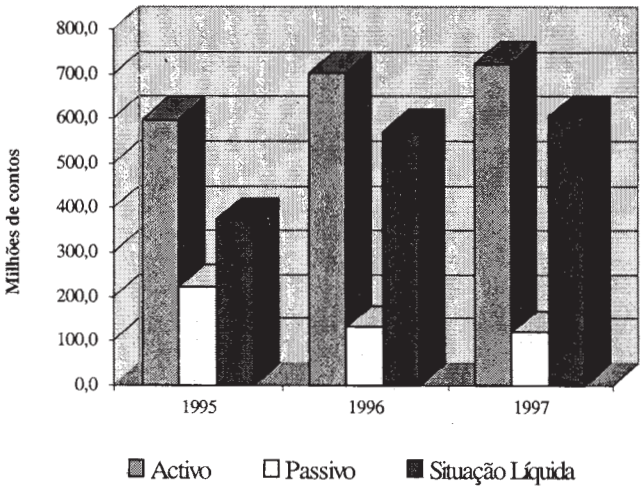
Rubricas	1995 (*a*)	1996 (*b*)	1997 (*c*)	1996-1997	
				Valor absoluto	Percentagem
Activo	596 467,6	700 666,3	722 171,6	21 505,3	3,1
Passivo	223 415,3	130 119,8	118 792,6	(11 327,2)	(8,7)
Situação líquida	373 052,3	570 546,5	603 379,0	32 832,5	5,8

(*a*) Incluindo caixas não articuladas.
(*b*) Excluindo caixas não articuladas.

Fonte. — CSS/95, CSS/96 e CSS/97.

([190]) Em princípio, passíveis de correcção nessas contas apenas no exercício seguinte.

Representando os valores anteriores de um modo gráfico:



A evolução, de 1996 para 1997, do **activo líquido,** traduziu-se num aumento de cerca de 21,5 milhões de contos, ou seja, de apenas 3,1%, tendo em atenção o acréscimo significativo no período de 1995 a 1997 (125,7 milhões de contos).

O **passivo** registou uma evolução paralela, embora em sentido contrário, pois, no período 1996-1997, decresceu cerca de 11,3 milhões de contos, quando, no período transacto, o decréscimo tinha sido um pouco superior a 93 milhões de contos.

Como resultante directa das variações anteriores, a **situação líquida** denotou uma variação positiva pouco significativa, no período 1996-1997, ou seja, 5,8 % em valores relativos e 32,8 milhões de contos em valores absolutos. De 1995 para 1997, esta variação atingiu os 230 milhões de contos, que representaram cerca de 61,6 %.

Na sequência das considerações tecidas sobre a rubrica de consolidação «IGF — C/contribuições e adicionais», deve referir-se que os valores do activo (contribuições em dívida) e a situação líquida (reserva geral do sistema) reflectem parcialmente as dívidas de contribuintes que se possam considerar como incobráveis e estão, por isso, empolados.

13.4.2.1 — Composição do activo

O quadro seguinte desenvolve a composição do activo com referência ao balanço ora em análise:

(Em milhares de contos)

Rubrica	Activo bruto	Provisões	Amortizações	Activo líquido	Percentagem
Disponibilidades	216 758,7	–	–	216 758,7	30,0
Créditos a curto prazo	467 907,5	4,7	–	467 902,8	64,8
Existências	126,6	–	–	126,6	0,0
Créditos a médio e a longo prazos	185,6	–	–	185,6	0,0
Imobilizações financeiras	2 717,1	71,3	–	2 645,8	0,4
Imobilizações corpóreas	47 268,4	–	36,7	28 494,4	0,9
Imobilizações incorpóreas	36,7	–	36,7	–	0,0
Imobilizações em curso	4 897,7	–	–	4 897,7	0,7
Custos antecipados	1 160,1	–	–	1 160,1	0,2
Totais	741 058,4	76,0	18 810,7	722 171,7	100,0

Fonte. — CSS/97.

Os «Créditos a curto prazo», cujas rubricas mais significativas dizem respeito aos contribuintes devedores, constituem-se como o elemento mais importante do activo, pois representavam, em termos líquidos, no final de 1997, 64,8 % do seu total, atingindo cerca de 467,9 milhões de contos num total de 722,2 milhões de contos.

Seguem-se as disponibilidades e o imobilizado corpóreo, respectivamente com valores de 216,8 milhões de contos e 28,5 milhões de contos (líquido de amortizações), representando proporções do total do activo líquido, respectivamente de 30,0 % e 3,9 %.

As restantes componentes, no seu conjunto, atingem cerca de 9,0 milhões de contos e constituem 1,3% do total do activo líquido ([191]).

O quadro que a seguir se apresenta procura demonstrar a evolução sofrida entre 1996-1997, no que se refere aos grupos e classes que interagem na composição do activo (líquido):

Evolução do activo por grupos patrimoniais

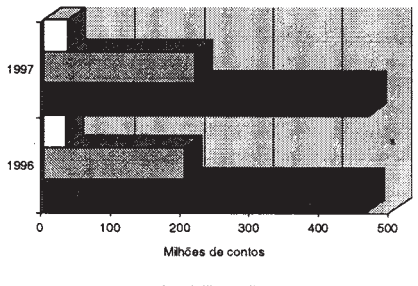
(Em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997	1996-1997	
			Valor absoluto	Percentagem
Activo	*700 666,3*	*722 171,7*	*21505,4*	*3,1*
Disponibilidades	202 179,9	216 758,7	14 578,8	7,2
Créditos a curto prazo	464 359,6	467 902,8	3 543,2	0,8
Existências	133,2	125,6	(6,6)	(5,0)
Créditos a médio e a longo prazos	164,7	185,6	20,9	12,7
Imobilizações financeiras	2 101,9	2 645,8	543,9	25,9
Imobilizações corpóreas	26 558,8	28 494,4	1 935,6	7,3
Imobilizações incorpóreas	3,7	0,0	(3,7)	(100,0)
Imobilizações em curso	4 142,3	4 897,7	755,4	18,2
Custos antecipados	1 022,2	1 160,1	137,9	13,5

Fonte. — CSS/96 e CSS/97.

([191]) Deve notar-se que os «créditos a médio e a longo prazos», na rubrica «Outros empréstimos concedidos», foram movimentados em 80 000 contos relativamente a um novo subsídio reembolsável concedido à Fundação Abreu Callado, duplicando o valor em débito ao sistema por parte desta instituição. O subsídio anterior tinha sido inscrito na rubrica «Outros devedores» o que revela inconsistência quanto ao tratamento contabilístico destas operações.

O gráfico que segue compara, quanto aos exercícios de 1996 e 1997, a posição dos créditos a curto prazo, seguido das disponibilidades e do conjunto das rubricas de imobilizações:



Em valores absolutos merece destaque o crescimento das disponibilidades, cerca de 14,6 milhões de contos, bastante inferior, no entanto, ao significativo aumento verificado entre 1995 e 1996 (cerca de 110,4 milhões de contos). Apesar disso, a evolução das disponibilidades justifica, embora em proporção menos acentuada que no período transacto, a evolução total do próprio activo, ou seja, cerca de 21,5 milhões de contos.

Os créditos de curto prazo evidenciaram um crescimento moderado de apenas 3,5 milhões de contos, tendo em atenção o peso deste componente do activo, o que representa menos 10 milhões de contos quando em cotejo com o período imediatamente anterior.

13.4.2.2 — Composição do passivo

Tendo em atenção os balanços de 1995, 1996 e 1997, a evolução dos dois grupos patrimoniais em que se decompõe o passivo, débitos a curto prazo e proveitos antecipados, foi a seguinte:

(Em milhares de contos)

Rubricas	1995 (a)	1996 (b)	1997 (c)	1996-1997	
				Valor absoluto	Percentagem
Passivo	*223 415,3*	*130 119,8*	*118 792,6*	*(11 327,2)*	*(8,7)*
Débitos de curto prazo	223 391,9	110 114,9	118 759,6	8 644,7	7,9
Proveitos antecipados	23,4	20 004,9	33,0	(19 971,9)	(99,8)

(*a*) Incluindo caixas não articuladas.
(*b*) Excluindo caixas não articuladas.

Fonte. — IGFSS.

Conforme já assinalado no parecer de 1996, é de realçar, quanto à rubrica *«Proveitos antecipados»*, a respectiva expressão no balanço de 1996, ou seja, cerca de 20 milhões de contos, facto que está ligado a projectos de formação profissional em relação aos quais o apoio do FSE não se concretizou, bem como à compensação por despesas cambiais de operações envolvendo o mesmo FSE, tendo sido os custos correlativos integralmente assumidos pelo Estado. Esta situação foi resolvida por via de negociação directa entre o DAFSE e a Direcção-Geral do Tesouro e a respectiva regularização operou-se em 1997.

No quadro seguinte apresenta-se a evolução de 1996 para 1997 no que respeita às principais rubricas do passivo, incluindo, portanto, os proveitos antecipados e a desagregação dos débitos a curto prazo, hierarquizados por ordem de importância quanto a 1997:

Evolução das principais rubricas do passivo

(Em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997	1996-1997	
			Valor absoluto	Percentagem
Credores por financiamentos e comparticipações — Outros	5 450,5	20 382 4	14 931,9	274,0
Credores por financiamentos — Organismos estrangeiros	20 539,9	20 027,3	(512,6)	(2,5)
Prestações sociais a pagar	12 999,0	17 811,8	4 812,8	37,0
Contribuições — Saldos credores	20 616,8	16 554,1	(4 062,7)	(19,7)
Transferências — Dotação orçamental — Outros sectores	5 716,7	10 972,6	5 255,9	(91,9)
Transferências — Dotação orçamental — Formação profissional	23 876,5	8 047,7	(15 828,8)	(66,3)
PIDDAC — Valores a pagar	5 614,6	6 060,3	445,7	7,9
Outros credores	5 636,6	7 181,1	1 544,5	27,4
Proveitos antecipados — Receitas antecipadas	20 004,9	33,0	(19 971,9)	(99,8)
Outros	9 664,3	11 722,3	2 058,0	21,3
Totais	130 119,8	118 792,6	(11 327,2)	(8,7)

Fonte. — CSS/96 e CSS/97.

Em primeira análise pode inferir-se que, apesar do decréscimo do valor contabilístico do passivo, cerca de 11,3 milhões, ou seja, (–) 8,7 %, não existe um padrão típico de evolução no que respeita às diversas rubricas englobadas.

Das quatro rubricas cuja expressão ultrapassava, no final de 1996, 20 milhões de contos, apenas se mantém acima deste limite *«Credores por financiamentos e contribuições — Organismos estrangeiros»*, que diz respeito a transferências de origem externa que até final do exercício não tinham sido utilizadas.

Tendo já sido referido o que se passou com os «Proveitos antecipados», restam neste conjunto as rubricas *«Transferências — Dotação orçamental — Outros sectores — Para financiamento de despesas de capital — Acções de formação profissional»* e *«Contribuintes — Saldos credores»*.

Quanto à primeira, que se refere a acções de formação profissional a pagar nos anos seguintes, a sua evolução implicou uma redução do passivo em quase 16 milhões de contos.

Merece realce a perda de posição dos saldos credores de contribuintes em cerca de 4 milhões de contos, parecendo indiciar alguns resultados na resolução deste problema, que, como tem vindo a ser apontado ao longo de vários pareceres anteriores, estava a ter uma tendência para a subida.

Por outro lado, em 1997, apenas a rubrica *«Credores por financiamento e comparticipações — Outros»* cresceu a ponto de atingir este limite, pois em termos absolutos aumentou cerca de 14,9 milhões de contos, como reflexo dos saldos não utilizados quanto ao «Rendimento mínimo garantido» e ao «Projecto Ser Criança».

Quanto às rubricas que em 1996 e 1997 não atingiram os 20 milhões de contos, destacam-se *«Prestações sociais a pagar»*, *«Transferências — Dotação orçamental — Outros sectores»*, *«PIDDAC — Valores a pagar»* e *«Outros credores»*.

Qualquer destas rubricas viu os respectivos saldos incrementados para valores entre os 6 e os 17 milhões de contos. Refira-se que a rubrica «Outros credores», a exemplo de anos anteriores, é objecto, mais adiante, de análise autónoma.

13.4.2.3 — Composição da situação líquida

O quadro seguinte explicita a composição da situação líquida, de acordo com as rubricas inscritas no balanço em «Reservas» e «Resultados líquidos»:

Evolução da situação líquida por rubricas

(Em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997	1996-1997	
			Valor absoluto	Percentagem
Reservas	*393 438,9*	*567 899,7*	*174 360,8*	*44,3*
Reserva geral do sistema	339 358,1	512 849,1	173 491,0	51,1
Reservas especiais	25 367,8	26 337,4	969,6	3,8
Reservas para extinção de empréstimos — Lei n.º 2092	252,2	252,4	0,2	0,0
Reservas matemáticas	28 460,8	28 460,8	0,0	0,0
Resultados líquidos	*177 107,5*	*35 479,3*	*(141 629,2)*	*(80,0)*
Resultados correntes do exercício	54 640,7	110 803,7	56 163,0	102,8
Resultados extraordinários do exercício	4 495,4	4 497,4	2,0	0,0
Resultados do exercício anterior	117 971,4	(79 821,8)	(197 793,2)	(167,7)
Totais	**570 546,4**	**603 379,0**	**32 832,6**	**5,8**

Fonte. — CSS/96 e CSS/97.

Evidencia-se, assim, a tendência, já verificada em anos anteriores, de um crescimento da situação líquida, a qual, de 1996 para 1997 aumentou cerca de 32,8 milhares de contos, movimento explicado pela conjugação do reforço da reserva geral do sistema em cerca de 174 milhões de contos, mas afectado pela diminuição dos resultados líquidos, (–) 141,6 milhões de contos.

Assim, os resultados líquidos ficaram aquém do demonstrado no período antecedente, passando de 177,1 milhões de contos para 35,5 milhões de contos, pois, apesar da duplicação dos resultados correntes do exercício (de 54,6 milhões de contos para 110,8 milhões de contos), esta foi totalmente absorvida pela diminuição dos «Resultados do exercício anterior», que, apresentando um saldo positivo em 1996, de 118,0 milhões de contos, evoluíram para uma situação negativa no exercício ora em apreço, ou seja (–) 79,8 milhões de contos.

Recorde-se que a rubrica «Resultados do exercício anterior», estava, em 1996, sobrevalorizada pelo valor da anulação do empréstimo de 118,0 milhões de contos, contraído junto da DGT em 1994.

13.4.3 — Disponibilidades

O quadro que segue apresenta a distribuição e evolução das disponibilidades financeiras nos anos de 1996 e 1997:

Evolução das disponibilidades financeiras

(Em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997	1996-1997	
			Valor absoluto	Percentagem
Caixa	415,0	440,1	25,1	6,0
Depósitos à ordem	71 635,4	48 300,0	(23 335,4)	(32,6)
Depósitos a prazo	45 625,9	97 097,9	51 471,0	112,8
Títulos negociáveis	83 489,7	65 156,0	(18 333,7)	(22,0)
Outras aplicações de tesouraria	0,0	5 000,0	5 000,0	100,0
Contribuições e adicionais	1 014,0	764,7	(249,3)	(24,6)
Totais	202 180,0	216 758,7	14 578,7	7,2

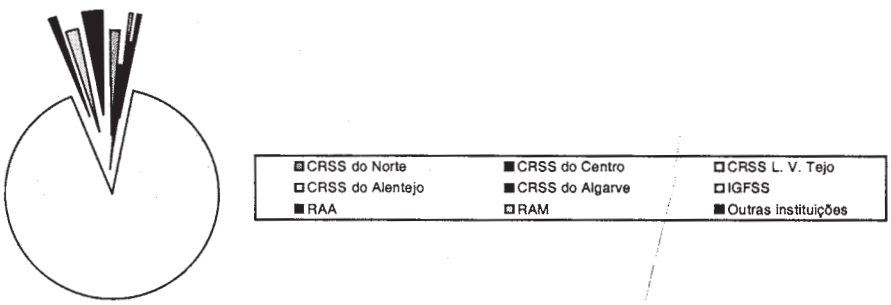
Fonte. — CSS/96 e CSS/97.

Verificou-se uma certa estabilização das disponibilidades totais do sistema, em contraste com o período imediatamente antecedente, no qual tinham registado um acréscimo superior a 110 milhões de contos.

De qualquer modo aumentaram cerca de 14,6 milhões de contos, ou seja, 7,2 %, apesar da transferência extraordinária de 100 milhões de contos efectuada em benefício do FEFSS.

A instituição detentora da maior parte das disponibilidades continua a ser o IGFSS, que atingiu em 1997 cerca de 90,7% (87,4% em 1996). O gráfico que segue apresenta com clareza este padrão de distribuição:

Distribuição das disponibilidades por instituições



No entanto, quanto ao saldo de «Caixa» a distribuição diverge do conjunto e das restantes rubricas, na medida em que a Direcção Regional de Segurança Social da Região Autónoma dos Açores apresentava um valor superior a 350 000 contos, facto que motivou um pedido de explicações.

Assim, de acordo com o Centro de Gestão Financeira da Segurança Social da referida Direcção Regional «o elevado valor do saldo em causa é motivado pela existência de saldos de tesouraria — fundos de maneio em cada um dos serviços desconcentrados dos centros de prestações pecuniárias. A este valor acrescem os valores em caixa nas mesmas tesourarias derivados dos pagamentos de contribuições efectuados no último dia útil do ano». Ainda de acordo com o mesmo documento, nos Açores existem três centros de prestações pecuniárias aos quais se encontra atribuído um fundo de maneio permanente.

A informação em questão refere, no entanto, que os valores em causa na sua esmagadora maioria pertencem ao Instituto de Gestão de Regimes da Segurança Social (351 960 854$60), em contraposição aos valores detidos pelo Centro de Gestão Financeira (22 749$20). O primeiro valor está por sua vez concentrado no Centro de Prestações Pecuniárias de Ponta Delgada, por valores próximos dos mesmos 350 000 contos, pelo que a resposta em questão não se afigura elucidativa.

13.4.4 — Créditos a curto prazo

Conforme referido no ponto 13.4.1.1, esta rubrica representa uma proporção substancial do activo (líquido) do sistema (64,8 %), com especial realce para o conjunto de rubricas que dizem respeito a dívidas de contribuintes, que, no balanço de 1997, atingem o valor (líquido de provisões) de cerca de 389,8 milhões de contos, ou seja, 56,4 % do activo (líquido).

De 1996 para 1997 os créditos a curto prazo apenas aumentaram cerca de 3,5 milhões de contos, o que poderá indiciar algum resultado no esforço de recuperação das dívidas ao sistema.

Mas, o referido incremento aconteceu paralelamente à perda de posição relativa quando em cotejo com o activo bruto total, conforme quadro que segue:

(Em milhares de contos)

Anos	Créditos de curto prazo/ total do activo bruto	Percentagem
1997	467 907,5 741 058,4	63,1
1996	464 364,4 717 011,2	64,8

Como se constata, verificou-se uma ligeira perda de posição, a qual apresenta valores semelhantes aos apurados em termos de activo líquido de amortizações e provisões, dado o reduzido valor destas rubricas.

Destrinçando, quanto aos valores anteriores, os créditos respeitantes a dívidas de contribuintes e devedores de outra natureza, apresenta-se a seguinte situação e evolução:

(Em milhares de contos)

Dívidas	1996	1997	Variação — 1996-1997 (percentagem)
Contribuintes	395 322,2	389 758,2	(1,4)
Devedores	69 042,2	78 149,3	13,2
Totais	464 364,4	467 907,5	0,8

Os valores apurados confirmam a importância das contribuições em dívida, mas evidenciam, igualmente, quanto aos restantes devedores, um montante relativamente importante, o qual sofreu, de 1996 para 1997, um incremento substancial, ou seja, mais 13,2 %.

Para a relativa estagnação do total dos créditos detidos pelo sistema contribuiu, assim, a diminuição absoluta e relativa da dívida de contribuintes, em relação à qual convém determinar a respectiva sustentação e perspectivas futuras, tema que se desenvolverá, como vem sendo norma a nível de parecer, em capítulo autónomo.

Subsiste o problema, que vem sendo apontado em pareceres anteriores, das demonstrações financeiras englobadas nas CSS não reflectirem qualquer estimativa sobre o grau de cobrabilidade dos créditos a curto prazo, por via de um adequado provisionamento, o que afecta, de forma expressiva, a transparência e clareza das contas finais, podendo contribuir para a eventual realização de análises desvirtuadoras.

13.4.5 – Créditos a médio e a longo prazos

As rubricas incluídas neste conjunto têm uma expressão reduzida no conjunto do activo, tendo o IGFSS como principal titular, ou seja, «Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092» e «Outros empréstimos concedidos», como se pode avaliar pelo quadro que segue:

(Em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997
Empréstimos ao abrigo da Lei n.º 2092	36,4	17,5
Outros empréstimos concedidos	128,2	168,1
Totais	164,6	185,6

13.4.6 – Imobilizações financeiras

Esta rubrica tem igualmente uma expressão reduzida desde a criação do FEFSS, facto que afastou do IGFSS a gestão das aplicações financeiras de médio e de longo prazos do sistema. Acresce que, ao retirar os valores patrimoniais relativos às caixas não articuladas, a CSS deixou de contar com os títulos detidos pela Caixa dos Advogados e Solicitadores, que, em 1996, ascendiam a cerca de 6,1 milhões de contos.

Os valores remanescentes e respectiva evolução de 1996 para 1997, sintetizam-se no quadro que segue:

(Em milhares de contos)

Rubricas	1996	1997
Obrigações e outros títulos	2 165,5	2 709,4
Outras imobilizações	7,6	7,6
Totais	2 173,1	2 717,0

Fonte. — CSS/96 e CSS/97.

No que respeita à rubrica **«Obrigações e outros títulos»**, a sua quase totalidade era, no final do exercício de 1997, detida pelo IGFSS (1608,5 milhares de contos) ou gerida por este, embora titulada pelo Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais de Banca dos Casinos (1094,8).

13.4.7 – Outras imobilizações

De acordo com o balanço de 1997, as restantes rubricas do activo imobilizado apresentavam os saldos constantes do quadro que segue:

(Em milhares de contos)

Rubricas	Activo bruto	Amortizações e reintegrações	Activo líquido
Imobilizações corpóreas	*47 268,4*	*18 774,0*	*28 494,4*
Terrenos e recursos naturais	846,8	–	846,8
Edifícios e outras construções	22 304,1	1 527,4	20 776,7
Material de transporte	1 713,3	1 288,0	425,3
Equipamento administrativo, social e mobiliário diverso	22 229,4	15 910,5	6 318,9
Outras imobilizações corpóreas	174,8	48,1	126,7
Imobilizações incorpóreas	*36,7*	*36,7*	*0,0*
Imobilizações em curso	*4 897,7*	–	*4 897,7*
Obras em curso em curso	4 812,3	–	4 812,3
Imobilizações com adiantamentos	85,4	–	85,4
Custos antecipados	*1 160,0*	–	*1 160,0*
Despesas antecipadas	2,0	–	2,0
Custos plurienais	1 158,0	–	1 158,0
Totais	**53 362,8**	**18 810,7**	**34 552,1**

Fonte. — CSS/97.

Os elementos patrimoniais mais significativos dizem respeito ao valor contabilístico do património imobiliário da segurança social, que corresponde ao conjunto das rubricas «Terrenos e recursos naturais» e «Edifícios e outras construções», com o valor bruto de cerca de 23,2 milhões de contos (abstraindo, no entanto, do valor que lhes corresponde na rubrica «Obras em curso»).

Segue-se os equipamentos administrativos (22,2 milhares de contos), com a diferença que a obsolescência conferida pela passagem do tempo joga de forma diversa num caso e noutro, conduzindo a que o património imobiliário se encontre seguramente subavaliado em termos contabilísticos, presumindo-se que uma reavaliação destes activos poderia contribuir para uma imagem mais verdadeira e apropriada do activo, do que a fornecida pelo balanço da segurança social.

O quadro seguinte apresenta as mesmas rubricas contabilísticas (líquidas de amortizações e reintegrações), em termos de evolução de 1996 para 1997:

(Em milhares de contos)

Rúbricas	1996	1997	1996-1997	
			Valor absoluto	Percentagem
Imobilizações corpóreas	*26 558,8*	*28 494,4*	*1 935,6*	*6,8*
Terrenos e recursos naturais	846,7	846,8	0,1	0,0
Edifícios e outras construções	19 888,7	20 776,7	888,0	4,3
Material de transporte	285,1	425,4	140,3	33,0
Equipamento administrativo, social e mobiliário diverso	5 435,8	6 318,8	883,0	14,0
Outras imobilizações corpóreas	102,5	126,7	24,2	19,1
Imobilizações incorpóreas	*3,7*	*0,0*	*(3,7)*	*(100,0)*
Imobilizações em curso	*4 142,3*	*4 897,7*	*755,4*	*15,4*
Obras em curso	4 065,3	4 812,3	747,0	15,5
Imobilizações com adiantamentos	77,0	85,4	8,4	9,8
Custos antecipados	*1 022,2*	*1 160,0*	*137,8*	*11,9*
Despesas antecipadas	1,9	2,0	0,1	5,0
Custos plurienais	1 020,3	1 158,0	137,7	11,9
Totais	**31 727,0**	**34 552,1**	**2 825,1**	**8,2**

Fonte. — CSS/96 e CSS/97.

Registou-se um acréscimo deste conjunto de rubricas de cerca de 8,2 %, superior ao verificado no período transacto (3,9 %), repartido, em valores absolutos, maioritariamente por três rubricas: «Edifícios e outras construções», «Equipamento administrativo» e «Obras em curso».

No que respeita ao primeiro caso, que constitui a parcela essencial do património imobiliário, merece destaque, aliás na sequência do referido no parecer de 1996 e apesar da alienação de bens imobiliários que tem vindo a ser efectuada ao longo dos anos e cujo produto líquido reverte a favor do FEFSS, continuar a registar-se aumentos no valor contabilístico dos imóveis titulados pelo sistema. Assim, de 1996 para 1997, a rubrica «Edifícios e outras construções» registou um incremento de cerca de 4,3 %, ao passar de 19,9 para 20,8 milhões de contos.

13.4.8 — Reservas

Conforme atrás referido no ponto 13.4.1.3, as reservas, a exemplo de exercícios anteriores, mas a ritmo relativamente superior, viram incrementado o seu valor contabilístico, o qual foi, de 1996 para 1997, de cerca de 44,3 %, passando de 393,4 milhões de contos para 567,9 milhões de contos.

Esta evolução é quase exclusivamente devida à evolução da «Reserva geral do sistema», a qual cresceu, no mesmo período, a uma taxa ligeiramente superior, ou seja, cerca de 51,1 %, atingindo em 1997 o valor de 512,8 milhões de contos.

Nota-se um ligeiro crescimento do saldo das «Reservas especiais», 3,8 %, e a estagnação das «Reservas para extinção de empréstimos» e «Reservas matemáticas», cuja expressão neste conjunto é manifestamente minoritária. Por outro lado, a CSS/97 omite a rubrica «Reserva de reavaliação de imobilizações», na medida em que diz exclusivamente respeito às caixas não articuladas.

13.4.8.1 — Reserva geral do sistema

Conforme define o PCISS, a rubrica «5.01 — Reserva geral do sistema (RGS)» «representa a situação líquida resultante da actividade do sector, excluindo as reservas afectas a determinados fins e os resultados transitados e do exercício».

Esta reserva, como atrás foi referido, registou, de 1996 para 1997, um incremento notável, o qual, para uma melhor análise, obriga à desagregação desta rubrica de acordo com as situações que conduzem, por regra, à sua movimentação.

De acordo com as operações de consolidação efectuadas pelo IGFSS, essa desagregação pode ser efectuada como segue:

a) Somatório dos saldos da rubrica «Reserva geral do sistema», apresentados nas contas individuais das ISS, com integração do resultado líquido do exercício transacto, que representa assim a agregação dos «capitais» das instituições do sistema;
b) Saldo consolidado da rubrica do passivo «IGF — C/contribuições e adicionais», o qual reflecte, de acordo com as regras do PCISS, o valor contabilístico dos saldos da dívida de contribuintes;
c) Saldo consolidado da rubrica «Transferências — Dotação orçamental — Sector da segurança social para financiamento de despesas de capital — PIDDAC», de modo a fazer repercutir no «capital» o valor dos investimentos efectuados no exercício;
d) Saldo consolidado de outras «regularizações de consolidação».

O quadro seguinte procura expressar a evolução, entre 1996 e 1997, das vertentes apontadas:

(Em milhares de contos)

Componentes da RGS	1996	1997	Variação	
			Absoluta	Percentagem
RGS-ISS	(48 373,7)	129 769,7	178 143,4	368,3
IGF — C/contribuições e adicionais	398 220,7	394 780,9	(3 439,8)	(0,9)
PIDDAC	49,9	(670,7)	(720,6)	(1 444,1)
Outras regularizações	(10 137,3)	(11 030,8)	(893,5)	(8,8)
Totais	339 759,6	512 849,1	173 089,5	50,9

Fonte. — Relatório sobre a CSS (1995 a 1997).

Continua a verificar-se que o saldo da rubrica «IGF — C/contribuições e adicionais», que espelha o peso no «capital» do sistema da situação das dívidas de contribuintes, é a principal componente desta reserva, pois apesar da sua relativa estagnação, ainda representa um montante próximo dos 400 milhões de contos, cujo valor «real» depende do grau de incobrabilidade da dívida que lhe está subjacente.

A agregação dos saldos apresentados pela RGS nos balanços das instituições que compõem o universo do sistema de segurança social, cujo valor contabilístico se tem vindo a apresentar negativo desde 1993, inverteu essa tendência em 1997, ao acusar quase 130 milhões de contos contra (—) 48 milhões no final de 1996. Este facto explica-se pelos saldos positivos apresentados nos últimos anos, traduzindo-se, neste exercício, pela transferência, já atrás referida, dos saldos da rubrica «Resultados transitados» para a rubrica ora em questão.

13.4.8.2 — Reservas especiais

Estas reservas ou fundos derivam, de um modo geral, de situações herdadas do antigo sistema, constituído por caixas de previdência, as quais têm vindo a ser mantidas e enquadradas pela Lei de Bases da Segurança Social, sendo geridas em boa parte pelo IGFSS, em grande medida na proporção da progressiva integração dessas instituições.

Este tema tem merecido em anteriores pareceres um relativo desenvolvimento, que não se justifica manter, na medida em que a respectiva situação tem permanecido praticamente inalterável ao longo dos anos, sendo apenas de referir, também aqui, quanto ao exercício de 1997, o efeito da omissão das caixas não articuladas.

Como digno de nota deve reiterar-se a constatação de que esta rubrica continua a abranger, no entanto, situações que não se enquadram na referida tipificação, como é o caso da denominada Reserva para Prevenção e Reabilitação de Deficientes, o Fundo de Garantia e Actualização de Pensões e os fluxos financeiros ligados à Caixa de Previdência dos Ferroviários ([192]). Por outro lado, engloba casos que não se deveriam qualificar como reservas, quer pela sua própria natureza, quer pelo facto de constituírem até fontes de responsabilidades reais e potenciais para o sistema.

Verifica-se, de modo geral, que os saldos das reservas correspondem ao valor atribuído pelo IGFSS às diversas sub-rubricas de «Aplicação de resultados» ([193]), pois o saldo entre as receitas e despesas é imputado à situação líquida, na sua componente «Reservas especiais», no próprio ano em que se produz, o que equivale tecnicamente a uma antecipação da «distribuição» desses resultados.

Como caso particular quanto a esta situação, há que referir o saldo da Reserva para Prevenção e Reabilitação de Deficientes, que, conforme legislação em vigor, beneficia dos montantes recebidos das apostas mútuas, que têm vindo a ser aplicados pelo IGFSS, sob a forma de subsídios eventuais a estabelecimentos e instituições que prossigam acções no domínio da prevenção e reabilitação de deficientes. O IGFSS contabiliza as verbas não utilizadas como se de uma reserva especial se tratasse, constituindo assim um saldo, o qual não pode, dada a sua natureza, originar qualquer aplicação de resultados.

13.5 — Dívidas à segurança social

Como atrás foi referido (pontos 13.4.1.1 e 13.4.3), a parcela mais significativa do activo do sistema são os «Créditos a curto prazo», com predomínio para os créditos sobre contribuintes, mas também abrangendo outras situações que, embora de menor extensão, assumem uma relevância financeira que não pode deixar de merecer atenção.

Por outro lado, há que referir que o sistema se considera credor do Estado por força do incumprimento da Lei de Bases da Segurança Social, facto que tem sido sistematicamente focado em anteriores pareceres.

Em conformidade, a exposição que segue, detendo-se mais e em maior profundidade sobre a dívida resultante de contribuições, contempla as seguintes áreas:

Dívida do Estado;
Dívida relativa a contribuições;
Outras situações.

13.5.1 — Dívida do Estado

Sobre este assunto existem diversas correntes de opinião, que vão desde a discordância sobre a existência da própria dívida, até às que, assumindo-a, divergem quanto ao momento em que se inicia a responsabilidade do Estado no financiamento dos regimes não contributivos e equiparados e acção social, isto é, a partir da publicação do Decreto-Lei n.º 461/75 ([194]), de 25 de Agosto, ou somente a partir da entrada em vigor da LBSS (Lei 28/84, de 14 de Agosto), com acréscimo dos encargos resultantes do Decreto-Lei n.º 401/86 ([195]), de 2 de Dezembro ([196]).

A postura do Tribunal, que se pode considerar uma variante desta última tese (veja-se, designadamente, os pareceres relativos a 1993 e 1994), tem vindo a manter-se uniforme ao longo de vários pareceres, pelo que a dívida acumulada do Estado, correspondente ao período entre 1987 (ano seguinte ao da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 401/86) e 1994 ascenderia a 721,6 milhões de contos, em valores nominais ([197]). Responsáveis institucionais, nomeadamente através do Acordo de Concertação Estratégica 1996-1999, subscrito pelo XIII Governo Constitucional e parceiros sociais, aderiram também à tese da existência da dívida ao estabelecerem «a compensação gradual pelo Orçamento do Estado dos anos de incumprimento da Lei de Bases em relação ao financiamento do sistema, sem prejuízo dos objectivos de equilíbrio orçamental».

Ora, se, por um lado, a política de contra ciclo seguida no passado pelo poder político, quanto ao relacionamento entre o OE e o OSS, explica em boa parte este problema, por outro lado, ao aferir as respectivas consequências, que se traduzem na situação actual e principalmente nas perspectivas futuras quanto às compensações em causa, é óbvio que estas têm como limite a capacidade financeira do Estado, constrangimento que já não se aplica ao financiamento normal do sistema, mesmo que em sentido restrito, isto é, com aplicação aos regimes que, pela sua lógica de financiamento, requerem o financiamento do Estado.

13.5.2 — Dívida relativa a contribuições

Como se referiu em 13.4.4, as contribuições em dívida relevadas em termos contabilísticos como saldos integrantes do activo no balanço de 1997 remontavam a cerca de 390 milhões de contos.

Como complemento indispensável, não pode deixar de referir-se que, do lado do passivo, os contribuintes credores continuavam a ter uma expressão significativa, apesar de, conforme citado em 13.4.2.2, se ter registado uma quebra no respectivo saldo (de 20,6 para 16,6 milhões de contos) entre 1996 e 1997.

A dívida à segurança social encontra-se relevada na CSS, em termos brutos, pelo seu valor histórico, com excepção das dívidas em acordo, cujos valores são consolidados do capital e juros de mora debitados.

A importância que tem sido dedicada a este assunto, quer a nível de opinião pública, quer por parte de responsáveis a vários níveis, tem sido justificada, não só, pela sua expressão financeira como por uma certa imagem de degradação progressiva da situação no terreno.

Consequentemente, tem merecido igualmente a atenção das instituições de fiscalização e controlo de nível superior do Estado, tanto de carácter interno, como seja a Inspecção-Geral de Finanças, como externo, por parte do Tribunal de Contas, neste último caso, não só em sede de pareceres, como em recente auditoria específica.

Para além da questão essencial da cobrabilidade da dívida contabilística, existe ainda o problema da «dívida potencial», ou seja, a que presumivelmente resulta de fugas e omissões praticadas pelos agentes económicos, nomeadamente empresas e contribuintes em geral, que pode de certo modo avaliar-se ao correlacionar a evolução dos índices macro-económicos do País com a evolução das contribuições declaradas e cobradas.

Esta última «dívida» não é objecto de qualquer comentário neste parecer, dado que a presente análise assenta essencialmente nos valores expressos pelas demonstrações financeiras das CSS, complementadas por dados e informações recolhidas principalmente junto dos serviços especializados do IGFSS.

Assim, após breve referência à auditoria do Tribunal de Contas recentemente concluída na área do controlo da dívida, o parecer nesta parte fará, em primeiro lugar, uma análise da evolução dos saldos contabilísticos das dívidas relativas a contribuições no quinquénio 1993-1997. Passa-se, em seguida, à descrição do universo dos contribuintes e beneficiários, situando aí os contribuintes devedores. Opera-se, depois, a desagregação dos valores em dívida e dos movimentos de contribui-

([192]) Passam por aqui as transferências do OE para cobertura das despesas e as próprias despesas associadas a esta situação especial.

([193]) Veja-se, na CSS/97, «Demonstração de resultados líquidos».

([194]) Alegadamente, este diploma implicou para o OE, nomeadamente, a cobertura dos encargos com pensões dos trabalhadores rurais e financiamento do défice do regime especial dos trabalhadores agrícolas.

([195]) Encargos relativos ao RESSAA.

([196]) Para mais desenvolvimentos, veja-se *Livro Branco da Segurança Social*, Dezembro de 1997, pp. 245 e segs.

([197]) Tribunal de Contas, *Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1994*, vol. II, p. 523. A Comissão do Livro Branco da Segurança Social, usando o deflactor implícito no PIB, estima, no entanto, essa dívida em cerca de 1900 milhões de contos (*ob. cit.*, p. 246).

ções declaradas e cobradas, segundo determinados critérios, para, a terminar, tentar-se apurar a eficácia das principais medidas adoptadas no combate à dívida, aferida em termos de receita obtida em 1997.

13.5.2.1 — Auditoria do Tribunal de Contas

A área dos «Sistemas de Controlo e Cobrança das Contribuições para a Segurança Social» foi objecto de uma recente auditoria do Tribunal de Contas, que conduziu ao relatório n.º 28/98, de Outubro de 1998, que, naturalmente, se direccionou para a situação existente no ano anterior, objecto deste parecer, razão por que se retomam aqui os aspectos fundamentais do diagnóstico efectuado.

Assim, em primeiro lugar, numa abordagem genérica, reconhecia-se aí um esforço legislativo apreciável mas que não estava a ser posto em prática por duas ordens de razões:

Multiplicidade, dispersão e falta de coesão dos diplomas em causa, bem como dificuldade em fixar o respectivo sentido, dada a superveniência de novas medidas sem a revogação de outras anteriores e que o deveriam ter sido;
Escassez e indisponibilidade de meios humanos nos serviços, para pôr em prática as medidas adoptadas.

Mais concretamente, merecem realce os seguintes pontos, em termos de diagnóstico da situação:

Havia uma implantação incipiente dos serviços de auditoria interna, previstos no Decreto-Lei n.º 260/93, de 23 de Julho;
Verificaram-se significativos estrangulamentos a nível dos recursos humanos disponíveis, não só intrinsecamente, como quanto ao respectivo enquadramento organizacional, que tem revelado dificuldades de adaptação à evolução do sistema, não só em termos quantitativos (maior número de beneficiários, utentes e contribuintes), como em termos qualitativos (maior diversidade e complexidade das tarefas a desempenhar, como consequência do aparecimento de novas prestações sociais, como pelas alterações das regras de jogo quanto às prevalecentes);
O tratamento informático, que tem subjacente um elevado volume de informação, não foi concebido de uma forma integrada, constituindo um importante factor de desarticulação do sistema;
De um modo geral, o sistema é pesado, envolvendo inúmeros circuitos burocráticos e grande volume de documentação e informação, acrescendo que os impressos utilizados nem sempre obedecem aos modelos normalizados e são muitas vezes incorrectamente preenchidos;
A intervenção das instituições de crédito no processo de recepção das folhas de remunerações e recebimento de contribuições nem sempre é executada correctamente, contribuindo para aumentar a ineficiência do sistema;
As contas-correntes não estão actualizadas, são de difícil consulta e não são analisadas sistematicamente, apresentando, por outro lado, deficiências como sejam a não inserção dos seguintes elementos que seriam de grande utilidade em termos de gestão e controlo:

Situação do contribuinte (exemplo: sem actividade, falido, em PERE);
Antiguidade dos saldos;
Juros vencidos e vincendos;
Emissões de declarações de situação contributiva;
Participação às execuções fiscais e evolução dos respectivos processos;

Aos *outputs* informáticos sobre as dívidas não é, normalmente, reconhecida fiabilidade, obrigando, por regra, a confirmação manual;
Os contribuintes devedores não são oportunamente confrontados com a sua situação, conferindo-lhes um clima de permissividade e impunidade;
Quanto à medida aparentemente mais estruturante que foi posta em prática, ou seja, o Plano Mateus (Decreto-Lei n.º 124/96), verificou-se que, a despeito de uma elevada taxa de adesão, o cumprimento do acordado, conforme os elementos disponíveis, nem sempre parece seguir a mesma tendência;
As retenções efectuadas ao abrigo do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 103/90, de 9 de Maio, não entram no sistema com a celeridade desejada;
Os instrumentos legais disponíveis como dissuasores de comportamentos faltosos não têm funcionado eficazmente e a actuação da administração fiscal, em termos de cobrança coerciva, tem sido insuficiente e demorada.

Tais constatações levaram à formulação de uma série de recomendações, de modo a melhorar a capacidade de cobrança do sistema.

13.5.2.2 — Evolução global dos saldos contabilísticos (1993-1997)

A evolução global das dívidas de contribuintes à segurança social no quinquénio 1993-1997, de acordo com as contas da segurança social, é a seguinte:

(Em milhares de contos)

	Contribuintes	1993	1994	1995	1996 (*a*)	1997 (*a*)
(1)	Contribuintes — Sector Público Administrativo	*4 721,3*	*2 856,8*	*2 548,0*	*2 258,9*	*2 461,4*
(2)	Contribuintes — Outros	*300 895,6*	*354 143,7*	*315 284,4*	*357 767,4*	*251 327,7*
(3)	Contribuintes com acordo	*36 224,0*	*34 995,7*	*41 186,2*	*34 596,1*	*165 491,3*
	Com acordo — Decreto-Lei n.º 20-D/86	4 608,7	3.387,8	2 685,0	2 040,1	584,5
	Com acordo — Decreto-Lei n.º 52/88	27 345,2	19 880,5	15 124,3	11 360,8	8 482,5
	Com acordo — Decreto-Lei n.º 179/90	271,2	240,1	135,1	38,8	31,1
	Com acordo — Decreto-Lei n.º 411/91	399,9	10 514,6	20 733,4	16 613,2	17 967,6
	Com acordo — Decreto-Lei n.º 225/94	–	972,7	2 508,4	2 245,8	1 713,3
	Com acordo — Decreto-Lei n.º 124/96	–	–	–	297,4	106 712,3
(4)	Contribuintes com letras e outros títulos	*1 731,7*	*1 207,3*	*919,1*	*699,8*	*477,8*
	Total (1+2+3+4)	**343 572,6**	**393 203,5**	**359 937,7**	**397 309,3**	**389 758,2**
(5)	Contribuintes credores	*15 365,7*	*15 888,6*	*21 461,5*	*20 616,9*	*16 554,1*
	Total (1+2+3+4-5)	**328 206,9**	**377 314,9**	**338 476,2**	**374 705,3**	**373 194,1**
	Variação (percentagem)	23,0	14,96	(10,29)	10,7	(0,09)

(*a*) Com exclusão das caixas não articuladas.

Fonte. — Contas da segurança social.

A evolução da dívida no quinquénio permite observar que os créditos variaram numa faixa entre os 344 e os 397 milhões de contos, com o mínimo em 1993 e o máximo em 1996. Note-se que não se entrou em linha de conta com o efeito da não inclusão das caixas não articuladas a partir de 1996, dada a reduzida expressão destas instituições.

A redução verificada de 1994 para 1995 resulta essencialmente do efeito da cessão de créditos à Direcção-Geral do Tesouro no valor de 180 milhões de contos, e não de um abaixamento sustentado pela maior eficácia do aparelho de cobrança.

Por outro lado, os saldos credores de contribuintes (abrangendo o SPA) oscilaram entre os 15,4 milhões de contos em 1993 e os 21,5 milhões de contos em 1995, apresentando uma tendência para descida a partir deste último ano. A existência destes saldos, a qual resulta na sua maior parte da entrada de contribuições nos cofres do sistema, mas cujos contribuintes não são correctamente identificados, tem vindo a ser questionada em sucessivos pareceres do Tribunal de Contas. Espera-se que, finalmente, a tendência detectada corresponda a um melhor funcionamento do sistema

de controlo relativamente ao esquema administrativo inerente à cobrança de contribuições.

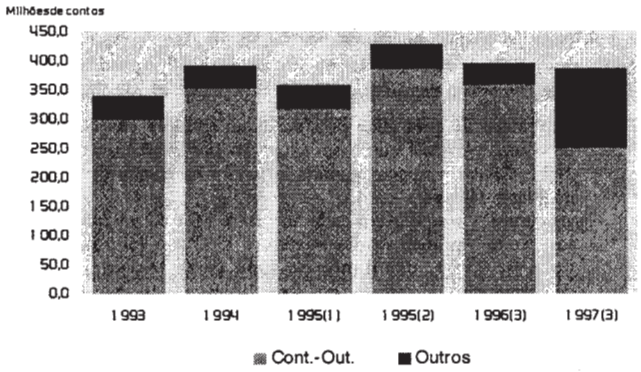
Complementando o quadro anterior, exclusivamente quanto aos valores activos e sem abranger os créditos sobre o SPA, segue-se a respectiva síntese, da qual resultou a seguinte imagem gráfica:

Evolução da dívida

(Em milhões de contos)

Anos	Contribuintes — Outros	Outros	Totais
1993	300,9	38,0	338,9
1994	354,1	36,2	390,3
1995 (*a*)	315,3	42,1	357,4
1995 (*b*)	385,2	42,2	427,4
1996 (*c*)	357,8	37,2	395,0
1997 (*c*)	251,3	136,0	387,3

(*a*) Considerando a cessão de créditos.
(*b*) Não considerando a cessão de créditos.
(*c*) Excluindo caixas não articuladas.



O quadro síntese e o gráfico anterior, ao apresentar duas versões para o ano de 1995, evidenciam mais claramente o referido efeito da cessão de créditos sobre o montante da dívida titulada pelo sistema.

Quanto ao ano de 1997, apesar da estabilização do total da dívida quando em cotejo com o exercício de 1996, apresenta como facto preponderante o acréscimo de saldo na rubrica «Contribuintes com acordo — Decreto-Lei n.º 124/96» numa proporção superior a 100 milhões de contos, em detrimento da rubrica mais significativa deste conjunto, ou seja, «Contribuintes — Outros».

Este facto é reflexo directo do denominado «Plano Mateus», ou seja, o Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, cujos efeitos se fizeram sentir de forma acentuada no exercício ora em causa.

13.5.2.3 — Peso dos contribuintes devedores no universo dos contribuintes

Qualquer análise a empreender sobre o sistema da segurança social tem de atender a duas realidades em termos de universos que lhe estão subjacentes, os beneficiários e os utentes, por um lado, e os contribuintes, por outro, que se podem justapor, como é o caso dos trabalhadores independentes.

Estes últimos, considerando os que efectuaram entregas de contribuições em, pelo menos, um mês no ano, passaram de 574 670 em 1996 para 658 529 em 1997, representando, em termos de contribuições, respectivamente, 94,9 e 108,9 milhões de contos. Apesar do esforço desenvolvido no recrutamento destes trabalhadores para o sistema, verifica-se que a receita que lhes é atribuída continua a estar muito aquém, em termos médios, dos trabalhadores por conta de outrem (com exclusão do regime das empregadas domésticas).

O quadro seguinte espelha, no final de 1997, os efectivos globais e regionais dos trabalhadores por conta de outrem:

Regime geral — Trabalhadores por conta de outrem — 1997

Instituições	Domésticas		Outros		Total
	Número	Percentagem	Número	Percentagem	
CRSS do Norte	50 100	28,8	968 598	31,8	1 018 698
CRSS do Centro	27 922	16,1	636 398	20,9	664 320
CRSS de Lisboa e Vale do Tejo	73 503	42,3	1 098 347	36,1	1 171 850
CRSS do Alentejo	9 147	5,3	108 462	3,6	117 609
CRSS do Algarve	4 115	2,4	106 531	3,5	110 646
Região Autónoma dos Açores	5 447	3,1	54 630	1,8	60 077
Região Autónoma da Madeira	3 490	2,0	72 566	2,4	76 056
Total	173 724	100,0	3 045 532	100,0	3 219 256

Fonte. — IGFSS.

O peso dos trabalhadores por conta de outrem englobados no sistema, cujos 3,2 milhões constituem uma parcela significativa da população portuguesa, mesmo sem considerar os dependentes, em maior ou menor número, que lhes estão afectos, é elucidativo sobre o impacte e repercussões que o sistema tem nesta população.

Confirma-se, por outro lado, a conhecida concentração da população activa e da população em geral na faixa litoral acima do Tejo, polarizada em torno de Lisboa e Porto e outros centros de menor dimensão.

Sendo esta abordagem orientada para a receita, é o peso dos contribuintes que interessa avaliar e, no seio destes, aqueles que representam o sustentáculo essencial da viabilidade do sistema, ou sejam, as empresas e outras entidades empregadoras, que fornecem o enquadramento aos trabalhadores por conta de outrem.

O número de contribuintes, com, pelo menos, um mês de contribuições em 1997, segundo o IGFSS, era de 530 233 unidades.

Excluindo o serviço doméstico, o qual, devido ao sistema implantado, é obtido por estimativa, os contribuintes, com exclusão deste serviço, teriam atingido 354 816.

De acordo com a mesma fonte, do total dos contribuintes, 530 233, cerca de 37,8 %, ou seja, 200 413, eram considerados contribuintes devedores.

No último quinquénio, a evolução destes contribuintes, teria sido a seguinte:

Anos	Número de devedores
1993	160 295
1994	182 029
1995	193 195
1996	198 608
1997	200 413

Fonte. — Estatísticas da segurança social.

No período considerado, de acordo com os dados disponíveis, verifica-se uma subida constante, mas com tendência para abrandamento.

13.5.2.4 — Valores em dívida e movimentos de contribuições declaradas e cobradas

Os movimentos contabilísticos relativos às diversas rubricas de contribuintes apresentam alguma diversidade que merece aprofundamento,

apesar de, do lado do débito, predominarem os valores relativos a contribuições declaradas e, do lado do crédito, as contribuições efectivamente cobradas.

Mas também são relevados outros movimentos, como sejam, a débito, os juros relativos a contribuições em mora, ou, a crédito, os juros perdoados e as anulações de dívidas por falência dos devedores ou como resultado de medidas administrativas tendo como objectivo a «limpeza» de saldos considerados como relativamente irrelevantes.

Sob o ângulo dos créditos, tem interesse destrinçar entre as cobranças relativas a contribuições declaradas no próprio ano e os recebimentos relativos a contribuições de anos anteriores, sendo precisamente sob este ponto de vista que prossegue a análise.

13.5.2.4.1 — Contribuições cobradas em cada ano e relativas ao próprio ano

Um importante indicador sobre a evolução da dívida relativa a contribuições e, de modo mais abrangente, sobre o desempenho do sistema no que diz respeito à respectiva cobrança é o valor das **contribuições declaradas** em cada ano, quando cotejadas com as **contribuições cobradas no mesmo ano.** É esse o objectivo do quadro seguinte:

Contribuições declaradas e cobradas no mesmo ano

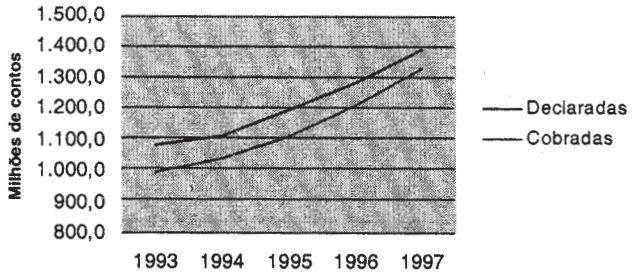
(Em milhões de contos)

Anos (1)	Declaradas (2)	Cobradas (3)	Por cobrar (4)=(2)-(3)	*Ratio* de cobrança (percentagem) (5)=(3)/(2)
1993	1 086,1	994,1	92,0	91,5
1994	1 114,8	1 040,3	74,5	93,3
Δ1993-1994 (percentagem)	2,6	4,6	(19,0)	–
1995	1 197,4	14,2	85,1	92,9
Δ1994-1995 (percentagem)	7,4	6,9	14,2	–
1996	1 284,5	1 210,5	74,0	94,2
Δ1995-1996 (percentagem)	7,3	8,8	(13,0)	–
1997	1 392,9	1 326,9	66,0	95,3
Δ1996-1097 (percentagem)	8,4	9,6	(10,8)	–

Fonte. — Relatórios analíticos sobre as CSS.

O crescimento do ***ratio* de cobrança**, que passou de 91,5 % em 1993 para 95,3 % em 1997, demonstra uma melhoria do desempenho do sistema, apesar de uma ligeira desaceleração registada entre 1994 e 1995. Esta tendência é corroborada pelo gráfico seguinte, ao constatar-se a aproximação entre as curvas representativas das contribuições declaradas e cobradas:

Contribuições anuais



13.5.2.4.2 — Cobranças relativas a anos anteriores e cobranças diferidas

Em contraponto às contribuições declaradas imputáveis a um determinado ano e cobradas dentro do mesmo período anual, apresentam-se duas situações:

Cobranças efectuadas no ano mas que respeitam a contribuições de exercícios anteriores;

Contribuições que transitam por cobrar para o exercício seguinte.

Note-se que, no segundo caso, as contribuições cujo pagamento fica em falta podem ser do próprio ano ou vir de períodos anteriores. Deve referir-se, ainda, que as situações apontadas comportam, em parte, circunstâncias perfeitamente normais, isto é, as que dizem respeito às contribuições relativas a Dezembro de um ano a pagar em Janeiro do ano seguinte.

Tendo em atenção o exposto, apresenta-se o seguinte quadro, que explicita as duas situações em causa no período compreendido entre 1993 e 1997:

Contribuições por cobrar no próprio ano e cobradas de anos anteriores

(Em milhões de contos)

Anos	Cobradas de anos anteriores (1)	Por cobrar no ano (2)	Diferença (3)=(2)-(1)
1993	20,3	92,0	71,7
1994	20,9	74,5	53,6
1993-1994 (percentagem)	3,0	(19,0)	–
1995	113,0	85,1	– 27,9
1994-1995 (percentagem)	440,7	14,2	–
1996	25,0	74,0	49,0
1995-1996 (percentagem)	(77,9)	(13,0)	–
1997	43,7	66,0	22,3
1996-1997 (percentagem)	74,8	(10,6)	–

Fonte. — Relatórios analíticos sobre as CSS.

Pode observar-se o seguinte:

As cobranças de anos anteriores variaram entre os 20 e 25 milhões de contos em cada ano, com excepção dos exercícios de 1995 e 1997, devido, respectivamente, ao efeito da cessão de créditos e do Plano Mateus;

Transitaram por cobrar em cada ano entre 66 e 92 milhões de contos, sendo o primeiro valor relativo a 1997 e o valor mais elevado o de 1993, denotando-se uma certa tendência para o decrescimento;

Como indicador, calculou-se ainda a diferença entre as duas séries anteriores, registando-se valores entre os 50 e 70 milhões, excluindo 1995 e 1997, afectados, como foi referido, pela cessão de créditos e Plano Mateus;

Pode inferir-se que **a dívida de contribuintes cresceu anualmente, pelo menos, entre 20 milhões e 70 milhões de contos** no período em causa, exceptuando-se 1995, dado o efeito da cessão de créditos.

13.5.2.4.3 — A dívida por escalões de valores em débito

Como atrás foi referido (13.5.2.3), de acordo com o IGFSS, no ano em referência, o total de contribuintes devedores atingia 200 413, dos quais 104 609, ou seja 52,2 %, registavam dívidas acima de 100 000$.

Quanto a estes últimos a respectiva distribuição por escalões de dívida era a seguinte:

Escalões	Número de contribuintes	Percentagem	Perecentagem acumulada
100 < D < 1000	63 205	60,4	60,4
1000 < D < 5000	26 258	25,1	85,5
5000 < D < 10 000	6 731	6,4	92,0
10 000 ≤ D < 20 000	4 306	4,1	96,1
20 000 ≤ D < 50 000	2 860	2,7	98,8
50 000 ≤ D 100 000	830	0,8	96,6
D > 100 000	419	0,4	100,0

Fonte. — Estatísticas da segurança social.

Tomando o escalão superior, isto é, acima dos 100 000 contos de dívida, das 419 empresas acima referenciadas, 343 mantinham-se em dívida, pelo menos desde 1995, representando os seguintes valores desde esse ano até 1997:

Anos	Valores (milhares de contos)
1995	63 008
1996	75 266
1997	104 547

Fonte. — IGFSS

Dos valores apurados pode inferir-se que:

A 0,4 % dos contribuintes devedores se atribuía, em 1997, cerca de um quarto da dívida total;
Por outro lado, a concentração acentuou-se entre 1996 e 1997, pois a dívida do grupo em apreço aumentou mais que proporcionalmente, quando cotejada com a evolução total da dívida.

Complementando os dados anteriores com o facto de os contribuintes visados estarem ou não abrangidos por algum acordo de regularização de dívida, pode constatar-se que este acréscimo se presume ser resultado da respectiva adesão a acordo de regularização da dívida, por via dos juros incorporados.

De qualquer modo, dada a concentração da dívida num reduzido número de contribuintes, tem toda a justificação, como, aliás, tem sido recomendado pelo Tribunal, que este grupo de devedores seja objecto de um acompanhamento permanente.

13.5.2.4.4 — Dívida de contribuintes do sector público administrativo

De acordo com o balanço, o montante relevado na rubrica «Contribuintes — Sector público administrativo» era, no activo, de cerca de 2,5 milhões de contos. No quadro que segue explicita-se a evolução desta dívida no último triénio:

Anos	Activo	Passivo
1995	2 547 950	30 244
1996	2 258 881	28 087
1997	2 461 371	27 353

Verifica-se uma relativa estabilização da situação ao longo do período, isto é, com valores centrados em torno dos 2,5 milhões de contos.

Conforme referido em anteriores pareceres, a existência de contribuintes devedores pertencentes ao sector público administrativo reflecte, em parte, a indisciplina financeira de alguns serviços públicos, nomeadamente das áreas da saúde e autarquias locais.

Continua a verificar-se, de acordo com parte das contas-correntes solicitadas ao IGFSS e enviadas pelos centros regionais, que:

Existe falta de conformidade dos suportes contabilísticos, na medida em que os respectivos saldos não correspondem aos saldos de balanço da conta da segurança social;
O sistema de informação é deficiente, sendo parcialmente manual e apresentando incongruências com a informação de anos anteriores;
Há prática de deficiente classificação contabilística, como seja:

Inclusão em «Contribuintes — SPA» de contribuintes do sector empresarial, como sociedades anónimas, sociedades por quotas e bancos, evidenciando falta de rigor no enquadramento dos contribuintes no subsector do Estado que lhe corresponde;
Manutenção em «Contribuintes — SPA» de situações de serviços públicos que fizeram acordos de pagamento ao abrigo das disposições em vigor (exemplo: câmaras municipais; juntas de freguesia, e hospitais).

Dos dados disponíveis pode constatar-se a manutenção de uma actuação de incumprimento por parte de serviços públicos, e, embora esta situação se verifique noutras áreas, destacam-se em especial as autarquias locais e o Sector da Saúde, em relação aos quais se seleccionaram alguns casos mais significativos:

A) Autarquias locais:

(Em contos)

Entidades	1995	1996	1997
Câmara Municipal de Ourique	38 493	66 302	31 672
Câmara Municipal de Sines (*a*)	58 242	8 484	13 272
Junta de Freguesia de Sines (*b*)	5 745	5 770	5 772
Câmara Municipal de Idanha-a-Nova	696	2 205	2 120
Câmara Municipal de Vila Viçosa	14 349	8 912	1 138
Junta de Freguesia de Parada, Viseu (*b*)	957	1 540	589
Junta de Freguesia de Peva, Viseu (*b*)	482	393	601
Junta de Freguesia de Sever, Viseu (*b*)	190	137	196

(*a*) Requereu acordo ao abrigo de Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto.
(*b*) Despacho n.º 199/90 da SESS.

Fonte. — IGFSS.

B) Saúde:

(Em contos)

Entidades	1995	1996	1997
Hospital de Santa Luzia de Viana do Castelo	117 358	96 169	77 941
Hospital Distrital de Cascais	93 964	93 370	38 694
Hospital Concelhio de Oliveira do Hospital	4 002	4 002	4 002
Hospital Concelhio de Tábua	2 007	2 007	2 007
Hospital Centro de Saúde D. João V	1 889	1 889	1 889
Hospital Distrital da Figueira da Foz	2 444	2 181	1 619
Hospital Concelhio de Arganil	1 472	1 472	1 472
Hospital Distrital de Cantanhede	1 863	1 630	1 224
Hospital Concelhio de Sousa	933	933	933
Hospital Distrital de Ponte de Lima	13 056	10 910	849
Centro de Saúde de Vila Nova de Poiares	703	703	703
Hospital Concelhio de Montemor-o-Velho	641	641	641
Hospital Centro de Saúde de Penacova	479	479	479
Hospital Concelhio de Góis	351	351	351
Hospital Concelhio de D. Ana Labor d'Eça	177	177	177

Fonte. — IGFSS.

13.5.2.5 — Efeitos das medidas de combate à dívida

Tendo como objectivo essencial uma avaliação das principais políticas adoptadas cuja finalidade seja a recuperação de saldos devedores de contribuintes, consideraram-se, na análise que se segue, os seguintes aspectos:

Acordos de regularização;
Cessão de créditos;
Cobrança coerciva.

13.5.2.5.1 — Acordos de regularização

Desde a década de 80 os sucessivos governos têm vindo a publicar legislação no sentido de incentivar os contribuintes devedores a regularizarem a sua situação de dívida mediante certas condições mais favoráveis, nomeadamente perdão de juros e pagamentos em prestações.

A análise do impacte produzido pela legislação em referência, do ponto de vista físico e financeiro, merece os comentários que decorrem do quadro seguinte:

Contribuintes devedores

Contribuintes	1996		1997		1996-1997	
	Número	Percentagem	Número	Percentagem	Número	Percentagem
Devedores	*198 608*	*100,0*	*200 413*	*100,0*	*1 805*	*0,9*
Com acordo	*1 032*	*0,5*	*15 078*	*7,5*	*14 046*	*93,2*
A cumprir	939	91,0	13 588	90,1	12 649	93,1
A não cumprir (*a*)	93	9,0	1 490	9,9	1 397	93,8
Sem acordo	*197 576*	*99,5*	*185 335*	*92,5*	*(12 241)*	*(6,6)*

(*a*) Que rescindiram o contrato.

Fonte. — Estatísticas da segurança social.

Assim, pode inferir-se que:

Verifica-se, paralelamente à evolução do montante em dívida, que o número de devedores estabilizou à volta dos 200 000, a maior parte dos quais não constituiu qualquer acordo;

Confirma-se que em 1997 se verificou um significativo acréscimo dos contribuintes devedores que celebraram acordo de pagamento com a segurança social, o que se deve às facilidades concedidas pelo Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto. Contudo, das entrevistas realizadas pela equipa que realizou a auditoria do TC, referida em 13.5.2.1, observou-se que também é significativo o número de aderentes que não cumprem o acordado;

Ainda da análise do quadro pode concluir-se que a grande maioria dos contribuintes devedores não foi motivada para aderir às facilidades concedidas pelo Governo para regularizar a sua situação contributiva.

Dada a importância que representou, assim, o chamado «Plano Mateus», considera-se de desenvolver esta matéria com os elementos disponíveis relativamente a **alguns aspectos relacionados com a adesão ao Decreto-Lei n.º 124/96.**

Deve referir-se, nos termos do despacho n.º 52/SESS/96, de 16 de Setembro, publicado no *Diário da República,* 2.ª série, de 14 de Outubro, que a responsabilidade de condução dos acordos se encontra delegada no IGFSS quanto às dívidas superiores a 50 000 contos ou, independentemente do valor, que respeitem a contribuintes que sejam devedores em mais do que uma instituição de segurança social.

Quanto ao diploma ora em causa, o quadro seguinte sintetiza, global e regionalmente, a movimentação operada (abrangendo um leque alargado de devedores, como sejam por exemplo trabalhadores independentes) quanto à situação dos processos:

Decreto-Lei n.º 124/96 — Ponto da situação em 1997

(Em milhares de contos)

Entidades	Entrados		Deferidos		Pendentes (*a*)		Rescindidos	
	Número	Montante	Número	Montante	Número	Montante	Número	Montante
CRSS do Norte	9 801	44 187,0	8 577	36 436,0	1 224	7 751,0	–	–
CRSS do Centro	5 515	13 972,0	5 515	13 972,0	–	–	6	53,4
CRSS de Lisboa e Vale do Tejo	12 416	56 057,0	12 416	56 057,0	–	–	1	3,9
CRSS do Alentejo	838	1 572,0	792	1 418,0	46	154,0	98	223,2
CRSS do Algarve	1 693	4 135,0	1 641	3 968,0	52	167,0	1	31,6
Região Autónoma dos Açores	284	674,0	284	674,0	–	–	–	–
Região Autónoma da Madeira	513	3 690,0	465	3 443,0	48	247,0	–	–
IGFSS	1 364	109 013,0	926	66 832,0	438	42 181,0	8	858,9
Total	32 424	233 300,0	30 616	182 800,0	1 808	50 500,0	114	1 171,0

(*a*) Não se dispõe de informação relativamente aos processos indeferidos.

Fonte. — IGFSS.

Os dados expressos permitem observar que:

Dos 32 424 processos entrados foram deferidos 30 616, o que representa, como grau de deferimento, cerca de 94,4 %;

Os processos deferidos ascendiam a um valor global de 182,8 milhões de contos, estando os 66,8 milhões de contos atribuídos ao IGFSS, concentrados em apenas 926 processos, o que indicia, sobretudo, dívidas superiores a 50 000 contos;

Pode verificar-se ainda que 3,1 % dos contribuintes com acordo deferido (a nível do continente) correspondem a 36,6 % do valor total dos requerimentos deferidos, pelo que podemos confirmar que a maior parte da dívida se refere a grandes devedores;

Destaca-se o reduzido número dos acordos rescindidos, facto que parece reflectir a orientação do IGFSS (Direcção dos Serviços de Contencioso) de não enveredar pela rescisão sem, antes, esgotar todas as hipóteses de sensibilização do contribuinte não cumpridor.

Apresentam-se, a seguir, os **valores respeitantes a amortização de dívidas por diploma de acordo,** o que equivale, em termos contabilísticos, a movimentações a crédito das rubricas relativas a contribuintes, resultantes da amortização de dívida consolidada, ou seja, capital e juros englobados em acordos estabelecidos.

O quadro seguinte sintetiza a evolução destas situações:

Amortização de dívida consolidada por diploma de acordo

(Em milhares de contos)

Anos	Decreto-Lei n.º 20-D/86	Decreto-Lei n.º 52/88	Decreto-Lei n.º 179/90	Decreto-Lei n.º 411/91	Decreto-Lei n.º 225/94	Decreto-Lei n.º 124/96	Totais
1993	*2 621,2*	*5 858,2*	*125,9*	*309,0*	–	–	*8 914,3*
1994	*831,5*	*4 025,5*	*146,5*	*536,0*	*100,5*	–	*5 640,0*
1993-1994 (percentagem)	(68,3)	(31,3)	16,4	73,5	100,0	–	–
1995	*447,2*	*3 216,4*	*66,1*	*1 305,6*	*1 746,3*	–	*6 781,6*
1994-1995 (percentagem)	(46,2)	(20,1)	(54,9)	143,6	1 637,6	–	–
1996	*608,5*	*2 271,4*	*65,7*	*1 320,4*	*3 485,8*	*23,2*	*7 775,0*
1995-1996 (percentagem)	36,1	(29,4)	(0,6)	1,1	99,6	100,0	–
1997	*1 384,2*	*1 744,4*	*7,7*	*1 812,1*	*220,0*	*7 319,3*	*12 487,7*
1996-1997 (percentagem)	127,5	(23,2)	(88,3)	37,2	(93,7)	31 448,7	–
Totais (1993-1997)	**5 892,6**	**17 115,9**	**411,9**	**5 283,1**	**5 552,6**	**7 342,5**	**41 598,6**

Fonte. — Relatórios analíticos sobre as CSS.

Do quadro anterior pode inferir-se que:

Verificou-se que a maior arrecadação relativamente a um ano isolado corresponde ao Decreto-Lei n.º 124/96 no ano de 1997, que atingiu um valor superior a 7 milhões de contos;

No quinquénio em questão todos os diplomas, com excepção do Decreto-Lei n.º 179/90, permitiram perfazer uma receita superior a 5 milhões de contos, registando o Decreto-Lei n.º 52/88 um valor superior a 17 milhões de contos;

Os valores recebidos em 1997 denotam um decréscimo acentuado no cumprimento do Decreto-Lei n.º 225/94, o que aparentemente denota em parte uma transferência de devedores para adesão ao Plano Mateus;

O total do montante arrecadado em 1977 foi superior a 12 milhões de contos, tendo ultrapassado os valores percebidos em qualquer dos anos anteriores.

Observa-se que uma parte dos valores lançados a débito nas contas de contribuintes diz respeito a **juros de mora por diplomas de acordo,** os quais, em 1997, como se pode verificar no quadro seguinte, reforçam a

tendência para o decréscimo que se registou nos últimos anos. Segue o quadro em questão:

Evolução dos débitos de juros de acordos por diploma de acordo

(Em milhares de contos)

Anos	Decreto-Lei n.º 20-D/86	Decreto-Lei n.º 52/88
1993	1 515,0	1 521,5
1994	98,2	466,6
1993-1994 (percentagem)	(93,5)	(69,3)
1995	297,5	133,1
1994-1995 (percentagem)	203,0	(71,5)
1996	36,1	55,0
1995-1996 (percentagem)	(87,9)	(58,7)
1997	21,7	20,3
1996-1997 (percentagem)	(39,9)	(63,1)

Na sequência do exposto no parecer de 1996, este facto parece resultar de dois fenómenos que se conjugam:

As políticas de perdão de juros como alavanca quanto ao funcionamento das iniciativas legislativas tendo como objectivo a recuperação de créditos;
Uma maior eficácia na mesma recuperação.

13.5.2.5.2 — Cessão de créditos

Nesta área há a referenciar duas vertentes, a cessão de crédito a instituições de crédito e a «cessão de créditos» à DGT.

Até 1996 esta figura de regularização das dívidas à segurança social processou-se por via do Decreto-Lei n.º 400/93, de 3 de Fevereiro (tendo sido recuperados em 1996 cerca de 1,9 milhões de contos correspondentes a uma dívida total de 8,3 milhões de contos), o qual foi expressamente revogado pelo Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, que no seu artigo 10.º passou a regular esta matéria.

Ao abrigo deste novo enquadramento jurídico e segundo informação do IGFSS, apenas foram concretizados dois novos processos de cessão de créditos no ano de 1997. Por sua vez, a dívida envolvida era de 174 364 contos, sendo 118 468 contos de capital e 55 806 contos de juros de mora, enquanto o montante recuperado foi de apenas 46 000 contos.

O contrato de **cessão de créditos da segurança social ao Estado** foi celebrado em 1995 pelo valor nominal global de capital no montante de 70 006,5 milhares de contos e de 109 993,5 milhares de contos relativos aos juros correspondentes, tendo envolvido 563 empresas.

Como referido no parecer de 1996, a selecção destas empresas centrou-se, numa primeira fase, entre dívidas superiores a 100 000 contos e relativamente mais antigas (anteriores a 31 de Dezembro de 1995). Posteriormente, foram incorporadas dívidas acima de 50.000 contos, tendo, na generalidade, de acordo com as previsões, pouca probabilidade de cobrança.

Este facto é confirmado pelas recuperações efectuadas pela Direcção-Geral do Tesouro, que foram de 558,2 e 1443,4 milhares de contos, respectivamente em 1996 e 1997.

É de observar, por um lado, que estas empresas, dada a antiguidade dos saldos incluídos nesta operação, teriam continuado a acumular dívidas junto da segurança social. Por outro lado, alguns contribuintes mantiveram os seus pagamentos à segurança social, constituindo-se assim um saldo a favor da DGT nas contas do IGFSS, relevado contabilisticamente na rubrica «Outros credores», o qual, no final de 1997, atingia o montante de 1860,5 milhares de contos ([198]), valor que, mesmo acrescido ao que foi percebido pela DGT, confirma o fraco grau de cobrabilidade da dívida envolvida.

13.5.2.5.3 — Cobrança coerciva

Neste domínio existem dois instrumentos de recuperação de contribuições em dívida: as **retenções** e as **execuções fiscais.** Procurou avaliar-se quais os resultados conseguidos no exercício de 1997:

Retenções. — O procedimento associado às retenções é, cronologicamente, o primeiro instrumento de recuperação de contribuições em dívida — artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 103/80, de 9 de Maio — sendo, porventura, o mais prático na sua execução, na medida em que transfere para as diversas entidades públicas o ónus da retenção e entrega à segurança social de um montante que pode ir até 25 % sobre pagamentos, seja a título de subsídios, seja pela aquisição de bens e serviços, a contribuintes que não façam prova da situação contributiva regular perante a segurança social.

Deve notar-se que este dispositivo legal, no mesmo artigo 17.º ([199]), institui a obrigatoriedade de os contribuintes da segurança social demonstrarem possuir a sua situação contributiva regularizada, competindo às ISS a emissão das respectivas declarações, tarefa que, dado o crescimento exponencial do volume de pedidos nos últimos anos, importa melhorar na sua aplicação administrativa, pois, na sua forma actual, traduz-se em elevada carga para os serviços e é permeável a situações de descontrolo e até de fraude ([200]).

Segundo informação fornecida pelo IGFSS, em 1996 e 1997, este dispositivo legal permitiu as seguintes arrecadações:

1996 — 2 505 508,9 contos;
1997 — 820 234,6 contos.

Face à dimensão total da dívida, pode inferir-se pela relatividade desta medida. No entanto, apesar do seu elevado custo administrativo, não se lhe pode negar um certo efeito em termos dissuasores.

Execuções fiscais. — A cobrança coerciva através da justiça fiscal é o instrumento de que a segurança social a todo o momento pode dispor quando os contribuintes faltosos não cumpram, voluntária e atempadamente, com as suas obrigações contributivas, devendo referir-se, no entanto, de acordo com os SSR questionados, que a sua eficácia é muito prejudicada pelo tempo médio de tramitação dos processos de execuções fiscais, que é muito variável, podendo situar-se entre alguns meses e vários anos.

Além disso, este meio de cobrança não tem obtido resultados satisfatórios por outras razões, designadamente as seguintes:

Com o advento do «Plano Mateus», os serviços suspenderam, quase totalmente, a tarefa das participações fiscais, canalizando os esforços e meios disponíveis para a celebração de acordos no âmbito da nova legislação;
As relações institucionais entre a segurança social e a administração fiscal nem sempre revelam cooperação e complementaridade de actuação; ao contrário, os SSR limitam-se a fazer as respectivas participações e a aguardar a remessa dos documentos comprovativos da cobrança, o que conduz a um baixo índice de cobrabilidade das dívidas participadas.

Esta última situação transparece do quadro seguinte, produto de recolha de dados ao longo dos trabalhos de campo efectuados pela equipa que realizou a auditoria do TC referenciada em 13.5.2.1, quanto aos exercícios de 1996 e 1997, pese embora algumas dúvidas sobre a fiabilidade de parte da informação obtida:

(Em contos)

CRSS	1996				1997			
	Valor participado		Valor cobrado		Valor participado		Valor cobrado	
	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros	Capital	Juros
Norte	16 187 106	143 598	6 509 311	664 068	8 977 110	47 857	1 600 826	142 429
Centro	14 049 795	220 213	4 716 530	471 778	5 986 951	268 665	9 987 708	189 754
Lisboa e Vale do Tejo	19 933 306	6 669 611	4 192 958	751 819	3 307 849	737 025	2 392 273	861 549
Alentejo	1 366 565	189 656	673 486	–	1 270 119	8 533	785 003	–
Algarve	2 486 885	–	2 486 885	–	934 672	–	934 672	–
Total	54 023 657	7 223 078	18 579 170	1 887 665	20 476 701	1 062 080	15 700 482	1 193 732

([198]) Este valor foi entregue pelo IGFSS à DGT em 1998.
([199]) Esta norma foi posteriormente sujeita a várias actualizações, no que respeita ao montante e prazo de validade das declarações.
([200]) Na prática, verifica-se que todas as instituições do sistema, desde o IGFSS até aos SSR, emitem declarações, sendo que o IGFSS carece muitas vezes de elementos para o efeito; por outro lado, são também diversos os níveis hierárquicos que procedem àquela emissão, desde o presidente do conselho directivo até funcionários administrativos, sem que existam as necessárias delegações de competências. Finalmente, face ao grau de (des)actualização das contas-correntes de contribuintes, é, na prática, a estes que cabe fazer prova da regularização da sua situação contributiva, o que constitui factor adicional de risco.

Torna-se evidente, conforme atrás referido, que o **efeito Plano Mateus conduziu aparentemente a uma redução drástica da dívida participada,** pois, em função dos dados recolhidos, o seu valor estimado passou de 54,0 para 20,5 milhões de contos.

A receita obtida passou de 18,6 milhões em 1996 para 15,7 milhões em 1997, que representa apenas uma parte do valor participado.

13.5.3 — Outras dívidas

Os balanços do sector apresentam outros créditos (classificados como de curto prazo) sobre terceiros para além dos contribuintes devedores, os quais, conforme referido em 13.4.4, ascenderam a um total de 78 149,3 milhares de contos, com um crescimento de cerca de 13,2 % de 1996 para 1997.

Quanto ao último triénio, a desagregação destes valores pelas principais rubricas componentes, de acordo com os balanços respectivos, foi a seguinte:

(Em milhares de contos)

Rubricas	1995	1996	1997
Devedores por cedência de créditos de contribuintes	18 177,5	20,2	20,2
Devedores por rendimentos e amortizações	462,5	532,2	257,4
Devedores por financiamentos e comparticipações do OE	36 032,1	33 793,3	39 186,1
Devedores por financiamentos e comparticipações a organismos estrangeiros	5 640,5	311,9	2 127,7
Devedores por financiamentos e comparticipações — Outros	1 451,5	1 669,6	2 045,8
Devedores por prestações a pagar a beneficiários	5 122,7	5 641,4	6 532,2
Devedores por prestações a repor ou a reembolsar	14 778,6	16 295,9	18 025,4
Devedores por reembolsos de prestações por aplicação de regulamentos comunitários	2 525,6	1 851,8	2 385,0
Empréstimos concedidos	74,4	86,7	0,0
Outros devedores	8 890,7	9 281,4	7 569,5
Totais	93 156,1	69 484,4	78 149,3
Variação anual (percentagem)	–	(25,4)	13,2

Fonte. — CSS/95, CSS/96 e CSS/97.

De 1995 para 1996, a significativa redução dos débitos em causa, (—) 25,4 %, deveu-se essencialmente à rubrica «Devedores por cedência de créditos de contribuintes». No restante, a estrutura manteve-se, facto que se repete de 1996 para 1997.

Assim, as rubricas mais significativas continuaram a ser «Devedores por financiamentos e comparticipações do OE», «Devedores por prestações a repor ou a reembolsar» e a conta de carácter residual «Outros devedores», as quais, a exemplo de pareceres de anos transactos, se comentam a seguir. Note-se que são precisamente as duas primeiras rubricas que explicam, maioritariamente, o acréscimo de 13,2 % assumido pelo conjunto entre 1996 e 1997.

13.5.3.1 — Devedores por financiamentos e comparticipações do OE

O valor contabilístico desta rubrica variou de 33,8 milhões de contos em 1996 para 39,2 milhões de contos em 1997.

Como factor significativo, deve registar-se, mais uma vez, a manutenção da dívida de 17,7 milhões de contos, respeitante à Caixa de Previdência dos TLP.

O restante saldo é explicado, em grande parte, pelos seguintes valores a receber por via do OE:

(Em milhões de contos)

	1996	1997
Receita do «adicional ao IVA»	8,7	13,3
Encargos com beneficiários das ex-colónias	3,7	6,1
Transferências do Ministério da Saúde — PIDDAC	2,4	2,0

13.5.3.2 — Devedores por prestações a repor ou a reembolsar

Esta conta inclui as dívidas de beneficiários relativas a prestações indevidamente processadas e pagas ou a prestações que, no todo ou em parte, devem ser reembolsadas à segurança social. Já no parecer de 1996 se referia «a tendência crescente do saldo desta conta, cujo aumento no quinquénio é de 100 %, tendo atingido em 1996 o montante de 16 295,9 milhares de contos», valor que, em 1997, passa para 18 milhões de contos.

Tendo presente que este tipo de dívida resulta, maioritariamente, de cálculos assentes numa base de incidência contributiva não actualizada, implicando o processamento de prestações superiores ao devido, importa promover esforços no sentido de controlar e evitar este tipo de situações, recomendação recorrente, mas que não tem obviado ao acentuar do fenómeno.

13.5.3.4– Outros devedores

No último triénio, esta rubrica, quanto aos seus valores de balanço agrupados por instituições tipo, que detêm o correspondente crédito, registou as seguintes variações:

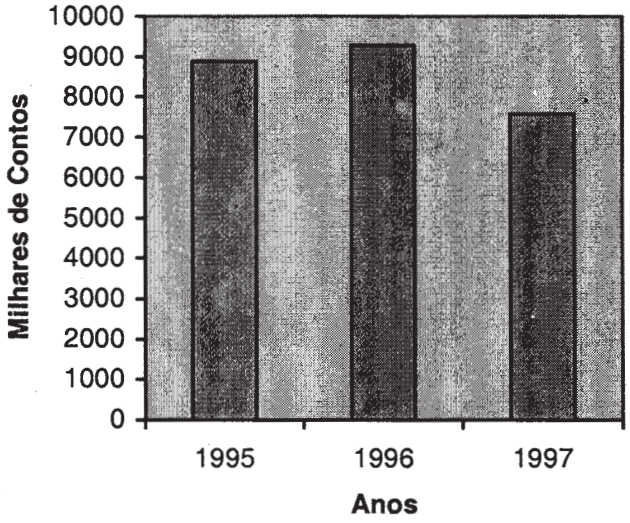
(Em milhares de contos)

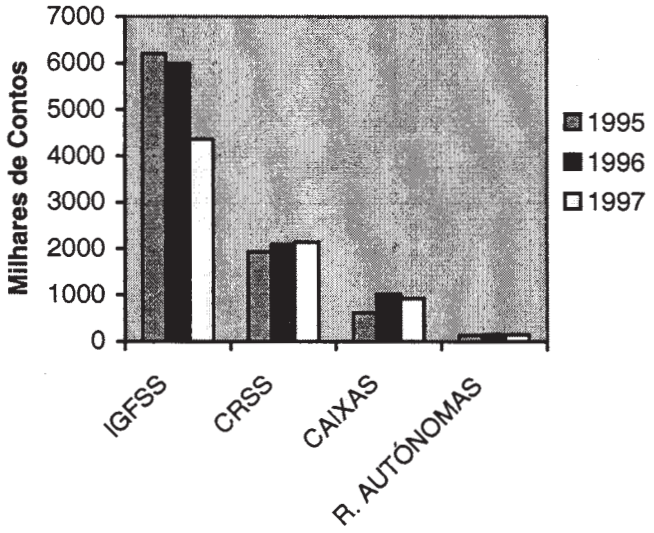
Instituições	1995 (*a*)	1996 (*a*)	1997 (*b*)	Variações (percentagem)	
				1995-1996	1996-1997
IGFSS	6 196,4	6 003,8	4 355,4	(3,1)	(27,5)
CRSS	1 942,5	2 106,0	2 140,8	8,4	1,7
Caixas	609,2	1 024,5	920,5	68,2	(10,2)
Regiões Autónomas	142,6	147,0	152,8	3,1	3,9
Total	8 890,7	9 281,3	7 569,5	4,4	(18,4)

(*a*) Inclusão das caixas não articuladas.
(*b*) Exclusão das caixas não articuladas.

Fonte. — Informação do IGFSS.

As imagens que seguem traduzem, graficamente, os valores anteriores:





Esta rubrica, cujo valor ultrapassou os 7,5 milhões de contos, registou, no entanto, um decrescimento importante, isto é, cerca de (—) 18,4 %, em contraste com o período imediatamente antecedente.

A maior fatia deste saldo é detido pelo IGFSS, com um valor total acima dos 4 milhões de contos, apesar de se ter verificado um decrescimento significativo, não acompanhado quanto às restantes entidades, que representou 27,5 %, o que equivale a cerca de (—) 1,7 milhões de contos.

Desde o parecer de 1994 têm vindo a ser apontadas determinadas situações, as quais, em parte, foram, até ao momento, solucionadas, permanecendo no entanto um certo número de casos que se mantêm.

Na sequência do processo iniciado nessa altura, procurou, mais uma vez, avaliar-se qual a evolução dos casos mais significativos.

Designação	Anos				Explicação/comentário
	1994	1995	1996	1997	
IGFSS:					**(A explicação consta em itálico e foi fornecida pelo organismo titular do crédito.)**
Direcção Regional da Segurança Social dos Açores	365 885 463$60	365 885 463$60	365 885 463$60	365 885 463$60	*«Subsídios de desemprego indevidamente processados de 1981 a 1984, naquela Região Autónoma, por conta do ex-Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego, cujo financiamento deveria ter sido efectuado pelo Gabinete Regional de Gestão do Fundo de Desemprego».*
Instituto da Juventude (adiantamentos por conta de valores a receber do FSE).	217 069 480$50	217 069 480$50	178 058 750$50	178 058 750$50	*«Representa o valor remanescente de adiantamentos efectuados ao Instituto da Juventude, no âmbito de projectos de formação profissional, co-financiados pelo Fundo Social Europeu. Os adiantamentos foram efectuados de acordo com os despachos que anualmente eram proferidos (despachos conjuntos da Presidência da Conselho de Ministros e do MESS), para financiamento dos projectos a executar em cada ano.»* *«Traduz, na generalidade, o somatório dos* dossiers *de saldo dos vários projectos, cujas autorizações de pagamento ainda não foram emitidas pelo DAFSE, em virtude de os mesmos aguardarem aprovação por parte das Comunidades.»*
Santa Casa da Misericórdia de Benavente.....	200 000 000$00	200 000 000$00	200 000 000$00	–$–	*«Subsídio reembolsável concedido conforme despacho do Sr. Secretário de Estado da Segurança Social de 5 de Junho de 1991.»* **Este problema foi finalmente resolvido, como estava previsto, isto é através da dação em pagamento de um imóvel situado em Lisboa, cujas formalidades de transferência foram concretizadas em 1997.**
Santa Casa de Misericórdia de Cascais	100 000 000$00	100 000 000$00	100 000 000$00	100 000 000$00	*«Subsídio reembolsável, conforme despacho do Sr. Secretário de Estado da Segurança Social de 5 de Agosto de 1992.»*
Empréstimos à CPP dos Caminhos de Ferro de Benguela.	1 145 742 458$00	1 145 742 458$50	1 145 742 458$50	1 145 742 458$50	*«Adiantamentos feitos, a título transitório à Caixa de Previdência do Pessoal dos Caminhos de Ferro de Benguela, para pagamento de pensões a beneficiários desta instituição, ao abrigo de despacho conjunto de 22 de Dezembro de 1988 dos Ministros das Finanças, dos Negócios Estrangeiros e do Emprego e Segurança Social e de diversos despachos do MESS e do SESS».* *Segundo o IGFSS este assunto continua em estudo no âmbito da cooperação Luso-Angolana, na «esfera dos Governos de Angola e Portugal».*
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (encargos com pensionistas).	408 425 005$70	494 547 435$60	575 317 715$70	671 450 557$50	*«Valores pagos em regime de conta-corrente com a Santa Casa de Misericórdia de Lisboa a pensionistas da ex-Caixa de Aposentação da Misericórdia de Lisboa desde 1987 e que a partir de 1991 deixaram de ser compensadas por receitas da Lotaria Nacional, conforme Decreto-Lei n.º 96/91, de 26 de Fevereiro».* Sobre este ponto cumpre sublinhar que o correspondente valor de balanço não cessa de aumentar, perfazendo no final de 1997 um valor superior a 670 000 contos, o qual, dada a natureza da situação que decorre do actual sistema de contabilização das pensões em questão, constitui um processo cumulativo. **Questionadas as entidades envolvidas: IGFSS, CNP e SCML, esta última não reconhece o débito, confirmando-se assim a existência de**

Designação	Anos				Explicação/comentário
	1994	1995	1996	1997	
					um problema institucional que carece de ser resolvido pelas instâncias competentes.
Adiantamento ao pessoal	71 904 282$50	70 351 634$50	71 834 770$50	70 634 770$50	*Este valor diz respeito a adiantamentos efectuados pelo IGFSS à Secretaria-Geral e Gabinetes do MESS, situação que decorre desde 1987.* **Trata-se de situação que justifica esclarecimento suplementar, a desenvolver, caso se mantenha, em futuros pareceres.**
IEFP — Subsídio para Compensação de Desemprego	–$–	955 414 966$00	450 465 476$00	599 659 867$00	Trata-se de uma dívida relativa ao subsídio complementar de desemprego que foi atribuído pelos CRSS, de acordo com a Portaria n.º 1324/93, de 31 de Dezembro, cujo reembolso, conforme informação do IGFSS, deverá ser periodicamente efectuado. **Trata-se de situação que justifica esclarecimento suplementar, a desenvolver, caso se mantenha, em futuros pareceres.**
Fundação Abreu Callado	–$–	80 000 000$00	80 000 000$00	80 000 000$00	Subsídio reembolsável em 30 de Outubro de 1999, concedido à Fundação Abreu Callado, de acordo com despacho do SESS, de 25 de Agosto de 1995.
Apoio a despachantes	–$–	68 072 908$00	168 072 908$00	168 072 908$00	Este valor corresponde a despesas já suportadas pelo sistema de segurança social, ao abrigo do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 25/93, de 23 de Fevereiro, é da responsabilidade e deverá ser compensado pelo OE, pelo que se aguarda a respectiva regularização.
Subsídio complementar de desemprego (Portaria n.º 1324/93).	–$–	–$–	–$–	151 832 066$00	Valores a receber do Instituto de Emprego e Formação Profissional relativos a subsídios complementares de desemprego e referentes aos meses de Novembro e Dezembro. Estes valores segundo o IGFSS já foram solicitados à entidade devedora.
Acções de formação — FSE	–$–	16 983 446$00	7 699 638$00	397 005 412$00	De acordo com informação do IGFSS, trata-se de valores a receber, relativos a acções de formação profissional, processados em 1997 e recebidos em 1998.
Acções de formação — OE	–$–	–$–	–$–	239 937 898$00	Valores processados em 1997 e recebidos em 1998.
CRSS:					
Administração Regional de Saúde	305 475 128$50	343 320 339$40	349 660 806$50	343 492 175$50	Este valor configura-se como uma responsabilidade do Ministério da Saúde, para com o sistema da segurança social.
Subvenções (Despacho Normativo n.º 35/84, de 19 de Janeiro).	289 700 531$00	289 700 531$00	289 700 531$00	289 700 531$00	Este valor, totalmente imputável ao actual Serviço Sub-Regional de Bragança, diz respeito a pagamentos efectuados a três empresas locais no período que decorreu entre 1990 e 1994, ao abrigo do diploma referido, bem como da aplicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 74/86, de 7 de Outubro. Afigura-se que se trata de uma responsabilidade do Estado para com o sistema da segurança social, que se manteve inalterada no decorrer dos exercícios económicos.
Aquisição de imóveis	205 957 259$00	105 957 259$00	105 957 259$00	105 957 259$00	Este valor, da responsabilidade do CRSS do Centro e com conhecimento do IGFSS, diz respeito à alienação de um complexo industrial, adquirido em hasta pública, à Associação Comercial e Industrial de Coimbra. Esta situação mantém-se, sem qualquer alteração.

Designação	Anos				Explicação/comentário
	1994	1995	1996	1997	
Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais	85 207 141$90	151 771 919$00	294 064 519$00	374 434 709$00	Este saldo, que se encontra disperso pelos Serviços Sub-Regionais de Braga, Coimbra, Lisboa, Santarém, Viseu, Porto, Aveiro e Leiria, diz respeito a pagamentos efectuados por conta da Caixa Nacional de Seguros e Doenças Profissionais, conforme Portaria n. 333/84, de 2 de Junho.
Subsídio complementar de desemprego (Portaria n.º 1324/93).	–$–	–$–	136 770 858$00	17 244 779$00	Trata-se de responsabilidades do IEFP, tendo as despesas em questão sido suportadas, em antecipação, pelos CRSS.
Sociedade Mecânica Setubalense	–$–	–$–	118 060 150$50	118 360 150$50	Esta situação diz respeito ao pagamento de vencimentos aos funcionários desta firma, que se encontrava em processo de falência, na sequência de despacho do Secretário de Estado da Segurança Social, de 30 de Janeiro de 1996, mantendo-se esta dívida para com o Serviço Sub-Regional de Setúbal.
IEFP	–$–	–$–	72 253 352$00	39 924 132$00	O saldo em causa diz respeito a subsídios de programas ocupacionais em que o IEFP participa em 80 %.
Dívida de funcionária em contencioso	–$–	–$–	–$–	55 600 489$00	Segundo o IGFSS trata-se de um *«saldo proveniente de processo disciplinar, de Maria Leonor Almeida Henriques Peres, constituído em 1997, remetida certidão de dívida, para execução fiscal, para a repartição de Finanças do Concelho do Cadaval, ao abrigo do n.º 1 do artigo 237.º do Código de Processo Tributário, em 27 de Janeiro de 1998».*
PIDDAC — Valores a regularizar	–$–	–$–	–$–	56 109 459$00	Importâncias correspondentes a projectos imputados ao PIDDAC do ano, regularizados em Janeiro de 1998.
Liga de Deficientes Motores — FSE	–$–	–$–	35 683 037$50	35 683 037$50	Este valor, segundo o IGFSS, refere-se a *«saldo criado em 1989, por montante superior, evolui com* tranches *já recebidas do FSE, ficando reduzido ao saldo mencionado referente a esta instituição, que aguarda comunicação da aprovação e transferência da verba».*
Caixas de previdência e outras instituições:					
CTT	–$–	64 870 768$00	147 704 985$00	55 250 897$00	Este valor, que consta do balanço do Centro Nacional de Pensões, refere-se a pagamentos de pensões por vales de correio que, no encerramento do exercício, se encontravam em circulação.
Portugal Telecom	–$–	374 330 095$30	673 143 673$00	684 196 619$00	**Ver comentário *A*) no final do ponto 13.5.3.5 — «Outros credores».**
Comissão da CEE	–$–	–$–	57 972 677$00	9 757 907$00	De acordo com informação do IGFSS, este montante refere-se a comparticipações em traduções de documentos vindos da UE.
Devedores Portugal Telecom — Associação de Cuidados de Saúde.	–$–	–$–	36 059 813$00	12 796 793$50	Conforme foi referido pelo IGFSS, este valor diz respeito a despesas correntes do edifício da Caixa dos Telefones, alienado a esta organização.
Reembolso de encargos	–$–	–$–	–$–	51 797 653$50	Este saldo desdobra-se em duas partes: *a*) *«Reembolsos de benefícios» em que o saldo de 6 371 080$, segundo o IGFSS «refere-se ao valor das devoluções, pelos CTT de vales do correio, de pensões e subsídio por morte, não liquidadas, até 60 dias sobre a data de emissão, cujo movimento só foi efectuado em Fevereiro de 1998»;* *b*) «Pensões reembolsáveis» no montante de 45 426 573$50 que segundo o IGFSS, representam «o valor de pensões pagas mas

Designação	Anos				Explicação/comentário
	1994	1995	1996	1997	
					que podem vir a ser reembolsadas. Estão neste caso, pensões cujos processos decorrem nos tribunais e que aguardam a competente decisão, resultando daí, ou os respectivos reembolsos ou a consequente imputação dos encargos às contas de custos».
Benefícios devolvidos	–$–	12 384 785$00	–$–	76 762 063$20	O saldo apresentado subdivide-se em dois montantes: O valor de 76 304 403$, segundo o IGFSS refere-se ao *«valor dos vales de correio devolvidos pelos pensionistas ou familiares de beneficiários falecidos, de pensões ou subsídio por morte, cujo movimento só foi efectuado em Janeiro de 1998.»* O montante de 457 660$ diz respeito a cheques devolvidos referentes à Caixa dos Bancários.
Direcções regionais:					
Serviços Financeiros Postais	–$–	–$–	75 106 706$000	–$–	Segundo informação do IGFSS, este valor refere-se a pagamento de pensões por via de vales do correio, mas que dizem respeito ao ano económico seguinte.

13.5.3.5 — Outros credores

No que diz respeito aos montantes desta rubrica, por instituições titulares verificaram-se as variações que se seguem:

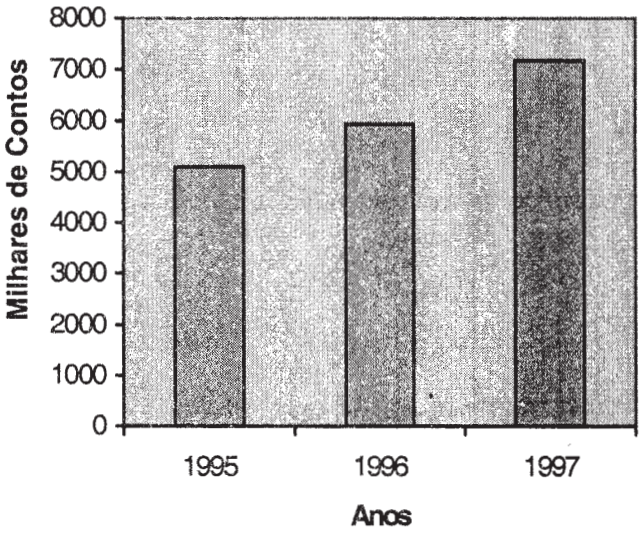
(Em milhares de contos)

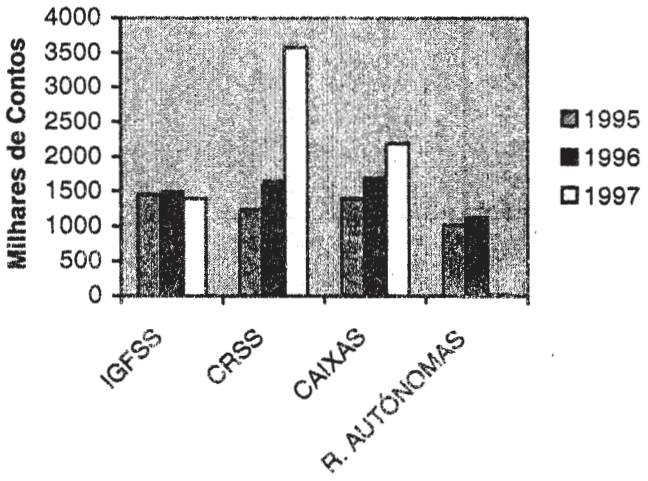
Instituições	1995 (a)	1996 (a)	1997 (b)	Variações (percentagem)	
				1995-1996	1996-1997
IGFSS	1 454,7	1 481,4	1 395,7	1,8	(5,8)
CRSS	1 235,8	1 645,1	3 571,9	33,1	117,1
Caixas	1 398,9	1 686,0	2 188,3	20,5	29,8
Regiões Autónomas	1 011,0	1 124,1	25,2	11,2	(1,0)
Total	5 100,4	5 936,6	7 181,1	16,4	21,0

(a) Inclusão das caixas não articuladas.
(b) Exclusão das caixas não articuladas.

Fonte. — Informação do IGFSS.

Os valores correspondentes ao quadro anterior têm a seguinte expressão gráfica:





Do quadro anterior decorre uma evolução de saldos desta rubrica no sentido positivo, pois, de 1995 para 1996, aumentou 16,4 %, devido a acréscimos significativos nos conjuntos CRSS e caixas de previdência. Esta tendência manteve-se no período 1996/97 relativamente às mesmas instituições, dado que o decréscimo no IGFSS e Regiões Autónomas não foi suficiente para contrariar a tendência geral.

Seleccionados os credores com valores mais significativos, destacam-se as seguintes sub-rubricas que seguem.

Designação	Anos				Explicação/comentário
	1994	1995	1996	1997	
IGFSS:					**(A explicação consta em itálico e foi fornecida pelo organismo de tentor do débito.)**
DAFSE — Valores afectos	1 257 848 752$20	1 266 071 491$90	1 318 363 417$00	1 318 363 417$00	Trata-se de valores resultantes do relacionamento financeiro entre o IGFSS e o DAFSE, no que respeita à gestão das verbas afectas a acções co-financiadas pelo Fundo Social Europeu, no período que decorreu de 1988 a 1994. De acordo com o IGFSS: «*O início do processo tem por base o Protocolo assinado entre o DAFSE e o IGFSS em 22 de Março de 1983*», o qual «*veio a ser renegociado em 28 de Fevereiro de 1990*».
Casa da Imprensa	84 442 982$70	46 092 783$70	38 307 773$70	39 725 598$70	Segundo o IGFSS este montante diz respeito ao: «*Valor adicional sobre publicidade que a partir da integração do Fundo Especial de Segurança Social dos Jornalistas na Casa da Imprensa, é remetido trimestralmente àquela Associação Mutualista.*»
Contratos promessa de venda de imóveis	53 113 300$40	82 612 460$40	67 436 800$00	176 031 598$40	De acordo com informação do IGFSS, trata-se de: «*Valores recebidos quando da celebração dos contratos de venda de imóveis e que são regularizados à medida que são feitas as respectivas escrituras.*»
Encargos de administração	–$–	2 264 167$00	13 120 794$00	137 795 266$00	Segundo o IGFSS este montante diz respeito a valores processados durante o ano de 1997 que ficaram por pagar.
Cedência de créditos à DGT	–$–	–$–	–$–	1 860 493 571$00	Este valor, segundo o IGFSS, representa *«valores liquidados pelos contribuintes, posteriormente à cedência por parte do IGF à Direcção-Geral do Tesouro, das suas dívidas de contribuições à segurança social, e que durante o ano de 1997 ainda não haviam sido devolvidos por este Instituto ao Tesouro, mas cuja devolução se concretizou em 1998».*
CRSS:					
Remunerações a pagar	325 745 068$00	203 629 038$00	154 611 323$00	133 487 060$50	Trata-se de despesas referentes a remunerações e encargos com a ADSE processados em 1996 e a regularizar em 1997.
Contribuições a depositar	288 469 832$10	92 779 819$80	57 656 930$90	92 720 069$70	Tratam-se de recebimentos de contribuições ainda não contabilizadas por razões diversas, como sejam a completa identificação do contribuinte e ou do período a que respeitam.
Valores a receber de dívidas de tribunais	150 935 679$40	35 699 868$00	35 558 417$20	13 270 407$20	Refere-se a contribuições cobradas por via judicial que aguardam a sua completa identificação.
Fundo de Reforma Antecipada de Trabalhadores do Comércio do Porto.	150 000 000$00	150 000 000$00	150 000 000$00	150 000 000$00	Fundo criado com base na Resolução do Conselho de Ministros n.º 52/84, de 26 de Dezembro, e que tem como objectivo: «*Libertar um rendimento suficiente para suportar os encargos que o Estado cumpre assumir, no tocante às reformas antecipadas dos trabalhadores da empresa O Comércio do Porto*».
Projecto de Luta Contra a Pobreza	121 085 666$00	197 984 769$00	323 407 705$00	307 349 200$50	Este montante diz respeito a processamentos de Dezembro de 1996, que ficaram por pagar a diversas instituições beneficiárias.

Designação	Anos				Explicação/comentário
	1994	1995	1996	1997	
Fundo de Socorro Social	99 199 156$00	79 067 827$00	74 725 868$90	35 261 811$50	De modo geral, pode afirmar-se que a importância em questão se refere a subsídios concedidos a diversas instituições, apresentando circunstâncias semelhantes ao caso anterior.
IEFP	–$–	–$–	64 222 329$00	7 288 814$00	Segundo o IGFSS, este montante está relacionado com programas ocupacionais.
Direcção de Finanças de Setúbal	–$–	–$–	66 099 758$50	64 760 049$50	Este montante, segundo o IGFSS, diz respeito a contribuições recebidas nas Finanças que aguardam a identificação do contribuinte e emissão da respectiva guia.
Subsídio de desemprego (Portaria n.º 1324/93, de 31 de Dezembro).	–$–	–$–	117 393 581$00	13 097 475$00	De acordo com o IGFSS, este valor diz respeito ao subsídio complementar de desemprego atribuído em função do despacho conjunto publicado no *DR,* 2.ª série, n.º 99, de 29 de Abril de 1994.
Projecto Ser Criança	–$–	–$–	–$–	67 827 894$00	Este valor subdivide-se em: *a*) 13 633 236$ evidenciado na conta do CRSS do Alentejo, *«diz respeito a transferências para instituições particulares de solidariedade social no âmbito do Programa 'Ser Criança'.* *b*) 54 194 658$ patenteados nas contas dos subregionais de Aveiro e Coimbra traduz «o montante dos financiamentos de dotações do *'Programa Ser Criança' efectuados no final de 1997 e que não foram canalizadas para as entidades promotoras dentro daquele ano, porquanto, aquelas entidades não apresentaram os balancetes das despesas do projecto que desenvolvem em tempo oportuno, inviabilizando assim a sua contabilização naquele referido ano».*
Outras despesas com o pessoal a pagar	–$–	1 985 261$00	6 003 033$00	102 494 822$00	Este montante encontra-se distribuído por: *a*) 8 668 490$ relevado na conta do CRSS do Algarve e refere-se a *«encargos com o pessoal assumidos no final do ano de 1997 e que transitaram por liquidar no ano de 1998»*; *b*) 93 826 332$ patenteados na conta do CRSS do Norte, referem-se como a própria conta alude, a encargos com o pessoal. Mais informa o IGFSS que estes valores foram regularizados em Janeiro de 1998.
Caixas de previdência e outras instituições:					
Instituições da segurança social	768 283 622$30	787 580 756$30	945 144 129$00	1 214 921 466$80	**Trata-se de situação a necessitar de esclarecimentos complementares, a desenvolver, caso se mantenha, em futuros pareceres.**
Pensões	135 137 480$70	104 015 776$70	283 052 336$70	114 192 461$00	Segundo o IGFSS, *«estes dois montantes referem-se a valores inscritos na conta do DRICSS e dizem respeito aos movimentos efectuados com prestações por aplicação dos Regulamentos Comunitários, de acordo com as normas de contabilização do PCISS».*
BNU com associados	82 904 073$70	91 105 704$00	86 811 047$40	–$–	Movimento contabilístico relativo a quotizações dos sócios da Caixa de Reformas do Banco Nacional Ultramarino, que se destina a empréstimos a associados.
Companhia Portuguesa Rádio Marconi	–$–	–$–	100 367 869$600	–$–	De acordo com informação do IGFSS, este montante diz respeito a pensões pagas pela Rádio Marconi que foi regularizado em 1997.

Designação	Anos				Explicação/comentário
	1994	1995	1996	1997	
CNP com benefícios diferidos	–$–	47 153 129$50	47 236 899$50	47 699 079$50	Segundo o IGFSS este valor refere-se a montantes de pensões a regularizar com o Centro Nacional de Pensões.
Prestações a pagar	–$–	204 438 739$00	149 645 360$70	199 431 432$70	Este montante está distribuído por duas entidades diferentes, isto é: *a*) 14 218 218$ relevado na Caixa de Previdência do Pessoal das Companhias Reunidas Gás e Electricidade diz respeito a subsídios por doença, tuberculose, maternidade e familiar. Estes valores foram pagos no mês de Janeiro de 1998; *b*) 185 213 214$70 este saldo, segundo o IGFSS, *«resulta da transferência de prestações concedidas pelas instituições estrangeiras e, naquela data de 31 de Dezembro de 1997, ainda não pagas pelo DRISS por se encontrarem em fase de verificação, identificação dos destinatários, processamento ou regularização decorrente da devolução e ou outros eventos pontuais».*
Outros credores — Telecom	–$–	10 479 832$00	21 010 832$00	579 459 137$40	Ver comentário *A*).
Direcções regionais:					
Instituições da segurança social	–$–	–$–	1 104 878 674$30	–$–	Esta sub-rubrica, segundo o IGFSS, corresponde a fundos de maneio atribuídos pelo Centro de Gestão Financeira dos Açores aos Centros de Prestações da Região.

Comentário A. — **As relações financeiras entre a Caixa de Previdência do Pessoal dos Telefones de Lisboa e Porto** (CPPTLP) **e a Portugal Telecom** têm a sua tradução, em termos de registos contabilísticos, simultaneamente nas rubricas «Outros devedores» e «Outros credores», envolvendo valores de elevado montante e circunstâncias que merecem ser aprofundadas.

Em «Outros devedores» encontravam-se relevadas despesas de saúde pagas em 1996 e 1997 pela CPPTLP a Hospitais Civis e outras instituições de saúde pública por serviços prestados até 1995, que se consideravam da responsabilidade da empresa em causa, e que, segundo o IGFSS, deveriam ter sido liquidadas em 1996.

Em contrapartida, a Portugal Telecom havia pago aos seus funcionários, de conta da CPPTLP, subsídios de doença e abonos de família ainda não reembolsados.

Questionados o IGFSS e a Portugal Telecom verifica-se conformidade quanto à data de regularização, por encontro de contas, isto é, Abril de 1998; porém, no restante, conforme se explicita, os valores apurados revelam um elevado grau de divergência entre as CSS e os valores avançados pela Portugal Telecom e vertidos no alegado acordo entre as duas partes:

		Valores
Valores a débito:		
31 de Dezembro de 1997	Na CSS/97	684 196 619$00
31 de Dezembro de 1997	Reclamado pela CPPTLP	845 693 437$50
30 de Abril de 1998	Acordado	645 528 698$40
Valores a crédito:		
31 de Dezembro de 1997	Na CSS/97	579 459 137$40
31 de Dezembro de 1997	Acordado	811 062 271$30
30 de Abril de 1998	Acordado	982 775 344$30
Saldo final a crédito:		
30 de Abril de 1998	—	337 246 645$90

13.6 — Património financeiro e imobiliário da segurança social

À semelhança do parecer sobre a CSS/96, estas duas vertentes dos capitais permanentes da segurança social são tratadas conjuntamente, filiando-se este procedimento em razões de ordem prática e de técnica contabilística.

Acresce, mas neste caso aplicando-se a um período mais alargado, que o conceito de segurança social adoptado extravasa do âmbito do sistema tal como foi definido inicialmente, por forma a integrar o FEFSS, instituição que, em termos estritamente formais, é exterior a este.

Esta opção tem como base, em primeiro lugar, as próprias atribuições do FEFSS, e por outro, a circunstância de este organismo se constituir como beneficiário regular de transferências anuais por parte do sistema de segurança social, quer de saldos financeiros considerados como excedentários, quer resultantes do produto líquido da alienação de imóveis titulados pelo sistema, facto que, sob outro ângulo, estabelece uma ligação estreita entre as vertentes financeira e imobiliária do património da segurança social, encarado aqui de uma forma lata ([201]).

Do ponto de vista contabilístico, o POC e o POCP integram os dois patrimónios na rubrica «AInvestimentos financeiros», enquanto o PCISS mantém a dicotomia entre as rubricas «Imobilizações corpóreas» (na parte respeitante aos imóveis) e «Imobilizações financeiras».

Este último aspecto, independentemente de qualquer juízo de valor ou asserção meramente contabilística, tem como consequência que não transpareça das demonstrações financeiras a distinção entre a proporção dos imóveis que constituem investimento financeiro e dos que estão afectos ao funcionamento administrativo do sistema.

Em consequência, Amantém-se válida, conforme parecer de 1996, a recomendação expressa de «que seja apurada nas contas essa proporção de forma a permitir uma avaliação mais cabal dos investimentos financeiros do sistema quanto ao vector imobiliário».

13.6.1 — Património financeiro

Assumindo, a exemplo do parecer de 1996, que o valor dos investimentos financeiros da segurança social corresponde, de uma forma simplista, ao «Capital próprio» do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, este apresentou a seguinte evolução no triénio 19951997:

(Em milhões de contos)

Anos	Capital próprio
1995	86,5
1996	94,5
1997	207,4

Fonte. — Relatórios de actividades do FEFSS.

([201]) A consideração do património financeiro do FEFSS como capital permanente da segurança social é, também, justificada pelo facto de as transferências, para o FEFSS, das receitas da venda de imóveis se fazer pelo valor total de realização, o que representa sempre uma diminuição do património registado na CSS, no correspondente valor líquido contabilístico.

Considerando o valor de balanço da CSS/97, conforme expresso na rubrica «Imobilizações financeiras» e na sua maior parte titulados pelo IGFSS, os investimentos financeiros da segurança social poderiam ser acrescidos de 2,6 milhões de contos (líquido de provisões).

De 1996 para 1997 o incremento verificado resultou principalmente de 100 milhões de contos que transitaram do sistema de segurança social como saldos excedentários da sua actividade, acrescidos de 4,1 milhões de contos, como produto líquido da alienação de imóveis titulados pelo sistema, além do «Resultado líquido do exercício», que ascendeu a 8,8 milhões de contos.

A **origem de fundos** quanto ao «Capital próprio» do FEFSS, pode ter duas leituras, dado o efeito do imposto de rendimento sobre os resultados contabilísticos, o qual, desde 1990 até 1997, totalizou 12,9 milhões de contos. Nesta matéria, o Tribunal de Contas tem defendido que o FEFSS deveria gozar de isenção fiscal, a exemplo dos fundos privados de pensões, o que efectivamente foi consagrado na LOE relativamente ao exercício ora em apreço; esta medida legislativa não chegou, no entanto, a ser concretizada (veja ponto 13.2.1).

Em valores nominais, a participação do Estado em 14 % do capital do FEFSS, ou seja, cerca de 29 milhões de contos, deu lugar à transferência para o mesmo Estado, a título de IRC, de cerca de 13 milhões de contos.

Sob o ângulo da **aplicação de fundos** e excluindo-se os custos de estrutura, disponibilidades e aplicações de curto prazo, houve a seguinte evolução ao longo do período 1995-1997, no que respeita aos *valores mobiliários:*

(Em milhares de contos)

Títulos	1995	1996	1997
Dívida pública	45 224,0	63 013,0	103 435,6
Outras obrigações	12 145,0	14 766,0	16 565,0
Títulos de participação	577,0	670,0	93,0
Acções	586,0	779,0	817,0
Fundos de investimento	3 063,0	3 101,0	4 568,6
Totais	61 595,0	82 329,0	125 479,2

Fonte. — Relatório e contas do FEFSS.

Como se verifica, exceptuando o desinvestimento em títulos de participação, a estrutura manteve-se ao longo do período, com predomínio dos títulos de dívida pública, o que, aliás, correspondia ao enquadramento estatutário do FEFSS, sendo minoritários os títulos de maior incidência de risco, como sejam as acções. O valor total aplicado, o qual cresceu acentuadamente de 1996 para 1997, atingia no final do exercício cerca de 125,5 milhões de contos.

No domínio dos *investimentos financeiros em imóveis*, o FEFSS detinha no início do exercício uma fracção de um terço do Hospital de Cascais. Por Resolução do Conselho de Ministros de 3 de Janeiro de 1997, publicada no *DR,* 2.ª série, n.º 2, foi autorizado o FEFSS a adquirir ao Banco Português do Atlântico o imóvel denominado «Edifício Castilho» pelo valor de 1,9 milhões de contos.

No final de 1997, o valor de balanço dos «Investimentos financeiros», líquido de amortizações, está registado por 2,3 milhões de contos.

Em termos de aplicação de fundos, deve notar-se que ao valor anterior devem ser deduzidos 1,2 milhões de contos relevados em «Fornecedores de imobilizado, c/c», o que implica que o valor líquido aplicado em imóveis era de 1,1 milhões de contos.

Deve referir-se que os *saldos de tesouraria* se apresentavam anormalmente elevados, pois passaram de 6,8 milhões de contos em 1996 para 59,7 milhões de contos em 1997, aspecto justificado no «Relatório de actividades» como resultante da entrada de 100,0 milhões de contos, com origem no IGFSS, concentrados na fase final do exercício.

Tendo em atenção o princípio do contraditório, o texto relativo a este ponto, foi remetido ao FEFSS (conforme referido em 13.2.1) cujos comentários foram vertidos no ofício n.º 747, de 14 de Junho de 1999, inserto em anexo a este parecer.

13.6.2 – Património imobiliário

As rubricas «Terrenos e recursos naturais» e «Edifícios e outras construções», conforme referido em 13.4.7, apresentavam, no balanço da CSS/97, um valor total (líquido de amortizações) de cerca de 21,6 milhões de contos, continuando a registar-se aumentos no valor contabilístico dos imóveis titulados pelo sistema, apesar das alienações que vão sendo efectuadas, pois a segunda rubrica em questão aumentou em cerca de 4,3 %.

Considerando os mesmos activos, mas agora com base no custo de aquisição, o valor de balanço no final de 1997 seria de cerca de 23,2 milhões de contos, tendo-se verificado, no que concerne ao exercício de 1997, as seguintes movimentações contabilísticas:

(Em milhares de contos)

Movimentos	1995	1996	1997
Saldos iniciais	22 995,3	25 321,9	(*a*) 21 902,3
Aquisições	868,8	122,0	497,1
Alienações	(237,3)	(169,5)	(242,7)
Doações	–	(87,3)	–
Abates	–	–	(0,4)
Regularizações	1 695,1	499,4	994,7
Saldos finais	25 321,9	25 686,5	23 151,0

(*a*) Diferente do saldo final de 1996, dado não incluir valores das caixas não articuladas.

Fonte. — Relatório e contas do FEFSS.

Deve clarificar-se que as alienações apenas dizem respeito a edifícios e as regularizações resultam de transferências da rubrica «Obras em curso». Sendo estas transferências, por regra, de valor superior ao custo de aquisição dos activos alienados (critério valorimétrico que tem vindo a ser adoptado), este facto, só por si, justificaria o já referido acréscimo no valor contabilístico dos imóveis.

Este, valor, no entanto, deve igualmente o seu reforço às aquisições registadas no ano.

No que respeita às alienações, compulsando a CEO verifica-se que ao valor dos bens, 242,7 milhares de contos, correspondem ganhos de 4539,7 milhares de contos, sendo, portanto, o total de receita de capital inscrita, 4782,4 milhares de contos.

De acordo com informação do IGFSS, a situação em 1997 quanto às transferências correlativas, era a seguinte:

(Em milhares de contos)

Valores a favor do FEFSS	Valor
Apurado	4 164,4
Processado em 1997	3 998,1
Transferido em 1998	4 164,4

Verifica-se que o valor apurado a favor do FEFSS é inferior ao valor inscrito na CEO/97 como receita de capital derivada da alienação de imóveis em cerca de 618,0 milhares de contos, o que contraria a LEO/97, ao consignar ao FEFSS a referida receita.

Note-se que este valor corresponde a imóveis alienados fora da órbita do IGFSS, facto excepcional em relação a anos anteriores, tendo essas alienações sido operadas pelos organismos que seguem:

(Em milhares de contos)

Organismos	Valor
CRSS de Lisboa e Vale do Tejo	114,0
CRSS do Centro	4,0
Caixa dos Telefones	500,0

13.6.5.1 — Distribuição geográfica das alienações de imóveis

Através do mapa que segue resume-se a distribuição distrital do valor das alienações efectuadas no período de 1994-1997, destacando-se que este tipo de operação se estendeu, em 1997, a todos os distritos com excepção de Beja:

(Em milhares de contos)

Distritos	1994		1995		1996		1997	
	Valor absoluto	Percentagem	Valor absoluto	Percentagem	Valor absoluto	Percentagem	Valor absoluto	Percentagem
Lisboa	2 230,8	64,1	4 141,6	90,1	4 165,3	90,4	3 194,6	79,1
Porto	279,8	8,0	74,5	1,6	65,7	1,4	193,7	4,8
Setúbal	330,2	9,5	70,5	1,5	102,4	2,2	141,7	3,5
Viseu	28,6	0,8	33,2	0,7	18,0	0,4	103,8	2,6
Castelo Branco	13,0	0,4	16,9	0,4	1,5	–	98,8	2,4
Bragança	–	–	–	–	–	–	97,9	2,4
Portalegre	8,8	0,3	14,5	0,3	3,3	0,1	55,7	1,4
Aveiro	22,6	0,6	9,1	0,2	29,7	0,6	25,1	0,6
Outros	565,3	16,2	236,8	5,2	219,9	4,8	129,0	3,2
Totais (*a*)	3 479,1	100,0	4 597,1	100,0	4 605,8	100,0	(*b*) 4 040,3	100,0

(*a*) Este valores apresentam uma pequena divergência com os anteriores, pois excluem contratos-promessa.
(*b*) Este valor só diz respeito ao património alienado pelo IGFSS.

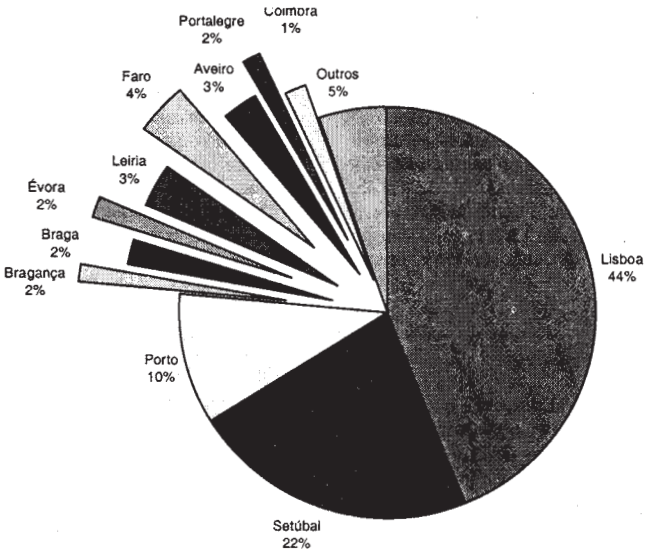
Fonte. — Informação do IGFSS.

Verifica-se uma concentração de alienação de imóveis no distrito de Lisboa, cujo valor ultrapassou os 3 milhões de contos, o que corresponde a 79,1 % do total das alienações.

Deste modo, pode concluir-se que os imóveis do distrito de Lisboa têm sido a fundamental fonte de financiamento, oriunda do sistema da segurança social, com destino ao FEFSS.

Seguem-se os distritos de Porto, Setúbal e Viseu, no que respeita ao total do período, sendo ainda de relatar a situação do distrito de Bragança, onde em anos anteriores não se tinha verificado qualquer alienação, e que, no exercício em análise, contribuiu para este facto com 97,9 milhares de contos.

Para uma melhor visualização da distribuição das existências remanescentes no final do exercício, construiu-se o seguinte gráfico, o qual evidencia os distritos com, pelo menos, 100 fogos:



A distribuição encontrada confirma os pesos de Lisboa, Setúbal e Porto, e permite destacar Faro, Aveiro e Leiria, apesar de estes distritos apresentarem uma proporção de pouco significado nas alienações entre 1994 e 1996. Por sua vez, Viana do Castelo não acompanha os valores registados em 1994, dado não atingir o intervalo entre 1 % e 2 %, como acontece com os casos de Évora, Portalegre, Bragança e Coimbra.

13.6.5.2 — O valor contabilístico e o valor de mercado

Relacionando o valor das alienações que corresponde ao crédito na rubrica «Edifícios e outras construções» com o valor das alienações registado em receitas de capital nas CSS ([202]), obtém-se o seguinte conjunto de valores, que tem vindo a reverter para o património financeiro da segurança social, pois corresponde às transferências do IGFSS para o FEFSS:

		1992	1993	1994	1995	1996	1997
(1)	Valores líquidos contabilísticos	427,6	439,7	255,2	237,3	169,5	242,7
(2)	Mais-valias	4 499,6	4 469,1	3 263,4	4 516,2	4 506,2	4 539,7
(3)	Valores de realização	4 927,2	4 908,8	3 518,6	4 753,5	4 675,7	4 782,4
(3)/(1)	Vendas/valor líquido contabilístico	11,5	11,2	13,9	20,0	27,6	19,7

Os índices calculados no quadro anterior são um indicador do grau de subavaliação dos valores de balanço dos imóveis detidos pelo sistema de segurança social, quando em comparação com os valores de mercado.

A respectiva tendência de crescimento, mais acentuada de 1994 para 1996, aparece contrariada em 1997, pois as alienações efectuadas pelo CRSS do Centro e pela Caixa dos Telefones apresentam coeficientes mais reduzidos, o que afecta a média global no sentido da baixa.

Aplicando o coeficiente anual mais reduzido no período em causa ao valor contabilístico dos imóveis no final do exercício de 1997, isto é, 11,2, o presumível valor do património imobiliário da segurança social seria de, pelo menos, 242 milhões de contos, recordando-se, no entanto, que uma parte indeterminada destes bens não seria, em princípio, alienável, na medida em que está a ser utilizada pelos próprios serviços. Este facto conduz a reforçar a recomendação já anteriormente formulada (ponto 13.4.6) no sentido de as demonstrações financeiras passarem a evidenciar estas duas vertentes do imobiliário.

Neste domínio, para que as demonstrações financeiras da segurança social, nomeadamente os balanços, reflictam de uma forma verdadeira e apropriada os valores patrimoniais que lhes estão subjacentes, justificar-se-ia a menção, em anexo ao balanço, de uma estimativa fundamentada do respectivo valor de mercado.

Lisboa e Sala de Sessões do Tribunal de Contas, 28 de Junho de 1999. — *Alfredo José de Sousa,* presidente — *João Pinto Ribeiro,* relator (com declaração de voto em anexo) — *Manuel Raminhos Alves de Melo,* relator — *José Alves Cardoso,* relator — *Manuel Henrique de Freitas Pereira,* relator (com a declaração de voto em anexo) — *Alípio Duarte Calheiros* — *João Manuel Fernandes Neto* — *Manuel Marques Ferreira* (com a declaração de voto apresentada pelo Ex.mo Colega Conselheiro Freitas Pereira) — *José Faustino de Sousa* — *José Luís Pinto de Almeida* — *Manuel Cruz Pestana de Gouveia* — *Carlos Alberto Lourenço Morais Antunes* — *Alfredo Jaime Menéres Correia Barbosa* — *Adelino Ribeiro Gonçalves* — *Arlindo Ferreira Lopes de Almeida* — *António José Avérous Mira Crespo* — *José Luís da Silva Teixeira.* — Fui presente, *Nuno Lobo Ferreira.*

([202]) Incluindo operações totalmente concluídas e uma pequena proporção de valores arrecadados na sequência de contratos-promessa.

Declaração de voto

Votamos favoravelmente o parecer mas não concordamos com as considerações e a conclusão relativa à contabilização das receitas do IVA, na medida em que dada a própria morfologia e modo de funcionamento deste imposto — que é um imposto geral sobre o consumo, de pagamento fraccionado ao longo do circuito económico, equivalente a um imposto único sobre o retalhista e respeitando o princípio da tributação no território de destino — a receita do IVA não pode deixar de ser líquida dos reembolsos a que haja lugar nos termos do artigo 22.º do respectivo Código e isso não contraria, nem na letra nem no espírito, a regra do orçamento bruto definida no artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que tem outro objectivo.

João Pinto Ribeiro — Manuel Henrique de Freitas Pereira — Manuel Marques Ferreira.

VOLUME III

ANEXO I

MAPAS

ÍNDICE

Mapa n.º 1-A — Alterações que modificam o montante da receita inicialmente prevista.
Mapa n.º 1-B — Alterações que modificaram o montante da despesa inicialmente prevista.
Mapa n.º 2 — Alterações que modificaram a repartição inicial da despesa por ministérios.
Mapa n.º 3 — Transferências de verbas entre dotações do mesmo ministério.
Mapa n.º 4 — Alterações de natureza funcional.
Mapa n.º 5 — Execução orçamental da receita — ano de 1997.

MAPA N.º 1-A

Alterações que modificam o montante da receita inicialmente prevista

(Em contos)

Designação	Orçamento inicial		Alterações orçamentais				Total das alterações		
	Em valor	Estrutura	Orçamento revisto — Em valor	Créditos especiais			Em valor	Estrutura	Acréscimo (percentagem)
				Em valor	Estrutura	Acréscimo (percentagem)			
01 — Impostos directos	1 710 300 000	22,26	–	0	0.00	0,00	0	0,00	0,00
02 — Impostos indirectos	2 316 669 593	30,69	–	1 256 895	0,03	0,05	1 256 895	0,03	0,05
03 — Taxas, multas e outras penalidades	70 600 176	0,94	–	2 008 624	0,06	2,85	2 008 624	0,06	2,85
04 — Rendimentos de propriedade	184 573 383	2,45	–	91 481	0,00	0,05	91 481	0,00	0,05
05 — Transferências	22 158 707	0,29	–	3 427 129	0,09	15,47	3 427 129	0,09	15,47
06 — Venda de bens e serviços correntes	53 007 086	0,70	–	6 929 664	0,19	13,07	6 929 664	0,19	13,07
07 — Outras receitas correntes	16 510 609	0,22	–	902 132	0,02	5,46	902 132	0,02	5,46
Total das receitas correntes	4 373 819 554	57,94	–	14 615 925	0,40	0,33	14 615 925	0,40	0,33
08 — Venda de bens de investimento	701 751	0,01	–	40 000	0,00	5,70	40 000	0,00	5,70
09 — Transferências	60 723 437	0,80	–	6 015 768	0,17	9,91	6 015 768	0,17	9,91
10 — Activos financeiros	414 534 837	5,49	–	416 000 000	11,42	100,35	416 000 000	11,42	100,35
11 — Passivos financeiros	2 467 572 044	32,69	–	3 130 000 000	85,91	126,85	3 130 000 000	85,91	126,85
12 — Outras receitas de capital	37 333 720	0,49	–	6 043 612	0,17	16,19	6 043 612	0,17	16,19
Total das receitas de capital	2 980 865 789	39,49	–	3 558 099 380	97,66	119,36	3 558 099 380	97,66	119,36
13 — Recursos próprios comunitários	30 526 800	0,40	–	5 703 015	0,16	18,68	5 703 015	0,16	18,68
14 — Reposições não abatidas nos pagamentos	35 109 568	0,47	–	59 316 727	1,63	168,95	59 316 727	1,63	168,95
15 — Contas de ordem	128 524 637	1,70	–	5 723 633	0,16	4,45	5 723 633	0,16	4,45
Total das receitas	7 548 846 348	100,00	–	3 643 458 680	100,00	48,27	3 643 458 680	100,00	48,27

MAPA N.º 1-B

Alterações que modificaram o montante da despesa inicialmente prevista

(Em contos)

Designação	Orçamento inicial		Alterações orçamentais					Total das alterações		
	Em valor	Estrutura	Orçamento revisto		Créditos especiais			Em valor	Estrutura	Acréscimo (percentagem)
			Em valor	Acréscimo (percentagem)	Em valor	Estrutura	Acréscimo (percentagem)			
01 — Encargos Gerais da Nação	91 262 901	1,21	0	0,00	3 378 570	0,00	3,70	3 378 570	0,00	3,70
02 — Ministério da Defesa Nacional	263 882 482	3,50	0	0,00	30 370 842	0,83	11,51	30 370 842	0,83	11,51
03 — Ministério dos Negócios Estrangeiros	42 917 990	0,57	0	0,00	891 269	0,02	2,08	891 269	0,02	2,08
04 — Ministério das Finanças	4 058 295 169	53,76	– 16 200 000	– 0,40	3 555 696 856	97,59	87,62	3 539 496 856	97,15	87,22
05 — Ministério da Administração Interna	205 399 056	2,72	0	0,00	5 522 950	0,15	2,69	5 522 950	0,15	2,69
06 — Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	530 971 750	7,03	0	0,00	7 917 197	0,22	1,49	7 917 197	0,22	1,49
07 — Ministério da Justiça	71 336 773	0,95	0	0,00	773 600	0,02	1,08	773 600	0,02	1,08
08 — Minstério da Economia	99 980 040	1,32	0	0,00	4 352 327	0,12	4,35	4 352 327	0,12	4,35
09 — Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	101 991 281	1,35	2 200 000	2,16	19 518 583	0,54	19,14	21 718 583	0,60	21,29
10 — Ministério da Educação	918 058 134	12,16	0	0,00	7 887 660	0,22	0,86	7 887 660	0,22	0,86
11 — Ministério da Saúde	693 523 337	9,19	14 000 000	2,02	729 385	0,02	0,11	14 729 385	0,40	2,12
12 — Ministério para a Qualificação e o Emprego	12 384 253	0,16	0	0,00	2 358 132	0,06	19,04	2 358 132	0,06	19,04
13 — Ministério da Solidariedade e Segurança Social	373 549 276	4,95	0	0,00	825 341	0,02	0,22	825 341	0,02	0,22
14 — Ministério do Ambiente	39 698 693	0,53	0	0,00	1 864 997	0,05	4,70	1 864 997	0,05	4,70
15 — Ministério da Cultura	29 780 213	0,39	0	0,00	853 887	0,02	2,87	853 887	0,02	2,87
16 — Ministério da Ciência e da Tecnologia	15 815 000	0,21	0	0,00	517 084	0,01	3,27	517 084	0,01	3,27
Total das despesas	7 548 846 348	100,00	0	0,00	3 643 458 680	100,00	48,27	3 643 458 680	100,00	48,27

MAPA N.º 2

Alterações que modificaram a repartição inicial da despesa por ministérios

(Em contos)

Designação	Orçamento inicial		Alterações orçamentais — Dotações provisionais			Total das alterações		
	Em valor	Estrutura	Em valor	Estrutura	Acréscimo (percentagem)	Em valor	Estrutura	Acréscimo (percentagem)
01 — Encargos Gerais da Nação	91 262 901	1,21	5 448 062	3,26	5,97	5 448 062	3,26	5,97
02 — Ministério da Defesa Nacional	263 882 482	3,50	11 657 419	6,98	4,42	11 657 419	6,98	4,42
03 — Ministério dos Negócios Estrangeiros	42 917 990	0,57	3 995 361	2,39	9,31	3 995 361	2,39	9,31
04 — Ministério das Finanças	4 058 295 169	53,76	29 565 144	17,71	0,73	29 565 144	17,71	0,73
05 — Ministério da Administração Interna	205 399 056	2,72	3 532 271	2,12	1,72	3 532 271	2,12	1,72
06 — Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	530 971 750	7,03	2 589 323	1,55	0,49	2 589 323	1,55	0,49
07 — Ministério da Justiça	71 336 773	0,95	7 249 239	4,34	10,16	7 249 239	4,34	10,16
08 — Minstério da Economia	99 980 040	1,32	270 000	0,16	0,27	270 000	0,16	0,27
09 — Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	101 991 281	1,35	2 234 390	1,34	2,19	2 234 390	1,34	2,19
10 — Ministério da Educação	918 058 134	12,16	59 237 000	35,47	6,45	59 237 000	35,47	6,45
11 — Ministério da Saúde	693 523 337	9,19	39 751 866	28,81	5,73	39 751 866	28,81	5,73
12 — Ministério para a Qualificação e o Emprego	12 384 253	0,16	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00
13 — Ministério da Solidariedade e Segurança Social	373 549 276	4,95	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00
14 — Ministério do Ambiente	39 698 693	0,53	724 998	0,43	1,83	724 998	0,43	1,83
15 — Ministério da Cultura	29 780 213	0,39	732 000	0,44	2,46	732 000	0,44	2,46
16 — Ministério da Ciência e da Tecnologia	15 815 000	0,21	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00
Subtotal	7 548 846 348	100,00	166 987 073	100,00	2,21	166 987 073	100,00	2,21
06 — Ministério das Finanças (utilização da dotação provisional)	–	–	– 166 987 073	– 100,00	–	– 166 987 073	– 100,00	–
Total	7 548 846 348	100,0	0	0,00	0,00	0	0,00	0,00

MAPA N.º 3

Transferências de verbas entre dotações do mesmo ministério

(Em contos)

Designação	Orçamento inicial	Transferência de verbas		Reforços + anulações	Peso das transferências no orçamento inicial
		Reforços	Anulações		
	(1)	(2)	(3)	(4) = (2) + (3)	(5) = (2) : (1)
01 — Encargos Gerais da Nação	91 262 901	11 507 420	11 507 420	23 014 840	25,22
02 — Ministério da Defesa Nacional	263 882 482	45 557 628	45 557 628	91 115 256	34,53
03 — Ministério dos Negócios Estrangeiros	42 917 990	2 933 127	2 933 127	5 866 254	13,67
04 — Ministério das Finanças	4 058 295 169	2 663 876 163	2 663 876 163	5 327 752 326	131,28
05 — Ministério da Administração Interna	205 399 056	21 054 041	21 054 041	42 108 082	20,50
06 — Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território	530 971 750	50 859 766	50 859 766	101 719 532	19,16
07 — Ministério da Justiça	71 336 773	5 888 749	5 888 749	11 777 498	16,51
08 — Minstério da Economia	99 980 040	3 390 504	3 390 504	6 781 008	6,78
09 — Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	101 991 281	18 391 470	18 391 470	36 782 940	36,06
10 — Ministério da Educação	918 058 134	32 062 512	32 062 512	64 125 024	6,98
11 — Ministério da Saúde	693 523 337	10 259 307	10 259 307	20 518 614	2,96
12 — Ministério para a Qualificação e o Emprego	12 384 253	2 470 676	2 470 676	4 941 352	39,90
13 — Ministério da Solidariedade e Segurança Social	373 549 276	556 678	556 678	1 113 356	0,30
14 — Ministério do Ambiente	39 698 693	8 997 828	8 997 828	17 995 656	45,33
15 — Ministério da Cultura	29 780 213	12 930 474	12 930 474	25 860 948	86,84
16 — Ministério da Ciência e da Tecnologia	15 815 000	7 198 822	7 198 822	14 397 644	91,04
Total	7 548 846 348	2 897 935 165	2 897 935 165	5 795 870 330	76,78

MAPA N.º 4

Alterações de natureza funcional

Designação	Orçamento inicial		Alterações orçamentais								Total das alterações		
	Em valor	Estrutura	Lei de revisão do OE		Créditos especiais		N.º 1 do artigo 5.º da LO		Dotação provisional		Em valor	Estrutura	Acréscimo (percen-
			Em valor	Acréscimo (percen-	Em valor	Acréscimo (percen-	Em valor	Acréscimo (percen-	Em valor	Acréscimo (percen-			
1 — Funções gerais de soberania	*758 978 337*	*10,05*	*– 6 640 000*	*– 0,87*	*44 037 717*	*5,80*	*– 284 731*	*– 0,04*	*31 790 397*	*4,19*	*68 903 383*	*1,89*	*9,08*
1.01 — Serviços gerais da Administração Pública	237 066 374	3,14	– 6 640 000	– 2,80	8 428 316	3,56	– 77 788	– 0,03	9 449 045	3,99	11 159 573	0,31	4,71
1.02 — Defesa nacional	250 277 531	3,32	0	0,00	30 177 851	12,06	– 200 000	– 0,08	11 654 842	4,66	41 632 693	1,14	16,63
1.03 — Segurança e ordem públicas	271 634 459	3,60	0	0,00	5 431 550	2,00	– 6 943	0,00	10 686 510	3,93	16 111 117	0,44	5,93
2 — Funções sociais	*2 591 915 064*	*34,34*	*20 640 000*	*0,80*	*17 449 454*	*0,67*	*84 731*	*0,00*	*122 619 600*	*4,73*	*160 793 785*	*4,41*	*6,20*
2.01 — Educação	923 101 616	12,23	0	0,00	8 031 809	0,87	0	0,00	59 237 000	6,42	67 268 809	1,85	7,29
2.02 — Saúde	758 611 156	10,05	14 000 000	1,85	3 708 510	0,49	0	0,00	44 848 116	5,91	62 556 626	1,72	8,25
2.03 — Segurança e acção sociais	708 241 836	9,38	0	0,00	1 425 552	0,20	0	0,00	16 600 000	2,34	18 025 552	0,49	2,55
2.04 — Habitação e serviços colectivos	135 658 062	1,80	6 640 000	4,89	2 324 339	1,71	0	0,00	1 172 584	0,86	10 136 923	0,28	7,47
2.05 — Serviços culturais, recreativos e religiosos	66 302 394	0,88	0	0,00	1 959 244	2,96	84 731	0,13	761 900	1,15	2 805 875	0,08	4,23
3 — Serviços económicos	*476 440 987*	*6,31*	*0*	*0,00*	*30 268 494*	*6,35*	*200 000*	*0,04*	*2 602 191*	*0,55*	*33 070 685*	*0,91*	*6,94*
3.01 — Agricultura e pecuária, silvicultura, caça e pesca	125 049 241	1,66	0	0,00	19 680 127	15,74	0	0,00	2 234 390	1,79	21 914 517	0,60	17,52
3.02 — Indústria e energia	45 434 484	0,60	0	0,00	1 486 881	3,27	– 6 840	– 0,02	270 000	0,59	1 750 041	0,05	3,85
3.03 — Transportes e comunicações	225 821 428	2,99	0	0,00	3 594 408	1,59	200 000	0,09	90 000	0,04	3 884 408	0,11	1,72
3.04 — Comércio e turismo	65 874 346	0,87	0	0,00	2 865 446	4,35	6 840	0,01	0	0,00	2 872 286	0,08	4,36
3.05 — Outras funções económicas	14 261 488	0,19	0	0,00	2 641 632	18,52	0	0,00	7 801	0,05	2 649 433	0,07	18,58
4 — Outras funções	*3 721 511 960*	*49,30*	*– 14 000 000*	*– 0,38*	*3 551 703 015*	*95,44*	*0*	*0,00*	*– 157 012 188*	*– 4,22*	*3 380 690 827*	*92,79*	*90,84*
4.01 — Operações da dívida pública	3 045 219 756	40,34	– 14 000 000	–	3 546 000 000	116,44	0	0,00	934 166	0,03	3 352 934 166	96,97	116,02
4.02 — Transferências entre administrações públicas	509 292 204	6,75	0	0,00	5 703 015	1,12	0	0,00	9 040 719	1,78	14 743 734	0,40	2,89
4.03 — Diversas não especificadas	167 000 000	2,21	0	–	0	0,00	0	0,00	– 166 987 073	– 99,99	– 166 987 073	– 4,58	99,99
Total	**7 548 846 348**	**100,00**	**0**	**0,00**	**3 643 458 680**	**48,27**	**0**	**0,00**	**0**	**0,00**	**3 643 458 680**	**100,00**	**48,27**

MAPA N.º 5

Execução orçamental da receita — ano de 1997

Capítulo — Grupo — Artigo	Designação das receitas	Previsão			Execução			Diferença		Taxa de execução (percentagem)
		Valor	Estrutura		Valor	Estrutura		Valor	Percentagem	
			Artigo	Grupo		Artigo	Grupo			
	Receitas correntes									
01	Impostos directos	**1 710 300 000 000$00**	**–**	**100,0**	**1 685 210 300 553$90**	**–**	**100,0**	**– 25 089 699 446$10**	**– 1,5**	**98,5**
01	Sobre o rendimento	*1 697 100 000 000$00*	*–*	*99,2*	*1 668 724 671 897,40*	*–*	*99,0*	*– 28 375 328 102$60*	*– 1,7*	*98,3*
001	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS)	1 106 600 000 000$00	85,2	–	1 052 109 554 590$40	63,0	–	– 54 490 445 409$60	– 4,9	95,1
002	Imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC)	590 500 000 000$00	34,8	–	616 615 117 307$00	37,0	–	26 115 117 307$00	4,4	104,4
02	Outros	*13 200 000 000$00*	*–*	*0,8*	*16 485 628 656$50*	*–*	*1,0*	*3 285 628 656$50*	*24,9*	*124,9*
001	Imposto sobre as sucessões e doações	7 110 000 000$00	53,9	–	14 005 749 027$00	85,0	–	6 895 749 027$00	97,0	197,0
002	Impostos abolidos pelos Decretos-Lei n.os 442-A/88 e 442-B/88, de 30 de Novembro	5 900 000 000$00	44,7	–	1 403 200 555$50	8,5	–	– 4 496 799 444$50	– 76,2	23,8
003	Imposto do uso, porte e detenção de armas	160 000 000$00	1,2	–	764 081 506$50	4,6	–	604 081 506$50	377,6	477,6
004	Impostos directos diversos	30 000 000$00	0,2	–	312 597 567$50	1,9	–	282 597 567$50	942,0	1 042,0
02	Impostos indirectos	**2 317 926 488 000$00**	**–**	**100,0**	**2 307 252 002 615$50**	**–**	**100,0**	**– 10 674 485 384$50**	**– 0,5**	**99,5**
01	Transacções internacionais	*110 000 000$00*	*–*	*0,1*	*242 038 981$00*	*–*	*0,1*	*132 038 981$00*	*120,0*	*220,0*
001	Direitos de importação	100 000 000$00	90,9	–	195 252 059$00	80,7	–	95 252 059$00	95,3	195,3
002	Sobretaxa de importação	10 000 000$00	9,1	–	46 786 922$00	19,3	–	36 786 922$00	367,9	467,9
02	Sobre o consumo	*2 121 467 000 000$00*	*–*	*91,5*	*2 100 053 547 441$50*	*–*	*91,0*	*– 21 413 452 558$50*	*– 1,0*	*99,0*
001	Imposto sobre os produtos petrolíferos	480 600 000 000$00	22,7	–	446 780 309 461$00	21,3	–	– 33 819 690 539$00	– 7,0	93,0
002	Imposto sobre o valor acrescentado	1 264 200 000 000$00	56,6	–	1 283 806 966 054$50	61,1	–	19 606 966 054$50	1,6	101,6
003	Imposto automóvel (IA)	168 900 000 000$00	8,0	–	163 280 518 994$00	7,8	–	– 5 619 481 006$00	– 3,3	96,7
004	Imposto de consumo sobre o café	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
005	Imposto de consumo sobre o tabaco	175 630 000 000$00	8,3	–	172 331 268 107$00	8,2	–	– 3 298 731 893$00	– 1,9	98,1
006	Imposto de consumo sobre bebidas alcoólicas	13 626 000 000$00	0,6	–	17 059 240 701$00	0,8	–	3 433 240 701$00	25,2	125,2
007	Imposto de consumo sobre a cerveja	18 053 000 000$00	0,9	–	16 134 258 118$00	0,8	–	– 1 918 741 882$00	– 10,6	89,4
008	Imposto interno de consumo	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
009	Imposto especial sobre o álcool	458 000 000$00	0,1	–	660 985 307$00	0,1	–	– 202 985 307$00	44,3	144,3
03	Outros	*196 349 488 000$00*	*–*	*8,6*	*206 956 416 193$00*	*–*	*9,0*	*10 606 928 193$00*	*5,4*	*105,4*
001	Lotarias	5 848 651 000$00	3,0	–	4 758 154 042$00	2,3	–	– 1 090 496 958$00	– 18,6	81,4
002	Estampilhas fiscais	4 000 000 000$00	2,0	–	4 352 167 392$00	2,1	–	352 167 392$00	8,8	108,8
003	Imposto do selo	173 300 000 000$00	88,3	–	186 589 924 377$00	90,2	–	13 289 924 377$00	7,7	107,7
004	Imposto sobre minas	–$–	0,0	–	5 792 762$00	0,1	–	5 792 762$00	0,0	0,0
005	Imposto do jogo	1 480 000 000$00	0,8	–	1 703 299 496$00	0,8	–	233 299 496$00	15,1	115,1
006	Impostos rodoviários	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
007	Imposto e taxas sobre espectáculos e divertimentos	42 500 000$00	0,1	–	43 501 304$00	0,1	–	1 001 304$00	2,4	102,4
008	Impostos indirectos diversos	11 678 337 000$00	5,9	–	9 503 576 820$00	4,6	–	– 2 174 760 180$00	– 18,6	81,4

Capítulo — Grupo — Artigo	Designação das receitas	Previsão			Execução			Diferença		Taxa de execução (percentagem)
		Valor	Estrutura		Valor	Estrutura		Valor	Percentagem	
			Artigo	Grupo		Artigo	Grupo			
03	Taxas, multas e outras penalidades	**72 608 800 000$00**	**–**	**100,0**	**53 170 228 252$00**	**–**	**100,0**	**– 19 438 571 748$00**	**– 26,8**	**73,2**
01	Taxas	*43 235 119 000$00*	*–*	*59,5*	*27 167 231 066$50*	*–*	*51,1*	*– 16 067 887 933$50*	*– 37,2*	*62,8*
001	Desconto nos vencimentos dos beneficiários da ADSE	12 700 000 000$00	29,4	–	12 346 017 860$00	45,4	–	– 353 982 140$00	– 2,8	97,2
002	Sobretaxa prevista no Decreto-Lei n.º 338/87, de 21 de Outubro	–$–	0,0	–	297 375$00	0,1	–	297 375$00	0,0	0,0
003	Adicionais	–$–	0,0	–	83 376 230$00	0,3	–	83 376 230$00	0,0	0,0
004	Taxas diversas	30 535 119 000$00	70,6	–	14 737 539 601$50	54,2	–	– 15 797 579 398$50	– 51,5	48,3
02	Multas e outras penalidades	*29 373 681 000$00*	*–*	*40,5*	*26 002 997 185$50*	*–*	*48,9*	*– 3 370 683 814$50*	*– 11,5*	*88,5*
001	Juros de mora	12 001 300 000$00	40,9	–	10 737622 764$00	41,3	–	– 1 263 677 236$00	– 10,5	89,5
002	Taxa de relaxe	20 000 000$00	0,1	–	12 961 666$00	0,1	–	– 7 038 334$00	– 35,2	64,8
003	Taxa de regularização de cheques sem provisão	100 350 000$00	0,3	–	12 072 035$50	0,1	–	– 88 277 964$50	– 88,0	42,0
004	Multas por infracção do imposto do selo	50 000 000$00	0,2	–	25 194 026$00	0,1	–	– 24 805 974$00	– 49,0	50,4
005	Multas e coimas por infracção ao Código da Estrada e demais legislação	11 990 030 000$00	40,8	–	7 362 610 053$00	28,3	–	– 4 627 419 947$00	– 38,6	61,4
006	Multas e penalidades diversas	1 244 652 000$00	4,2	–	695 545 544$50	2,7	–	– 549 106 455$50	– 44,1	55,9
007	Coimas e penalidades por contra-ordenações	3 967 349 000$00	13,5	–	7 156 991 096$50	27,5	–	3 189 642 096$50	80,4	180,4
04	Rendimentos de propriedade	**184 664 864 000$00**	**–**	**100,0**	**201 950 965 866$00**	**–**	**100,0**	**17 286 101 866$00**	**9,4**	**109,4**
01	Juros — Sociedades e quase sociedades não financeiras	*1 577 932 000$00*	*–*	*0,9*	*1 092 807 730$50*	*–*	*0,5*	*– 485 124 269$50*	*– 30,7*	*69,3*
001	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	751 017 000$00	47,6	–	879 641 847$00	80,5	–	128 624 847$00	17,1	117,1
002	Empresas privadas	826 915 000$00	52,4	–	213 165 883$50	19,5	–	– 613 749 116$50	– 74,2	25,8
02	Juros — Administrações públicas	*1 287 170 000$00*	*–*	*0,7*	*1 003 085 494$00*	*–*	*0,5*	*– 284 084 506$00*	*– 22,1*	*77,9*
001	Estado (CGE)	730 978 000$00	56,8	–	789 435 613$00	78,7	–	58 457 613$00	8,0	108,0
002	Fundos autónomos	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
003	Serviços autonómos	439 152 000$00	34,1	–	86 783 598$00	8,7	–	– 352 368 402$00	– 80,2	19,8
004	Administração local — Continente	117 040 000$00	9,1	–	117 793 966$00	11,7	–	753 966$00	0,6	100,6
005	Administração local — Regiões Autónomas	–$–	0,0	–	9 072 317$00	0,9	–	9 072 317$00	0,0	0,0
006	Segurança social	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
007	Regiões Autónomas	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
03	Juros — Administrações privadas	*5 140 000$00*	*–*	*0,1*	*576 099 843$00*	*–*	*0,3*	*570 959 843$00*	*11 108,2*	*11 208,2*
001	Instituições particulares	5 140 000$00	100,0	0,1	576 099 843$00	100,0	–	570 959 843$00	11 108,2	11 208,2
04	Juros — Instituições de crédito	*18 012 061 000$00*	*–*	*9,8*	*11 004 603 403$50*	*–*	*5,4*	*– 7 007 457 596$50*	*– 38,9*	*61,1*
001	Instituições públicas, equiparadas ou participadas	811 761 000$00	4,5	–	969 373 322$00	8,8	–	157 612 322$00	19,4	119,4
002	Outras instituições de crédito	17 200 3000 000$00	95,5	–	10 035 230 081$50	91,2	–	– 7 165 069 918$50	– 41,7	58,3
05	Juros — Empresas de seguros	*–$–*	*0,0*	*–*	*–$–*	*0,0*	*–*	*–$–*	*0,0*	*0,0*
001	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
002	Empresas privadas	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
06	Juros — Famílias	*780 300 000$00*	*–*	*0,4*	*676 371 055$00*	*–*	*0,3*	*– 103 928 945$00*	*– 13,3*	*86,7*
001	Particulares	780 300 000$00	100,0	–	676 371 055$00	100,0	–	– 103 928 945$00	– 13,3	86,7

Capítulo — Grupo — Artigo	Designação das receitas	Previsão			Execução			Diferença		Taxa de execução (percentagem)
		Valor	Estrutura		Valor	Estrutura		Valor	Percentagem	
			Artigo	Grupo		Artigo	Grupo			
07	Juros — Exterior	*14 480 989 000$00*	–	*7,8*	*7 605 383 503$00*	–	*3,8*	– *6 875 605 497$00*	– *47,5*	52,5
001	Macau	2 168 000$00	0,1	–	1 738 741$00	0,1	–	– 429 259$00	– 19,8	80,2
002	CE	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
003	Outros	14 478 821 000$00	100,0	–	7 603 644 762$00	100,0	–	– 6 875 176 238$00	– 47,5	52,5
08	Dividendos e participações nos lucros de sociedades e quase sociedades	*134 250 000 000$00*	–	*72,7*	*153 415 827 834$00*	–	*76,0*	*19 165 827 834$00*	*14,3*	*114,3*
001	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	134 250 000 000$00	100,0	–	151 842 764 028$00	99,0	–	17 592 764 028$00	13,1	113,1
002	Empresas privadas	–$–	0,0	–	1 573 063 806$00	1,0	–	1 573 063 806$00	0,0	0,0
09	Dividendos e participações nos lucros de instituições de crédito	*14 250 000 000$00*	–	*7,7*	*25 125 000 000$00*	–	*12,4*	*10 875 000 000$00*	*76,3*	*176,3*
001	Instituições públicas, equiparadas ou participadas	14 250 000 000$00	100,0	–	25 125 000 000$00	100,0	–	10 875 000 000$00	76,3	176,3
002	Outras instituições de crédito	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
10	Dividendos e participações no lucros de empresas de seguros	*–$–*	*0,0*	–	*668 455 242$00*	–	*0,3*	*668 455 242$00*	*0,0*	*0,0*
001	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	–$–	0,0	–	668 455 242$00	100,0	–	668 455 242$00	0,0	0,0
002	Empresas privadas	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
11	Participações nos lucros de administrações públicas	*–$–*	–	*0,0*	*675 060 330$00*	–	*0,3*	*675 060 330$00*	*0,0*	*0,0*
001	Serviços autónomos	–$–	0,0	–	675 060 330$00	100,0	–	675 060 330$00	0,0	0,0
002	Outros	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
12	Rendas de terrenos	*21 272 000$00*	–	*0,1*	*106 271 431$00*	–	*0,1*	*86 999 431$00*	*409,0*	*509,0*
001	Sociedades e quase sociedades não financeiras	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
002	Administrações públicas	20 150 000$00	94,7	–	91 870 400$00	84,9	–	71 720 400$00	686,9	455,9
003	Administrações privadas	–$–	0,0	–	10 264 700$00	9,5	–	10 264 700$00	0,0	0,0
004	Exterior	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
005	Outros sectores	1 122 000$00	5,3	–	6 136 331$00	5,7	–	5 614 331$00	446,9	546,9
05	**Transferências**	**25 585 836 000$00**	**–**	**100,0**	**17 475 752 760$50**	**–**	**100,0**	**– 8 110 083 239$50**	**– 31,7**	**66,3**
01	Sociedades e quase sociedades não financeiras	*121 850 000$00*	–	*0,5*	*69 183 331$00*	–	*0,4*	– *52 666 669$00*	– *43,2*	*56,8*
001	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	57 410 000$00	47,1	–	49 505 405$00	71,6	–	– 7 904 595$00	– 13,8	86,2
002	Empresas privadas	64 440 000$00	52,9	–	19 677 926$00	28,4	–	– 44 762 074$00	– 69,5	30,5
02	Administrações públicas	*9 774 279 000$00*	–	*38,2*	*6 213 827 310$00*	–	*35,6*	– *3 560 451 690$00*	– *36,4*	*63,6*
001	Estado (CGE)	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
002	Fundos autónomos	3 436 413 000$00	35,2	–	3 048 256 050$00	49,1	–	– 388 156 950$00	– 11,3	66,7
003	Serviços autónomos	2 664 849 000$00	27,3	–	1 973 843 500$00	31,8	–	– 691 005 500$00	– 25,9	74,1
004	Administração local — Continente	126 700 000$00	1,3	–	226 717 773$00	3,6	–	100 017 773$00	78,9	178,9
005	Administração local — Regiões Autónomas	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
006	Segurança social	3 496 317 000$00	35,8	–	915 439 982$00	14,7	–	– 2 580 877 018$00	– 73,8	26,2
007	Regiões Autónomas	50 000 000$00	0,5	–	49 570 005$00	0,8	–	– 429 995$00	– 0,9	99,1

Capítulo — Grupo — Artigo	Designação das receitas	Previsão			Execução			Diferença		Taxa de execução (percentagem)
		Valor	Estrutura		Valor	Estrutura		Valor	Percentagem	
			Artigo	Grupo		Artigo	Grupo			
03	Administrações privadas	*103 514 000$00*	–	*0,4*	*356 659 918$00*	–	*2,0*	*253 145 918$00*	*244,6*	*344,6*
001	Instituições particulares	103 514 000$00	100,0	–	356 659 918$00	100,0	–	253 145 918$00	244,6	344,6
04	Instituições de crédito	*28 500 000$00*	–	*0,1*	*9 434 495$50*	–	*0,1*	– *19 065 504$50*	– *66,9*	*33,1*
001	Instituições públicas, equiparadas ou participadas	6 000 000$00	21,1	–	1 867 664$00	19,8	–	– 4 132 336$00	– 68,9	31,1
002	Outras instituições de crédito	22 500 000$00	78,9	–	7 566 831$50	80,2	–	– 14 933 168$50	– 66,4	33,6
05	Empresas de seguros	*17 000 000$00*	–	*0,1*	*4 584 091$00*	–	*0,1*	– *12 415 909$00*	– *73,0*	*27,0*
001	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	9 000 000$00	52,9	–	3 484 972$00	76,0	–	– 5 515 028$00	– 61,3	38,7
002	Empresas privadas	8 000 000$00	47,1	–	1 099 119$00	24,0	–	6 900 881$00	– 86,3	13,7
06	Famílias	*319 890 000$00*	–	*1,3*	*636 827 985$00*	–	*3,6*	*316 937 985$00*	*99,1*	*199,1*
001	Particulares	319 890 000$00	100,0	–	636 827 985$00	100,0	–	316 937 985$00	99,1	199,1
07	Exterior	*15 220 803 000$00*	–	*59,5*	*10 185 235 630$00*	–	*58,3*	– *5 035 567 370$00*	– *33,1*	*66,9*
001	Comunidades Europeias	7 299 771 000$00	48,0	–	4 719 765 272$00	46,3	–	– 2 580 005 728$00	– 35,3	64,7
002	Outros	7 921 032 000$00	52,0	–	5 465 470 358$00	53,7	–	– 2 455 561 642$00	– 31,0	69,0
06	**Venda de bens e serviços correntes**	**59 936 750 000$00**	**–**	**100,0**	**41 483 304 916$00**	**–**	**100,0**	**– 18 453 445 084$00**	**– 30,8**	**69,2**
01	Venda de bens duradouros	*558 978 000$00*	–	*0,9*	*732 162 151$50*	–	*1,8*	*173 184 151$50*	*31,0*	*131,0*
001	Administrações públicas	3 005 000$00	0,5	–	– 29 441 871$50	– 4,0	–	– 32 446 871$50	– 99,9	0,1
002	Outros sectores	555 973 000$00	99,5	–	761 604 023$00	104,0	–	205 631 023$00	37,0	137,0
02	Venda de bens não duradouros	*13 515 211 000$00*	–	*22,5*	*9 136 206 702$50*	–	*22,0*	– *4 379 004 297$50*	– *32,4*	*67,6*
001	Publicações e impressos	3 278 295 000$00	24,3	–	2 346 979 671$00	25,7	–	– 931 315 329$00	– 28,4	71,6
002	Fardamentos e artigos pessoais	88 920 000$00	0,7	–	49 997 478$00	0,5	–	– 38 922 522$00	– 43,8	56,2
003	Recursos diversos	2 641 540 000$00	19,5	–	1 244 073 694$50	13,6	–	– 1 397 466 305$50	– 52,9	47,1
004	Bens inutilizados	2 500 000$00	0,1	–	112 237 572$00	1,2	–	109 737 572$00	4 389,5	4 489,5
005	Outos bens não duradouros	7 503 956 000$00	55,5	–	5 382 918 287$00	58,9	–	– 2 121 037 713$00	– 28,3	71,7
03	Serviços	*45 339 646 000$00*	–	*75,6*	*30 617 201 389$50*	–	*73,8*	– *14 722 444 610$50*	– *32,5*	*67,5*
001	Administrações públicas	12 538 671 000$00	27,7	–	4 277 588 860$00	14,0	–	– 8 261 082 140$00	– 65,9	34,1
002	Outros sectores	4 230 417 000$00	9,3	–	2 695 260 898$50	8,8	–	– 1 535 156 101$50	– 36,3	63,7
003	Serviços diversos	25 178 658 000$00	55,5	–	20 565 232 726$00	67,2	–	– 4 613 425 274$00	– 18,3	81,7
004	Serviços — Exterior	3 391 900 000$00	7,5	–	3 079 118 905$00	10,1	–	– 312 781 095$00	– 9,2	90,8
04	Rendas	*522 915 000$00*	–	*0,9*	*997 734 672$50*	–	*2,4*	*474 819 672$50*	*90,8*	*190,8*
001	Habitações	60 081 000$00	11,5	–	210 582 980$00	21,1	–	150 501 980$00	250,5	350,5
002	Edifícios	62 787 000$00	12,0	–	415 669 495$00	41,7	–	352 882 495$00	562,0	662,0
003	Outras	400 047 000$00	76,5	–	– 371 482 197$50	37,2	–	– 28 564 802$50	– 7,1	92,9

Capítulo — Grupo — Artigo	Designação das receitas	Previsão			Execução			Diferença		Taxa de execução (percentagem)
		Valor	Estrutura		Valor	Estrutura		Valor	Percentagem	
			Artigo	Grupo		Artigo	Grupo			
07	Outras receitas correntes	**17 412 741 000$00**	**–**	**100,0**	**9 625 175 125$50**	**–**	**100,0**	**– 7 787 565 874$50**	**– 44,7**	**55,3**
01	Outras receitas correntes	*17 412 741 000$00*	*–*	*100,0*	*9 625 175 125$50*	*–*	*100,0*	*– 7 787 565 874$50*	*– 44,7*	*55,3*
001	Produto da venda de valores desamoedados	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
002	Prémios e taxas por garantias de riscos	4 825 726 000$00	27,7	–	4 765 276 078$00	49,5	–	– 60 449 922$00	– 1,3	98,7
003	Lucros de amoedação	6 384 800 000$00	36,7	–	384 800 000$00	4,0	–	– 6 000 000 000$00	– 94,0	6,0
004	Excesso de vencimentos	–$–	0,0	–	32 447$00	0,1	–	32 447$00	0,0	0,0
005	Outras	6 202 215 000$00	35,6	–	4 475 066 600$50	46,5	–	– 1 727 148 399$50	– 27,8	72,2
	Total de receitas correntes	**4 388 435 479 000$00**	**–**	**–**	**4 316 167 730 089$40**	**–**	**–**	**– 72 267 748 910$60**	**– 1,6**	**98,4**
	Receitas de capital									
08	Venda de bens de investimento	**741 751 000$00**	**–**	**100,0**	**1 133 983 056$50**	**–**	**100,0**	**392 232 056$50**	**52,9**	**152**,9
01	Terrenos — Administrações públicas	*65 000 000$00*	*–*	*8,8*	*127 648 516$00*	*–*	*11,3*	*62 648 516$00*	*96,4*	*196,4*
001	Fundo de Regularização da Dívida Pública	–$–	0,0	–	23 220 133$00	18,2	–	23 220 133$00	0,0	0,0
002	Diversos — Desamortização de imóveis	65 000 000$00	100,0	–	104 428 383$00	81,8	–	39 428 383$00	60,7	160,7
02	Terrenos — Exterior	*–$–*	*–*	*0,0*	*–$–*	*–*	*0,0*	*–$–*	*0,0*	*0,0*
001	Terrenos — Exterior	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
03	Terrenos — Outros sectores	*43 000 000$00*	*–*	*5,8*	*82 817 658$00*	*–*	*7,3*	*39 817 658$00*	*92,6*	*192,6*
001	Terrenos — Outros sectores	43 000 000$00	100,0	–	82 817 658$00	100,0	–	39 817 658$00	92,6	192,6
04	Habitações — Administrações públicas	*–$–*	*–*	*0,0*	*–$–*	*–*	*0,0*	*–$–*	*0,0*	*0,0*
001	Habitações — Administrações públicas	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
05	Habitações — Exterior	*–$–*	*–*	*0,0*	*–$–*	*–*	*0,0*	*–$–*	*0,0*	*0,0*
001	Habitações — Exterior	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
06	Habitações — Outros sectores	*–$–*	*–*	*0,0*	*–$–*	*–*	*0,0*	*–$–*	*0,0*	*0,0*
001	Habitações — Outros sectores	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
07	Edifícios — Administrações públicas	*77 000 000$00*	*–*	*10,4*	*683 982 653$00*	*–*	*60,3*	*606 982 653$00*	*788,3*	*888,3*
001	Fundo de Regularização da Dívida Pública	3 000 000$00	3,9	–	11 285 085$00	1,6	–	8 285 085$00	276,2	376,2
002	Diversos — Desamortização de imóveis	74 000 000$00	96,1	–	672 697 568$00	98,4	–	598 697 568$00	809,1	909,1
08	Edifícios — Exterior	*–$–*	*–*	*0,0*	*–$–*	*–*	*0,0*	*–$–*	*0,0*	*0,0*
001	Edifícios — Exterior	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
09	Edifícios — Outros sectores	*–$–*	*–*	*0,0*	*–$–*	*–*	*0,0*	*–$–*	*0,0*	*0,0*
001	Edifícios — Outros sectores	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0

Capítulo — Grupo — Artigo	Designação das receitas	Previsão			Execução			Diferença		Taxa de execução (percentagem)
		Valor	Estrutura		Valor	Estrutura		Valor	Percentagem	
			Artigo	Grupo		Artigo	Grupo			
10	Outros bens de investimento — Administrações públicas	*112 100 000$00*	–	*15,1*	*126 021 966$00*	–	*11,1*	*13 921 986$00*	*12,4*	*112,4*
001	Fundo de Regularização da Dívida Pública	10 000 000$00	8,9	–	81 908 887$00	65,0	–	71 908 887$00	719,1	819,1
002	Diversos — Desamortização de semoventes	102 100 000$00	91,1	–	44 113 099$00	35,0	–	– 57 986 901$00	– 56,8	43,2
11	Outros bens de investimento — Exterior	*–$–*	–	*0,0*	*–$–*	–	*0,0*	*–$–*	*0,0*	*0,0*
001	Outros bens de investimento — Exterior	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
12	Outros bens de investimento — Outros sectores	*444 651 000$00*	–	*59,9*	*113 512 243$50*	–	*10,0*	– *331 138 756$50*	– *74,5*	*25,5*
001	Outros bens de investimento — Outros sectores	444 651 000$00	100,0	–	113 512 243$50	100,0	–	– 331 138 756$50	– 74,5	25,5
09	**Transferências**	**66 739 205 000$00**	**–**	**100,0**	**35 103 878 774$00**	**–**	**100,0**	**– 31 635 326 226$00**	**– 47,4**	**52,6**
01	Sociedades e quase sociedades não financeiras	*652 638 000$00*	–	*1,0*	*219 197 384$50*	–	*0,6*	– *433 440 615$50*	– *66,4*	*33,6*
001	Empresas públicas, equiparadas ou participadas	367 588 000$00	56,3	–	15 876 529$00	7,2	–	– 351 711 471$00	– 95,7	64,3
002	Empresa privadas	285 050 000$00	43,7	–	203 320 855$50	92,8	–	– 81 729 144$50	– 28,7	77,3
02	Administrações públicas	*9 797 047 000$00*	–	*14,7*	*4 158 814 190$00*	–	*11,8*	– *5 638 232 810$00*	– *57,6*	*42,4*
001	Estado (CGE)	25 000 000$00	0,3	–	–$–	0,0	–	– 25 000 000$00	0,0	0,0
002	Fundos autónomos	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
003	Serviços autónomos	5 800 000$00	0,1	–	183 586 969$00	4,4	–	177 786 969$00	3 065,3	3 165,3
004	Administração local — Continente	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
005	Administração local — Regiões Autónomas	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
006	Segurança social	9 766 247 000$00	99,7	–	3 975 227 221$00	95,6	–	– 5 791 019 779$00	– 59,3	40,7
03	Administrações privadas	*200 000 000$00*	–	*0,3*	*314 694 015$00*	–	*0,9*	*114 694 015$00*	*57,3*	*157,3*
001	Administrações privadas	200 000 000$00	100,0	–	314 694 015$00	100,0	–	114 694 015$00	57,3	157,3
04	Instituições de crédito	*–$–*	–	*0,0*	*–$–*	–	*0,0*	*–$–*	*0,0*	*0,0*
001	Instituições públicas, equiparadas ou participadas	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
002	Outras instituições de crédito	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
05	Empresas de seguros	*–$–*	–	*0,0*	*–$–*	–	*0,0*	*–$–*	*0,0*	*0,0*
001	Empresas de seguros	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
06	Famílias	*365 490 000$00*	–	*0,5*	*279 210 066$50*	–	*0,8*	– *86 279 933$50*	– *23,6*	*76,4*
001	Particulares	365 490 000$00	100,0	–	279 210 066$50	100,0	–	– 86 279 933$50	– 23,6	76,4
07	Exterior — CE	*55 714 399 000$00*	–	*83,5*	*30 119 658 722$00*	–	*85,8*	– *25 594 740 278$00*	– *45,9*	*54,1*
001	Comunidades Europeias	55 714 399 000$00	100,0	–	30 119 658 722$00	100,0	–	– 25 594 740 278$00	– 45,9	54,1
08	Exterior — Outros	*9 631 000$00*	–	*0,1*	*12 304 396$00*	–	*0,1*	*2 673 396$00*	*27,8*	*127,8*
001	Estrangeiro	9 631 000$00	100,0	–	12 304 396$00	100,0	–	2 673 396$00	27,8	127,8
002	Macau	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0

Capítulo — Grupo — Artigo	Designação das receitas	Previsão			Execução			Diferença		Taxa de execução (percentagem)
		Valor	Estrutura		Valor	Estrutura		Valor	Percentagem	
			Artigo	Grupo		Artigo	Grupo			
10	Activos financeiros	**830 534 837 000$00**	**–**	**100,0**	**838 552 893 642$50**	**–**	**100,0**	**8 018 056 642$50**	**1,0**	**101,0**
01	Títulos a curto prazo — Administrações públicas	–$–	–	*0,0*	–$–	–	*0,0*	–$–	*0,0*	*0,0*
001	Títulos a curto prazo — Administrações públicas	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
01	Títulos a curto prazo — Administrações públicas	–$–	–	*0,0*	–$–	–	*0,0*	–$–	*0,0*	*0,0*
001	Títulos a curto prazo — Administrações públicas	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
02	Títulos a curto prazo — Exterior	–$–	–	*0,0*	–$–	–	*0,0*	–$–	*0,0*	*0,0*
001	Títulos a curto prazo — Exterior	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
03	Títulos a curto prazo — Outros sectores	–$–	–	*0,0*	–$–	–	*0,0*	–$–	*0,0*	*0,0*
001	Títulos a curto prazo — Outros sectores	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
04	Títulos a médio e a longo prazos — Administrações públicas	–$–	–	*0,0*	*15 511 000$00*	–	*0,1*	*15 511 000$00*	*0,0*	*0,0*
001	Estado (CGE)	–$–	0,0	–	15 511 000$00	100,0	–	15 511 000$00	0,0	0,0
002	Fundos autónomos	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
003	Serviços autónomos	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
05	Títulos a médio e a longo prazos — Exterior	–$–	–	*0,0*	*292 405 430$00*	–	*0,1*	*292 405 430$00*	*0,0*	*0,0*
001	Títulos a médio e a longo prazos — Exterior	–$–	0,0	–	292 405 430$00	100,0	–	292 405 430$00	0,0	0,0
06	Títulos a médio e a longo prazos — Outros sectores	*520 000 000$00*	–	*1,0*	*542 792 251$00*	–	*0,1*	*22 792 251$00*	*4,4*	*104,4*
001	Sociedades e quase sociedades não financeiras	520 000 000$00	100,0	–	542 792 251$00	100,0	–	22 792 251$00	4,4	104,4
002	Instituições de crédito	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
07	Títulos de participação — Exterior	–$–	–	*0,0*	–$–	–	*0,0*	–$–	*0,0*	*0,0*
001	Títulos de participação — Exterior	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
08	Títulos de participação — Outros sectores	–$–	–	*0,0*	–$–	–	*0,0*	–$–	*0,0*	*0,0*
001	Títulos de participação — Outros sectores	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
09	Empréstimos a curto prazo — Administrações públicas	–$–	–	*0,0*	–$–	–	*0,0*	–$–	*0,0*	*0,0*
001	Empréstimos a curto prazo — Administrações públicas	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
10	Empréstimos a curto prazo — Exterior	–$–	–	*0,0*	–$–	–	*0,0*	–$–	*0,0*	*0,0*
001	Empréstimos a curto prazo — Exterior	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
11	Empréstimos a curto prazo — Outros sectores	*9 000 000$00*	–	*0,1*	*16 722 998$00*	–	*0,1*	*7 722 998$00*	*85,8*	*185,8*
001	Particulares	9 000 000$00	100,0	–	16 722 998$00	100,0	–	7 722 998$00	85,8	185,8

Capítulo — Grupo — Artigo	Designação das receitas	Previsão			Execução			Diferença		Taxa de execução (percentagem)
		Valor	Estrutura		Valor	Estrutura		Valor	Percentagem	
			Artigo	Grupo		Artigo	Grupo			
12	Empréstimos a médio e a longo prazos — Administrações públicas	*333 634 000$00*	–	*0,1*	*1 144 769 733$00*	–	*0,1*	*811 135 733$00*	– *243,1*	*343,1*
001	Fundos autónomos	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
002	Serviços autónomos	244 504 000$00	73,3	–	1 041 139 663$00	90,9	–	796 635 663$00	325,8	425,8
003	Administração local — Continente	89 130 000$00	26,7	–	92 062 684$00	8,0	–	2 932 684$00	3,3	103,3
004	Administração local — Regiões Autónomas	–$–	0,0	–	11 567 386$00	1,0	–	11 567 386$00	0,0	0,0
005	Segurança social	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
006	Regiões Autónomas	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
13	Empréstimos a médio e a longo prazos — Exterior	*518 726 000$00*	–	*0,1*	*1 850 889 384$00*	–	*0,2*	*1 332 163 384$00*	*256,8*	*356,8*
001	Amortizações diversas	518 726 000$00	100,0	–	1 850 889 384$00	100,0	–	1 332 163 384$00	256,8	356,8
14	Empréstimos a médio e a longo prazos — Outros sectores	*1 577 993 000$00*	–	*0,2*	*4 733 251 263$50*	–	*0,6*	*3 155 258 263$50*	*200,0*	*300,0*
001	Sociedades e quase sociedades não financeiras	1 107 591 000$00	70,2	–	4 232 768 485$00	89,4	–	3 125 177 485$00	282,2	382,2
002	Instituições de crédito	470 402 000$00	29,8	–	500 482 778$50	10,6	–	30 080 778$50	6,4	106,4
15	Outros activos financeiros	*827 575 484 000$00*	–	*99,6*	*829 956 551 583$00*	–	*99,0*	*2 381 067 583$00*	*0,3*	*100,3*
001	Alienação de partes sociais de empresas	826 000 000 000$00	99,8	–	825 873 119 294$00	99,5	–	– 126 880 706$00	0,0	100,0
002	Recuperação de créditos garantidos	917 426 000$00	0,1	–	3 474 553 674$00	0,4	–	2 557 127 674$00	278,7	378,7
003	Diversos	658 058 000$00	0,1	–	608 878 615$00	0,1	–	– 49 179 385$00	– 7,5	92,5
11	**Passivos financeiros**	**5 597 572 044 000$00**	**–**	**100,0**	**4 502 288 941 377$10**	**–**	**100,0**	**– 1 095 283 102 622$90**	**– 19,6**	**80,4**
03	Títulos a curto prazo — Outros sectores	*2 900 000 000 000$00*	–	*51,8*	*2 342 093 213 880$00*	–	*52,0*	*– 557 906 786 120$00*	*– 19,2*	*80,8*
001	Títulos a curto prazo — Outros sectores	2 900 000 000 000$00	100,0	–	2 342 093 213 880$00	100,0	–	– 557 906 786 120$00	– 19,2	80,8
05	Títulos a médio e a longo prazos — Exterior	*250 000 000 000$00*	–	*4,5*	*413 908 306 947$00*	–	*9,2*	*163 908 306 947$00*	*65,6*	*165,6*
001	Crédito externo	250 000 000 000$00	100,0	–	413 908 306 947$00	100,0	–	163 908 306 947$00	65,6	165,6
06	Títulos a médio e a longo prazos — Outros sectores	*2 217 572 044 000$00*	–	*39,6*	*1 516 287 420 550$10*	–	*33,7*	*– 701 284 623 449$90*	*– 81,6*	*68,4*
001	Crédito interno	2 217 572 044 000$00	100,0	–	1 516 287 420 550$10	100,0	–	– 701 284 623 449$90	– 31,6	68,4
08	Empréstimos a curto prazo — Exterior	*230 000 000 000$00*	–	*41,1*	*230 000 000 000$00*	–	*5,1*	*–$–*	*0,0*	*100,0*
001	Empréstimos a curto prazo — Exterior	230 000 000 000$00	100,0	–	230 000 000 000$00	100,0	–	–$–	0,0	100,0
10	Empréstimos a médio e a longo prazos — Administrações públicas	*–$–*	–	*0,0*	*–$–*	–	*0,0*	*–$–*	*0,0*	*0,0*
001	Fundo de Regularização da Dívida Pública	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–	0,0	0,0
12	Outras receitas de capital	43 377 332 000$00	–	100,0	31 048 756 982$00	–	100,0	– 12 328 575 018$00	– 28,4	71,6
01	Outras receitas de capital	*43 377 332 000$00*	–	*100,0*	*31 048 756 982$oo*	–	*100,0*	*– 12 328 575 018$00*	*– 28,4*	*71,6*
001	Saldo da gerência anterior	12 877 332 000$00	29,7	–	15 406 133 742$00	49,6	–	2 528 801 742$00	19,6	119,5

Capítulo — Grupo — Artigo	Designação das receitas	Previsão			Execução			Diferença			Taxa de execução (percentagem)
		Valor	Estrutura		Valor	Estrutura		Valor	Percentagem		
			Artigo	Grupo		Artigo	Grupo				
002	Mais-valias resultantes da colocação de títulos da dívida pública	30 500 000 000$00	70,3	–	15 642 623 240$00	50,4	–	– 14 857 376 760$00	–	48,7	51,3
	Total de receitas de capital	**6 538 965 169 000$00**	**–**	**–**	**5 408 128 453 832$10**	**–**	**–**	**– 1 130 836 715 167$90**	**–**	**17,3**	**82,7**
	Recursos próprios comunitários										
13	Recursos próprios comunitários	**36 229 815 000$00**	**–**	**100,0**	**34 536 299 794$00**	**–**	**100,0**	**– 1 693 515 206$00**	**–**	**4,7**	**95,3**
01	*Recursos próprios tradicionais*	*36 229 800 000$00*	*–*	*100,0*	*34 536 285 451$00*	*–*	*100,0*	*– 1 693 514 549$00*	*–*	*4,7*	*95,3*
001	Direitos aduaneiros de importação	27 295 000 000$00	75,3	–	26 524 624 869$00	76,8	–	– 770 375 131$00	–	2,8	97,2
002	Direitos niveladores agrícolas	8 820 000 000$00	24,3	–	7 934 400 774$00	23,0	–	– 885 599 226$00	–	10,0	90,0
003	Quotização sobre açúcar e isoglucose	114 800 000$00	0,3	–	77 259 808$00	0,2	–	– 37 540 192$00	–	32,7	67,3
02	*Outras receitas comunitárias*	*15 000$00*	*–*	*0,1*	*14 343$00*	*–*	*0,1*	*– 657$00*	*–*	*4,4*	*95,6*
001	Monitores compensatórios monetários cobrados sobre as trocas Intercomu	15 000$00	100,0	–	14 343$00	100,0	–	– 657$00	–	4,4	96,6
002	Cauções cobradas nos termos da Decisão n.º 3717/83/CECA	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–		0,0	0,0
003	Recursos diversos	–$–	0,0	–	–$–	0,0	–	–$–		0,0	0,0
	Total dos recursos comunitários	**36 229 815 000$00**	**–**	**–**	**34 536 299 794$00**	**–**	**–**	**– 1 693 515 206$00**	**–**	**4,7**	**95,3**
	Reposições não abatidas nos pagamentos										
14	Reposições não abatidas nos pagamentos	**94 426 295 000$00**	**–**	**100,0**	**108 948 740 986$00**	**–**	**100,0**	**14 522 445 986$00**		**15,4**	**115,4**
01	*Reposições não abatidas nos pagamentos*	*94 426 295 000$00*	*–*	*100,0*	*108 948 740 986$00*	*–*	*100,0*	*14 522 445 986$00*		*15,4*	*115,4*
001	Reposições não abatidas nos pagamentos	94 426 295 000$00	100,0	–	108 948 740 986$00	100,0	–	14 522 445 986$00		15,4	115,4
	Total de reposições não abatidas nos pagamentos	**94 426 295 000$00**	**–**	**–**	**108 948 740 986$00**	**–**	**–**	**14 522 445 986$00**		**15,4**	**115,4**
	Contas de ordem										
15	Contas de ordem	**134 248 270 000$00**	**–**	**100,0**	**87 993 403 559$00**	**–**	**100,0**	**– 46 254 866 441$00**	**–**	**34,5**	**65,5**
01	*Encargos Gerais da Nação*	*12 978 953 000$00*	*–*	*9,7*	*10 635 406 436$00*	*–*	*12,1*	*– 2 243 546 564$00*	*–*	*18,1*	*81,9*
001	Tribunal de Contas	1 633 432 000$00	12,6	–	1 307 108 905$00	12,3	–	– 326 323 095$00	–	20,0	80,0
002	Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros	698 724 000$00	5,4	–	430 076 215$00	4,0	–	– 268 647 785$00	–	38,4	61,6
003	Serviço Nacional de Protecção Civil	600 000 000$00	4,6	–	576 426 323$00	5,4	–	– 23 573 677$00	–	3,9	96,1
004	Instituto do Desporto	10 046 797 000$00	77,4	–	8 321 794 993$00	78,2	–	– 1 725 002 007$00	–	17,2	82,8

Capítulo — Grupo — Artigo	Designação das receitas	Previsão			Execução			Diferença		Taxa de execução (percentagem)
		Valor	Estrutura		Valor	Estrutura		Valor	Percentagem	
			Artigo	Grupo		Artigo	Grupo			
02	*Defesa Nacional*	*8 679 490 000$00*	*–*	*6,5*	*6 303 557 716$00*	*–*	*7,2*	*– 2 375 932 284$00*	*– 27,4*	*72,6*
001	Arsenal do Alfeite	7 931 290 000$00	91,4	–	5 599 757 716$00	88,8	–	– 2 331 532 284$00	– 29,4	70,6
002	Instituto Hidrográfico	748 200 000$00	8,6	–	703 800 000$00	11,2	–	– 44 400 000$00	– 5,9	94,1
03	*Negócios Estrangeiros*	*63 950 000$00*	*–*	*0,1*	*55 684 169$00*	*–*	*0,1*	*– 8 265 831$00*	*– 12,9*	*87,1*
001	Instituto Camões	63 950 000$00	100,0	–	55 684 169$00	100,0	–	– 8 265 831$00	– 12,9	87,1
05	*Administração Interna*	*6 934 400 000$00*	*–*	*5,2*	*5 664 546 218$00*	*–*	*6,4*	*– 1 269 853 782$00*	*– 18,3*	*81,7*
001	Serviço Nacional de Bombeiros	6 934 400 000$00	100,0	–	5 664 546 218$00	100,0	–	– 1 269 853 782$00	– 18,3	81,7
06	*Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território*	*17 741 380 000$00*	*–*	*13,2*	*16 227 448 272$00*	*–*	*18,4*	*– 1 513 931 728$00*	*– 8,5*	*91,5*
001	Centro de Estudos e Formação Autárquica	205 473 000$00	1,2	–	62 242 390$00	0,4	–	– 143 230 610$00	– 69,7	30,3
002	Laboratório Nacional de Engenharia Civil	2 658 120 000$00	15,0	–	2 262 832 853$00	13,9	–	– 395 287 147$00	– 14,9	85,1
003	Junta Autónoma de Estradas	10 415 902 000$00	58,7	–	10 415 902 000$00	64,2	–	–$–	0,0	100,0
004	Juntas Autónomas dos Portos	4 461 885 000$00	25,1	–	3 486 471 029$00	21,5	–	– 975 413 971$00	– 21,9	78,1
07	*Justiça*	*840 722 000$00*	*–*	*0,6*	*499 552 565$00*	*–*	*0,6*	*– 341 169 435$00*	*– 40,6*	*59,4*
001	Instituto de Reinserção Social	660 722 000$00	78,6	–	389 211 539$00	77,9	–	– 271 510 461$00	– 41,1	58,9
002	Instituto de Medicina Legal de Lisboa	90 000 000$00	10,7	–	37 095 500$00	7,4	–	– 52 904 500$00	– 58,8	41,2
003	Instituto de Medicina Legal do Porto	45 000 000$00	5,4	–	44 261 000$00	8,9	–	– 739 000$00	– 1,6	98,4
004	Instituto de Medicina Legal de Coimbra	45 000 000$00	5,4	–	28 984 526$00	5,8	–	– 16 015 474$00	– 35,6	64,4
08	*Economia*	*47 795 908 000$00*	*–*	*35,6*	*23 670 585 198$00*	*–*	*26,9*	*– 24 125 322 802$00*	*– 50,5*	*49,5*
001	Instituto Nacional de Engenharia e Tecnologia Industrial	1 535 000 000$00	3,2	–	1 519 526 627$00	6,4	–	– 15 473 373$00	– 1,0	99,0
002	Instituto Geológico e Mineiro	1 641 928 000$00	3,4	–	1 230 011 212$00	5,2	–	– 411 916 788$00	– 25,1	74,9
003	Instituto Nacional da Propriedade Industrial	1 658 800 000$00	3,5	–	1 036 374 399$00	4,4	–	– 622 425 601$00	– 37,5	62,5
004	Fundo de Turismo	41 785 000 000$00	87,4	–	18 900 000 000$00	79,8	–	– 22 885 000 000$00	– 54,8	45,2
005	Direcção-Geral de Turismo	220 000 000$00	0,5	–	219 471 000$00	0,9	–	– 529 000$00	– 0,2	99,8
006	Instituto Nacional de Formação Turística	905 000 000$00	1,9	–	715 201 960$00	3,0	–	– 189 798 040$00	– 21,0	79,0
007	Escola Superior de Hotelaria e Turismo do Estoril	50 180 000$00	0,1	–	50 000 000$00	0,2	–	– 180 000$00	– 0,4	99,6
09	*Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas*	*2 232 442 000$00*	*–*	*1,7*	*1 196 182 453$00*	*–*	*1,4*	*– 1 036 259 547$00*	*– 46,4*	*53,6*
001	Instituto Nacional de Investigação Agrária	2 187 442 000$00	98,0	–	1 171 282 453$00	97,9	–	– 1 016 159 547$00	– 46,5	53,5
002	Instituto da Vinha e do Vinho	45 000 000$00	2,0	–	24 900 000$00	2,1	–	– 20 100 000$00	– 44,7	55,3
10	*Educação*	*19 734 938 000$00*	*–*	*14,7*	*15 484 718 850$00*	*–*	*17,6*	*– 4 250 219 150$00*	*– 21,5*	*78,5*
001	Editorial do Ministério da Educação	1 375 614 000$00	7,0	–	790 000 000$00	5,1	–	– 585 614 000$00	– 642,0	57,4
002	Estádio Universitário de Lisboa	180 000 000$00	0,9	–	145 373 688$00	0,9	–	– 34 626 312$00	– 19,2	80,8
003	Escolas Profissionais Públicas	165 130 000$00	0,8	–	115 274 268$00	0,7	–	– 49 855 732$00	– 30,2	69,8
004	Universidade Aberta	732 595 000$00	3,7	–	582 144 797$00	3,8	–	– 150 450 203$00	– 20,5	79,5
005	Universidade dos Açores	159 750 000$00	0,8	–	117 447 260$00	0,8	–	– 42 302 740$00	– 26,5	73,5

Capítulo — Grupo — Artigo	Designação das receitas	Previsão			Execução			Diferença		Taxa de execução (percentagem)
		Valor	Estrutura		Valor	Estrutura		Valor	Percentagem	
			Artigo	Grupo		Artigo	Grupo			
006	Universidade do Algarve	215 000 000$00	1,1	–	201 804 072$00	1,3	–	– 13 195 928$00	– 6,1	93,9
007	Universidade de Aveiro	387 500 000$00	2,0	–	369 214 062$00	2,4	–	– 18 285 938$00	– 4,7	95,3
008	Universidade da Beira Interior	297 882 000$00	1,5	–	200 000 000$00	1,3	–	– 97 882 000$00	– 32,9	87,1
009	Universidade de Coimbra	1 240 000 000$00	6,3	–	608 265 334$00	3,9	–	– 631 734 666$00	– 50,9	49,1
010	Universidade de Coimbra — Faculdade de Ciências e Tecnologia	279 500 000$00	1,4	–	229 456 676$00	1,5	–	– 50 043 324$00	– 17,9	82,1
011	Universidade de Évora	399 500 000$00	2,0	–	356 054 000$00	2,3	–	– 43 446 000$00	– 10,9	89,1
012	Universidade de Lisboa	764 745 000$00	3,9	–	614 285 769$00	4,0	–	– 150 459 231$00	– 19,7	80,3
013	Universidade da Madeira	43 750 000$00	0,2	–	43 750 000$00	0,3	–	–$–	0,0	100,0
014	Universidade do Minho	1 158 000 000$00	5,9	–	1 146 921 386$00	7,4	–	– 11 078 614$00	– 1,0	99,0
015	Universidade Nova de Lisboa	868 783 000$00	4,4	–	729 474 512$00	4,7	–	– 139 308 488$00	– 16,0	84,0
016	Universidade do Porto	1 787 330 000$00	9,1	–	1 025 190 208$00	6,6	–	– 762 139 792$00	– 42,6	57,4
017	Universidade Técnica de Lisboa	964 785 000$00	4,9	–	644 743 741$00	4,2	–	– 320 041 259$00	– 33,2	66,8
018	Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro	230 000 000$00	1,2	–	190 197 988$00	1,2	–	– 39 802 012$00	– 17,3	82,7
019	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa	361 159 000$00	1,8	–	354 543 199$00	2,3	–	– 6 615 801$00	– 1,8	98,2
020	Institutos Politécnicos	2 583 104 000$00	13,1	–	2 129 803 149$00	13,8	–	– 453 300 851$00	– 17,5	82,5
021	Serviços de Acção Social das Universidades	4 671 972 000$00	23,7	–	4 147 649 773$00	26,8	–	– 524 322 227$00	– 11,2	88,8
022	Serviços de Acção Social dos Institutos Politécnicos	868 839 000$00	4,4	–	743 124 968$00	4,8	–	– 125 714 032$00	– 14,5	85,5
11	*Saúde*	*12 537 487 000$00*	*–*	*9,3*	*4 721 142 767$00*	*–*	*5,4*	*– 7 816 344 233$00*	*– 62,3*	*37,7*
001	Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde	200 000 000$00	1,6	–	149 298 767$00	3,2	–	– 50 701 233$00	– 25,4	74,6
002	Instituto Nacional de Emergência Médica	10 758 267 000$00	85,8	–	2 992 624 000$00	63,4	–	– 7 765 643 000$00	– 72,2	27,8
003	Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento	1 572 900 000$00	12,5	–	1 572 900 000$00	33,3	–	–$–	0,0	100,0
004	Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo	4 000 000$00	0,1	–	4 000 000$00	0,1	–	–$–	0,0	100,0
005	Administração Regional de Saúde do Norte	2 320 000$00	0,1	–	2 320 000$00	0,1	–	–$–	0,0	100,0
14	*Ambiente*	*292 402 000$00*	*–*	*0,2*	*292 402 000$00*	*–*	*0,3*	*–$–*	*0,0*	*100,0*
001	Instituto da Conservação da Natureza	292 402 000$00	100,0	–	292 402 000$00	100,0	–	–$–	0,0	100,0
15	*Cultura*	3 954 043 000$00	–	2,9	2 996 172 554$00	–	3,4	– 957 870 446$00	– 24,2	75,8
001	Delegação Regional do Algarve	6 000 000$00	0,2	–	2 708 745$00	0,1	–	– 3 291 255$00	– 54,9	45,1
002	Instituto Português do Património Arquitectónico e Arqueológico	310 000 000$00	7,8	–	310 000 000$00	10,3	–	–$–	0,0	100,0
003	Instituto Português de Arte Cinematográfica e Audiovisual	2 151 216 000$00	54,4	–	1 729 967 000$00	57,7	–	– 421 248 010$00	– 19,6	80,4
004	Cinemateca Portuguesa — Museu do Cinema	436 827 000$00	11,0	–	311 495 819$00	10,4	–	– 125 331 181$00	– 28,7	71,3
005	Companhia Nacional de Bailado	20 000 000$00	0,5	–	–$–	0,0	–	– 20 000 000$00	0,0	0,0
006	Instituto Português do Património Arquitectónico	1 030 000 000$00	26,0	–	642 000 000$00	21,4	–	– 388 000 000$00	– 37,7	62,3
16	*Ciência e da Tecnologia*	*462 155 000$00*	*–*	*0,3*	*246 004 361$00*	*–*	*0,3*	*– 216 150 639$00*	*– 46,8*	*53,2*
001	Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica	140 000 000$00	30,3	–	11 850 000$00	4,8	–	– 128 150 000$00	– 91,5	8,5

Capítulo — Grupo — Artigo	Designação das receitas	Previsão			Execução			Diferença		Taxa de execução (percentagem)
		Valor	Estrutura		Valor	Estrutura		Valor	Percentagem	
			Artigo	Grupo		Artigo	Grupo			
002	Instituto de Investigação Científica e Tropical	33 000 000$00	7,1	–	19 192 813$00	7,8	–	– 13 807 187$00	– 41,8	58,2
003	Instituto Tecnológico e Nuclear	219 155 000$00	47,4	–	214 961 548$00	87,4	–	– 4 193 452$00	– 1,9	98,1
004	Fundação para a Ciência e Tecnologia	70 000 000$00	15,1	–	–$–	0,0	–	– 70 000 000$00	0,0	0,0
	Total de contas de ordem	**134 248 270 000$00**	–	–	**87 993 403 559$00**	–	–	– **46 254 866 441$00**	– **34,5**	**65,5**
	Total das receitas	**11 192 305 028 000$00**	**–**	**–**	**9 955 774 628 260$50**	**–**	**–**	**–1 236 530 399 739$50**	**– 11,0**	**89,0**

ANEXO II

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 9.º do CIRC (listagem de beneficiários)

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do n.º 2 do artigo 9.º do CIRC publicados em *Diário da República*, 2.ª série, de 1997

Entidades beneficiárias	Categorias de rendimento	*Diários da República*
Centro Paroquial de Figueiró da Serra	C, E, F e G	N.º 2, de 03-01-97
Centro de Bem-Estar Infantil de Santo André	C, E, F e G	N.º 2, de 03-01-97
Casa do Povo de Aldeia Velha	C, E, F e G	N.º 2, de 03-01-97
O Casulo — Associação para o Desenvolvimento Sócio-Cultural da Zona Oeste de Évora	C, E, F e G	N.º 2, de 03-01-97
Lar de Nossa Senhora do Livramento	C, E, F e G	N.º 2, de 03-01-97
Acreditar — Associação de Pais e Amigos das Crianças com Cancro	C, E, F e G	N.º 2, de 03-01-97
Associação de Beneficência da Freguesia da Encarnação	C, E, F e G	N.º 29, de 04-02-97
Centro Social de Convívio de Reformados, Pensionistas e Idosos de Morelena	C, E, F e G	N.º 53, de 04-03-97
Fundação Portuguesa a Comunidade contra a Sida	C, E, F e G	N.º 99, de 29-04-97
Centro Social Cultural de Carreço	C, E, F e G	N.º 99, de 29-04-97
Centro de Assistência, Cultura e Recreio de Paços de Serra	C, E, F e G	N.º 99, de 29-04-97
Associação Unitária de Reformados, Pensionistas e Idosos da Freguesia de Montelavar	C, E, F e G	N.º 99, de 29-04-97
Centro Social Paroquial da Aldeia de São Francisco de Assis	C, E, F e G	N.º 99, de 29-04-97
Centro Juvenil Salesiano de Vendas Novas	C, E, F e G	N.º 99, de 29-04-97
Associação Sol-Nascente	C, E, F e G	N.º 113, de 16-05-97
Portugal Telecom — Associação de Cuidados de Saúde	C, E, F e G	N.º 130, de 06-06-97
Bibliomédia — Associação de Bibliotecas para a Cooperação	C, E, F e G	N.º 138, de 18-06-97
Associação Nacional de Afásicos	C, E, F e G	N.º 144, de 25-06-97
Obra o Nazareno	C, E, F e G	N.º 144, de 25-06-97
Santa Casa da Misericórdia de Mora	C	N.º 149, de 01-07-97
Associação para o Desenvolvimento Integral de Barrosas	C, E, F e G	N.º 149, de 01-07-97
Venerável Ordem Terceira de São Francisco de Campo Grande	C, E, F e G	N.º 149, de 01-07-97
Liga de Amigos do Hospital Distrital de Évora	C, E, F e G	N.º 149, de 01-07-97
Casa da Freguesia de Cedovim	C, E, F e G	N.º 149, de 01-07-97
ATT — Associação para Tratamento dos Tóxicos-Dependências	C, E, F e G	N.º 149, de 01-07-97
Associação de Voluntários de Acção Social de Vila Cortês da Serra	C, E, F e G	N.º 149, de 01-07-97
Associação de Solidariedade Social, Cultural e Recreativa dos Amigos de Santos Evos	C, E, F e G	N.º 149, de 01-07-97
Centro de Bem-Estar de Vale de Figueira	C, E, F e G	N.º 149, de 01-07-97
Santa Casa da Misericórdia de Oleiros	C, E, F e G	N.º 149, de 01-07-97
Fundação Aga Khan Portugal	C, E, F e G	N.º 155, de 08-07-97
Fundação Musical dos Amigos das Crianças	C, E, F e G	N.º 156, de 09-07-97
Associação Académica de Coimbra	C, E, F e G	N.º 161, de 15-07-97
Instituto de Psicologia das Relações Humanas	C, E, F e G	N.º 163, de 17-07-97
Centro de Actividade Infantil de Évora	C, E, F e G	N.º 163, de 17-07-97
Acredita — Associação de Solidariedade Social, Cultural, Recreativa e Desportiva de Travassós de Baixo	C, E, F e G	N.º 163, de 17-07-97 N.º 163, de 17-07-97
Associação de Idosos de Guadalupe	C, E, F e G	N.º 163, de 17-07-97
Associação de Idosos e Reformados do Bacêlo	C, E, F e G	N.º 163, de 17-07-97
Centro de Dia de São Silvestre de Escalos de Baixo	C, E, F e G	N.º 163, de 17-07-97
Lar Evangélico Nova Esperança	C, E, F e G	N.º 173, de 17-07-97
Associação de Amigos da Criança e da Família, Chão dos Meninos	C, E, F e G	N.º 179, de 29-07-97
Fundação Musical dos Amigos das Crianças	C, E, F e G	N.º 179, de 05-08-97
Centro Etnográfico da Gafanha da Nazaré	C, E, F e G	N.º 179, de 05-08-97
Centro Municipal de Cultura e Desenvolvimento de Vila Velha de Ródão	C, E, F e G	N.º 179, de 05-08-97
Coral — Évora	C, E, F e G	N.º 179, de 05-08-97
Banda Musical Progressiva de Vila Cova à Coelheira	C, E, F e G	N.º 179, de 05-08-97
Sociedade Recreativa e Musical Bingre Canelense	C, E, F e G	N.º 179, de 05-08-97
Coral Luísa Todi	C, E, F e G	N.º 179, de 05-08-97
Catraio — Centro Social de Catraia de Assequins	C, E, F e G	N.º 180, de 06-08-97
Beneficência Evangélica do Porto	C, E, F e G	N.º 180, de 06-08-97
Centro Social Paroquial de Santo Estêvão de Espinhosela	C, E, F e G	N.º 180, de 06-08-97
Associação de Dadores Benévolos de Sangue de Setúbal	C, E, F e G	N.º 180, de 06-08-97
União de Caridade Portuguesa Cáritas	C, E, F e G	N.º 180, de 06-08-97
Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários de Cuba	C, F e G	N.º 183, de 09-08-97
Junção do Bem	C, E, F e G	N.º 203, de 03-09-97
Santa Casa da Misericórdia de Cabrela	C, E, F e G	N.º 227, de 01-10-97
Fundação Rangel de Sampaio	C, E, F e G	N.º 233, de 08-10-97
ACATIM — Associação Comunitária de Apoio à Terceira Idade de Mouriscas	C, E, F e G	N.º 257, de 06-11-97
Balsa Nova — Associação Social, Cultural, Desportiva e Recreativa	C, E, F e G	N.º 257, de 06-11-97
Associação Cultural e Recreativa de Bouça Cova	C, E, F e G	N.º 257, de 06-11-97
Centro Social da Sagrada Família	C, E, F e G	N.º 257, de 06-11-97
Casa do Povo de Vendas Novas	C, E, F e G	N.º 257, de 06-11-97
Centro Social Paroquial de Pinheiro de Bemposta	C, E, F e G	N.º 257, de 06-11-97
Associação Loriguense de Apoio à Terceira Idade	C, E, F e G	N.º 257, de 06-11-97
Associação para o Desenvolvimento Social e Comunitário de Santarém	C, E, F e G	N.º 257, de 06-11-97
Associação de São Gonçalo de Torres Vedras	C, E, F e G	N.º 257, de 06-11-97
ANFQ — Associação Nacional de Fibrose Quística	C, E, F e G	N.º 257, de 06-11-97
Fundação Denise Lester	C, E, F e G	N.º 258, de 07-11-97

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 9.º do CIRC, publicados em *Diário da República,* 3.ª série, de 1997

Entidades beneficiárias	Categorias de rendimento	*Diários da República*
AMOS — Associação de Moselos	C, E, F e G	N.º 24, de 29-01-97
Instituto de Soldadura e Qualidade	E, F e G	N.º 153, de 05-07-97
Coro dos Pequenos Cantores de Coimbra	C, E, F e G	N.º 234, de 09-10-97
Associação Social, Cultural e Desportiva de Nesperido	C, E, F e G	N.º 241, de 17-10-97
IN-SITU — Associação Portuguesa de Cooperação	C, E, F e G	N.º 248, de 25-10-97
Sociedade Euterpe Alhandrense	C, E, F e G	N.º 251, de 29-10-97

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo dos artigos 39.º e 40.º do CIRC e do artigo 56.º do CIRS, publicados em *Diário da República,* 2.ª série, de 1997

Entidades beneficiárias	*Diários da República*	CIRC	CIRS
AM — Actual Média Sociedade de Telecomunicações, L.da — Projecto «Leitura de Livros por Telefone».	N.º 29, de 04-02-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Associação Acordar História Adormecida — Projecto «Exposição Bom Dia Medo».	N.º 30, de 05-02-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Círculo Pró-Música — Projecto «Actividades/96»	N.º 30, de 05-02-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Volta & Meia Representações, Promoções e Produções, L.da — Projecto «Praia Limpa Praia Segura — 1996».	N.º 30, de 05-02-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Volta & Meia Representações, Promoções e Produções, L.da — Projecto «Riscos e Rabiscos».	N.º 30, de 05-02-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Racal Clube — Projecto «22.º Salão Internacional de Arte Fotográfica do Algarve/96».	N.º 30, de 05-02-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Círculo Musical Português/Orquestra Sinfónica Juvenil — Projecto «Actividades para 1996».	N.º 30, de 05-02-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Projecto — Núcleo de Desenvolvimento Cultural — Projecto «Simpósio Artes em Granito 1996».	N.º 30, de 05-02-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Projecto «Música em Leiria — XIV Festival/96»	N.º 59, de 11-03-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Projecto Simpósio Medicina-Ensino — Humanismo de Homenagem ao Prof. Dr. Nuno R Grande	N.º 59, de 11-03-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Projecto «O Som Português»	N.º 59, de 11-03-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Projecto «VII Festival Internacional de Marionetas do Porto».	N.º 59, de 11-03-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Projecto «Intervenção Escultória de António Quina»	N.º 87, de 14-04-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Donativos das empresas REFRIGE, Shell Portuguesa, UNICER, Companhia de Seguros Império, Rank Xeroc, BCP, BP Portuguesa, Siemens, Dan Cake e Cabos Electro 98 à Exposição Mundial de 1998 e Sociedade Parque Expo 98.	N.º 87, de 14-04-97	N.º 4 do artigo 39.º	—
Projecto «Programa de Bolsas de Estudo para 1996-1997, da AR.CO» — Centro de Arte & Comunicação Visual.	N.º 93, de 21-04-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Projecto «Amigos da AR.CO» — Centro de Arte & Comunicação Visual.	N.º 93, de 21-04-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Projecto «Órgão de Tubos para a Sé Catedral de Leiria».	N.º 93, de 21-04-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Projecto «Colecção de Arte» da AR.CO — Centro de Arte & Comunicação Visual.	N.º 93, de 21-04-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Projecto «Raid das Quinas — Aventura Lusitana»	N.º 93, de 21-04-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Projecto «Riscos e Rabiscos — III Festival Nacional de Arte Infantil».	N.º 93, de 21-04-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Projecto «Puro Sangue — Mulheres»	N.º 93, de 21-04-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Projecto «Dom Sebastião»	N.º 93, de 21-04-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Projecto «Danças da Cidade/96»	N.º 93, de 21-04-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Donativos à Fundação Calouste Gulbenkian	N.º 180, de 06-08-97	N.º 3 do artigo 39.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Donativos à Associação Euro-Parques — Centro Económico e Cultural.	N.º 189, de 18-08-97	N.º 3 do artigo 39.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Donativos ao Conservatório Regional de Setúbal	N.º 226, de 30-09-97	N.º 3 do artigo 39.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Donativos ao Ecomuseu do Zêzere	N.º 252, de 30-10-97	N.º 3 do artigo 39.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Donativos à Fundação Luso-Brasileira para o Desenvolvimento do Mundo de Língua Portuguesa.	N.º 256, de 05-11-97	N.º 3 do artigo 39.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º

Entidades beneficiárias	*Diários da República*	CIRC	CIRS
Donativos à Fundação Mário Soares	N.º 256, de 05-11-97	N.º 3 do artigo 39.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Donativos à Colectividade Cultural e Recreativa de Santa Catarina.	N.º 256, de 05-11-97	N.º 3 do artigo 39.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
Donativos a projectos da Câmara Municipal de Lisboa.	N.º 256, de 05-11-97	N.os 1 e 2 do artigo 39.º e n.º 4 do artigo 40.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º
CEBI — Fundação para o Desenvolvimento Comunitário de Alverca.	N.º 262, de 12-11-97	N.os 2 e 3 do artigo 39.º	Alínea *b*) dos n.os 2 e 4 do artigo 56.º

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 36.º do EBF, publicado em *Diário da República*, 2.ª série, de 1997

	Diários da República
Empréstimo externo Republic of Portugal RFR 3 000 000 000, 5,625 per cent Bonds due 2007	N.º 83, de 09-04-97
Empréstimo externo «Republic of Portugal ITL 700 000 000 000, Step-down Euro-Tributary Bonds due 2007»	N.º 238, de 14-10-97
Empréstimo externo «Republic of Portugal ESP 12 000 000 000 — Six Issues of ESP 2 000 000 000 each	N.º 272, de 24-11-97
Empréstimo externo «Republic of Portugal NLG 1 000 000 000 Euro fungible-conversion Bonds due 2008»	N.º 272, de 24-11-97
Empréstimo externo «Republic of Portugal DEM 200 000 000 Schulschein Loan»	N.º 273, de 25-11-97
Empréstimo externo «The Autonomus Region of the Azores US $ 85 000 000 Floating Rate Fungible Notes Due 2006 with Amortising Swao»	N.º 281, de 05-12-97

Benefícios fiscais concedidos ao abrigo do artigo 49.º-A do EBF, publicados em *Diário da República*, 1.ª série-B, de 1997

	Diários da República
Resolução do Conselho de Ministros n.º 167/97, de 11-09 — Siemens/Matsushita	N.º 234, de 09-10-97
Resolução do Conselho de Ministros n.º 170/97, de 11-09 — Halla Climate	N.º 234, de 09-10-97

ANEXO III

Legislação sobre benefícios fiscais publicada em 1997

1 — Com implicações na receita estadual

A) No âmbito dos impostos sobre o rendimento

1) IRS:

Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro (*Diário da República*, n.º 299/96, 1.ª série-A, 3.º suplemento):

Artigo 30.º:

Donativos para fins sociais — Mecenato

Altera a redacção do artigo 39.º-A, aditado ao Código do Imposto pela Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março.

Donativos ao Estado e a outras entidades

Altera a redacção do artigo 40.º do Código do Imposto.

Quotizações a favor de associações empresariais

Adita ao Código do IRC o artigo 40.º-A, com a seguinte redacção:

1 — É considerado custo ou perda do exercício, para efeitos de determinação do lucro tributável, o valor correspondente a 150 % do total das quotizações pagas pelos associados a favor das associações empresariais em conformidade com os estatutos.

2 — O montante referido no número anterior não pode, contudo, exceder o equivalente a 2% do volume de negócios respectivo.

Artigo 47.º:

Contribuições das entidades patronais para regimes de segurança social

Altera o n.º 3 do artigo 20.º-A do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), elevando de 2000 para 2050 contos o limite das importâncias pagas ou colocadas à disposição de isenção de IRS, verificando-se o disposto na parte final do ponto 3 da alínea *c*) do n.º 3 do artigo 2.º do Código do Imposto.

Fundos de poupança-reforma

Altera o n.º 2 do artigo 21.º do EBF elevando de 400 000$ para 410 000$ o montante máximo que pode ser deduzido ao rendimento colectável relativamente aos valores aplicados no respectivo ano em planos individuais de poupança-reforma (PPR).

Transformação de sociedades por quotas em sociedades anónimas e ofertas públicas de aquisição de acções

Altera a redacção do artigo 35.º do EBF, estabelecendo que o conceito de «data de aquisição de acções» definido no citado preceito releva para efeitos do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de Novembro, da alínea *b*) do artigo 10.º do Código do IRS e do artigo 34.º do EBF.

Contas poupança-reformados

Altera a redacção do n.º 1 do artigo 39.º do EBF, elevando de 1739 para 1782 contos o limite do saldo das contas cujos juros beneficiam de isenção de IRS.

Conta emigrante

Altera a redacção do n.º 1 do artigo 40.º do EBF, estabelecendo que a taxa de IRS incidente sobre os juros de depósitos a prazo produzidos por conta emigrante é de 60% da taxa a que se refere a alínea *a*) do n.º 3 do artigo 74.º do Código do IRS.

Acordos e relações de cooperação

Adita um novo n.º 3 ao artigo 46.º do EBF, estabelecendo que o Ministro das Finanças pode, a requerimento dos interessados, conceder isenção de IRS às remunerações auferidas por militares e elementos das forças armadas de segurança deslocados no estrangeiro ao abrigo de acordos de cooperação técnico-militar celebrados pelo Estado Português e ao serviço deste, desde que reconhecido o interesse nacional.

Isenção de pessoal em missões de salvaguarda de paz

Adita ao EBF o artigo 42.º-A, com a seguinte redacção:

1 — Ficam isentos de IRS os militares e elementos das forças de segurança quanto às remunerações auferidas no desempenho de funções integradas em missões de carácter militar, efectuadas no estrangeiro, com objectivos humanitários ou destinados ao estabelecimento, consolidação ou manutenção da paz, ao serviço das Nações Unidas ou de outras organizações internacionais, independentemente da entidade que suporta as respectivas importâncias.

2 — O disposto no número anterior não prejudica o englobamento dos rendimentos isentos, para efeitos no artigo 72.º do Código do IRS e determinação da taxa aplicável ao restante rendimento colectável.

3 — O reconhecimento relativo ao preenchimento dos requisitos de isenção, quando necessário, é da competência do Ministro das Finanças.

Artigo 48.º:

Contas de poupança

O n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 382/89, de 6 de Novembro, passa a ter a seguinte redacção:

Benefícios fiscais e parafiscais

1 — Para efeitos do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), as entregas feitas em cada ano para depósito em conta poupança-habitação são dedutíveis ao rendimento colectável dos sujeitos passivos e até à sua concorrência como o limite máximo de 410 contos, desde que o saldo da conta poupança-habitação seja mobilizado para os fins previstos no n.º 1 do artigo 5.º

O n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 269/94, de 25 de Outubro, passa a ter a seguinte redacção:

1 — Para efeitos do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), as entregas feitas anualmente por cada condómino para depósito em conta poupança-condomínio podem ser dedutíveis ao seu rendimento na mesma percentagem ou permilagem que lhe corresponde o valor total do prédio até 1% do valor matricial deste, com o limite de 27 contos.

Decreto-Lei n.º 24/97, de 23 de Janeiro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 19/97, rectificado pela Declaração n.º 5-E/97, de 28 de Fevereiro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 50/97, suplemento):

Fundos de investimento

Estabelece o regime fiscal dos fundos de fundos, alterando o artigo 19.º do EBF.

Portaria n.º 83/97, de 4 de Fevereiro (*Diário da República,* 2.ª série-B, n.º 29):

Tributação dos rendimentos de títulos da dívida pública detidos por não residentes

Acrescenta à lista publicada através da Portaria n.º 377-A/94, de 15 de Junho, os empréstimos regulados pelas RCM n.os 4-A/97 e 4-D/97, de 2 de Janeiro, a emitir em 1997.

Resolução da Assembleia da República n.º 25/97 e Decreto do Presidente da República n.º 22/97, de 8 de Maio (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 106):

Convenção para evitar a dupla tributação e a evasão fiscal

Aprovam e ratificam a Convenção entre a República Portuguesa e a República da Coreia para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal em matéria de impostos sobre o rendimento.

Resolução da Assembleia da República n.º 26/97 e Decreto do Presidente da República n.º 23/97, de 9 de Maio (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 107):

Convenção para evitar a dupla tributação e a evasão fiscal

Aprovam e ratificam a Convenção entre a República Portuguesa e a República Checa para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal em matéria de impostos sobre o rendimento.

Despacho conjunto n.º 286/97, de 18 de Agosto (*Diário da República,* 2.ª série, n.º 203, de 3 de Setembro de 1997):

Abatimentos de donativos

Define determinadas orientações para efeitos do n.º 5 do artigo 56.º do CIRS.

Resolução da Assembleia da República n.º 57/97 e Decreto do Presidente da República n.º 60/97, de 9 de Setembro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 208):

Convenção para evitar a dupla tributação e a evasão fiscal

Aprovam e ratificam a Convenção entre a República Portuguesa e a República da Polónia para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal em matéria de impostos sobre o rendimento.

Resolução da Assembleia da República n.º 68/97 e Decreto do Presidente da República n.º 71/97, de 5 de Dezembro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 281):

Convenção para evitar a dupla tributação e a evasão fiscal

Aprovação e ratificação da Convenção entre a República Portuguesa e a República da Venezuela para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal em matéria de impostos sobre o rendimento.

Decreto-Lei n.º 367/97, de 23 de Dezembro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 295/97):

Fundos de investimento

Altera o artigo 19.º do EBF, alargando a tributação a todos os rendimentos obtidos por fundos de investimento.

Decreto-Lei n.º 377/97, de 24 de Dezembro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 296/97):

Fundação Aga Khan Portugal

Altera o Decreto-Lei n.º 27/96, de 30 de Março, que constituiu e reconheceu a Fundação Aga Khan Portugal e procedeu à aprovação dos respectivos Estatutos.

2) IRC:

Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 299/96, 3.º suplemento):

Artigo 30.º:

Cooperativas isentas

Os n.os 4 e 5 do artigo 11.º do Código do IRC, passam a ter a seguinte redacção:

4 — As cooperativas que sejam declaradas pessoas colectivas de utilidade pública gozam da isenção estabelecida na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 9.º, com as restrições e nos termos aí previstos.

5 — As cooperativas de solidariedade social gozam da isenção estabelecida na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 9.º, nos termos aí previstos.

Artigo 47.º:

Colectividades desportivas, de cultura e recreio

Altera a redacção do artigo 48.º do EBF, elevando de 1000 para 1250 contos o limite a que ficam sujeitos a isenção de IRC os rendimentos das colectividades desportivas, de cultura e recreio, abrangidas pelo artigo 10.º do Código do IRC.

Empresas de seguros

Revoga o artigo 30.º do EBF.

Artigo 49.º:

Crédito fiscal ao investimento

Prorroga relativamente ao investimento adicional relevante efectuado em 1997 e 1998 o regime do crédito fiscal ao investimento estabelecido no Decreto-Lei n.º 121/95, de 31 de Maio, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 200/96, de 18 de Outubro.

Decreto-Lei n.º 24/97, de 23 de Janeiro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 19/97, e Declaração de Rectificação n.º 5-E/97, de 28 de Fevereiro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 50/97, suplemento):

Fundos de investimento

Estabelecem o regime fiscal dos fundos de fundos, alterando o artigo 19.º do EBF.

Portaria n.º 83/97, de 4 de Fevereiro (*Diário da República,* 1.ª série-B, n.º 29):

Tributação dos rendimentos de títulos da dívida pública detidos por não residentes

Acrescenta à lista publicada através da Portaria n.º 377-A/94, de 15 de Junho, os empréstimos regulados pelas RCM n.os 4-A/97 e 4-D/97, de 2 de Janeiro, a emitir em 1997.

Portaria n.º 88/97, de 5 de Fevereiro (*Diário da República,* 1.ª série-B, n.º 30/97):

Crédito fiscal ao investimento

Fixa o elenco das regiões menos desenvolvidas para crédito fiscal ao investimento, por parte de micro e pequenas empresas.

Resolução da Assembleia da República n.º 25/97 e Decreto do Presidente da República n.º 22/97, de 8 de Maio (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 106):

Convenção para evitar a dupla tributação e a evasão fiscal

Aprovam e ratificam a Convenção entre a República Portuguesa e a República da Coreia para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal em matéria de impostos sobre o rendimento.

Resolução da Assembleia da República n.º 26/97 e Decreto do Presidente da República n.º 23/97, de 9 de Maio (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 107):

Convenção para evitar a dupla tributação e a evasão fiscal

Aprovam e ratificam a Convenção entre a República Portuguesa e a República Checa para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal em matéria de impostos sobre o rendimento.

Despacho conjunto n.º 286/97, de 18 de Agosto (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 203, de 3 de Setembro de 1997):

Abatimento de donativos

Define determinadas orientações para efeitos do n.º 2 do artigo 39.º-A do CIRC.

Resolução da Assembleia da República n.º 57/97 e Decreto do Presidente da República n.º 60/97, de 9 de Setembro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 208):

Convenção para evitar a dupla tributação e a evasão fiscal

Aprovam e ratificam a Convenção entre a República Portuguesa e a República da Polónia para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal em matéria de impostos sobre o rendimento.

Decreto-Lei n.º 292/97, de 22 de Outubro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 245/97):

Despesas com investigação e desenvolvimento (I & D)

Concede benefícios fiscais para o ano de 1997 aos sujeitos passivos de IRC que realizarem despesas com investigação e desenvolvimento.

Resolução da Assembleia da República n.º 68/97 e Decreto do Presidente da República n.º 71/97, de 5 de Dezembro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 281):

Convenção para evitar a dupla tributação e a evasão fiscal

Aprovam e ratificam a Convenção entre a República Portuguesa e a República da Venezuela para evitar a dupla tributação e prevenir a evasão fiscal em matéria de impostos sobre o rendimento.

Decreto-Lei n.º 367/97, de 23 de Dezembro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 295/97):

Fundos de investimento

Altera o artigo 19.º do EBF, alargando a tributação a todos os rendimentos obtidos por fundos de investimento.

Decreto-Lei n.º 377/97, de 24 de Dezembro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 296/97):

Fundação Aga Khan Portugal

Altera o Decreto-Lei n.º 27/96, de 30 de Março, que constituiu e reconheceu a Fundação Aga Khan Portugal e procedeu à aprovação dos respectivos estatutos.

B) No âmbito dos impostos sobre o património

1) Imposto sobre as sucessões e doações:

Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 299/96, 3.º suplemento).

Artigo 47.º:

Conta emigrante

Altera a redacção do n.º 3 do artigo 40.º do EBF.

Obrigações — Imposto sobre as sucessões e doações por avença

Altera a redacção do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de Julho, que aprova o EBF, isentando de imposto sobre as sucessões e doações por avença as obrigações emitidas durante o ano de 1997.

C) No âmbito dos impostos sobre a despesa

1) Imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP):

Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 299/96, 3.º suplemento).

Artigo 41.º:

Isenções

Altera a redacção do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 123/94, de 18 de Maio, que estabelece as isenções em sede do ISP.

Portaria n.º 224/97, de 2 de Abril (*Diário da República,* 1.ª série-B, n.º 77/97):

***Plafonds* do gasóleo com benefício fiscal à agricultura**

Define o sistema de cálculo dos *plafonds* do gasóleo com benefício fiscal a atribuir para o ano de 1997 e disciplina o acesso dos operadores ao novo mercado.

Portaria n.º 248/97, de 14 de Abril (*Diário da República,* 1.ª série-B, n.º 87/97):

Gasóleo consumido pelas actividades económicas em meio marítimo e fluvial

Regulamenta as formalidades e procedimentos do controlo aplicáveis à concessão das isenções do ISP previstas nas alíneas *c*) e *h*) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 123/94, de 18 de Maio.

Portaria n.º 1038/97, de 3 de Outubro (*Diário da República,* 1.ª série-B, n.º 229/97):

Óleos minerais

Regulamenta as formalidades e procedimentos do controlo aplicáveis à concessão das isenções do ISP previstas na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 123/94, de 18 de Maio.

2) Imposto do selo:

Decreto-Lei n.º 288/97, de 22 de Outubro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 245/97):

Rede Ferroviária Nacional

Concede benefícios fiscais no quadro de constituição e actividade da Rede Ferroviária Nacional — REFER, E. P.

2 — Com implicações na receita local

A) No âmbito dos impostos sobre o património

1) Contribuição autárquica:

Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 299/96, 3.º suplemento):

Artigo 47.º:

Prédios urbanos construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso destinados à habitação

Altera a tabela do n.º 5 do artigo 52.º do EBF, actualizando em cerca de 4 % os montantes dos escalões de valores tributáveis relevantes para a determinação dos períodos de isenção (anos) em contribuição autárquica. Os novos valores passam a ser os seguintes:

Valor tributável (contos)	Período de isenção (anos) — Habitação própria permanente — Arrendamento para habitação (n.os 1 e 3)
Até 19 870	10
De mais de 19 870 até 24 860	7
De mais de 24 860 até 30 060	4

2) Imposto municipal de sisa:

Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro (*Diário da República,* 2.ª série-A, n.º 299/96, suplemento):

Artigo 44.º:

Redução de taxa de sisa

O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 311/82, de 4 de Agosto, passa a ter a seguinte redacção:

1 — Às sociedades de locação financeira sujeitas a imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas aplicar-se-á a taxa de sisa de 4 % pela aquisição de prédios ou de terrenos para construção, ou pela constituição ou aquisição do direito de superfície para este fim, quando esses prédios. Através da locação financeira sejam destinados à instalação de indústrias de interesse para o desenvolvimento económico do País ou à conveniente ampliação de empresas com vista a novos fabricos, redução do custo ou melhoria de qualidade dos produtos, benefício que ficará sem efeito se, por facto imputável à sociedade locadora, for dada ao imóvel afectação diversa no septénio posterior à sua aquisição.
2 — […].
3 — […].

Artigo 51.º:

Reorganização de empresas

Altera a redacção dos artigos 1.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 404/90, de 21 de Dezembro, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 143/94, de 24 de Maio, e pela Lei n.º 98-A/95, de 28 de Dezembro.

Lei n.º 16/97, de 6 de Junho (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 30/97):

Rede Ferroviária Nacional

Autoriza o Governo a legislar em matéria de benefícios fiscais no quadro de constituição e actividade da Rede Ferroviária Nacional — REFER, E. P.

3 — Diversos

Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 299/96, 3.º suplemento):

Artigo 47.º:

Benefícios fiscais em regime contratual

Altera a redacção dos n.os 1 e 4 do artigo 49.º-A do EBF, estabelecendo que poderão ser concedidos benefícios fiscais, em regime contratual, a projectos de investimento em unidades produtivas realizados até final de 1998.

Lei n.º 101/97, de 13 de Setembro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 212/97):

Cooperativas de solidariedade social

Estende às cooperativas de solidariedade social os direitos, deveres e benefícios das instituições particulares de solidariedade social.

Lei n.º 104/97, de 13 de Setembro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 212/97):

Transparência dos actos da Administração Pública

Cria o sistema de informação para a transparência dos actos da Administração Pública (SITAAP) e reforça os mecanismos de transparência previstos na Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto.

RCM n.º 169/97, de 11 de Setembro (*Diário da República,* 1.ª série-B, n.º 234/97):

Projecto de investimento da Siemens

Aprova as minutas do contrato de investimento e respectivos anexos, a celebrar entre o Estado português e a Siemens A. G., a Siemens Matsushita Components, Verwalttungsgesellschchaft, m. b. H., e a Siemens Matusushita Components, S. A., para a criação de uma unidade industrial tecnologicamente avançada para o fabrico de *chips* condensadores com electrólito sólido de tântalo.

RCM n.º 170/97, de 11 de Setembro (*Diário da República,* 1.ª série-B, n.º 234, de 9 de Outubro de 1997):

Projecto de investimento da Halla Climate

Aprova as minutas do contrato de investimento e respectivos anexos, a celebrar entre o Estado Português e a Halla Climate Corporation, a Mando Machinery Corporation a Halla Climate Control (Portugal) — Ar Condicionado, L.da, para a criação de uma unidade industrial tecnologicamente avançada para o fabrico de componentes de compressores de ar condicionado.

Decreto-Lei n.º 294/97, de 24 de Outubro (*Diário da República,* 1.ª série-A, n.º 247/97):

Contrato de concessão da BRISA

Revê o contrato de concessão da BRISA — Auto-Estradas de Portugal, S. A., modificando os benefícios fiscais a que alude a base XXII constante do anexo I ao Decreto-Lei n.º 458/85, de 30 de Outubro.

ANEXO IV

Respostas dos serviços e entidades nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 24.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro

II — Processo orçamental

Direcção-Geral do Orçamento.
Direcção-Geral do Tesouro.
Instituto de Gestão do Crédito Público.

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, 1.ª Contadoria de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, na parte relativa ao capítulo II — «Processo orçamental».

No que à Conta Geral do Estado (CGE), item 2.4 do presente anteprojecto, diz respeito, leva-se ao conhecimento de V. Ex.ª o seguinte:

A não inclusão da conta da Assembleia da República na Conta Geral do Estado, deve-se ao facto de a mesma, não obstar ter sido pedida, não ter sido disponibilizada, conforme ofícios do Gabinete do Secretário-Geral da Assembleia da República, que se juntam;
A não apresentação de um balanço entre os valores activos e passivos do Estado, decorre da impossibilidade prática da sua elabora-

ção, pelas razões conhecidas e já transmitidas em comentários e anteprojectos de pareceres a Contas do Estado de anos anteriores. Todavia, voltamos a sublinhar que dentro dos condicionalismos existentes, continua a ser elaborado um balanço das variações patrimoniais ocorridas durante a gerência e que faz parte do relatório à Conta.

Alerta-se, entretanto, para as seguintes divergências encontradas nos mapas anexos ao anteprojecto de parecer:

O mapa n.º 1-A onde estão descritas as alterações que modificam o montante da receita inicialmente prevista, por capítulos, apresenta diferenças no capítulo 09 (+ 16 644 023 contos) e no capítulo 14 (– 16 644 023 contos). Diferenças essas que, resultam de incorrecções constantes das relações (parte da receita) dos 3.º e 4.º trimestres do PIDDAC/14.ª Delegação, que, por lapso, não as comunicou no devido tempo a esse Tribunal, fazendo-o nesta data através de ofício.

O mapa n.º 4 que contém a descrição das alterações de natureza funcional, na coluna relativa aos créditos especiais reflecte diferenças que decorrem da recolha dos valores constantes da relação do 4.º trimestre (fl. 2) do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território/13.ª Delegação, nos códigos das classificações funcionais 2.05 (+ 2048 contos) e 3.03 (– 2048 contos).

Com os melhores cumprimentos pessoais.

Direcção-Geral do Orçamento, 19 de Abril de 1999. — O Director-Geral, *Francisco Brito Onofre.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, na parte relativa ao capítulo II — «Processo orçamental».

Conforme o solicitado no ofício em referência, informo V. Ex.ª de que o anteprojecto de parecer sobre a CGE/97, na parte relativa ao capítulo II — «Processo orçamental», não suscitou qualquer comentário por parte desta Direcção-Geral.

Com os melhores cumprimentos.

Director-Geral do Tesouro, 21 de Abril de 1999. — A Directora-Geral, *Maria dos Anjos Nunes Capote.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, na parte relativa ao capítulo II — «Processo orçamental». Vossa referência n.º 5099.

Reportamo-nos à carta de V. Ex.ª referida em epígrafe e datada de 9 de Abril, não nos suscitando qualquer comentário o teor do anteprojecto.

Grato pela atenção apresento a V. Ex.ª os meus melhores cumprimentos.

Instituto de Gestão do Crédito Público, 12 de Abril de 1999. — O Vogal, *Pontes Correia.*

III — Orçamento da receita

Direcção-Geral do Orçamento.
Direcção-Geral do Tesouro.
Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo.
Direcção-Geral dos Impostos (área da DGCI-IR).
Direcção-Geral dos Impostos (área das DDF).
Direcção-Geral dos Impostos (área das execuções fiscais).

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — Receita do Estado (área das alfândegas).

Em satisfação do solicitado no anteprojecto de parecer em epígrafe, leva-se ao conhecimento de V. Ex.ª que o mesmo não nos merece quaisquer comentários. Na verdade, a questão referenciada no n.º 1 das «Conclusões recomendadas» — divergências entre os valores da receita liquidada e anulada constantes da tabela modelo 28 da DGAIEC e dos da CGE — que directamente também se insere no âmbito das atribuições desta Direcção-Geral, tem feito parte dos anteprojectos e pareceres a Contas do Estado anteriores e, como tem sido comunicado, tem a ver com quantificação das entregas dos «Recursos próprios comunitários» à União Europeia, não tendo sido possível, até ao momento, resolver a questão que lhe está subjacente, por forma a uniformizar a contabilização, sendo certo, que não está em causa qualquer desfasamento nos saldos, isto é, o montante das liquidações ainda não objecto de cobrança e ou anulações.

Com os melhores cumprimentos.

Director-Geral do Orçamento, 24 de Março de 1999. — O Director-Geral, *Brito Onofre.*

Para o Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas da Direcção-Geral do Orçamento:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — área da DSCIVA.

Da análise ao adjunto anteprojecto de parecer e no âmbito das atribuições desta Direcção-Geral, leva-se ao conhecimento de V. Ex.ª o seguinte:

1 — A questão da estrutura da tabela da DSCIVA e do não registo do ciclo de processamento do imposto, são situações que serão ultrapassadas na íntegra a partir de 1999, conforme é referido pela Direcção dos Serviços de Planeamento e Estatística da Direcção-Geral dos Impostos, quando questionada no seio do grupo de trabalho criado pelo despacho conjunto n.º A-32/97-XIII, dos Srs. Ministro das Finanças e Conselheiro-Presidente do Tribunal de Contas, datado de 28 de Fevereiro de 1997 e publicado no *DR,* 2.ª série, n.º 66, de 19 de Março de 1997.

2 — Quanto à segunda das «Conclusões e recomendações», esta Direcção-Geral já, por várias vezes, teve oportunidade de informar o Tribunal que a Conta Geral do Estado está feita numa óptica de caixa, daí que se utilize para o seu encerramento o montante dos reembolsos/restituições pagos e não os emitidos. Todavia, também não conhecemos nenhuma razão que impeça a DSCIVA de fazer contas nas suas tabelas os reembolsos pagos, para além dos emitidos. Aliás, como também já se deu conhecimento, estas e algumas outras novas figuras contabilísticas, julga-se, passarão a integrar a Conta Geral do Estado, em resultado da implementação da Reforma da Administração Financeira do Estado.

Quanto à mencionada divergência de cerca de 2,2 milhões de contos nos reembolsos pagos, entre o balancete da DGO e o inscrito na tabela da DSCIVA, é uma questão que nos ultrapassa, dado que o valor por nós inscrito a abater em receita orçamental é o efectivamente saído da tesouraria do Estado, conforme tabela de entrada e saída de fundos, elaborada pela Direcção-Geral do Tesouro, único cofre pagador. Não deixa, contudo, de se estranhar a conclusão do Tribunal quanto a esta divergência (reembolsos pagos), quando no parágrafo anterior do anteprojecto refere que a DSCIVA contabiliza os reembolsos pela emissão do respectivo meio de pagamento.

3 — Finalmente, e quanto à questão de o Tribunal considerar ilegal o pagamento de reembolsos/restituições por abate à receita, por, em seu entender, violar o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei do Enquadramento), esta Direcção-Geral, como já referiu várias vezes, não partilha da mesma opinião e, aliás, limita-se a dar cumprimento ao estabelecido na lei vigente sobre a matéria. Se esta, porventura, contraria a Lei do Enquadramento, a solução passa pela via legislativa e sai fora do âmbito das atribuições desta Direcção-Geral, devendo, assim, a recomendação, em nosso entendimento, ser endereçada para o Governo e ou Assembleia da República.

Com os melhores cumprimentos pessoais.

Direcção-Geral do Orçamento, 7 de Junho de 1999. — O Director-Geral, *Brito Onofre.*

Para o Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas da Direcção-Geral do Orçamento:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — área da Direcção-Geral do Tesouro (DGT).

Em satisfação do solicitado no vosso ofício em referência, leva-se ao conhecido de V. Ex.ª que algumas das conclusões e ou menções a que se alude, já foram objecto dos nossos comentários a anteprojectos de parecer a outras áreas. Ainda assim, e no âmbito desta, ora em análise, afigura-se de informar o seguinte, no que a esta Direcção-Geral respeita:

1) Quanto à questão dos abatimentos nas tabelas da DGT de importâncias relativas a reembolsos e ou restituições pagas, destinadas às Regiões Autónomas e às autarquias (pela transferência das derramas cobradas cumulativamente com o IRC), deduções que o Tribunal tem vindo a consi-

derar ilegais na medida em que, em sua opinião, contraria a Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, esta Direcção-Geral se bem interpreta o alcance da conclusão, é de opinião, que não estamos em presença de quaisquer reembolsos/restituições, como é bom de ver, na medida em que aquelas afectam a receita líquida, e os abatimentos em causa, escriturados nas tabelas da DGT, antes afectam a receita bruta, originando em alguns casos valores negativos o que, se nos afigura, e na prática não poder acontecer. Queremos, pois, com isto dizer, que não concordarmos com o processo de contabilização seguido desde 1994 e que só agora nos parece visível pelo facto de a cobrança do IR estar concentrada fundamentalmente nas tabelas da DGCI-IR. Assim é, que foi apresentada uma alternativa de contabilização, que, à data, julgamos ter merecido o acolhimento das entidades intervenientes no processo de escrituração e quantificação, a saber:

Transferências de IR para as Regiões. — As importâncias quantificadas em resultado da leitura dos ficheiros de cobrança e pertença das Regiões, deveriam ser imediatamente escrituradas em operações de tesouraria na conta respectiva «Regiões Autónomas (Receitas para as)», registando-se na saída os reembolsos/restituições pagas e entregando-se apenas os valores líquidos. Se, porventura, à data de encerramento da Conta Geral do Estado, ainda permanecessem valores por conciliar e que posteriormente se concluísse que os mesmos ou parte deles pertenciam às Regiões, a questão ultrapassar-se-ia, aqui sim, pelo recurso à restituição;

Transferências das derramas para as autarquias. — Também, julgamos, até porque entendemos que, em caso algum, há lugar a uma cobrança negativa, que o procedimento correcto de contabilização consistiria em considerar como receita orçamental o total da cobrança e por estorno para operações de tesouraria para posterior entrega às autarquias, as importâncias apuradas e que são sua pertença, e nunca por abate à receita bruta, ainda com a agravante de se utilizar a tabela de um serviço administrador que nada tem a ver com a natureza da receita em causa. Devemos ter presente, até porque estão em causa importâncias da ordem das dezenas de milhões de contos, que a receita em cada momento é o somatório dos valores iniciais mais os estornos/acertos efectuados, e que estes vão influenciar os totais dos meses em que ocorreu a cobrança;

Saldos das receitas consignadas. — Esta questão, em nossa opinião, em nada se assemelha às anteriores. Como já foi comentado em anos anteriores, esta Direcção-Geral é sensível à observação/recomendação do Tribunal, não se tendo, contudo, e ainda, encontrado uma alternativa que traduza com rigor a realidade. Aliás, pedida a ajuda do Tribunal, não se tem conhecimento que algo tenha sido feito, para além de continuar a referi-la nos sucessivos pareceres.

2) No que respeita à integração da receita orçamental directamente gerada pela movimentação efectuada nas contas recebedoras dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros na tabela de cobrança de rendimentos do Estado da Direcção-Geral do Tesouro, a esta Direcção-Geral afigura-se de partilhar o mesmo entendimento do Tribunal, quanto mais não fosse pela, eventual, eliminação da demora com que é recebida a informação e feita a conciliação.

Direcção-Geral do Orçamento, 18 de Junho de 1999. — O Director-Geral, *Brito Onofre.*

Para o director-geral do Tribunal de Contas do director de Serviços da Conta da Direcção-Geral do Orçamento, Rua da Alfândega, 5, 2.º, 1149-004 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — capítulo XIII — «Receita orçamental» — área da DGCI-IR.

Em satisfação do solicitado no vosso ofício em referência e, não obstante, ser nosso entendimento, que as «Conclusões e recomendações» terão como destinatários a Direcção-Geral dos Impostos (DGCI-IR) e, eventualmente, também a Direcção-Geral do Tesouro, afigura-se de levar ao conhecimento de V. Ex.ª o seguinte:

1 — O diferencial entre os valores creditados quer em contas da DGT junto de ICs quer os comunicados pelos CTT e os seus correspondentes considerados nas tabelas da DGCI-IR, foi apurado pela DGO e imputado às tabelas desta última entidade, situação abordada na nossa informação n.º 14, e que mereceu a concordância do Sr. Secretário de Estado do Orçamento, por despacho de 24 de Junho de 1998. Junta-se cópia dos referidos documentos.

2 — Quanto às divergências nas liquidações e anulação entre o balancete da DGO e os valores disponibilizados pelas tabelas da DGCI-IR, juntamos cópia da informação n.º 28, elaborada pela Direcção dos Serviços da Conta, de 25 de Setembro próximo passado, em que pelas razões aí expostas, esta Direcção-Geral decidiu, em termos de balancetes, não incluir os valores constantes das tabelas, preferindo, em seu entender, melhor, tratar esta questão, por ora, em termos de relatório da Conta há semelhança do acontecido em anos anteriores.

3 — Em nossa opinião não existe qualquer divergência entre o valor da receita cobrada pela DGCI-IR e registada na contabilizada do Tesouro e o balancete da DGO. Na verdade, o que aconteceu, é que em consequência da contabilização da receita pela data-valor, houve cobranças de IR e IVA, com data-valor de Dezembro e que só entraram na tesouraria do Estado em Janeiro do ano seguinte, situação devidamente quantificada e explicitada na CGE e que teve a seguinte expressão:

IR — 23 874 817 283$;
IVA — 80 751 234$50.

Isto em nosso entender, não significa que haja divergência nos valores apurados. Efectivamente, os valores são os mesmos só que entraram na tesouraria do Estado em anos diferentes.

4 — Não aceitamos, em ser verdade, que a, eventual, falta de fiabilidade dos valores escriturados na Conta Geral do Estado, tenha a ver com os procedimentos seguidos pela DGO em todo este processo. Para que não subsistam quaisquer dúvidas, quanto à atitude desta Direcção-Geral, junto remetemos, por fotocópia, a nossa informação n.º 24, datada de 17 de Setembro próximo passado, onde sumariamente se faz a «história» de todo o processo de quantificação do IR, bem como do despacho que a mesma mereceu por parte do Sr. Secretário de Estado do Orçamento.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Orçamento, 14 de Junho de 1999. — O Director-Geral, *Brito Onofre.*

Ex.ma Sr.ª Chefe do Gabinete de S. Ex.ª o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais:

ASSUNTO. — Encerramento da Conta Geral do Estado de 1997. — Ponto da situação.

Em cumprimento do despacho de S. Ex.ª o Secretário de Estado do Orçamento cujo teor se transcreve:

> Concordo com o parecer do Sr. Director-Geral e reafirmo vivamente a necessidade de acelerar os trabalhos de conciliação de receitas, nomeadamente para a necessidade de o IGCP dar resposta às solicitações referidas no ponto 5, desta informação.
>
> Remeta-se a SSEE os SETF e SEAF para efeitos de tomada das medidas que considerem convenientes.
>
> 24 de Junho de 1998. — *João Carlos Silva.*

Junto envio a V. Ex.ª fotocópia da informação n.º 14, de 25 de Maio de 1998, da Direcção dos Serviços Gerais da Conta, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento, 25 de Junho de 1998. — O Chefe do Gabinete, *Amâncio Torres.*

Ex.mo Sr. Chefe do Gabinete de S. Ex.ª o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças:

ASSUNTO. — Encerramento da Conta Geral do Estado de 1997. — Ponto da situação.

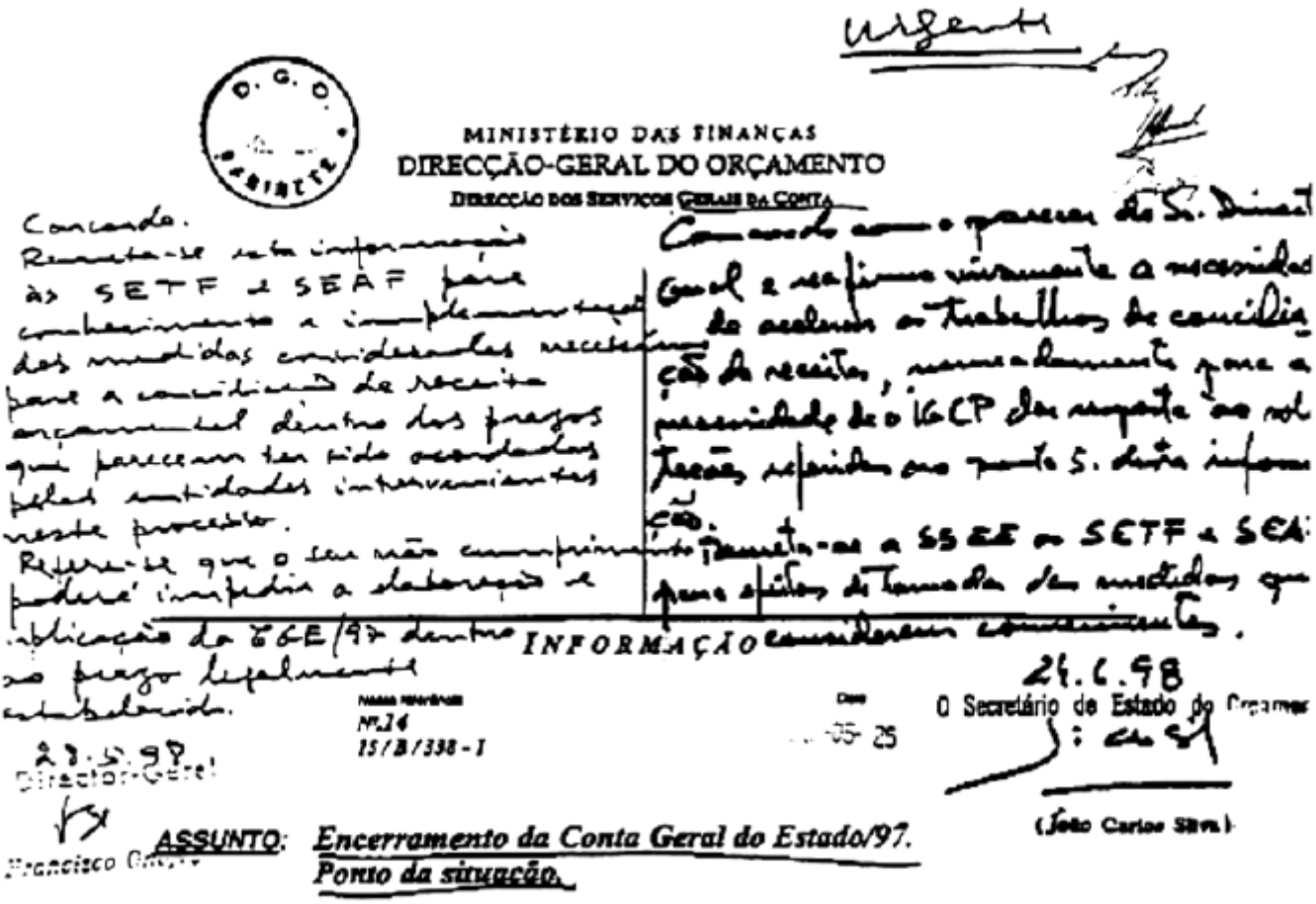
Em cumprimento do despacho de S. Ex.ª o Secretário de Estado do Orçamento cujo teor se transcreve:

> Concordo com o parecer do Sr. Director-Geral e reafirmo vivamente a necessidade de acelerar os trabalhos de conciliação de receitas, nomeadamente para a necessidade de o IGCP dar resposta às solicitações referidas no ponto 5, desta informação.
>
> Remeta-se a SSEE os SETF e SEAF para efeitos de tomada das medidas que considerem convenientes.
>
> 24 de Junho de 1998. — *João Carlos Silva.*

Junto envio a V. Ex.ª fotocópia da informação n.º 14, de 25 de Maio de 1998, da Direcção dos Serviços Gerais da Conta, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

Gabinete do Secretário de Estado do Orçamento, 25 de Junho de 1998. — O Chefe do Gabinete, *Amâncio Torres.*



Informação

Para conhecimento superior e eventuais procedimentos, se transmite o ponto da situação quanto ao processo de encerramento da Conta Geral do Estado de 1997:

1 — *Fundos saídos.* — Recebidos que foram nesta Direcção os valores apurados pela Direcção-Geral do Tesouro (como cofre pagador), foram os mesmos objecto de análise e comunicados às nossas delegações junto dos vários ministérios, para efeitos de confirmação. Pelas respostas, entretanto, recebidas, julgamos poder concluir que não existem divergências. Logo, todos, estamos de posse do mesmo valor, que será o definitivo.

2 — *Despesa orçamental.* — O seu apuramento está dependente da quantificação das reposições abatidas. Neste momento, entre esta Direcção e as delegações decorre o processo de conciliação, entre os valores contabilizados nas tabelas modelo 28 e as guias em seu poder, no respeitante aos meses ainda em falta (último quadrimestre). Chama-se a atenção, que os valores constantes das tabelas ainda poderão vir a ser alterados em resultado da conciliação da receita.

Feita esta, e findo o trabalho em curso, as delegações de posse dos valores definitivos e registadas as alterações orçamentais poderão enviar os mapas informáticos n.os 10 e 11 e a informação da despesa com e ou sem receita consignada. De posse destes elementos a DSGC está em condições de proceder à elaboração do relatório, nesta área, bem como à feitura de um conjunto de mapas designadamente os não obrigatórios.

Simultaneamente, o Instituto de Informática também está em condições de fornecer todos os mapas, designadamente os obrigatórios, que envolvam a despesa orçamental.

3 — *Receita orçamental.* — Em resultado da implementação do documento único de cobrança (DUC), para algumas receitas, no ano de 1997, foram emitidas instruções quanto ao lançamento das tabelas de receita orçamental a partir de Janeiro, aprovadas pelo Sr. Ministro das Finanças, posteriormente e, face à experiência, entretanto, adquirida, ajustadas, por despacho da Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento.

Como relevante, relativamente aos procedimentos anteriores, foi o aparecimento de uma nova tabela a elaborar pela DGCI-IR (Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos do IR/Imposto sobre o rendimento). Tabela esta, elaborada a nível nacional e em separado para cada uma das Regiões Autónomas e continente e que ao distribuir as cobranças por caixas, deveria permitir a sua conciliação, tendo presente os eventuais desfasamentos resultantes dos documentos com data-valor de finais de Dezembro e cuja cobrança só entrou na tesouraria do Estado em Janeiro, com os valores contabilizados pelas outras entidades (Direcção-Geral do Tesouro e direcções distritais de finanças), nos termos das instruções.

Estas tabelas, elaboradas após leitura dos documentos, individualizam:

Os juros cobrados pelo não pagamento atempado do imposto;
E os chamados «pagamentos a regularizar», que são cobranças bem feitas, mas cujos documentos de suporte enfermam de anomalias como sejam, por exemplo, a falta de identificação do contribuinte.

Tendo presente estas e outras questões relacionadas com as transferências para as Regiões Autónomas de IR e IVA e porque todas elas, já sendo conhecidas nunca foram objecto de uma tomada de posição quanto ao seu tratamento, teve lugar nesta Direcção-Geral, em 20 do mês corrente, uma reunião em que estava presente o Sr. Coordenador do Projecto COMTAPRE (Controlo das Receitas do Estado) e representantes dos serviços intervenientes na contabili-zação das receitas e controlo da tesouraria do Estado, tendo-se, se bem foi entendido, acordado no seguinte, quanto ao IR:

a) Das tabelas da DGCI-IR apenas será considerado o valor cuja contabilização lhe pertence, nos termos das instruções aprovados. A haver diferença entre o montante indicado como cobrado, pela Direcção-Geral do Tesouro e aquele, a mesma será imputada pela Direcção-Geral do Orçamento, mês a mês, às tabelas da DGCI-IR. Como a informação da DGT, não separa o que é IRS e IRC, a afectação far-se-á proporcionalmente. Como na altura, *também não se sabe e no respeitante ainda ao diferencial, qual o montante a imputar ao continente e às Regiões, ficou decidido que a questão seria objecto de análise em próxima reunião;*

b) Não há qualquer conciliação entre os valores apurados pela DGCI-IR e cuja contabilização pertence a outras entidades, de acordo com as instruções, e os valores por estas escrituradas. Concretamente, os juros pelo não pagamento atempado do imposto e os reembolsos/restituições dos mesmos, quando existam, vão ser imputados à receita do imposto;

c) Que a questão da data-valor só se põe relativamente aos documentos cobrados nos CTT. A Direcção-Geral do Tesouro já enviou (ou vai enviar) o montante entrado na tesouraria do Esta-

do em Janeiro de 1998, respeitante a documentos com data-valor de Dezembro de 1997 e que deve ser considerado nos termos das instruções, receita deste ano;

d) A DGCI-IR vai imputar ao IRS e IRC os chamados «pagamentos a regularizar» cobrados nas caixas, cuja contabilização é da responsabilidade, por forma a que nas tabelas, a enviar-nos, e que servirão de suporte ao encerramento da Conta, o seu valor seja zero;

e) Os movimentos contabilísticos subjacentes às *transferências de IR e IVA para as Regiões,* em nossa opinião, *não têm sido correctos,* muito embora, não se ponha em causa o valor da transferência líquida quanto ao IR e achamos que existem reembolsos do IVA, que deveriam ser abatidos àquela. Estas questões, já identificados há algum tempo, foram objecto de uma proposta de contabilização que, a nosso ver, permite fazer coincidir, na íntegra, a pertença das ditas receitas com o conteúdo das tabelas sem necessidade de quaisquer acertos posteriores. Ficou acordado que, face aos elementos a disponibilizar pela DGCI-IR, a Direcção-Geral do Tesouro, procederia aos ajustamentos necessários nas suas tabelas. A Direcção dos Serviços de Administração do IVA, ficou sensibilizada quanto à questão dos reembolsos;

f) Tendo em vista uma eventual repercussão no ano de cobrança da receita, do valor das transferências para as Regiões, a DGCI-IR ficou de quantificar e comunicar aquelas que já ocorreram em 1998 (ou ainda vão ocorrer) em conta de cobranças de 1997. Posteriormente, e a verificar-se atempadamente, essa indicação, a questão será colocada à consideração superior, tendo em vista uma, eventual, tomada de decisão.

Ainda no âmbito da quantificação *da outra receita orçamental* e *da sua conciliação,* parece ter ficado acordado, em reunião que teve lugar na Direcção-Geral dos Impostos, em 11 do mês corrente, e em que também participaram representantes da Direcção-Geral do Tesouro, que *a mesma deveria estar terminada no início do mês de Junho próximo futuro.*

4 — *Receitas consignadas/apuramento de saldos.* — Atempadamente, foi solicitado às delegações a indicação quer das importâncias que transitaram em saldo, em finais de 1997, afectas à subdivisão 99, quer dos depósitos em operações de tesouraria que devem ser convertidos em receita do Estado (subdivisão 97 da despesa, comparticipação comunitária do PIDDAC, NATO, …). As respostas estão a ser analisadas nesta Direcção, para posterior efectivação pela Direcção-Geral do Tesouro.

Quanto aos saldos de contas de ordem os mesmos só são susceptíveis de um apuramento definitivo, após a conciliação da receita.

5 — *Dívida pública.* — Os mapas que fazem parte integrante da Conta Geral do Estado e que servem também de suporte à análise, deste item, em termos de relatório, foram pedidos ao Sr. Presidente do *Instituto de Gestão do Crédito Público,* ofício n.º 305, de 5 de Março de 1998, objecto de insistência, ofício n.º 580, de 13 do mês corrente, enviado via fax, sem que até ao momento nos tenham sido remetidos.

São estas as questões que, ora, entendemos dever levar ao conhecimento superior, já que o seu arrastamento no tempo, poderá conduzir à impossibilidade de apresentar a Conta Geral do Estado de 1997, dentro do prazo previsto na lei, o que, nos últimos anos, não seria inédito, pois a do ano económico de 1994, por razões que também tiveram a ver com a conciliação da receita, e às quais, como agora, esta Direcção, em sua opinião, foi alheia, só foi distribuída e publicada em Maio de 1996.

Direcção dos Serviços Gerais da Conta, 25 de Maio de 1999. — Pelo Director, *João Rodrigues.*

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS GERAIS DA CONTA

Concordo.
28.9.98
O Director-Geral
Francisco Onofre

Informação

ASSUNTO. — Encerramento da Conta Geral do Estado de 1997. Imposto sobre o rendimento (IR)/quantificação das liquidações e anulações de liquidação.

Relativamente ao assunto em epígrafe, leva-se ao conhecimento superior o seguinte:

1 — O tratamento que se deu à contabilização do IR até 1996 (inclusive), é o da sua cobrança revestir a natureza eventual, isto é, com a escrituração da liquidação simultânea e pelo mesmo valor, o que implica que quem olha para uma tabela de receita e, portanto, para a Conta Geral do Estado, a conclusão lógica que se retira é que não existem dívidas de IR ao Estado, o que, como é sabido não é verdade. Tal procedimento implicava, como é evidente, que também as anulações de liquidação fossem zero sob pena de o saldo ser negativo sempre que estas ocorressem e na exacta medida do seu montante.

2 — Esta situação, como é bom de ver, tem sido criticada, e com razão, em nosso entendimento, pelo Tribunal de Contas, tendo os nossos comentários de resposta, apontado, que com a implementação plena da Reforma da Administração Financeira do Estado, tal seria ultrapassado. Todavia, e face ao que nos é disponibilizado pela Direcção-Geral dos Impostos, tem-se incluídos nas Contas do Estado, em termos de relatório, a informação possível, quanto a esta questão, por forma a suprir a que falta nas tabelas.

3 — Chegados ao encerramento da Conta Geral do Estado de 1997, em resultado da implementação do documento único de cobrança (DUC) e com as alterações ocorridas nos circuitos até então vigentes, para além da dificuldade que foi a quantificação da cobrança, verificamos não dispormos de elementos que permitam um apuramento correcto, nem, talvez, aproximado, das liquidações respeitantes ao continente.

Parecer. — Em face do exposto, esta Direcção não vê outra alternativa, que não seja o tratamento desta questão, tal qual tem sido nos anos anteriores, na Conta Geral do Estado de 1997, aguardando-se que no futuro as aplicações em fase de implementação permitam ultrapassar, de vez, esta situação.

À consideração superior.

Direcção dos Serviços Gerais da Conta, 25 de Setembro de 1998. — Pelo Director, *João Rodrigues.*


MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO ORÇAMENTO
DIRECÇÃO DOS SERVIÇOS GERAIS DA CONTA

INFORMAÇÃO Nº 24

15/B/338-1

ASSUNTO: *Encerramento da Conta Geral do Estado de 1997. Quantificação das receitas do IR (Imposto sobre o Rendimento) / Transferências para as Regiões Autónomas.*

INFORMAÇÃO: Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe, leva-se ao conhecimento superior o seguinte:

1. Em resultado da implementação do Documento Único de Cobrança (DUC) no ano de 1997, foram emitidas instruções quanto ao [illegible] das tabelas de receita orçamental a partir de Janeiro, as quais foram aprovadas por despacho do Senhor Ministro das Finanças, datado de 12 de Março, alteradas, posteriormente, com a concordância da Senhora Secretária de Estado do Orçamento, por despacho de 17 de Dezembro p.p.. As instruções originais e as rectificadas fazem parte integrante do Anexo n.º 1.

22.9.98
O Director-Geral
Francisco Onofre

17/9/98

João Carlos Si

2 — Esta Direcção ciente do acontecido com o encerramento, elaboração, publicação e distribuição da Conta Geral do Estado de 1994, em que não foi cumprido o prazo legal e dada a similitude de situações, alteração dos circuitos até então vigentes, elaborou a informação n.º 10, datada de 1 de Abril de 1998, onde são enumeradas algumas dúvidas que a contabilização do IR e do IVA nos levanta além de ser chamada a atenção para a necessidade urgente da conciliação da receita orçamental.

Esta informação foi despachada pelo Sr. Director-Geral, em 2 de Abril de 1998 e como proposto enviada às Direcções-Gerais dos Impostos e do Tesouro, em 7 do mesmo mês, ofícios n.os 438 e 436, respectivamente. Cópia da informação e dos ofícios fazem parte do anexo n.º 1.

3 — Em 5 de Maio próximo passado, esta Direcção face às questões, então conhecidas, fez um levantamento da situação enumerando aquelas que, em sua opinião, deveriam ser ultrapassadas e apresentando algumas propostas de solução. Tal, constitui o anexo n.º 2, que na altura, foi distribuído às entidades envolvidas na quantificação da receita orçamental e discutido no âmbito do Projecto «Controlo das Receitas do Estado».

4 — Em 25 de Maio, do ano corrente, a Direcção dos Serviços Gerais da Conta, através da informação n.º 14, fez o ponto da situação, nos seus vários itens, do encerramento da Conta Geral do Estado do ano de 1997. A informação e o despacho que a mesma mereceu constituem o anexo n.º 3.

5 — Face, aos elementos recebidos quer da DGCI-IR quer da Direcção-Geral do Tesouro, procedeu-se à quantificação do IR, a contabilizar por aquelas entidades nos termos das instruções a que se fez referência, tendo para o efeito sido elaborado um conjunto de mapas onde também são quantificadas as transferências de IR para as Regiões e as derramas. Estes mapas foram remetidos, para os devidos efeitos, para as entidades que, em nosso entender, deviam, proceder à conciliação da receita, com o pedido dos valores serem confirmados ou que as mesmas indicassem as alterações que se justificassem.

A este assunto se referem os nossos ofícios n.os 900 e 899, este último aditado pelo n.º 907, remetidos respectivamente à Direcção-Geral dos Impostos e Direcção-Geral do Tesouro, em 22 de Julho próximo passado. Os referenciados ofícios e a resposta da DGCI constituem o anexo n.º 4.

6 — Idêntica informação, conjunto de mapas, 1.ª versão, foi remetida por fax, em 29 de Julho, ao coordenador da COMTAPRE (Comissão Técnica de Acompanhamento do Projecto para o Controlo das Receitas do Estado) e ao Sr. Subdirector-Geral dos Impostos, para a área do IR, em 5 de Agosto, 2.ª versão. Documentos que constituem o anexo n.º 5.

7 — Em consequência do arrastamento da situação, e em resultado de diligências entretanto, efectuadas, quer no respeitante ao conteúdo das tabelas quer na informação avulsa que nos foi disponibilizada, os mapas a que se fez referência no item anterior sofreram alterações as quais foram transmitidas às Direcções-Gerais do Tesouro e dos Impostos pelos nossos ofícios n.os 909 e 910, datados de 6 de Agosto. Estes ofícios e as respostas que os mesmos mereceram constituem o anexo n.º 6.

8 — Em 6 de Agosto próximo passado, esta Direcção chama a atenção superior, para a conciliação da receita, declinando quaisquer responsabilidade pela não elaboração atempada da Conta Geral do Estado de 1997, dentro do prazo estabelecido na lei e por esta razão. Mais, juntou à informação n.º 19, de 6 de Agosto, cópias dos ofícios então enviados às Direcções-Gerais dos Impostos e do Tesouro. Não se conhece o despacho que a referida informação mereceu. Esta e os mencionados ofícios constituem o anexo n.º 7.

9 — Em 18 e 19 de Agosto, respectivamente, foi remetido para conhecimento e eventuais diligências, ao Sr. Coordenador da COMTAPRE e Direcção-Geral do Tesouro cópias do ofício n.º 44 675 e informação anexa da Direcção dos Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos do IR, resposta ao n.º 909 da Direcção-Geral do Orçamento e a que já se fez referência. Tais documentos constituem o anexo n.º 8.

10 — Finalmente, em 31 de Agosto próximo passado, de posse de esclarecimentos adicionais, é enviado um novo conjunto de mapas que constituem a nossa última contribuição voluntária para se ultrapassar o impasse em que se caiu. A remessa processou-se através dos nossos ofícios n.os 969 e 976, respectivamente para as Direcções-Gerais do Tesouro e dos Impostos e para cujo conteúdo chamamos a atenção. Os ofícios, as respostas aos mesmos e os mapas, constituem o anexo n.º 9.

11 — Em face do exposto, e dado que os últimos valores apurados, em nossa opinião, não foram aceites nem contestados pela Direcção-Geral dos Impostos e foram aceites pela Direcção-Geral do Tesouro, esta Direcção está a considerá-los como definitivos na Conta Geral do Estado de 1997.

Parecer. — Do que acima é enumerado esta Direcção propõe que os valores constantes dos mapas a que se fez referência no item 10, sejam os considerados na Conta Geral do Estado, uma vez que são compatíveis com os escriturados em receita orçamental na tabela de entrada e saída de fundos na tesouraria do Estado, a elaborar pela Direcção-Geral do Tesouro.

Adicionalmente, julgamos, ainda de referir o seguinte, que traduz a opinião da Direcção dos Serviços Gerais da Conta:

> Não se querendo entrar em comentários de pormenor ao conteúdo das respostas que fazem parte do presente processo, julgamos de referir que o (principal?) argumento apresentado pela DGCI e que, em sua opinião, não permite a conciliação, questão do económico (data-valor) e do financeiro (entrada de fundos na tesouraria do Estado) não tem, a nosso ver, qualquer validade. A conciliação não conduz necessariamente ao mesmo valor;
>
> Parece que decorridos nove meses, sobre o fecho do ano económico de 1997, ainda se tem dúvidas quanto à receita cobrada de IR a nível nacional e concomitantemente das Regiões Autónomas e do continente;
>
> Não obstante a Direcção-Geral do Tesouro, em 1998, não contabilizar receitas do IR, em termos de tabela de cobrança de rendimentos, julgamos ser de chamar a atenção desta entidade, da Direcção-Geral dos Impostos e da COMPATRE para que, dentro do possível, sejam, tomadas as medidas tidas por necessárias para evitar a repetição de situações idênticas às ocorridas em 1997.

À consideração superior.

Direcção dos Serviços Gerais da Conta, 17 de Setembro de 1998. — Pelo Director, *João Rodrigues.*

Para o director-geral do Tribunal de Contas do director-geral do Orçamento, Rua da Alfândega, 5, 2.º, 1194 Lisboa Codex:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — áreas das direcções distritais de finanças.

Em satisfação do solicitado no vosso ofício em referência, esta Direcção-Geral é de entendimento, que as «Conclusões e recomendações» constantes do anteprojecto, ora em análise, se inserem na sua quase generalidade no âmbito da Direcção-Geral dos Impostos. Ainda assim, afigura-se de levar ao conhecimento de V. Ex.ª o seguinte:

1 — Não podemos deixar de ser sensíveis à preocupação do Tribunal quanto à questão da contabilização de algumas receitas por entidades que não os respectivos serviços administradores. Na verdade, julgamos, todavia, estar-se numa fase transitória que terminará com a implementação da Reforma da Administração Financeira do Estado, em curso. É nossa convicção que, no futuro, de acordo com o que pensamos estar previsto, as tesourarias funcionarão apenas como mais uma caixa do Sistema de Cobranças do Estado, cabendo a contabilização das várias receitas aos respectivos serviços administradores.

2 — Quanto à não inclusão na CGE da informação sobre o processamento das principais receitas (IRS, IRC e IVA), afigura-se, salvo melhor opinião, que a conclusão pode não ser inteiramente correcta para o IVA. Quanto ao IR, as razões que motivaram a não inclusão dos valores inscritos nas tabelas da DGCI-IR, constam já dos comentários ao anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — capítulo XIII — «Receita orçamental» — área da DGCI-IR, remetidos a coberto do nosso ofício n.º 731, datado de 14 do mês corrente. Só a falta de resposta por parte dos serviços administradores nos tem impedido de desenvolver mais exaustivamente esta questão, ainda que em termos de relatório da Conta.

3 — A observação respeitante aos reembolsos emitidos e pagos, que consta nos sucessivos pareceres e desde que os mesmos começarem a ser pagos e contabilizados por abate à receita, julgamo-la definitivamente esclarecida. Parece-nos pacífico, que sendo a CGE feita numa óptica de caixa, isto é, de entrada e saída de fundos na tesouraria do Estado, que só interessam, para efeitos do cálculo da receita líquida, os reembolsos pagos. Também já informámos o Tribunal que a implementação do SGR (Sistema de Gestão de Receitas), tal como agora está previsto, ultrapassará de vez esta questão, na medida, em que, entre as novas figuras a considerar, se incluem os reembolsos emitidos e os cancelados.

Se, porventura, o entendimento do Tribunal, é o de considerar os emitidos como determinantes da receita, nós, não partilhamos dessa opinião, aliás, como já tivemos ocasião de comentar em anteriores anteprojectos de parecer.

4 — Finalmente, e quanto à questão da manutenção de desvios de saldos de receitas entre as tabelas das DDF e a CGE, julgamos que a solução passa pelos seguintes passos a saber:

a) As situações passadas, pelo levantamento exaustivo dos documentos à guarda dos tesoureiros, pela sua avaliação e pela feitura dos acertos que se mostrem necessários;

b) Para o futuro, pela compatibilização dos sistemas informáticos, evitando-se assim ou reduzindo-se substancialmente a intervenção manual de registos de dados na DGO eliminando-se, desta forma, eventuais erros da sua responsabilidade que a terem tido reflexos na Conta se deveram ao não cumprimento por parte das DDF das instruções que lhe foram, atempadamente, transmitidas. Esta questão, julgamo-la ultrapassada com a implementação dos novos sistemas subjacentes à Reforma da Administração Financeira do Estado, chamando, todavia, a atenção, que, paralelamente, é necessário que as entidades intervenientes no processo de contabilização se abstenham de efectuar quaisquer movimentos, após o encerramento definitivo da Conta Geral do Estado.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Orçamento, sem data. — O Director-Geral, *Brito Onofre.*

Para o Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas da Direcção-Geral do Orçamento:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — áreas da receita cobrada e análise evolutiva da receita.

Em satisfação do solicitado no vosso ofício em referência, levo ao conhecimento de V. Ex.ª que, no âmbito do anteprojecto de parecer em análise, esta Direcção não tem quaisquer comentários a produzir.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Orçamento, 7 de Junho de 1999. — O Director-Geral, *Brito Onofre.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — receita do Estado — área das alfândegas.

No seguimento do vosso ofício n.º 4132, de 22 de Março de 1999, enviamos em anexo cópia da nossa informação n.º 10/99, de 5 de Abril, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Tesouro, 19 de Abril de 1999. — A Directora-Geral, *Maria dos Anjos Capote.*

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO
INFORMAÇÃO Nº 370 / 1999	
DATA 19/4/1999	

PARECER

Concordo
À consideração superior
99.04.06

José Castel-Branco
Subdirector-Geral

DESPACHO

Visto.
Recebi-se no TC.
16.4.99

Informação

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — receita do Estado — área das alfândegas.

Em 23 de Março recebemos o anteprojecto de parecer em anexo, sobre a CGE/97 — receita de Estado — área das alfândegas.

1 — Nos pontos 1, 4 e 5 do referido parecer, o Tribunal de Contas trata de matéria da exclusiva responsabilidade da DGAIEC e da DGO, não sendo a Direcção-Geral do Tesouro solicitada para prestar qualquer esclarecimento.

2 — Em relação ao ponto 2 a diferença mencionada de 1 161 791 159$29 entre o valor do saldo inicial na conta «Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação» na contabilidade do Tesouro e o que resulta da agregação dos saldos inscritos nas contas das caixas da DGAIEC, cumpre-nos informar que esta Direcção-Geral não tem conhecimento desses saldos. Salientamos ainda que o saldo inicial desta conta em 1997, contém o peso dos saldos transitados em anos anteriores, sendo a conciliação dessa conta uma tarefa bastante difícil e morosa.

No que se refere à desagregação desta conta por caixa, e conforme já afirmámos várias vezes, as limitações da aplicação informática da DGT, desaconselham esse desdobramento. Essa desagregação tornaria o processo de actualização bastante mais demorada e dificultaria a gestão do plano

de contas, face ao elevado número de caixas existente, bem como o processo contabilístico, implicando um aumento do número de erros de lançamento, uma vez que os dados são manualmente introduzidos.

A desagregação desta conta por caixas será possível quando as tesourarias das alfândegas se encontrem informatizados (SLC — Sistema Local de Cobranças) e quando a tesouraria central dispuser de um sistema integrado de contas-correntes com aplicabilidade para o efeito.

3 — Conforme focámos no ponto 1 desta informação a resposta aos pontos 4 e 5 da informação acima referida não é da competência desta Direcção-Geral, no entanto podemos adiantar que o valor global dos reembolsos foi confirmado pela própria DGAIEC, e quanto ao critério de contabilização dos reembolsos, para a DGT, ambos são aceitáveis.

4 — Em relação aos pontos 6 e 7, do parecer acima mencionado já foram efectuados por esta Direcção-Geral os respectivos estornos e comunicados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, através do nosso ofício n.º 1456, de 3 de Fevereiro de 1999 (ver anexo I). No entanto, os movimentos em causa foram efectuados em Janeiro, uma vez que a CGE de 1997 já se encontrava encerrada.

5 — A divergência apontada no ponto 8 de 463 914$, já foi devidamente rectificada na contabilidade do Tesouro, depois da Alfândega do Aeroporto de Lisboa remeter a esta Direcção-Geral o mapa modelo CT 1.3, com o pedido de estorno da importância indicada (ver anexo II). Conforme referimos no ponto anterior, o movimento de regularização foi efectuada em Janeiro de 1998, em virtude da CGE/97 se encontrar encerrada quando nos remeteram o mapa em causa.

6 — Em relação ao ponto 9, informamos que os valores registados na contabilidade do Tesouro, são os enviados nos mapas de fluxos semanais pelas respectivas caixas. Assim, desconhecemos a existência de qualquer divergência no montante de 225 268$ na caixa da Alfândega do Aeroporto de Lisboa. Caso seja necessário efectuar algum movimento de estorno, este só poderá ser contabilizado depois de solicitado pela caixa respectiva.

Caso esta informação mereça concordância superior, parece-nos de enviar cópia da mesma à Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

À consideração superior.

Direcção-Geral do Tesouro, 5 de Abril de 1999. — A Técnica Superior de 1.ª Classe, *Rosário Alcobia.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Parecer sobre a CGE/97 — divergências entre os valores escriturados na contabilidade do Tesouro relativos aos caixas da DGAIEC e os constantes dos CT 11 daquelas caixas.

No seguimento do vosso fax n.º 77/99-NA II.2-CA, de 25 de Janeiro de 1998, informamos que já foram efectuados todos os movimentos rectificativos em relação aos movimentos enunciados por VV. Ex.as

Em virtude da CGE de 1997 se encontrar encerrada, os movimentos em causa foram efectuados em Janeiro de 1998, conforme documentos em anexo.

Direcção-Geral do Tesouro, 3 de Fevereiro de 1999. — Pela Directora-Geral, *José Castel-Branco,* subdirector-geral.



PEDIDO DE LANÇAMENTO DE MOVIMENTOS ESCRITURAIS

TESOURARIA DA ALFANDEGA Alcântara-Norte

COD. 040 EDIDON DT 97/02/24

A 97/07/25

CONTA INICIALMENTE MOVIMENTADA POR CONTRAPARTIDA DA ENTIDADE DE CAIXA (A ABATER) CÓDIGO/DESCRIÇÃO	CONTA CORRECTA A MOVIMENTAR (A AUMENTAR) CÓDIGO/DESCRIÇÃO	VALOR EM ESCUDOS
021301-Rec.Aduan.Suj.Liquidação		310$
0150006-DGA-Out. Fundos Entrados		32 053.180$
021316-Valores Recup/et DGA		
	0411.1-Cobrança Receita do Estado -DGA-	27.376.451$
	0204101-Inst.Nac.Int.Gar. Agric (INGA)	
	020[illegible]-Correios e Telecom. de Portugal	
	021301-Fundo Estabiliz.Aduan.(FEA)	4.707.039$
	TOTAL	32.053.490$

DOC. N.º 1686
DIÁRIO N.º 06
21/IV/98
Ass.
Balalaia

O RESPONSÁVEL DA ALFÂNDEGA

DOC. N.º 935
DIÁRIO N.º 07
97.07.25

Listagem do Diário — Escriturais — DGA

Ano actual: 1997 (01-01-97 — 31-12-97)

Direcção-Geral do Tesouro.

Dia 13-01-99 às 10.41.06.

Número do documento	Período	Data	Tipo	Código da conta	Descritivo	Débito	Crédito
001936	07	25-07-97		02130	Movimento escritural 04	310$00	–$–
				0258006	Movimento escritural 04	32 083 180$00	–$–
				0411104001	Movimento escritural 04	–$–	27 376 451$00
				021301	Movimento escritural (RASL) 04	–$–	4 707 039$00
					Total do diário	32 083 490$00	32 083 490$00

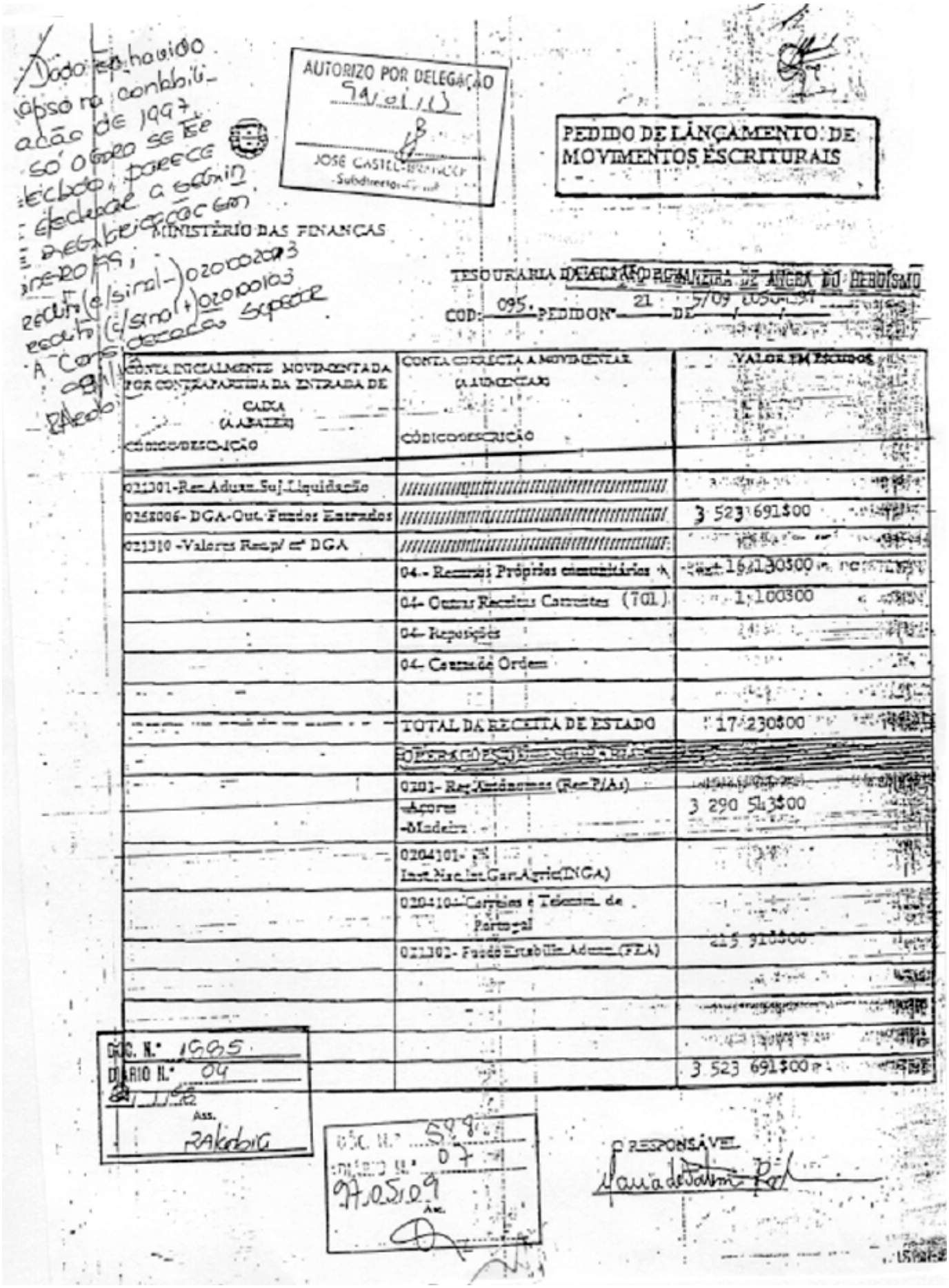
Listagem do Diário — Diversos — DCC

Ano actual: 1998 (01-01-98 — 31-12-98)

Direcção-Geral do Tesouro.

Dia 02-02-99 às 12.04.59.

Número do documento	Período	Data	Tipo	Código da conta	Descritivo	Débito	Crédito
001986	01	02-01-98		021301	Estorno	–$–	– 4 707 039$00
				021302	Estorno	–$–	4 707 039$00
					Total do diário	–$–	–$–



Dado ter havido lapso na contabilização de 1997, só agora se tem conhecimento, parece efectuada a seguinte regularização em SIC:
Receita (c/sinal -) 020000203
Receita (c/sinal +) 020000103
A Cons. ...
Dado ...

AUTORIZO POR DELEGAÇÃO
97.01.13
JOSE CASTEL-BRANCO
Subdirector-Geral

PEDIDO DE LANÇAMENTO DE MOVIMENTOS ESCRITURAIS

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

TESOURARIA DA DELEGAÇÃO REGIONAL DE AGRICULTURA DO ALENTEJO

COD: 095 PEDIDO Nº 21 DE 97/09/05

CONTA EXCLUSIVAMENTE MOVIMENTADA POR CONTRAPARTIDA DA ENTRADA DE CAIXA (ABATER) CÓDIGO DESIGNAÇÃO	CONTA CORRECTA A MOVIMENTAR (A AUMENTAR) CÓDIGO DESIGNAÇÃO	VALOR EM ESCUDOS
021301-Rec.Aduan.Suj.Liquidação	//////////	
0258006-DGA-Out.Fundos Entrados	//////////	3 523 691$00
021310-Valores Recup/ cr DGA	//////////	
	04-Receitas Próprias consignadas	16 130$00
	04-Outras Receitas Correntes (701)	1 100$00
	04-Reposições	
	04-Cauções	
	TOTAL DA RECEITA DE ESTADO	17 230$00
	OPERAÇÕES EXTRA-ORÇAMENTAIS	
	0201-Rec.Consignadas (Rec.P/As) Açores -Madeira	3 290 543$00
	0204101-2% Inst.Nac.Int.Gar.Agric(INGA)	
	0204104-Correios e Telecom. de Portugal	
	021302-Fundo Estabiliz.Aduan.(FEA)	215 918$00
		3 523 691$00

DOC. Nº 1995
DIÁRIO Nº 04
Ass. RAldrig

DOC. Nº 598
DIÁRIO Nº 07
97.05.09
ANC.

O RESPONSÁVEL
Maria de Fátima Rol

Listagem do Diário — Escriturais — DGA

Ano actual: 1997 (01-01-97 — 31-12-97)

Direcção-Geral do Tesouro.

Dia 13-01-99 às 10.40.48.

Número do documento	Período	Data	Tipo	Código da conta	Descritivo	Débito	Crédito
000588	05	09-05-97		0258006	Movimento escritural 10	3 523 691$00	–$–
				0411109501	Movimento escritural 10	–$–	17 230$00
				020100203	Movimento escritural RAM-DGAEIC 10	–$–	3 290 543$00
				021302	Movimento escritural 10	–$–	215 918$00
					Total do diário	3 523 691$00	3 523 691$00

Listagem do Diário — Diversos — DCC

Ano actual: 1998 (01-01-98 — 31-12-98)

Direcção-Geral do Tesouro.

Dia 02-02-99 às 12.05.18.

Número do documento	Período	Data	Tipo	Código da conta	Descritivo	Débito	Crédito
001885	01	02-01-98		020100203	Estorno	–$–	– 3 290 543$00
				020100203	Estorno	–$–	3 290 543$00
					Total do diário	–$–	–$–

AUTORIZO POR DELEGAÇÃO
JOSÉ CASTEL-BRANCO
Subdirector-Geral

PEDIDO DE LANÇAMENTO DE MOVIMENTOS ESCRITURAIS

TESOURARIA DA ALFÂNDEGA

COD: 003 PEDIDO Nº DE 01 a 04

CONTA ANULADA/ALTERADA MOVIMENTADA POR CONTRAPARTIDA DA ENTRADA DE CAIXA (A ABATER) CÓDIGO/DESCRIÇÃO	CONTA CORRENTE A MOVIMENTAR CÓDIGO/DESCRIÇÃO	VALOR EM ESCUDOS
		TESOURARIA
0[illegible]01-Rec.Adoan.Sujeitos Liquidação	//////////	
0245006-DGA-Cta. Fundos Extraídos	//////////	13.107.468$00
021310 -Valores Recebr.ª DGA	//////////	
	04 - Receitas Próprias comunitárias	95.635$00
	04- Outras Receitas Correntes (201)	5.315$00
	04- Reposições	
	04- Contas de Ordem	
	TOTAL DA RECEITA DE ESTADO	100.950$00
	[illegible]	
	0201- Rec.Aduaneiras (Rec.Pias) Açores Madeira	12.515.395$00
	0204101- Rec.Nac.Ins.Gen.Agric.(INGA)	
	0204104-Carreiras e Telecom. de Portugal (319)	330$00
	021303- Fundo Estabiliz. Adoan.(FEA)	490.813$00

O RESPONSÁVEL

DOC. Nº 1887
DIÁRIO Nº 04
24/1/98

DOC. Nº 412
DIÁRIO Nº 07

Listagem do Diário — Diversos — DCC

Ano actual: 1998 (01-01-98 — 31-12-98)

Direcção-Geral do Tesouro.

Dia 02-02-99 às 12.04.35.

Número do documento	Período	Data	Tipo	Código da conta	Descritivo	Débito	Crédito
001887	01	02-01-98		021301	Estorno	–$–	– 490 813$00
				021302	Estorno	–$–	490 813$00
					Total do diário	–$–	–$–

Listagem do Diário — Escriturais — DGA

Ano actual: 1997 (01-01-97 — 31-12-97)

Direcção-Geral do Tesouro.

Dia 13-01-99 às 10.41.41.

Número do documento	Período	Data	Tipo	Código da conta	Descritivo	Débito	Crédito
000412	04	04-04-97		0258006	Movimento escritural 05	13 107 488$00	–$–
				0411107001	Movimento escritural 05	–$–	100 950$00
				020100203	Movimento escritural 05	–$–	12 515 395$00
				0204104	Movimento escritural 05	–$–	330$00
				021301	Movimento escritural (RASL) 05	–$–	490 813$00
					Total do diário	13 107 488$00	13 107 488$00

Para o director-geral do Tesouro da Direcção-Geral do Tribunal de contas:

ASSUNTO. — Parecer sobre a CGE de 1997 — divergências entre os valores escriturados na contabilidade do Tesouro relativos aos caixas da DGAIEC e os constantes dos CT 11 daqueles caixas.

Do confronto a que procedemos entre os valores escriturados na contabilidade do Tesouro do ano de 1997 relativos ao movimento dos caixas da DGAIEC e os valores por estes inscritos nos seus CT 11 (pedido de lançamento de movimentos escriturais), verificámos existência das seguintes divergências:

No diário 07 da contabilidade do Tesouro encontra-se escriturada, no documento n.º 000412, de 4 de Abril de 1997, a importância de 490 813$ a crédito da conta «RASL — Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação», quando aquele valor deveria ter sido creditado na conta de «FEA — Fundo de Estabilização Aduaneiro», conforme se encontra inscrito no CT 11 semanal da caixa da Alfândega do Funchal;

No mesmo diário foi escriturada, no documento n.º 000936, de 25 de Junho de 1997, a importância de 4 707 039$ a crédito da conta «RASF — Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação», quando aquele valor deveria ter sido creditado na conta de «FEA — Fundo de Estabilização Aduaneiro», conforme se encontra escriturado no CT 11 semanal da caixa da Alfândega de Alcântara-Norte;

Ainda no mesmo diário — 07 — foi lançada, no documento n.º 000588 de 9 de Maio de 1997, a importância de 3 290 543$ a crédito da conta «RAM — Receitas da Região Autónoma da Madeira», quando aquele valor deveria ter sido creditado na conta de «RAA — Receitas da Região Autónoma dos Açores», conforme se encontra escriturado no CT 11 semanal da caixa da Delegação Aduaneira de Angra do Heroísmo.

Assim, e em cumprimento de despacho do Ex.mo Conselheiro da área, solicito a V. Ex.ª que, no prazo de cinco dias, se digne providenciar no sentido de nos serem remetidos os devidos esclarecimentos.

Com os melhores cumprimentos.

A Coordenadora, *Maria Augusta Alvito.*

...de da conta
...se encontrava
...rado, parece de
...ção seguinte
...ção em
...especial
...parece

99/2/1

Recebi — Rogério Alcobia

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

AUTORIZO POR DELEGAÇÃO
99/02/02
JOSÉ CASTEL-BR...CO
Subdirector-G...l

1997

PEDIDO DE LANÇAMENTO DE MOVIMENTOS ESCRITURAIS

TESOURARIA DA ALFÂNDEGA DE : AEROPORTO DO PORTO
COD: 020 PEDIDO Nº. 1 DE 25/01/99

MÊS EM QUE FOI CONSIDERADO O LANÇAMENTO	CONTA INDEVIDAMENTE MOVIMENTADA POR CONTRAPARTIDA DA ENTRADA DE CAIXA (A ABATER)		CONTA CORRECTA A MOVIMENTAR (A AUMENTAR)		VALOR EM ESCUDOS	JUSTIFICAÇÃO (1)/(2)
	CÓDIGO	DESCRIÇÃO	CÓDIGO	DESCRIÇÃO		
SEMANA DE 15/9 A 19/9/97	020410 1 - INCA		021302 - FEA		463.914	ESTORNO

(1)- Erroneo (por erro)
(2)-Outras Situações

O TESOUREIRO

DOC. N.º 2037
DIÁRIO N.º 06
31/1 RB
Ass.
RAbdoia

PEDIDO DE LANÇAMENTO DE MOVIMENTOS ESCRITURAIS

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

TESOURARIA DA ALFÂNDEGA do Aeroporto do Porto

COD: 020 PEDIDO Nº ____ DE 97/05/15 a 97/09/19

TA INICIALMENTE MOVIMENTADA CONTRAPARTIDA DA ENTRADA DE CAIXA (A ABATER) IGO DESCRIÇÃO	CONTA CORRECTA A MOVIMENTAR (A ALIMENTAR) CÓDIGO DESCRIÇÃO	VALOR EM ESCUDOS
01-Rec.Aduan.Suj.Liquidação	//////////	16.800.000
006- DGA-Out. Fundos Entrados	//////////	386.675.751
10 -Valores Rec.p/ ct' DGA	//////////	
	RECEITA DO ESTADO	
	0411.1- Cobrança Receita do Estado -DGA	402.911.837
	OPERAÇÕES DE TESOURARIA	
	0204101- Inst.Nac.Int.Gar. Agric (INGA)	463.914
	0204104-Correios e Telecom. de Portugal	
	021302- FundoEstabiliz.Aduan.(FEA)	

O RESPONSÁVEL

ALFÂNDEGA DO PORTO

DOC. Nº 1193
DIÁRIO Nº 07
97.09.19
Ass.

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — área da DSCIVA.

No seguimento do ofício n.º 7126, de 1 de Junho de 1999, enviado por VV. Ex.as, junto enviamos cópia da informação por esta Direcção-Geral sobre o assunto em referência.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Tesouro, 9 de Junho de 1999. — A Directora-Geral, *Maria dos Anjos Capote*.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO
INFORMAÇÃO Nº 573 / 1999	
DATA 09/06/1999	

PARECER	DESPACHO
Concordo, para os efeitos do T.C. 99.06.08	Ver. Remeta-se ao TC após o efeito. 9.6.99 MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE DIRECTORA-GERAL

Informação

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — área de DSCIVA.

Em 2 do corrente recebemos o anteprojecto de parecer em anexo, sobre a CGE/97 — área da DSCIVA.

1 — No ponto 1 do referido parecer, o Tribunal de Contas trata de matéria da exclusiva responsabilidade da DSCIVA e da DGO, não sendo a Direcção-Geral do Tesouro solicitada para prestar qualquer esclarecimento.

2 — Em relação ao ponto 2 do referido parecer, sublinhamos que a tabela modelo 28 da DSCIVA só inclui o valor dos reembolsos a residentes, enquanto a tabela de entrada e saídas de fundos de operações de tesouraria elaborada pela Direcção-Geral do Tesouro, inclui os reembolsos a residentes e a não residentes. Assim, a diferença apontada de 2 162 782 926$, encontra-se explicada pelo valor dos reembolsos a não residentes (2 281 381 320$) registados pela contabilidade do Tesouro, 54 914 694$ de reembolsos pagos em 1996 e imputados pela DGT e esse ano, mas que o SIVA considera em 1997 e o restante valor trata-se de reembolsos a não residentes, mas que por terem sido pagos através de transferência bancária, foram incluídos pela DSCIVA na sua tabela modelo 28.

3 — Quando ao ponto 3, esta Direcção-Geral tem alguma dificuldade em interpretar o alcance da recomendação do TC, porquanto, quer os valores dos reembolsos pagos quer os valores das entregas a terceiros entidades não constituem receita de Estado efectiva, sendo provisoriamente a esse título na contabilidade do Tesouro, enquanto não é apurado o respectivo valor.

4 — Em relação aos pontos 4 e 5 do parecer em causa, estes já foram objecto de resposta por parte desta Direcção-Geral, através dos pontos 1.1 e 2 da nossa informação n.º 154/99, de 23 de Fevereiro, e enviada ao TC através do nosso ofício n.º 2243, de 23 de Fevereiro de 1999, em anexo.

Podemos no entanto voltar a salientar que os 80 751 234$ resultam de importâncias de IVA cobrados pelos CTT nos últimos três dias do mês de Dezembro de 1997, só dando entrada em Janeiro de 1998.

Quanto à importância de 84 931 126$, refere-se a cobranças efectuadas através do MOE («escriturais»). Assim, e uma vez que não foram cobrados directamente pela Caixa do IVA, não podem ser incluídos nos valores certificados por esta Direcção-Geral, como cobrados pela referida Caixa.

5 — Quanto ao ponto 6, parece-nos de sublinhar que a contabilidade do Tesouro os valores são registados numa perspectiva financeira «de caixa», o que não impede que todos os valores sejam conciliados com a DSCIVA.

À consideração superior.

Direcção-Geral do Tesouro, 7 de Junho de 1999. — A Técnica Superior de 1.ª Classe, *Rosária Alcobia.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Parecer sobre a CGE/97 — área da DSCIVA — esclarecimento de divergências.

No seguimento do fax enviado por VV. Ex.as, acima referenciado, junto enviamos cópia da nossa informação n.º 154/99 sobre parecer em causa.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Tesouro, 23 de Fevereiro de 1999. — Pela Directora-Geral, *Maria dos Anjos Capote.*

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO
INFORMAÇÃO Nº 154 / 1999	
DATA 23 02 1999	

PARECER	DESPACHO
Concordo À consideração superior 99.02.22 José Castel-Branco Subdirector-Geral	Concordo Envie-se cópia deste ofício ao TC. 23.2-99 MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE DIRECTORA-GERAL

Informação

ASSUNTO. — Parecer sobre a CGE/97 — área da DSCIVA — esclarecimento de divergência.

Em relação ao parecer sobre a CGE/97 — área da DSCIVA — esclarecimentos de divergências, que nos foi remetido pelo Tribunal de Contas, a coberto do fax n.º 203/99-SA II, de 15 de Fevereiro de 1999, em anexo, cumpre-nos informar o seguinte:

1 — Em relação ao «Mapa de divergências — DGT — DGO» as duas diferenças resultam de:

1.1 — Na «Soma da receita do IVA», a importância de 80 751 234$, trata-se do valor do IVA cobrado pelos CTT nos três últimos dias do mês de Dezembro de 1997, e conforme esclarecimento prestado pela Direcção de Serviços de Cobrança do IVA, este só deu entrada em Janeiro de 1998, conforme documento em anexo.

1.2 — A outra divergência apontada de 3150$, na «Soma de reembolsos», é devida ao facto de ter havido um movimento de regularização efectuado por esta Direcção-Geral no período de 13, conforme documento em anexo, e só enviado na primeira tabela adicional de entradas e saídas de fundos de operações de tesouraria, remetida à Direcção-Geral do Tribunal de Contas através do nosso ofício n.º 16 238, de 21 de Outubro de 1998. Assim, o total dos reembolsos contabilizados pela DGT é de 376 506 650 063$, conferindo este com o valor apresentado pela DGO.

2 — Em relação ao «Mapa de divergências — DGT — DSCIVA» parece-nos de realçar a diferença em relação ao valor certificado por esta Direcção-Geral, de 84 931 126$. Esta importância refere-se a cobranças efectuadas através do MOE («escriturais»). Não se trata portanto de valores cobrados directamente pela caixa do IVA. Assim, a certidão passada pela DGT só inclui os montantes cobrados directamente pela referida Caixa, não se podendo nela incluir as verbas referentes a cobranças escriturais.

Caso esta informação mereça concordância superior, parece-nos que se deverá remeter cópia à Direcção-Geral do Tribunal de Contas.

À consideração superior.

Direcção-Geral do Tesouro, 22 de Fevereiro de 1999. — A Técnica Superior de 1.ª Classe, *Rosário Alcobia.*

98 09 LC

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO GERAL DO TESOURO

PEDIDO DE LANÇAMENTO DE ESTORNOS

AMÉRICO CRUZ
Director-Geral

Relapso ao embaraço os valores pagos a título de reembolso não incluíram os reembolsos respeitantes a custos administrativos. Assim agravei o valor dos reembolsos assim pretendo agora aumentar esta importância

CAIXA MOEDA ESTRANGEIRA
PEDIDO N.º 14 DE 7/9/98

	DATA	CÓDIGO	DESCRIÇÃO	VALOR EM ESCUDOS	JUSTIFICAÇÃO (*)
MOVIMENTOS INDEVIDOS A DÉBITO	15/5/97	02580032	DGCI/IVA	34 643 575$00	Erro de classificação
A CRÉDITO	"	0130103	BES - N. York	34 643 575$00	
CORRECÇÕES A EFECTUAR A DÉBITO	15/5/97	02580032	DGCI/IVA	34 646 725$00	
A CRÉDITO	"	0130103 0351	BES - N. York Custos Administrativos	34 643 575$00 3 150$00	

(*) Estorno devido a:

A Chefe de Divisão

Técnico Superior

Visto
29/30/02
DIFAB
Assinatura
PAlcobia

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DAS CONTRIBUIÇÕES E IMPOSTOS
DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE COBRANÇA DO IMPOSTO SOBRE O VALOR ACRESCENTADO
DSCIVA

AUTORIZO PARA DELEGAÇÃO
1998-08-
AMÉRICO CRUZ

MEMORANDO

Assunto: Encerramento da Conta Geral do Estado - exercício do ano de 1997

Relativamente ao assunto em epígrafe, e, no seguimento do que ficou decidido na reunião efectuada na D.G.O. no dia 16/07, informa-se que os valores do IVA cobrado pelos CTT nos 3 últimos dias do mês de Dezembro foi o seguinte:

Dia	Iva	Juros	Total
29	7 911 282$	6 410 512$	14 321 794$
30	7 663 825$	9 586 116$	17 243 941$
31	36 341 829$	12 843 670$	49 185 499$
TOTAL	51 916 936$	28 834 298$	80 751 234$

Com os melhores cumprimentos

O CHEFE DE DIVISÃO,

(António Almeida)

DOC. N.º 3852
DIÁRIO N.º 04
31/12/97
Ass.

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — área da Direcção-Geral do Tesouro.

No seguimento do anteprojecto de parecer acima referenciado, junto enviamos a nossa informação n.º 56/99, de 18 de Junho.
Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Tesouro, 21 de Fevereiro de 1999. — Pela Directora-Geral, *Maria dos Anjos Capote.*

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO
INFORMAÇÃO Nº 617/1999	
DATA 21/6/1999	

PARECER

Concordo, tenho de ir
a CA.C.
99.06.21

José Castel-Branco
Subdirector-Geral

DESPACHO

Visto.
Remeta-se ao TC
21.6.99

MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE
DIRECTORA-GERAL

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — área da Direcção-Geral do Tesouro.

Relativamente ao anteprojecto de parecer acima referenciado, parece-nos de referir somente o seguinte, no que se refere às «Conclusões e recomendações», dado que tivemos oportunidade de prestar alguns esclarecimentos sobre esse assunto, quando comentámos o parecer referente à receita orçamental — área da DGCI-IR:

1) As instruções para contabilização da receita orçamental são da estrita competência da Direcção-Geral do Orçamento (pontos 1 a 3 e 5 das conclusões);
2) Os abatimentos efectuados na tabela da DGT, enumerados no ponto 4 das conclusões não se referem a receita efectiva do Estado, sendo transitoriamente registados na contabilidade do Tesouro a esse título, por impossibilidade de identificação, no momento da cobrança, dos valores a afectar às Regiões Autónomas e às autarquias, em contas de operações de tesouraria;
3) Quanto às recomendações, refira-se que a aplicação informática de contabilidade apresenta, como já referidos diversas vezes, algumas limitações tendo a atribuição dos diários sido feita com o objectivo de identificar a origem dos fluxos financeiros, em conjugação com uma maior responsabilização dos operadores que procedem aos registos contabilísticos. O desenvolvimento de um sistema de contabilidade integrado com os subsistemas de recebimentos e de pagamentos permitirá decerto ultrapassar as dificuldades evidenciadas.

À consideração superior.

Direcção-Geral do Tesouro, 18 de Junho de 1999. — A Directora de Contas do Tesouro, *Ana Maria Boto.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — capítulo III — «Receita orçamental» — área da DGCI-IR.

No seguimento do ofício n.º 7348, de 7 de Junho de 1999, enviado por VV. Ex.as, junto envio cópia da informação elaborada por esta Direcção-Geral sobre o assunto em referência.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Tesouro, 15 de Junho de 1999. — Pela Directora-Geral, *Maria dos Anjos Capote.*

MINISTERIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO	Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO
INFORMAÇÃO Nº 597/1999	
DATA 16/6/1999	

PARECER	DESPACHO
Concordo, face ao teor da n/ not. Á consideração superior. 99.06.16	Visto. Remeta-se ao R. 16.6.99
José Costel-Branco Director-Geral	MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE DIRECTORA-GERAL

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — capítulo III — «Receita orçamental» — área da DGCI-IR.

Relativamente ao anteprojecto de parecer do Tribunal de Contas, em referência, parece-nos de salientar o seguinte:

1 — A informação recebida pela DGT das entidades cobradoras mesmo para as cobranças efectuadas por DUC, não lhe permite efectuar o apuramento da receita cobrada por natureza (IRS, IRC, juros, receitas das Regiões Autónomas, derramos).

Compete, portanto, à DGCI, relativamente às cobranças efectuadas pela diversas entidades que constituem a rede de cobranças do Estado, e que lhe são comunicadas pela DGT, proceder à respectiva afectação.

Compete ainda à DGCI indicar à DGT os valores exactos que constituem receita de cada Região Autónoma a fim de que possa proceder aos correspondentes créditos nas respectivas contas de operações de tesouraria, bem como os das derramas cobradas comulativamente com o imposto, para idêntico procedimento nas contas das autarquias.

Durante o ano de 1997, por dificuldades várias abordadas no parecer em apreço, e não obstante as diversas insistências efectuadas, a DGCI não conseguiu fornecer-nos todos os esclarecimentos solicitados sobre os referidos movimentos.

Assim e porque na contabilidade do Tesouro a receita é registada pelo seu valor global (as subcontas criadas visam a conciliação de valores com as receitas entidades envolvidas no processo contabilístico), os montantes inscritos na subconta referente ao IR, correspondem a cobranças efectivas do ano de 1997 e basearam-se em informação recolhida pela DGO, entidade responsável pela coordenação da contabilização da receita orçamental.

Refira-se que a DGT confirma que todas as cobranças declaradas pelas caixas e outras entidades colaboradoras da cobrança correspondem a entregas efectivas de valores ao Tesouro, assegurando a fiabilidade das contabilizações efectuadas na receita do Estado, embora como acima referimos, em termos globais.

2 — No que se refere à divergência mencionada no ponto 4 das recomendações, confirma-se que na contabilidade do Tesouro somente foram registadas as cobranças com correspondência em fluxos financeiros entrados no ano de 1997 nas caixas e contas bancárias do Tesouro, não contemplando, por conseguinte, o valor em causa, cujo fluxo financeiro só foi recebido no início do ano de 1998.

Com a recente publicação do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, e tendo em conta o preceituado no seu artigo 8.º, esta situação poderá vir a ser ultrapassada já na CGE de 1999.

3 — Quando à diversidade de contas bancárias que existiam em 1997 para depósito das cobranças deste imposto efectuadas pelas respectivas IC, esclarece-se que a sua abertura resultou de pedidos da DGCI para obtenção de informação diária sobre a natureza da respectiva receita.

Com o novo sistema de cobrança por DUC, cada IC deposita todos os valores cobrados, nos termos do protocolo celebrado, numa única conta, independentemente da natureza da receita, tendo sido desactivada todas as contas anteriormente abertas.

Em conclusão: no ano de 1997 houve, de facto, dificuldades de acerto da receita deste imposto, atendendo a que foi o ano da implementação do novo sistema de controlo de cobrança do Estado (SCE) e da centralização a receita no serviço administrador.

A estabilização do sistema vai garantir que se evolua para níveis de conciliação mais rigorosos.

Direcção-Geral do Tesouro, 15 de Junho de 1999. — A Directora de Contas do Tesouro, *Ana Maria Boto.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — área das direcções distritais de finanças.

No seguimento do ofício n.º 7361, de 8 de Junho, enviado por V. Ex.ª, junto enviamos cópia da informação elaborada por esta Direcção-Geral sobre o assunto em referência.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Tesouro, 17 de Junho de 1999. — Pela Directora-Geral, *Maria dos Anjos Capote.*

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO	Para:
INFORMAÇÃO Nº 602 / 1999	
DATA 17/06/1999	

PARECER	DESPACHO
Concordo À consideração superior 99.06.15 José Ostolaza Branco Subdirector-geral	Visto. Remeta-se ao TC. 16.6.99 MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE DIRECTORA-GERAL

Informação

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — área das direcções distritais de finanças.

No seguimento do ofício n.º 7361, de 8 de Junho, do Tribunal de Contas, sobre o assunto em epígrafe, parece-nos de reafirmar o seguinte:

1 — É da competência desta Direcção-Geral, o controlo global dos fluxos financeiros movimentados pelas tesourarias da Fazenda Pública, como caixas do Tesouro, assim como a contabilização das cobranças por operações de tesouraria, por natureza, ou seja, a DGT é responsável pelo controlo dos valores não orçamentais. Neste contexto a DGT certifica que todos os valores das cobranças efectuadas pelas tesourarias da Fazenda Pública são depositados nas contas bancárias do tesouro abertas para o efeito e são devidamente registadas, em contas de operações de tesouraria, por natureza da receita e em valores globais no caso da receita de Estado, na contabilidade do Tesouro.

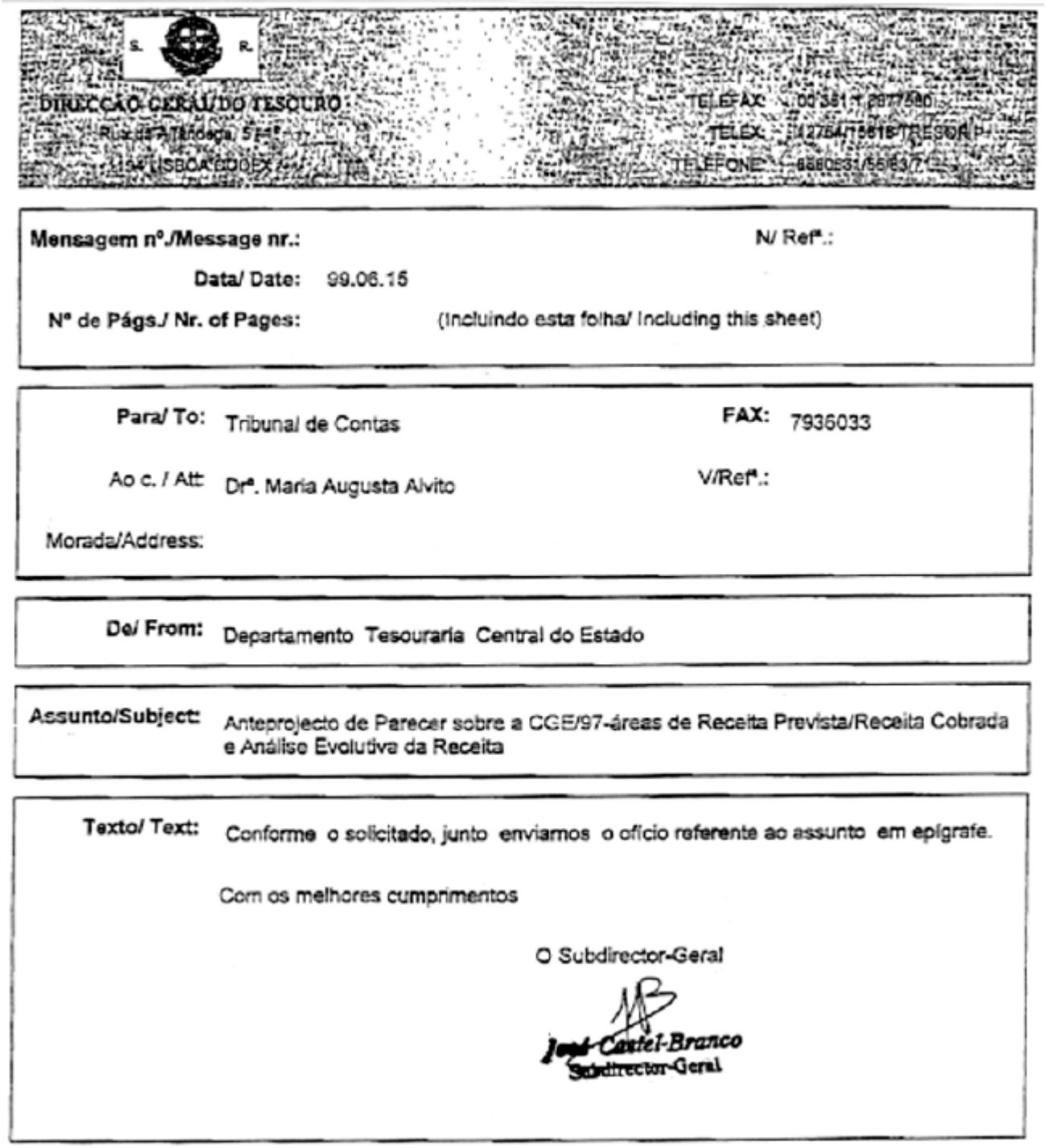
2 — A coordenação da contabilização da receita orçamental, respectiva discriminação e reembolsos é da estrita responsabilidade da DGO.

3 — Relativamente às deficiências apontadas, pelo Tribunal de Contas em relação à «não identificação das áreas a que são afectos os valores (não orçamentais)…» (p. 13) informamos que, por limitações da aplicação onde é efectuada a contabilidade do Tesouro, não nos é possível desdobrar todas as contas de operações de tesouraria por entidade cobradora como o preferido, situação que no entanto será ultrapassada quando as receitas, quer de operação de tesouraria quer de receita de Estado, forem cobradas por DUC e controladas pelo Sistema de Controlo de Cobranças do Estado onde ficarão associadas à origem dessa cobrança.

4 — Em relação à «existência de contas bancárias que não estão integradas na tesouraria do Estado e são utilizadas por serviços administradores de receitas […]», conforme ponto 9 mencionado nas «Conclusões e recomendações da área das DDFs», informamos que, efectuámos recentemente um contacto com a DGCI, no sentido de serem criadas contas no Tesouro da responsabilidade dos chefes de repartições de finanças, conforme ofício n.º 6597, de 10 de Maio, em anexo.

À consideração superior.

Direcção-Geral do Turismo, 15 de Junho de 1999. — A Técnica Superior de 1.ª Classe, *Edite Alves Gonçalves.*



DIRECÇÃO GERAL DO TESOURO
Rua da Prata, 5[illegible]
1194 LISBOA CODEX
TELEFAX: 00 351 1 2877580
TELEX: 12764 15615 TESOUR P
TELEFONE: 8880831/56837

Mensagem nº./Message nr.: N/ Refª.:

Data/ Date: 99.06.15

Nº de Págs./ Nr. of Pages: (Incluindo esta folha/ Including this sheet)

Para/ To: Tribunal de Contas **FAX:** 7936033

Ao c. / Att: Drª. Maria Augusta Alvito V/Refª.:

Morada/Address:

De/ From: Departamento Tesouraria Central do Estado

Assunto/Subject: Anteprojecto de Parecer sobre a CGE/97-áreas de Receita Prevista/Receita Cobrada e Análise Evolutiva da Receita

Texto/ Text: Conforme o solicitado, junto enviamos o ofício referente ao assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos

O Subdirector-Geral

José Castel-Branco
Subdirector-Geral

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 — áreas da receita prevista/receita cobrada e análise evolutiva da receita.

Conforme o solicitado no ofício em referência, informo V. Ex.ª de que o anteprojecto de parecer sobre o CGE/97, áreas da receita prevista/receita cobrada e análise evolutiva da receita, não suscitou qualquer comentário por parte desta Direcção-Geral.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Turismo, 15 de Junho de 1999. — A Directora-Geral, *Maria dos Anjos Nunes Capote*.

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida da República, 65, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — receita do Estado — área das Alfândegas.

Analisado atentamente o anteprojecto acima mencionado, tenho a honra de informar V. Ex.ª que o parecer desta Direcção-Geral é concordante com o teor das observação e conclusões emitidas pelos SAT, que evidencia com rigor algumas situações divergentes ao nível das contabilidades das entidades intervenientes — DGAIEC, DGO e DGT — e cujas justificações apresentadas traduzem de forma geral o esclarecimento adequado às referidas situações.

No entanto, julgamos pertinente acrescentar o seguinte:

1 — Relativamente à divergência constatada entre o valor do saldo inicial da conta de «Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação» (RASL) na contabilidade do Tesouro e o que resulta dos saldos iniciais inscritos nas contas dos caixas da DGAIEC [cf. o n.º 2 da alínea *A*) do grupo III do anteprojecto], esta Direcção-Geral já promoveu uma primeira reunião com a DGT, na qual foi questionada a hipótese de se reestruturar a conta RASL de forma a dar informação detalhada ao nível de cada caixa, o que permitiria então comparar a movimentação contabilística dos serviços responsáveis e indagar objectivamente quaisquer divergências. Todavia não parecer existir viabilidade para tal ao nível do sistema informático da DGT.

Num cenário desta natureza, e sem prejuízo de se continuar a procurar uma solução adequada à satisfação da recomendação dos SAT, cabe a esta Direcção-Geral assegurar um procedimento que permita controlar de forma consolidada a movimentação contabilística anual dos serviços com funções de caixa, como aliás foi feito para os anos de 1996 e 1997 (cf. o nosso ofício n.º 2077, de 22 de Março de 1999), na sequência da solicitação formulada por essa Direcção-Geral.

2 — Quanto à escrituração dos reembolsos [cf. o n.º 5 da alínea *A*) do grupo III do anteprojecto], reiterando embora as observações transmitidas a essa Direcção-Geral no âmbito do parecer da CGE de 1996, salienta-se que o modelo contabilístico subjacente ao projecto de gestão de receitas (SGR), em fase de desenvolvimento e que integra a DGCI e a DGAIEC, aponta para uma contabilização de todas as fases do processo de reembolso (emissão, pagamento, rectificação e anulação).

No âmbito dos projectos que esta Direcção-Geral tem vindo a desenvolver em conjugação com a DGITA, com vista à sua integração efectiva no SGR, inclui-se necessariamente a reformulação do sistema de contabilidade aduaneira cujo processo de análise está já em fase muito avançada.

3 — Por fim, relativamente à divergência de 225 268$ constatada entre os valores inscritos em RASL no CT 11 anual da Alfândega do Aeroporto de Lisboa e os valores constantes na contabilidade do Tesouro, diz respeito a uma cobrança efectuada ao abrigo do procedimento *de assistência mútua administrativa em matéria de cobrança de créditos* ([1]), cujo montante foi destinado a uma alfândega de outro Estado membro. Tratando-se de uma operação com o estrangeiro, o montante em causa deveria ter sido inscrito na conta «Depósitos diversos» e não, como inicialmente foi, na conta RASL.

É o que, quanto ao assunto em apreço, se me oferecer levar ao conhecimento de V. Ex.ª

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, 8 de Abril de 1999. — O Director-Geral, *Celestino Geraldes*.

([1]) Procedimento estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 504-N/85, de 30 de Dezembro.

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DE AUDITORIA INTERNA
Telef. - 887 93 01/6
Telefax - 886 17 36
Rua dos Fanqueiros n.º 15
1100 Lisboa

N.º de páginas (incluindo a capa)	Mensagem n.º	Data
10	249	99/06/15

Para: Dr. Manuel Serrão
Director Geral

De:
Gabinete de Auditoria Interna

TRIBUNAL DE CONTAS
DIRECÇÃO-GERAL
16 JUN 99 15541
CORRESPONDÊNCIA
ENTRADA

TRIBUNAL DE CONTAS
Direcção - Geral
SECTOR DE AUDITORIA - II
Nº 49 - 16/06/99

Assinatura

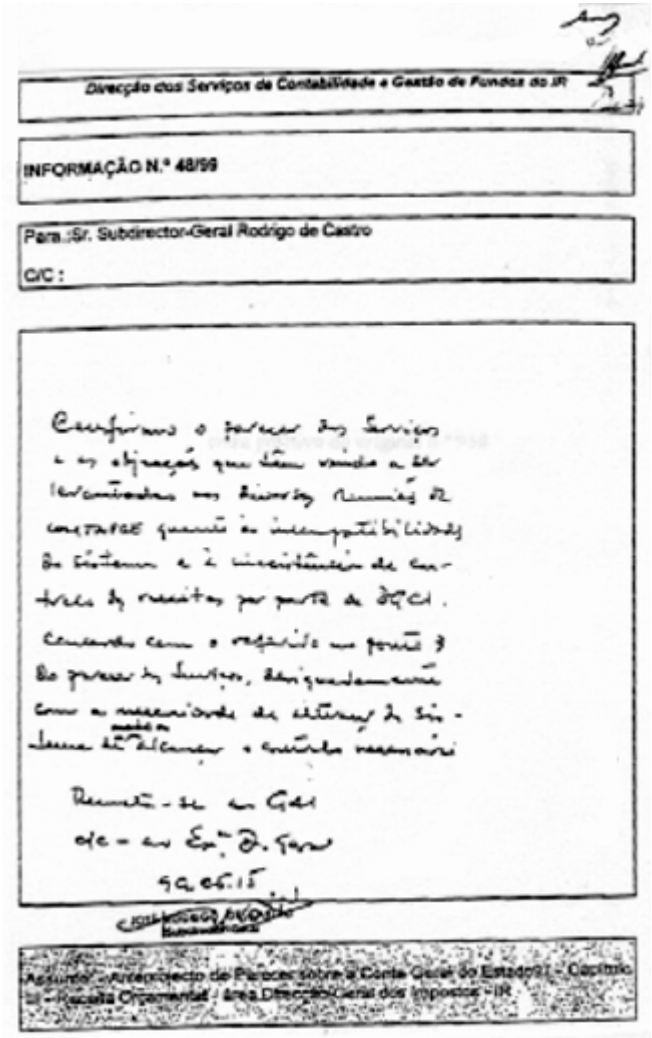
Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — capítulo III — «Receita orçamental» — área da DGCI-IR.

Encarrega-me o Sr. Director-Geral de remeter a V. Ex.ª os comentários que os serviços entenderem formular relativamente ao anteprojecto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

Gabinete de Auditoria Interna, 15 de Junho de 1999. — O Director do Gabinete, *António Costa Peixoto.*


Direcção dos Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos do IR

INFORMAÇÃO N.º 48/99

Para :Sr. Subdirector-Geral Rodrigo de Castro

C/C :

Confirmo o parecer dos Serviços e as objecções que têm vindo a ser levantadas nos Relatórios relativos à CGE quanto à incompatibilidade do sistema e à inexistência de controlo da receita por parte da DGCI.

Concordo com o referido no ponto 3 do parecer do Tribunal, designadamente com a necessidade de alterar o sistema de forma a eliminar a situação referida.

Remeta-se ao Gabi

a/c - ao Exmo D. Geral

9.6.99

Assunto: Anteprojecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado/97 - Capítulo III - Receita Orçamental / área Direcção Geral dos Impostos - IR

Para cumprimento do despacho de V. Ex.ª de 9 do corrente cumpre-nos informar que o anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — capítulo III — «Receita orçamental» — área da DGCI-IR, reflecte o descontrole e as muitas insuficiências, que resultaram da forma como foi dada execução ao Decreto-Lei n.º 275-A/93, e que, por serem previsíveis, desde sempre, esta Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos do IR apontou ao sistema mas que não mereceram acolhimento por parte dos responsáveis pelo seu desenvolvimento e implementação.

Nas matérias da sua exclusiva competência a DGCI-IR foi introduzindo as alterações necessárias à melhoria do sistema, de que é exemplo o tratamento simultâneo, do talão de leitura e do duplicado do recibo das guias de pagamento cobradas nas TFP, processo que veio eliminar grande parte das divergências que se constatavam.

Certamente o curto lapso de tempo para análise da situação conjugado com a complexidade e desarticulação do sistema contabilístico, originaram que a análise e apreciação, pelos técnicos do Tribunal de Contas, apresente algumas imprecisões que, por serem extremamente importantes para avaliar as incompatibilidades e fragilidades do sistema e até as eventuais responsabilidades pelas acções ou omissões de procedimentos, se torna necessário esclarecer.

Assim:

3.2.4.1 — *Descrição sumária da área DGCI relativa ao IR.* — Apenas no período decorrente de Janeiro a Abril de 1997, por incapacidade das instituições de crédito, a informação das cobranças, constantes do talão de leitura de notas de cobrança e guias de pagamento, por elas efectuada foi, excepcionalmente, tratado no CLODIR — Centro de Leitura Óptica de Documentos do IR — e enviada à Direcção-Geral do Tesouro, passando, posteriormente a ser enviada directamente, mantendo-se apenas a remessa ao CLODIR do detalhe das guias de pagamento (o duplicado do recibo).

Assim, a DGCI-IR apenas conhece as cobranças efectuadas nos balcões das instituições de crédito, CTT e SIBS pela informação fornecida pela Direcção-Geral do Tesouro.

Por outro lado, o CLODIR trata a informação de cobrança (recolha e correcção), constante do talão de leitura, dos documentos pagos nas tesourarias da Fazenda Pública, apenas para a enviar, em suporte electrónico, à Direcção-Geral do Tesouro.

Ora, a DGCI-IR sempre entendeu que o único elemento de segurança do sistema, que impede que eventuais pagamentos sejam considerados sem que a sua transferência para as contas do Tesouro seja controlada, é apenas tomar conhecimento e proceder à actualização da base de dados de gestão, das cobranças comunicadas pela Direcção-Geral do Tesouro, pelo que, mesmo em relação às cobranças efectuadas nas TFP, que são apenas uma parcela das cobranças, também a Direcção-Geral dos Impostos só toma conhecimento das cobranças pela informação enviada pela Direcção-Geral do Tesouro.

1 — A Direcção-Geral dos Impostos também desconhece, e não tem possibilidades de conhecer, quais os valores creditados nas contas da Direcção-Geral do Tesouro que, contrariamente ao que consta do anteprojecto de parecer, *não envia* qualquer ficheiro informático com os extractos das contas de que é titular nas diferentes instituições de crédito.

Convém, porém, esclarecer que a DGCI-IR tem acesso, via *home banking* ou por fax dos movimentos de algumas contas da Direcção-Geral do Tesouro, com o único e exclusivo objectivo de fornecer, diariamente, por diferença entre o saldo inicial e final da conta, «indicadores estatísticos de gestão sobre a evolução das cobranças», que não têm qualquer fiabilidade ou rigor em termos contabilísticos por não serem objecto de qualquer reconciliação, uma vez que:

a) Normalmente não reflectem todas as cobranças ocorridas no mesmo dia;
b) Incluem, ou podem incluir, cobranças de outras proveniências e ou de outros dias anteriores.

2 — A DGCI-IR, que não tem quaisquer responsabilidades financeiras, não tem, pois, qualquer possibilidade de conhecer as cobranças efectuadas nem exercer qualquer controlo sobre o seu universo, pelo que, subsequentemente, só pode determinar o valor das cobranças a inscrever nos seus suportes contabilísticos pela informação enviada pela Direcção-Geral do Tesouro.

3.2.4.2 — *Análise das tabelas modelo 28 da DGCI-IR:*

1 — Valores inscritos nas tabelas modelo 28 da DGCI-IR. — A DGCI-IR já elabora as suas tabelas modelo 28 imputando a cada região orçamental, independentemente do local de pagamento, as liquidações, cobranças, anulações e reembolsos de acordo com as normas constitucionais e os Estatutos Jurídico-Políticos das Regiões Autónomas, ou seja, de acordo com a residência ou sede do sujeito passivo.

Por outro lado, e considerando que o movimento do IR não poderia ser expurgado das tabelas modelo 5 e modelo 28, elaboradas pelas repartições e direcções de finanças, por ser elemento essencial ao apuramento da responsabilidade do exactor, e porque apenas os serviços centrais da Direcção-Geral dos Impostos poderiam efectuar a correcta imputação das receitas, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos do IR, que sempre chamou a atenção para as dificuldades de harmonização dos valores se contabilizados por diversas entidades, como forma de facilitar e ou permitir a reconciliação e a harmonização e controlo do sistema:

a) Inclui todos os movimentos do IR, mesmo o que não era da sua responsabilidade, individualizando as entidades cobradoras e por rubricas orçamentais;
b) Elaborou a tabela consolidada (nacional), que resulta da agregação dos valores inscritos nas três tabelas orçamentais.

2 — Divergências nos valores dos reembolsos. — Quando, ocasionalmente, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos do IR foi informada de haver emissão de cheques de reembolso do IR requisitadas por chefes de repartição, chamou a atenção dos serviços para a irregularidade do procedimento tendo solicitado à Direcção-Geral do Tesouro a recusa de emissão de tais cheques (ofícios n.os 90 016 e 90 017, ambos de 18 de Dezembro de 1997, em anexo).

Quanto às divergências no valor dos reembolsos, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos do IR desconhece as causas

que as originam, sendo certo que, aparentemente, a informação que dispõe deveria ser idêntica à da Direcção-Geral do Tesouro, uma vez que:

a) Tem controlo sobre a emissão e pagamento dos reembolsos manuais, emitidos em escudos, sobre a conta 12 da Direcção-Geral do Tesouro, por lhe serem fornecidos, mensalmente, extractos em papel do movimento da conta;
b) Controla a emissão dos cheques manuais em divisas de acordo com as requisições emitidas, tomando conhecimento dos não pagos, por ofício enviado pela Direcção-Geral do Tesouro;
c) Recebe informação, da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, dos cheques emitidos automaticamente pelo sistema sendo a informação sobre o seu pagamento enviada, por via electrónica, pela Direcção-Geral do Tesouro.

3 — Evidenciação dos saldos das receitas por cobrar. — Como é do conhecimento dos SAT o saldo das importâncias por cobrar apenas é evidenciado nas demonstrações modelo 30, sendo certo que o valor indicado é meramente indicativo e não deverá corresponder ao valor efectivo da dívida uma vez que há cobranças que não chegam aos serviços centrais do IR por não terem sido oportunamente recolhidas, nomeadamente as cobranças efectuadas ao abrigo das facilidades concedidas pelos Decretos-Leis n.os 225/94, de 25 de Setembro, e 124/96, de 10 de Agosto, medidas legislativas implementadas sem que o sistema informático se encontrasse devidamente adaptado.

3.2.4.3 — *Conciliação dos montantes constantes das tabelas da DGT e das DDFs com os correspondentes valores da tabela da DGCI-IR.* — Como se referiu, e porque quer o IRS quer o IRC são impostos de tratamento centralizado, só os serviços centrais podem conhecer da correcta discriminação e imputação orçamental das receitas cobradas, pelo que os valores contidos nas tabelas da DDFs, que resultam da agregação das tabelas concelhias e que contêm os valores pagos nas TFP do respectivo distrito, não sendo idóneas para contabilizar o IR são porém necessários para apuramento das contas da responsabilidade dos exactores, responsabilidade que não depende da região orçamental a que tais receitas devam ser imputadas.

Porém, se a informação de cobrança, remetida pela Direcção-Geral do Tesouro, correspondesse ao total das cobranças efectuadas, o total dos valores registados nas tabelas distritais deveria corresponder aos valores inscritos na tabela modelo 28 nacional, elaborada pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos do IR, uma das razões que nos levam à sua elaboração.

A Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos do IR não registou, nas tabelas modelo 28 do IR, o «diferencial», porque, nos termos das instruções aprovadas, quer o seu cálculo quer o seu registo eram da competência da Direcção-Geral do Orçamento.

Esclarece-se que, nas reuniões técnicas da COMTAPRE em que tal foi decidido, esta Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos do IR sempre recusou efectuar tal operação não só por não ter conhecimento dos valores creditados nas contas da Direcção-Geral do Tesouro que lhe serviriam de base como por entender que tal operação era tecnicamente incorrecta por não permitir qualquer controlo para posterior regularização dos valores que fossem apurados, tendo sugerido, em alternativa, a identificação dos documentos não conciliados que originavam as divergências e a sua contabilização numa rubrica de «Regularizações».

Esta Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos do IR também não registou nas tabelas modelo 28 do IR os valores não reconciliados tendo-os, antes, incluído em mapas anexos por entender que seria esse o processo mais adequado pretendido pela Direcção-Geral do Orçamento com vista ao controlo do «diferencial», embora, por solicitação da DGO/COMTAPRE tenha alterado o procedimento a partir do exercício de 1998.

3.2.4.4 — *Comparação dos valores das tabelas com a Conta Geral do Estado.* — Em nosso entender as divergências de valores existentes entre a Conta Geral de Estado e as tabelas da DGCI-IR, absolutamente previsíveis e para as quais a DGCI-IR chamou frequentemente a atenção, resultam dos factos anteriormente referidos, uma vez que não há coincidência entre os universos registados não havendo, por parte da Direcção-Geral dos Impostos, qualquer conhecimento e ou controlo do universo das cobranças registadas pela Direcção-Geral do Tesouro que terão servido de base à Conta Geral do Estado.

A DGCI-IR já referiu, no âmbito das reuniões técnicas da COMTAPRE, além da falta de conhecimento das receitas do IR arrecadadas pela DGAIEC, o desconhecimento de eventuais outras receitas do IR retidas ou cobradas, nomeadamente mas não exclusivamente pelos serviços localizados no estrangeiro, do Ministério dos Negócios Estrangeiros, matéria que, porém, não tem sido considerada oportuna.

3.2.4.5.4 — *Fiabilidade dos valores contabilizados pela DGT/DGO e pela DGCI-IR.* — Concordamos que, com o sistema actual, os valores registados nas tabelas de qualquer das entidades não tem fiabilidade, uma vez que quaisquer dos valores registados, podem não corresponder aos valores efectivamente cobrados, sendo certo que a DGCI-IR continua a desconhecer quais os montantes das cobranças ainda por comunicar no qual se incluem os documentos inicialmente recusados pela Direcção-Geral do Tesouro por apresentarem irregularidades formais e que ainda se encontram pendentes de solução.

3 — Orçamento da receita — Conclusões e recomendações. — A DGCI-IR não pode deixar de concordar, inteiramente, com a necessidade de serem estabelecidos procedimentos que visem alterar a sua actual situação, para a qual, sem ter qualquer capacidade de decisão, tem procurado, ao longo dos últimos anos, sensibilizar os responsáveis.

Porém, em nosso entender, sem uma alteração significativa da própria concepção do sistema actual, que corrija a circulação da informação e atribuía, às entidades administradoras, o efectivo controlo das receitas cobradas e da sua transferência para a Direcção-Geral do Tesouro, bem como uma adaptação do Plano de Contas que «autonomize» as regularizações dos atrasos, voluntários ou involuntários, parciais ou totais, quer do envio dos documentos quer dos créditos nas contas, o que assume particular importância para as regularizações ocorridas após o fecho da conta do exercício, não será possível harmonizar o sistema nem o obter controlo e ou o rigor mínimos no tratamento desta informação.

À consideração superior.

Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos do IR, 14 de Junho de 1999. — O Director de Serviços, *Fernando Pinto Monteiro.*

Ex.mos Srs. Directores Distritais de Finanças:

ASSUNTO. — Emissão de cheques para reembolso ou restituição de importâncias cobradas cumulativamente com o IR.

Por se tratar de impostos com tratamento centralizado e automático, encontra-se estabelecido que os pedidos de emissão de cheques para reembolsos ou restituições do IR, e ou das importâncias cobradas cumulativamente, apenas poderá ser formulado pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos do IR, de acordo, aliás com as assinaturas para o efeito autorizadas.

Sucede, porém que algumas repartições de finanças, têm, ao abrigo do disposto no n.º 3 do capítulo II do ofício-circular n.º D-1/94, de 13 de Janeiro, desta Direcção-Geral, solicitado a emissão de cheques de reembolso ou restituição de «Juros compensatórios», sem identificação do imposto a que se encontram associados, o que origina terem já sido emitidos cheques para restituição de juros compensatórios cobrados cumulativamente com o IRS ou IRC, com o correspondente descontrole do sistema e risco de duplicação das devoluções.

Porque se trata de procedimentos irregulares, solicito a V. Ex.ª se digne ter por muito recomendado *e instruir de conformidade os serviços seus dependentes* de que:

a) Os cheques de reembolso ou restituições do IRS ou IRC, e ou das importâncias cumulativamente cobradas, nomeadamente de juros de mora ou compensatórios, apenas poderão ser emitidos pelos serviços centrais do IR, independentemente das devoluções terem origem em revisões oficiosas, reclamações ou impugnações;
b) De futuro, as requisições de cheques relacionadas com os restantes impostos, formuladas à DGT, deverão sempre identificar o imposto ou a contribuição a restituir ou com que foram cobradas as importância a devolver, para as quais serão de observar os procedimentos estabelecidos para a devolução dos impostos ou contribuições a que se encontrem associadas.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, 18 de Fevereiro de 1997. — O Subdirector-Geral, *José Rodrigo de Castro.*

Ex.ma Sr.ª Directora-Geral do Tesouro, Rua da Alfândega, 5, 1.º, 1194 Lisboa codex:

ASSUNTO. — Emissão de cheques para reembolso ou restituição de importâncias cobradas cumulativamente com o IR.

Por se tratar de impostos com tratamento centralizado e automático, encontra-se estabelecido que os pedidos de emissão de cheques para reembolsos ou restituições do IR, e ou das importâncias cobradas cumulativamente, apenas poderá ser formulado pela Direcção de Serviços de

Contabilidade e Gestão de Fundos do IR, de acordo, aliás com as assinaturas para o efeito autorizadas.

Sucede, porém que algumas repartições de finanças, têm, ao abrigo do disposto no n.º 3 do capítulo II do ofício-circular n.º D-1/94, de 13 de Janeiro, desta Direcção-Geral, solicitado a emissão de cheques de reembolso ou restituição de «Juros compensatórios», sem identificação do imposto a que se encontram associados, o que origina terem já sido emitidos cheques para restituição de juros compensatórios cobrados cumulativamente com o IRS ou IRC, com o correspondente descontrole do sistema e risco de duplicação das devoluções.

Nesta data foi mais uma vez chamada a atenção dos serviços distritais e locais para a irregularidade do procedimento e determinado que nas requisições de cheques para reembolso ou restituições, ainda que de importâncias cobradas cumulativamente sejam sempre identificados os impostos a que se encontram associados, já que serão de observar os procedimentos estabelecidos para a devolução dos impostos principais.

Assim, solicito a V. Ex.ª que se digne determinar a recusa de emissão de cheques sempre que não seja claramente identificado o imposto a que se refere o pedido ou a que se encontra associada a importância a restituir.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral das Contribuições e Impostos, 18 de Dezembro de 1997. — O Subdirector-Geral, *José Rodrigo de Castro.*

À Direcção-Geral do Tribunal de Contas, ao cuidado da coordenadora Dr.ª Maria Augusta Alvito:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a CGE/97.

Relativamente aos pareceres que nos têm sido solicitados em relação à CGE/97:

a) Junto remeto um comentário sobre a área das direcções de finanças, solicitando orientações quanto aos procedimentos a efectuar em relação ao último parágrafo do ponto 2.6 do nosso parecer;
b) Em matéria de IR e IVA, os pareceres serão enviados pelos respectivos serviços da DGCI com competência na matéria;
c) Na área do Tesouro competirá à DGT pronunciar-se sobre o texto, sem prejuízo naturalmente de algum comentário por parte dos serviços do IR e do IVA desta Direcção-Geral;
d) Na área das operações de encerramento da Conta os pareceres serão emitidos pelos serviços do IR e IVA, na parte que lhes disser respeito.

Algumas das insuficiências citadas nesta parte do relatório na área das tesourarias foram já devidamente explicadas no parecer das DF, pelo que consideramos desnecessário repartir os comentários então feitos.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística, 18 de Junho de 1999. — O Director de Serviços, *Fernando Lomba.*

DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS
Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística

PARECER DO DIRECTOR DE SERVIÇOS:

DESPACHO :

☐ PROPOSTA
☐ INFORMAÇÃO
☐ RELATÓRIO

NÚMERO 402/99
DATA 99.06.16
PROCESSO R041 99004
Nº CONTRIBUINTE

ASSUNTO :

ANTEPROJECTO DE PARECER SOBRE A CGI/97 - ÁREA DAS DIRECÇÕES DE FINANÇAS

PARECER DA DGCI

1 — Relativamente ao parecer que nos é solicitado até 17 do corrente mês de Junho, através do ofício n.º *(ilegível),* de *(ilegível),* da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, entrado nesta Direcção-Geral no dia 8 do mesmo mês, e nesta Direcção de Serviços a 15, gostaria de salientar o seguinte:

1.1 — Em primeiro lugar, referir que esta Direcção-Geral concorda, na generalidade, com o conteúdo do anteprojecto que nos foi apresentado para apreciação, fazendo notar que a maior parte dos reparos feitos são nossas preocupações há alguns anos.

1.2 — Em segundo lugar evidenciar que grande parte das recomendações feitas à CGE/97 estão a ser objecto de implantação, pelo que se espera a sua instalação nas Contas de 1999 e 2000.

1.3 — Em terceiro lugar evidenciar que a implementação das recomendações aos procedimentos tem sido bastante lenta em virtude da Direcção-Geral de Informática e de Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) não dispor de meios humanos e financeiros bastantes para as implantar rapidamente, como era desejo da DGCI e da própria DGITA.

2 — No que toca aos aspectos específicos do relatório, recordo o seguinte:

2.1 — Quando à contabilização dos DUC de IR e IVA nas tabelas das tesourarias, entende-se que se trata de um procedimento correcto até que as tabelas centrais da DGCIR-IR e IVA garantam completa fiabilidade. Além do mais, entende-se que a escrituração é um acto natural consequente à entrada de fundos.

Dentro deste pressuposto, a escrituração dos DUC nas tabelas irá sempre ser efectuada pelas TFP, independentemente do seu aproveitamento e consequente exportação contabilística ou não para a DGO, através do sistema de gestão de receitas (SGR).

No caso presente, e conforme é sabido, a escrituração está a ser efectuada nas tabelas dos serviços locais (RF/TFP) e na da DGCI-IR, sendo esta última tendencialmente a ser considerada como a base contabilística para a DGO, como veio a suceder em 1998, mal, em nossa opinião, face à incoerência com os fluxos financeiros retratados pela DGT.

A este propósito, seja-me permitido opiniar a minha discordância em relação a esta centralização comandada pela DGO.

Na sequência das orientações difundidas, penso que se caminha para a centralização da contabilização da cobrança dos DUC, quando não há infra-estruturas tecnológicas bastantes que garantam o seu sucesso. A experiência do IR não me parece de todo que seja de continuar, pelo que mantenho a opinião de que a centralização localizada está mais coerente com a entrada de fluxos.

Tal descentralização em nada colide com a gestão central do imposto por parte das entidades administradoras, cujas bases de dados são alimentadas de acordo com os fluxos monetários. Assim, entendo que a mesma metodologia deve ser adoptada em termos de gestão da dívida pendente.

A posição privilegiada do Tribunal de Contas poderá inverter o sentido centralizador que se vem assistindo nesta área, quer por recomendação, quer mesmo por imposição.

As poucas divergências entre as duas tabelas (TFP e DGCI-IR) só serão ultrapassadas quando as tesourarias forem completamente informatizadas, facto que ocorrerá apenas no ano 2000.

Até lá, e em conformidade com a posição expendida no 2.º parágrafo da p. 3 do relatório, é nossa opinião que a DGO se deveria regular, na verdade, pelos montantes escriturados nas tabelas das TFP, dada a maior consistência de informação e a conciliação prévia com os fluxos recebidos pela DGT.

2.2 — Relativamente ao registo da receitas, como suporte de conciliação integral da informação documental e dos fluxos, esclareço que é esta filosofia e objectivo do Sistema Local de Cobranças (SLC) já instalado como teste, mas em ambiental real, em seis tesourarias.

2.3 — Manifestamente a nossa total concordância com a impugnação das receitas às áreas geográficas ou institucionais que as geram.

Quanto à distinção entre receitas resultantes de liquidações prévias e autoliquidações, esclareço que a mesma não tem sido esquecida, mas não devidamente aprofundada, dada a existência de projectos mais prioritários e a inexistência de recursos para o efeito.

Esta informação é obtida pelo tratamento *a posteriori* dos documentos de cobrança mas sem conciliação contabilística.

2.4 — A fragilidade do actual modelo de contabilização de receita é visível e sentida pela DGCI. Espera-se que a mesma seja francamente atenuada ou totalmente eliminada durante o ano 2000 com:

- O sistema local de cobrança nas TFP;
- O sistema local de liquidação nas RF, em relação às liquidações emitidas por estas.

2.5 — Quanto à dívida e processamento das principais receitas esclarece-se que a situação ficará resolvida definitivamente no decorrer do ano 2000, e provisoriamente em 1999, logo que a DGITA entregar a respectiva aplicação de informação da grande base de dados do sistema de execuções fiscais (SEF) que vai em produção ainda no final do corrente ano (já está em teste em cinco repartições de finanças do País).

2.6 — Quanto às anulações de cobrança informa-se que nas tabelas de 1999 foi já introduzida uma coluna para os reembolsos/restituições emitidas e outra para as regras, pagas o consequente cálculo da receita líquida numa perspectiva económica-financeira.

Espera-se que esta aplicação esteja concluída e implementada no final do corrente ano, com vista à recuperação da informação do ano corrente.

Esta aplicação está correlacionada com uma outra que tem a ver com a centralização da emissão dos reembolsos em três pólos — IR, IVA e restantes impostos — cuja conclusão ocorrerá provavelmente apenas em Janeiro do ano 2000.

Perante este quadro, a situação passa a ser a seguinte:

- Em relação a 1999 — ficará prejudicada a recolha, a não ser que se considere como entrada os pedidos da emissão de reembolso feitos pelas repartições de finanças e não os reembolsos verdadeiramente emitidos (pela DGT, que não consegue dar esta informação);
- Em relação a 2000 — espera-se ter as tabelas de acordo com as recomendações do TC.

Aguardamos orientações do Tribunal em relação a esta matéria, isto é:

- Se se recolhem em 1999 os pedidos de emissão de restituições das repartições de finanças e endereçados à DGT;
- Se nada se recolhe, em virtude da DGT não disponibilizar os cheques emitidos por rubrica;
- Se se espera pelo ano 2000, em que se poderão enriquecer as tabelas em conformidade com os dois vectores: cheques emitidos, e cheques pagos.

2.7 — A centralização da emissão das restituições por iniciativa das FR é outra das actuais preocupações, dada a natureza crítica da existência de contas bancárias fora do circuito de tesouraria do Estado.

Estamos a fazer todos os esforços no sentido de debelar rapidamente esta situação, se possível até Janeiro do ano 2000.

3 — No tocante à informação das tabelas de 1997, esclareço o seguinte:

3.1 — Cada vez faz menos sentido a existência de dois centros de controlo com sistemas de alimentação manual (DGO e DF), o que, no caso de divergência, levanta de imediato dúvidas sobre a fiabilidade dos dois sistemas com prejuízo, naturalmente, para o sistema das entidades administradoras (DF).

Espera-se ultrapassar este modelo com a transferência automática de informação do sistema de contabilização de receitas da DGCI (SCR da DGCI) para a DGO, por intermédio do SGR.

Este evento deverá ocorrer até final do presente ano, mesmo experimentalmente, eliminando intervenções manuais que conduzem sempre a incertezas quanto à veracidade e responsabilidade pela recolha e titularidade da informação.

3.2 — Espera-se que nessa altura todos os departamentos falem a mesma linguagem, com base nos mesmos conceitos e códigos de diálogo.

2.3 — Alterações dos saldos iniciais:

Estranhamos as divergências encontradas, na medida em que os saldos inicias, no caso da DGCI (DF), são automaticamente transferidos dos saldos finais da Conta do ano anterior. Por outro lado foram dadas instruções rigorosas a todos os serviços no sentido de não efectuarem estornos/correcções para além da data definida pela DGO.

Vamos novamente solicitar esclarecimentos às DF para fazer um diagnóstico da situação. De qualquer forma, estas situações deixarão de ocorrer logo que tenhamos disponível a nova aplicação para contabilização das receita da DGCI, na medida em que, centralmente, se impedirão recolhas para além de uma data predeterminada.

4 — Quanto às conclusões e recomendações:

A título meramente informativo, as direcções distritais de finanças passaram a designar-se apenas por direcções de finanças por força do estabelecido no n.º 1 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 357/98, de 18 de Novembro.

No tocante às propostas:

4.1 — Concordância com as recomendações n.os 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9 e 10, com a menção de que esta Direcção-Geral:

- Espera atenuar a incapacidade retratada pelas recomendações n.os 1 e 2 com a implementação dos sistemas locais de liquidação e de cobrança e com o aperfeiçoamento das actuais aplicações que gerem os documentos únicos de cobrança (DUC);
- Em relação às recomendações n.os 6 e 7, espera poder fazer migrar as liquidações e respectivas dívidas pendentes para as respectivas Contas no ano de 1999-2000;
- Espera contemplar os reembolsos emitidos na Conta de 1999 (em relação ao IR, IVA) e na Conta do ano 2000 em relação aos restantes impostos, no tocante às recomendações n.os 8 e 9;

Espera eliminar as divergências de saldos (recomendação n.º 10), durante os exercícios de 1999 e 2000, com as transferências automáticas de informação da DGCI para o DGO.

4.2 — Dificuldade em implementação de imediato às recomendações n.os 3, 4 e 11, por carência de recursos humanos e financeiros e estrutura da informação residente nas bases de dados.

À consideração de V. Ex.ª

Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística, 16 de Junho de 1999. — O Director de Serviços, *Fernando Lomba.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Resposta ao relato de auditoria do Tribunal de Contas à DGCI no âmbito das execuções fiscais.

Em cumprimento do determinado no ofício n.º 07129, datado de 1 de Junho de 1999, do Sector de Auditoria II do Tribunal de Contas, junto remeto a V. Ex.ª as opiniões e comentários que se seguem em anexo e que se referem à Direcção Distrital de Finanças de Lisboa.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral dos Impostos, Gabinete do Director, 15 de Junho de 1999. — O Director de Finanças, *Raul Miguel de Castro,* administrador tributário.

Ex.mo Sr. Director de Finanças da 2.ª Direcção de Finanças de Lisboa:

ASSUNTO. — Resposta à auditoria à DGCI no âmbito das execuções fiscais levada a cabo pelo Tribunal de Contas a que coube o processo n.º 22/99-AUDIT.

Junto remeto a V. Ex.ª para superior apreciação a análise às considerações finais e conclusões do relato da Auditoria à DGCI no âmbito da execuções fiscais a que coube o processo n.º 22/99-AUDIT no que se refere à Direcção Distrital de Finanças de Lisboa.

Com os melhores cumprimentos.

14 de Junho de 1999. — O Director de Finanças Adjunto, por delegação, *António da Silva Duque,* administrador tributário.

Resposta

ASSUNTO. — Resposta para o contraditório do relato da Auditoria à DGCI no âmbito das execuções fiscais a que coube o processo n.º 22/99-AUDIT e efectuado pelo Tribunal de Contas.

Em cumprimento do determinado no ofício n.º 7129, datado de 1 de Junho de 1999, do Sector de Auditoria II do Tribunal de Contas e nota de serviço interno n.º 230/99 do Ex.mo Sr. Director de Finanças da 2.ª Direcção de Finanças de Lisboa datada de 1 de Junho de 1999, tenho a honra de levar ao conhecimento de VV. Ex.as opiniões e comentários que se seguem:

A) *Análise genérica.* — Em geral todas as conclusões e considerações finais merecem a nossa total concordância com os comentários e opiniões específicos que se produzirão visando desta forma contribuir para uma melhor explicitação do controvertido.

B) *Análise específica:*

1) Considerações finais e conclusões. — Começando por analisar as considerações finais e conclusões, desde logo se constata que em matéria de execuções fiscais no ano de 1997 houve um claro agravamento, quer na dívida executiva, quer no número de processos executivos, tendo em conta dados estatísticos da Direcção-Geral dos Impostos, de onde se verifica um aumento de 14 % no que se refere a processos executivos e um crescimento da quantia executiva na ordem de 24 %, representando um crescimento acumulado de processos em número de 211 000 e uma quantia acrescida de 200 milhões de contos, sendo certo que a sua origem era sobretudo em matéria de IR (61 %) e IVA (16 %) e que no final do ano de 1997 a dívida de contribuições e impostos desta natureza situava-se na ordem dos 83 % do total. Uma pequena percentagem foi cobrada nesse mesmo ano, 96 milhões de contos correspondente a 8 % da dívida acumulada sendo certo que dívida total acumulado de impostos se cifrava na ordem de 1205 milhões de contos e que teria transitado do ano de 1996 para o ano de 1997.

Ora a nosso ver, se é certo que o distrito de Lisboa não é certamente diferente dos outros distritos do País no que se reporta a matéria de execuções fiscais, tem sido constante que desde os últimos anos, melhor precisando, que desde o ano de 1994 até hoje 1999, a quantia executiva tem vindo sempre a aumentar consideravelmente. Já no que respeita ao número de processos executivos, isso não corresponde totalmente à verdade, pois é de referir que desde que foram criadas em 1994 as secretarias administrativas, nestas tem-se verificado que o número de processos de facto baixaram consideravelmente quer através da declaração em falhas, quer de prescrição, anulação e ou pagamento e nisto falamos de processos executivos acumulados e respeitante a todos os impostos e dívidas diversas, já que quanto aos processos instaurados nas repartições de finanças do distrito e nos bairros fiscais com a competência que a estes foi dada pelo Decreto-Lei n.º 154/91, de 23 de Abril — vide artigo 9.º que estipulou que o processo de execução fiscal passava no dia 1 de Janeiro de 1994 a ser competente não o Tribunal Tributário de 1.ª Instância de Lisboa, mas os bairros fiscais, os mesmos sempre aumentaram. No que respeita à quantia executiva o aumento é mais significativo pelo que para por cobro a tal situação, o Governo legislou o Decreto-Lei n.º 225/94, de 5 de Setembro, e o Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, se bem que ao abrigo do primeiro decreto poucos são os executados que continuam a beneficiar do mesmo, ao contrário do último, apelidado de Lei Mateus, cujos pagamentos em prestações estão ainda a decorrer em boa percentagem. Por último, veio o Governo através do Decreto-Lei n.º 30/98, de 11 Fevereiro, abdicar de cobrar dívidas de igual valor ou inferior a 100 000$ com vista à aceleração da cobrança de dívidas de maiores montantes e com este diploma tais processos serão declarados em falhas.

De facto o 3.º e 8.º Bairros Fiscais de Lisboa escolhidos, são na verdade dos maiores bairros fiscais ou repartições da Direcção Distrital de Lisboa, e ainda assim, tinham na Secção de Justiça Tributária 9 e 10 funcionários respectivamente, ao tempo em que decorreu a auditoria o que na verdade sem sempre assim aconteceu. Na maior parte do tempo, são menos funcionários que estão afectos a tais tarefas além de que não estão exclusivamente para as mesmas mas, tendo a seu cargo outras tarefas que nada tem a ver com a cobrança das execuções fiscais.

Na verdade, há desde à muito tempo falta de meios humanos e técnicos, não especificamente nestes dois bairros fiscais seleccionados, mas em geral por todos os bairros fiscais e repartições de finanças do distrito de Lisboa como pelo País inteiro. Contudo, resta-nos a esperança que os quadros em geral melhorem e rejuvenesçam, tendo em conta os últimos concursos efectuados especialmente o dos liquidadores tributários, de onde virão certamente os quadros para minorar tal situação, sendo certo que terão de ser dotados de formação específica o que ainda levará mais de um ano para que estejam à altura de darem o seu melhor nesta área.

Por último, como instrumento de controlo para a gestão dos processos de execução fiscal resta-nos constatar que está em andamento acelerado o novo instrumento que vem substituir o PEF o SEF (sistema de execuções fiscais).

Esta aplicação informática está prometida para muito breve e logo que esteja em plena aplicação dará garantias de controlo e fiabilidade na cobrança da execução fiscal, sendo certo que melhorarão às *performances,* além do maior controlo necessário a ter em consideração.

São estas as opiniões e comentários que julgamos oportuno tecer e levar ao conhecimento de V. Ex.ª para análise e superior apreciação no que respeita a uma resposta ao relato da Auditoria à DGCI no âmbito das execuções fiscais a que coube o processo n.º 22/99-AUDIT, efectuada pelo Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos.

14 de Junho de 1999. — O Director de Finanças Adjunto, por delegação, *António da Silva Duque,* administrador tributário.

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Relato da Auditoria à DGCI no âmbito das execuções fiscais.

Em cumprimento do determinado nos ofícios identificados em epígrafe junto tenho a honra de enviar a V. Ex.ª o original da informação elaborada para o efeito pelo Sr. Chefe da Repartição de Finanças do 3.º Bairro Fiscal de Lisboa, remetida a esta Direcção de Finanças pelo ofício n.º 5982, de 9 de Junho de 1999, daquela Repartição de Finanças (entrada n.º 16 182, de 11 de Junho de 1999, nesta DF).

Em cumprimento daquela informação, cumpre-nos apenas realçar o resultado das amostragens descritas de fls. 35 a 40 do identificado relato, que transcrevemos no quadro seguinte, pelo qual se pode verificar que, apesar da amostragem recair sobre processos de execução fiscal de instauração recente (cerca de um ano até à data da referência), apenas 34 % do número de processos se encontram na fase de instauração ou citação. Se analisarmos apenas as amostragens de IR e IVA este valor é de respectivamente, 8 % e 20 %.

Situação do processo de execução fiscal	Imposto sobre o rendimento		Imposto sobre o valor acrescentado		Imposto sobre o valor acrescentado (outros)		Contribuição autárquica		Total da amostragem	
	Número	Total (percentagem)	Número	Total (percentagem)	Número	Total (percentagem)	Número	Total (percentagem)	Número	Total (percentagem)
1.1 — Anulado	17	34	18	37	1	7	5	10	41	25
1.2 — Aguarda anulação	4	8	0	0	1	7	0	0	5	3
1 — Total de anulações	21	42	18	37	2	13	5	10	46	28
2.1 — Apenas instaurados	0	0	3	6	8	53	10	20	21	13
2.2 — Citação de executados	4	8	7	14	3	20	21	42	35	21
2 — Pendentes (resposta da repartição de finanças)	4	8	10	20	11	73	31	62	56	34
3 — Suspensos com garantia	11	22	11	22	0	0	10	20	32	20
4 — Noutras repartições de finanças	5	10	3	6	0	0	4	8	12	7
5 — Nos tribunais (falência/R. emp.)	3	6	4	8	0	0	0	0	7	4
6 — Registo de penhora	2	4	0	0	0	0	0	0	2	1
7 — Aplicação do regime especial	4	8	3	6	2	13	0	0	9	5
Total da amostragem	50	100	49	100	15	100	50	100	164	100

Frisamos também o resultado da amostragem efectuada aos processos pendentes no 3.º Bairro Fiscal de Lisboa, descrita de fl. 44 a fl. 50 do identificado relato, pelo qual se pode verificar que, apenas um dos processos seleccionados de IR se encontrava, na data de referência, na fase de citação, encontrando-se os restantes suspensos ou anulados.

Situação inversa se passa com os processos de IVA e CA em que maioria, em número, se encontrava, naquela data, em fase de citação.

Com os melhores cumprimentos.

1.ª Direcção de Finanças de Lisboa, 1 de Junho de 1999. — O Director de Finanças, *José Maria Fernandes Pires,* administrador tributário.

Ex.mo Sr. Director da 1.ª Direcção Distrital de Finanças de Lisboa, Rua de Artilharia Um, Lisboa:

ASSUNTO. — Auditoria efectuada pelo Tribunal de Contas.

Em cumprimento do determinado no ofício em referência, informo V. Ex.ª que o relatório globalmente está aceitável, não trazendo nada de novo, que não seja do conhecimento dos serviços, até porque também recentemente foi feita uma auditoria pelos serviços competentes da DGCI.

Nestas circunstâncias, junto envio um pequeno relatório solicitado pelo ofício supra.

Com os melhores cumprimentos.

Repartição de Finanças do 3.º Bairro Fiscal de Lisboa, 9 de Junho de 1999. — O Chefe da Repartição, *Bertolino Loureiro Figueira.*

Relatório de auditoria efectuada pelo Tribunal de Contas

O diagnóstico efectuado pela Auditoria do Tribunal de Contas, como outras análises e auditorias internas, apenas veio confirmar uma situação que foi criada com a junção de três bairros no actual 3.º, e que numa primeira fase teve pessoal em excesso, no entanto, nos finais de 1997, verificou-se uma saída de pessoal significativa, por razões sobejamente conhecidas.

Efectivamente em finais de 1997 o pessoal afecto às execuções fiscais era semelhante ao de hoje — sete pessoas — e não duas como se defere no relatório a fl. 41. No período de Janeiro a Março de 1998 estiveram no sector em análise três pessoas, tendo sido a partir de meados deste mês, deslocados para este Bairro, alguns funcionários pertencentes à equipa dos grandes devedores, que, com os três funcionários existentes, passaram a organizar o serviço em geral e, em especial, os processos de aderentes ao Decreto-Lei n.º 124/96, até finais de 1998 e não 1997, como se refere a fl. 41.

As questões levantadas desembocam sempre na problemática da falta de pessoal, que a administração fiscal está a resolver com o ingresso de estagiários, e programas informáticos lentos, que têm vindo a ser actualizados e melhorados.

Os atrasos e falhas processuais apontados, são fruto de um permanente atendimento ao balcão que não permite uma concentração dos funcionários, pois, quando pretendem realizar qualquer tarefa de rectaguarda, mal iniciam, têm de levantar-se para atendimento ao balcão.

Assim, tudo é feito a correr, sem que seja possível estudar e analisar convenientemente cada processo.

Verifica-se, por vezes, que o registo de processos é feito algum tempo depois da entrada das certidões de relaxe, mas, tal facto deve-se aos serviços informáticos que vêm muito depois trazer as disquetes, pois, estas não acompanham as referidas certidões. As citações são feitas via postal, com muitas devoluções, não obstante a chamada de atenção do chefe da repartição aos respectivos serviços do CTT.

O signatário a chefiar a Repartição a partir de Julho de 1998. A gestão tem sido direccionada para a organização dos serviços e, dada a escassez de meios humanos, tem de fazer deslocar internamente pessoal para execução de tarefas pontuais, como as campanhas dos IRS, com o envio das declarações para o CRD, digitação de milhares de liquidações de IVA que se encontravam por tratar desde 1993, remessa de milhares de declarações de início, alterações e cessações para o IVA, retidas neste Bairro desde 1993.

Como se compreende, as exigências funcionais não passam apenas pelas execuções fiscais, sector a que se tem prestado grande atenção, mas por outras tarefas pontuais e inadiáveis, em prejuízo de serviços que pela sua natureza podem aguardar.

Repartição de Finanças do 3.º Bairro Fiscal de Lisboa, 8 de Junho de 1999. — O Chefe da Repartição, *Bertolino Loureiro Figueira.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Auditoria efectuado pelo Tribunal de Contas.

Em cumprimento do determinado no ofício n.º 7133, de 1 de Junho de 1999, junto envio um pequeno comentário à auditoria efectuada, uma vez que o seu conteúdo é globalmente aceitável.

Com os melhores cumprimentos.

Repartição de Finanças do 3.º Bairro Fiscal de Lisboa, 9 de Junho de 1999. — O Chefe da Repartição, *Bertolino Loureiro Figueira.*

Relatório de auditoria efectuada pelo Tribunal de Contas

O diagnóstico efectuado pela Auditoria do Tribunal de Contas, como outras análises e auditorias internas, apenas veio confirmar uma situação que foi criada com a junção de três bairros no actual 3.º, e que numa primeira fase teve pessoal em excesso, no entanto, nos finais de 1997, verificou-se uma saída de pessoal significativa, por razões sobejamente conhecidas.

Efectivamente em finais de 1997 o pessoal afecto às execuções fiscais era semelhante ao de hoje — sete pessoas — e não duas como se defere no relatório a fl. 41. No período de Janeiro a Março de 1998 estiveram no sector em análise três pessoas, tendo sido a partir de meados deste mês, deslocados para este bairro, alguns funcionários pertencentes à equipa dos grandes devedores, que, com os três funcionários existentes, passaram a organizar o serviço em geral e, em especial, os processos de aderentes ao Decreto-Lei n.º 124/96, até finais de 1998 e não 1997, como se refere a fl. 41.

As questões levantadas desembocam sempre na problemática da falta de pessoal, que a administração fiscal está a resolver com o ingresso de estagiários, e programas informáticos lentos, que têm vindo a ser actualizados e melhorados.

Os atrasos e falhas processuais apontados, são fruto de um permanente atendimento ao balcão que não permite uma concentração dos funcionários, pois, quando pretendem realizar qualquer tarefa de rectaguarda, mal iniciam, têm de levantar-se para atendimento ao balcão.

Assim, tudo é feito a correr, sem que seja possível estudar e analisar convenientemente cada processo.

Verifica-se, por vezes, que o registo de processos é feito algum tempo depois da entrada das certidões de relaxe, mas, tal facto deve-se aos serviços informáticos que vêm muito depois trazer as disquetes, pois, estas não acompanham as referidas certidões. As citações são feitas via postal, com muitas devoluções, não obstante a chamada de atenção do chefe da repartição aos respectivos serviços do CTT.

O signatário a chefiar a repartição a partir de Julho de 1998. A gestão tem sido direccionada para a organização dos serviços e, dada a escassez de meios humanos, tem de fazer deslocar internamente pessoal para execução de tarefas pontuais, como as campanhas dos IRS, com o envio das declarações para o CRD, digitação de milhares de liquidações de IVA que se encontravam por tratar desde 1993, remessa de milhares de declarações de início, alterações e cessações para o IVA, retidas neste bairro desde 1993.

Como se compreende, as exigências funcionais não passam apenas pelas execuções fiscais, sector a que se tem prestado grande atenção, mas por outras tarefas pontuais e inadiáveis, em prejuízo de serviços que pela sua natureza podem aguardar.

Repartição de Finanças do 3.º Bairro Fiscal de Lisboa, 8 de Junho de 1999. — O Chefe da Repartição, *Bertolino Loureiro Figueira.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Relato da auditoria à DGI no âmbito das execuções fiscais — Sector de Auditoria II.

De conformidade com o solicitado no ofício n.º 7132, de 1 de Junho de 1999, tenho a honra de comunicar a V. Ex.ª que o referido relato, não suscita quaisquer comentários no que se refere a esta unidade orgânica.

Com os melhores cumprimentos.

Repartição de Finanças do 8.º Bairro Fiscal de Lisboa, 16 de Junho de 1999. — O Chefe da Repartição, *Álvaro Gomes dos Santos.*

IV — Orçamento da despesa

Direcção-Geral do Orçamento.

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer relativo ao capítulo IV — «Orçamento da despesa» (ano de 1997).

Da análise ao anteprojecto de parecer remetido, por esse Tribunal, para eventuais comentários, particularmente no que concerne ao ponto 4.1.2, esta Direcção-Geral reitera as observações já feitas às Contas do Estado dos anos anteriores.

Assim, e no que respeita à *«sobrevalorização da despesa paga na parte não utilizada das verbas orçamentais transferidas para organismos com autonomia»* e à *«sobrevalorização da despesa paga resultante das verbas transferidas para organismos com autonomia e destinadas à sua integração nas dotações do ano seguinte»* trata-se de situações previstas em lei e resultam na sua maioria de verbas afectas ao capítulo 50 no sentido de se efectuar um maior controlo na aplicação dos saldos de transferências para os fundos e serviços autónomos. As importâncias, por estes, levantadas no ano anterior e não gastas através dos seus orçamentos privativos são repostas nos cofres do Estado e servem de contrapartida a novas transferências.

De igual modo, relativamente à *«Subavaliação (ou sobrevalorização) da despesa paga resultante da transferência do saldo de diversas dotações inscritas no capítulo 60 — 'Despesas excepcionais do Ministério das Finanças'»* estão em causa situações cujo tratamento tem sido efectuado com fundamento na lei orçamental de cada ano.

Quanto à *«não inclusão em contas de ordem do Orçamento do Estado de todas as despesas financiadas por receitas próprias»,* de uma forma genérica, poderá estar relacionado com fontes de financiamento não susceptíveis de enquadramento no conceito de receitas próprias ou a existência de legislação própria que isente os organismos com autonomia administrativa e financeira do regime de contas de ordem.

Por último, aproveita-se para chamar a atenção que, no 1.º parágrafo da p. 9 do anteprojecto, onde está capítulo 14 deverá estar capítulo 15.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Orçamento, 31 de Maio de 1999. — O Director-Geral, *Francisco Brito Onofre.*

V — Orçamento de investimento (PIDDAC)

Direcção-Geral do Orçamento.
Departamento de Prospectiva e Planeamento.

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, com conhecimento do Ex.mo Sr. Director-Geral do Orçamento:

ASSUNTO. — Investimentos do Plano (PIDDAC) — Síntese de execução global a incluir no relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997. Contraditório.

Em cumprimento da citação formulada ao signatário através do ofício desse Tribunal de Contas n.º 7111, de 31 de Maio, cumpre-me comunicar a V. Ex.ª o seguinte:

1 — Tanto quanto se infere da leitura das conclusões e recomendações constantes da aludida síntese parece não subsistirem dúvidas de que a informação constante do mapa n.º 5, na realidade, corresponde aos pagamentos efectivos naquele ano a favor dos vários organismos descritos no OE como beneficiários dos correspondentes créditos.

2 — Relativamente ao montante dos saldos respeitantes à gerência de 1997 e entregues nos cofres do Estado durante o ano de 1998, não se subscreve o valor que é dito ter sido fornecido pelo Departamento de Prospectiva e Planeamento MEPAT, já que o valor de 32 536 712 contos oportunamente fornecido à equipa desse Tribunal que se deslocou a estes serviços corresponde ao somatório das guias de reposição que chegaram ao conhecimento desta Delegação. Aliás admite-se até que este valor possa pecar ligeiramente por defeito, uma vez que, sendo conhecido o circuito e tramitação da entrega e comunicação das reposições efectuadas nos cofres públicos, de tal facto pode resultar que algumas reposições de saldos tenham sido efectuadas sem que a sua existência tenha chegado ao conhecimento destes serviços.

3 — Serve também o referido no item anterior para ilustrar e demonstrar não se afigurar tecnicamente adequado obter a «despesa efectivamente realizada», no caso concreto em conta dos «Investimentos do Plano» inscritos no OE/97, utilizando apenas os saldos de gerência repostos no ano económico seguinte enquanto informação disponibilizada ao DPP que, tanto quanto se sabe, colige os dados que lhe são fornecidos pelos GEPs nomeadamente também porque, como é sabido, saldos existem e de montantes vultuosos, que são recorrentes quanto à sua transição.

4 — É óbvio que toda esta problemática está fundamentalmente relacionada com as transições de saldos que vêm sendo autorizadas mas sobre esta matéria nada se oferece referir já que tais procedimentos resultam do cumprimento de normas legais que expressamente lhes dão cobertura.

5 — No que concerne à recomendação apresentação de pagamentos efectivos ao nível de projectos tal como já foi referido em resposta a relatórios desse Tribunal sobre a CGE de anos anteriores, reafirma-se que sendo estes serviços naturalmente sensíveis à questão posta, uma vez que a orçamentação de verbas não se processa, na parte substancial do OE, ao nível de projecto mas tão-só ao nível de programa e a escrituração e registo se limitam a este âmbito, com a informação actualmente disponível nos serviços do Ministério das Finanças sobre esta matéria afigura-se manifestamente inviável a inclusão de tal informação na CGE.

6 — Tendo em vista o apuramento da «despesa efectivamente realizada» em cada ano económico, relativamente ao controlo cuja implementação é sugerido criar na DGO, matéria que, estando a ser sugerida nesta sede naturalmente não se pretende apenas circunscrever ao âmbito dos «Investimentos do Plano», cabe referir ter sido notoriamente preocupação da Administração melhorar quantitativa e qualitativamente a informação existente e passos demonstrativos dessa postura têm sido dados nomeadamente através da inclusão nos sucessivos decretos-leis de execução orçamental de normas que determinam o envio de diversa informação e das contas de gerência que são enviadas ao Tribunal de Contas para julgamento.

Todavia, também existe consciência da realidade da situação vivida no terreno e nomeadamente de que só por via da centralização informática de todos esses dados será possível alcançar tal desiderato.

Com os melhores cumprimentos.

14.ª Delegação do PIDDAC, 7 de Junho de 1999. — O Director, *António Miguel Pinela.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Investimentos do Plano (PIDDAC) — Síntese de execução global a incluir no relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado 1997.

Em resposta ao ofício n.º 7112, de 31 de Maio de 1999, e após análise do documento referenciado em epígrafe, cumpre-me informar

V. Ex.ª que este Departamento nada tem a acrescentar e ou a opor quanto ao seu conteúdo.

Com os meus cumprimentos.

Departamento de Prospectiva e Planeamento, 7 de Junho de 1999. — A Directora-Geral, *Alda de Caetano Carvalho.*

VI — Subsídios, créditos e outras formas de apoio concedidos pelo Estado

Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (ponto 6.2).
Docapesca — Portos e Lotas, S. A. (ponto 6.2).
Direcção-Geral dos Transportes Terrestres (ponto 6.3).
Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural (ponto 6.4)
IFADAP — Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (ponto 6.4).
IMP — Instituto Marítimo-Portuário (ponto 6.5).
Direcção-Geral do Tesouro (ponto 6.6).
Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (ponto 6.6).
Fundo para a Cooperação Económica (ponto 6.6).
Direcção-Geral dos Impostos — DSBF (ponto 6.7).
Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo — DSIOMVA (ponto 6.7)
ICEP — Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal (ponto 6.7).
IAPMEI — Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (ponto 6.7).

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer e relato de auditoria sobre os apoios concedidos pela Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura no âmbito do PIDDAC — Programa «Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca» (ano de 1997).

Relativamente ao assunto em epígrafe, e na sequência do solicitado no vosso ofício n.º 321, de 15 de Janeiro de 1999, cumpre-nos dar os seguintes esclarecimentos face às conclusões e recomendações referidas nos documentos supramencionados:

1 — A Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura já concluiu a elaboração do regulamento em falta, devendo o mesmo seguir para publicação nos próximos dias (fotocópia em anexo).

2 — No que respeita aos apoios solicitados para aquisição de caixas de acondicionamento de pescado a vossa observação é pertinente, tendo já sido o assunto ponderado em reuniões, desta Direcção-Geral. Pensa-se estabelecer para efeitos de apoio, um número de caixas que ficará dependente em princípio, do TAB das embarcações, e, afectar a cada caixa uma duração de três anos.

3 — Tem sido preocupação desta Direcção-Geral, quando dos beneficiários solicitam a evacuação dos originais dos documentos de despesa, que serviram de suporte ao pagamento do subsídio, carimbá-los com a menção que os supracitados documentos foram utilizados para pagamento do subsídio atribuído ao abrigo do PIDDAC (ano a que diz respeito).

No entanto, e a fim de evitar que haja esquecimentos, foi já dada indicação que mal haja a certeza sobre quais os documentos utilizados para pagamento dos subsídios, os mesmos sejam carimbados pelos técnicos que analisem os processos, quer haja devolução dos mesmos ou não.

4 — Quanto ao último item, referenciado no vosso ofício — inexistência de bases de dados no que respeita às acções com a DOCAPESCA — podemos informar que está em curso nesta Direcção-Geral, a reformulação de todo o seu sistema informático. No último semestre do passado ano, iniciou-se através da afectação a uma empresa da especialidade, um levantamento das necessidades da Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura por forma a compatibilizar toda a sua informação e a suprir as deficiências existentes.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura, 3 de Fevereiro de 1999. — Pelo Director-Geral, *Isabel Ventura,* directora do Departamento de Economia Pesqueira e Estatística.

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer e relato de auditoria relativos ao Programa «Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca».

Em resposta ao vosso ofício em referência e que, em anexo, remetia cópia do anteprojecto de parecer em epígrafe para efeito de comentários, informamos V. Ex.ª que da análise do mesmo, se verifica a conformidade dos dados por nós fornecidos ou facultados para consulta, tendo em vista a Auditoria promovida por esse Tribunal no âmbito da execução orçamental da despesa relativa ao Programa denominado «Apoio à Melhoria da Qualidade e Valorização dos Produtos da Pesca».

Ao dispor de VV. Ex.as para quaisquer esclarecimentos complementares, subscrevemo-nos com os melhores cumprimentos.

Docapesca — Portos e Lotas, S. A., 28 de Janeiro de 1999. — O Conselho de Administração, *(Assinaturas ilegíveis.)*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer e relato de auditoria sobre os apoios concedidos pela DGTT no âmbito do Programa SIMIAT (ano de 1997).

Relativamente ao solicitado pela vossa comunicação referência n.º 966-CC1 — Processo n.º 1/99-D-CGE/97, de 28 de Janeiro de 1999, que deu entrada nestes serviços em 2 de Fevereiro de 1999, apresentam-se de seguida alguns comentários, visando contribuir para uma melhor clarificação do anteprojecto de parecer e relato de auditoria em epígrafe:

A expressão «taxa de execução» utilizada em vários pontos do anteprojecto (designadamente, nas rubricas 2.1 e 2.2) não está associada a uma definição exacta e, de acordo com os textos em que está inserida, constata-se que correspondem a conceitos distintos, consoante os casos;

As referências a «elementos solicitados à DSTRM/DAA, «com a indicação de «não atendida, mas suprida junto da Repartição de Contabilidade», não têm em devida conta a definição de competências existente entre os serviços da DGTT, sendo que os «elementos» em causa, efectivamente só estão disponíveis na referida Repartição;

Na rubrica 2.3.1, são utilizadas as expressões «relatórios finais de realização do investimento» e «relatórios de vistoria final», como se fossem peças de conteúdo distinto, tratando-se, contudo, do mesmo documento;

Quando, também na rubrica 2.3.1, se alude às demoras das instituições de crédito em disponibilizarem os relatórios finais, não se tem em conta que a lei não estabelece prazo limite para tal formalidade;

Não é exacto que a legislação preveja, para os bancos ou para a DGTT, «a obrigatoriedade de deslocações e vistorias ao local em que o projecto esteja implantado ou a ser executado». O que está previsto, sim, é que lhes compete efectuar «acções de verificação e controlo físico, financeiro e contabilístico», as quais deverão ser assegurados aleatoriamente e de acordo com os recursos humanos disponíveis;

Complementarmente, assinala-se que, ao se descodificar a sigla condensada «DSM/DS-AA» se indicou «Direcção de Serviços de Mercadorias» em vez de «Direcção de Serviços de Transportes Rodoviários de Mercadorias», podendo-se com isso induzir em erro, tanto mais que a sigla completa «DSTRM» é correctamente descodificada.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral de Transportes Terrestres, 15 de Fevereiro de 1999. — O Director-Geral, *Jorge Jacob.*

Para o Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas do Director-Geral de Transportes Terrestres:

ASSUNTO. — Auditoria aos apoios concedidos pela DGTT no âmbito do Programa «Melhoria do Impacte Ambiental dos Transportes Públicos Rodoviários».

Relativamente ao fax de 23 de Março de 1999 sobre o assunto em referência, informo V. Ex.ª de que estes serviços se empenharam em obter todos os elementos necessários à regularização das situações identificadas como indiciadores de infracções no anteprojecto de parecer e relato de auditoria de Outubro de 1998.

Referindo-se aos pontos 7.1 e 7.2 do relatório sintetizado no mapa em anexo ao fax, foram desenvolvidas diligências no sentido de exigir às instituições de crédito o cumprimento da obrigação de apresentar relatórios e listagens de pagamentos efectuados. Relativamente aos promotores aí indicados, junto se anexa um quadro da situação actual.

Quanto aos incentivos a repor não documentados (quadro anexo ao fax), e na sequência das diligências efectuadas, informa-se que a situação presente é a que consta da segunda folha anexa.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral de Transportes Terrestres, 25 de Março de 1999. — O Director-Geral, *Jorge Jacob.*

Para a Direcção-Geral do Tribunal de Contas/SAI da Direcção-Geral de Transportes Terrestres:

ASSUNTO. — Esclarecimentos relativos ao Programa «Melhoria do Impacte Ambiental nos Transportes Públicos Rodoviários» (processo n.º 26/99-SAI).

Relativamente aos três beneficiários do sistema de incentivos SIMIAT constantes do mapa III-A, anexo ao relatório de auditoria n.º 12/99, 2.ª Secção, é a seguinte a sua situação actual:

Transportes de Mercadorias Valente & Aguiar, L.da — repôs já a importância de 2411$ em falta;

Transneto — Camionagem de Carga, L.da — repôs já a importância de 55 964$ em falta;

António Pereira Gouveia, L.da — a DGTT devolveu o relatório de conclusão do investimento aos serviços do BANIF em Lisboa (que, por seu turno, o enviaram à sede no Funchal, uma vez que o promotor é da Madeira e entregou aí a sua candidatura); por telefonema posterior, solicitámos brevidade na regularização do relatório, a qual poderá, então, permitir apurar a necessidade de eventuais reposições.

Seguem por ofício os documentos comprovativos da regularização das duas primeiras situações, e cópia da comunicação havida com o BANIF acerca da terceira situação.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral de Transportes Terrestres, 9 de Junho de 1999. — A Subdirectora-Geral, *Manuela Graça.*

Para o Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa, do DSODER:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer e relato de auditoria aos apoios concedidos no âmbito do Programa «Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC» (ano de 1997).

Em resposta ao vosso ofício e fax referentes ao assunto em epígrafe, junto envio os comentários que se nos oferecem relativos à aplicação dos regulamentos n.os 2078/92 e 2079/92.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral de Desenvolvimento Rural, 5 de Março de 1999. — O Director-Geral, *Miguel Freitas.*

Comentário ao anteprojecto de parecer sobre os apoios concedidos no âmbito das medidas de acompanhamento da reforma da PAC

3.1 — *Medidas agro-ambientais (excepto formação profissional).* — Em linhas gerais não temos comentário a fazer a não ser relativamente a uma afirmação contida entre parêntesis no 5.º parágrafo da p. 9 «(sobretudo nas culturas anuais de sequeiro)».

Isto não corresponde à realidade, neste grupo de medidas apenas estavam contratados, em fins de 1997, 173,1 ha de culturas de sequeiro, concretamente em agricultura biológica. Toda a restante área estava afecta a culturas perenes: pomares, olival e vinha.

4.2 — *Medidas agro-ambientais — formação profissional:*

a) Controlo no local das acções de formação e sensibilização. — As competências em termos de gestão deste grupo de medidas transitaram, de facto, para a DGD Rural.

As circulares da ex-UGN em termos de procedimento relativos a decisão das candidaturas e gestão das mesmas mantêm-se actuais. Procederemos contudo, de acordo com o sugerido, à emissão de uma circular relativa a estas medidas.

A circular referente a controlo necessita efectivamente de ser reformulada, o que está em preparação e permitirá reforçar os objectivos do controlo.

b) Ajudas aos campos de documentação. — A forma como foi concebido o apoio a campos de demonstração parece-nos correcto embora se admita que a elegibilidade de acção deste tipo promovidos por agricultores ATP deva ser objecto de particular análise.

Está previsto no quadro da avaliação final da aplicação deste programa incluir um capítulo sobre o impacte do grupo IV das medidas de formação profissional, que inclui os campos de demonstração.

Uma parte significativa da ajuda é de facto destinada a despesas com remuneração, mas devemos ter presente que se trata sobretudo da remuneração do técnico responsável pelo campo.

Os campos de demonstração embora justificados como tal, têm um interesse que está para além da simples demonstração directa aos agricultores, de uma determinada prática. Não podemos esquecer o efeito multiplicação, quando estes campos, como sucede para a maioria, são o campo de trabalho de técnicos de associações de protecção integrada, que a partir dos mesmos desenvolvem junto dos agricultores e nas suas parcelas o trabalho de aconselhamento directo.

O Director de Serviços, *Nicolau Galhardo.*

Comentário ao anteprojecto de parecer sobre os apoios concedidos no âmbito das medidas de acompanhamento da reforma da PAC

3.3 — *Cessação da actividade agrícola:*

Caracterização das ajudas concedidas/áreas mínimas de acesso. — A área mínima de acesso ao Regulamento (CEE) n.º 2079/92, está regulamentada pela Portaria n.º 854/94, de 22 de Setembro, com recurso ao conceito de unidade de cultura, nos termos do disposto na Portaria n.º 202/70, de 21 de Abril.

Esta portaria conjugada com o disposto no Decreto-Lei n.º 196/89, de 11 de Junho, determina que sejam as seguintes as áreas mínimas de acesso:

Área mínima de acesso — Regulamento (CEE) n.º 2079/92

(Em hectares)

Regiões	Terrenos de regadio		Terrenos de sequeiro
	Arvenses	Hortículas	
Norte do Tejo:			
Viana do Castelo, Braga, Porto, Aveiro, Viseu, Coimbra e Leiria	4,0	1,0	4,0
Perímetro do emparcelamento	2,0	0,5	2,0
Vila Real, Bragança, Guarda e Castelo Branco	4,0	1,0	8,0
Perímetro de emparcelamento	2,0	0,5	3,0
Lisboa e Santarém	4,0	1,0	8,0
Perímetro de emparcelamento	2,0	0,5	4,0
Sul do Tejo:			
Portalegre, Évora, Beja e Setúbal ...	5,0	1,0	15,0
Perímetro de emparcelamento	2,5	0,5	7,5
Faro	5,0	1,0	10,0
Perímetro de emparcelamento	2,5	0,5	5,0

Do acima exposto se infere que é incorrecto que a área mínima de acesso na região de Entre Douro e Minho e Beira Litoral é de 4 ha, se se atender ao facto de que são regiões em que as culturas hortícolas têm uma relativa expressão.

A título exemplificativo bastará, nestas regiões, que uma exploração para ter acesso ao Regulamento (CEE) n.º 2079/92, tenha 2 ha de sequeiro e 0,5 ha de culturas hortícolas.

Tratando-se de perímetros de emparcelamento a incorrecção é ainda maior uma vez que a área mínima de acesso é metade da área exigida para as outras situações, ou seja 0,5 ha de culturas hortícolas preenchem este requisito.

No novo quadro comunitário de apoio, está em equação se a condição mínima de acesso deverá ser expressa em termos de área mínima ou em termos de dimensão económica mínima, uma vez que se reconhece que a portaria que fixa a unidade de cultura carece de actualização.

4.3 — *Medidas de ajuda à cessação de actividade agrícola:*

Histórico das ajudas. — A consulta à base de dados de outras ajudas tem por finalidade o controlo das áreas declaradas aquando da candidatura a essas ajudas, funcionando como um mero meio complementar de controlo de uma eventual redução da área da exploração, que até à publicação da Portaria n.º 424/98 era condição de exclusão do acesso à cessação. Tal forma de controlo tem no entanto que ser compatibilizada

com a complexidade técnico-burocrática da medida, isto é, não deverá prejudicar a celeridade das decisões.

Assim o cruzamento com as ICs e as agro-ambientais derivou do facto de qualquer destas medidas serem geridas pelo organismo que à data da decisão da UGN de 20 de Junho de 1995 presidia também à UGN.

Presentemente nenhuma destas medidas é gerida pela DGDR. No entanto continua a ser sistematicamente feito o cruzamento com as agro-ambientais por parte do Secretário da UGN, uma vez que ao mesmo foi facultado pelo IFADAP o acesso informático à base de dados relativa a esta medida.

Relativamente a outras medidas geridas pelo IFADAP (Crédito PAR, PO Vinha, Regulamentos n.os 980/95, 2080/92, PEDAP, etc.), está institucionalizado o controlo sistemático da situação do beneficiário da cessação perante estas medidas, no sentido da sua regularização, por informação carreada junto da UGN pelo representante do IFADAP. A obrigatoriedade desta regularização consta da decisão exarada pela UGN no processo de candidatura.

Abandono da produção leiteira. — O facto de se ter deixado de cruzar sistematicamente, isto é, por candidatura, a existência do prémio ao abandono da produção leiteira derivou do facto de este prémio ter deixado de ser pago após 1996 (resgate relativo a 1992).

No entanto uma que foi reiniciado o resgate relativo ao abandono da produção leiteira relativo à campanha de 1996-1997 continuou incluída nos novos impressos de candidatura (1998) informação relativa a este prémio.

Assim as candidaturas de 1998 serão objecto de cruzamento de informação com a base de dados do INGA.

Relativamente à comunicação ao INGA da lista de beneficiários da cessação no sentido de este cessar pagamentos referentes a outras ajudas, está institucionalizado ao nível do Secretariado da UGN, o procedimento de duas vezes por ano, meses de Junho e de Novembro, ser remetido a este organismo listagem dos beneficiários da cessação de actividade agrícola.

Parcelário. — Em reunião técnica realizada em 24 de Fevereiro de 1999, com o INGA, IFADAP e DGDR, ficou acordado que a apresentação do parcelário por parte do candidato à cessação deverá ser obrigatória, sempre que o mesmo seja detentor dos respectivos «P1» e «P3».

No sentido de assegurar esta obrigatoriedade, será feito cruzamento de informação com a base de dados do INGA, relativa aos agricultores nesta situação.

Este procedimento será normalizado através de circular a emitir em próxima reunião da UGN.

O Chefe de Divisão da Renovação do Tecido Produtivo, *Vítor Rocha.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas,
Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre os apoios concedidos no âmbito das medidas de acompanhamento da reforma da PAC (ano de 1997).

Em cumprimento do indicado no vosso ofício enviam-se, em anexo, os comentários relativo ao assunto em título, ficando este Instituto desde já disponível para o esclarecimento de qualquer questão adicional, podendo para o efeito ser contactado directamente o Dr. Vítor Salavessa Mota, director do Gabinete de Auditoria.

Com os melhores cumprimentos.

Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, 12 de Fevereiro de 1999. — O Conselho de Administração, *(Assinaturas ilegíveis.)*

Comentários ao anteprojecto de parecer do Tribunal de Contas sobre os apoios concedidos no âmbito das medidas de acompanhamento da reforma da PAC (ano de 1997).

2.1 (pp. 2 a 4) — «Dotação orçamental e pagamentos efectuados — Alteração da classificação económica das despesas».

Comentário:

Embora se reconheça que a recomendação do Tribunal de Contas, no sentido da alteração da classificação das despesas de grande parte das verbas despendidas nas «Medidas de Acompanhamento da Reforma da PAC» de «Transferências de capital» para «Transferências correntes» é pertinente relativamente a algumas das medidas, há razões operacionais que determinam a prática seguida pelo Instituto.

Com efeito, desde o arranque do Programa «Medidas Complementares da Reforma da PAC», que a dotação orçamental foi classificada na sua quase totalidade como despesa de capital, dado que uma parte das despesas eram destinadas a financiar, directa ou indirectamente, ajudas ao investimento.

Acresce o facto de se tratarem de medidas co-financiadas pela CE, em que a contrapartida nacional é assegurada pelo capítulo 50 do OE — «Investimentos do Plano», considerando-se, assim, adequada a classificação da maioria das verbas em despesas de capital.

Em despesas correntes, foram incluídas apenas as verbas necessárias para liquidação dos consumos correntes englobados nas despesas de acompanhamento do Programa efectuadas pelos diversos organismos do MADRP e as ajudas ao abrigo do Regulamento (CEE) n.º 2079/92 (Cessação da actividade).

Em todo o caso, o IFADAP estará disponível para alterar a classificação económica das despesas do Programa no próximo OE, uma vez que o PIDDAC/99 já se encontra em execução e já foram requisitadas e recebidas verbas pela classificação económica utilizada em anos anteriores.

2.2 (pp. 4 a 6) — «Dotação orçamental e pagamentos — Desajustamentos de tesouraria».

Comentário:

A dificuldade em estabelecer com exactidão previsões correctas de pagamentos de ajudas, decorre do facto dos pagamentos estarem dependentes, em grande parte, da apresentação dos pedidos por parte das direcções regionais de agricultura, que não tem uma regularidade definida. Deste modo, torna-se bastante difícil estabelecer um programa de requisições de fundos adequado ao ritmo dos pagamentos dos compromissos assumidos para com os beneficiários, pelo que ao longo do ano poderão existir períodos de desajustamento entre as verbas requisitadas e as verbas pagas no âmbito do Programa, tal como é reconhecido no anteprojecto de parecer do Tribunal de Contas.

2.3 (p. 6) — «Comissões do IFADAP suportadas pelo OE».

Comentário:

Com vista a assegurar o pagamento dos serviços prestados pelo IFADAP na gestão das ajudas atribuídas no âmbito dos regulamentos comunitários e de programas e linhas de crédito aos sectores da «Agricultura» e das «Pescas», foram publicados despachos conjuntos que possibilitam ao IFADAP ressarcir-se de parte dos custos suportados com o desenvolvimento das funções que lhe estão atribuídas naquelas matérias. Salienta-se que o OE não contempla quaisquer dotações específicas para assegurar a cobertura dos custos de estrutura e de funcionamento do IFADAP.

Em relação à questão de o IFADAP ter continuado a cobrar comissões ao OE ao abrigo do despacho conjunto n.º A-8/95-XII, de 5 de Abril de 1995, no que respeita às «Medidas Complementares da Reforma da PAC», a interpretação deste Instituto é que o diploma em causa só foi revogado pelo n.º 4 do despacho conjunto de 28 de Maio de 1996, no que concerne ao ponto 1 aplicável ao PAMAF, excluindo-se os restantes programas e medidas. Esta interpretação é consubstanciada no facto de a norma revogatória discriminar explicitamente os programas aos quais se aplica, não abrangendo as medidas e programas constantes dos pontos 2 e 3 do referido despacho.

Na realidade, o despacho conjunto n.º A-8/95-XII, de 5 de Abril de 1995, regulamenta no seu n.º 1 a cobrança de comissões pelos serviços prestados pelo IFADAP no âmbito do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), aprovado pela CE, que engloba vários subprogramas, entre os quais o Subprograma «Agricultura», em que está inserido o Programa de «Apoio e Modernização da Agricultura e Florestas (PAMAF)».

Em face do que antecede, considera-se que o IFADAP continua a ter base legal para cobrança de comissões.

2.4 pp. 6 e 7) — «Execução financeira constante da 'Conta de gerência' do IFADAP».

Comentário:

Em relação às divergências apontadas entre as rubricas de despesa da «Conta de gerência» enviada à DGO (quadro V do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril) e as rubricas constantes do orçamento privativo e das correspondentes requisições de fundos, podem ser justificadas pelas seguintes razões:

1 — As requisições de fundos são efectuadas com base nos orçamentos iniciais constantes do mapa XI e do orçamento privativo, sendo ajustadas apenas pelas alterações orçamentais realizadas no referido mapa, nomeadamente as que resultam de integrações de saldos, reforços, anulações, retenções, etc. Como o Instituto tem necessidade de requisitar previamente os fundos para cobertura da contrapartida nacional das ajudas a liquidar aos beneficiários, não se conhecem *a priori* com exactidão, as rubricas em que vão ser executadas as despesas, dada a diversidade de beneficiários privados que recebem ajudas e a necessidade de enquadrar despesas efectuadas por outros organismos do MADRP sem

autonomia financeira e cujas despesas estão incluídas no orçamento privativo do IFADAP.

Deste modo, não é possível fazer comparações de forma directa entre as rubricas constantes das requisições de fundos e as rubricas da execução final realizada, dado que o Instituto procede periodicamente a ajustamentos nas rubricas de despesa do seu orçamento privativo. Aquelas alterações não podem ser repercutidas nas requisições de fundos, uma vez que já foram processadas.

2 — As despesas de acompanhamento e as comissões do IFADAP não são despesas elegíveis, pelo que se têm de ser obrigatoriamente financiadas pelo OE, independentemente de se tratarem de despesas correntes ou de capital.

Quanto às comissões que o IFADAP está autorizado a cobrar através do PIDDAC, salienta-se que o procedimento habitualmente utilizado é o de adicionar as comissões às despesas nas referidas rubricas de execução, assumindo assim a mesma classificação económica da despesa a que está associada.

Relativamente à questão de o IFADAP apresentar na «Conta de gerência» (quadro v do artigo 30.º do Decreto-Lei n.º 66/97, de 1 de Abril) as despesas do FEOGA — Garantia e do FEOGA — Orientação e de outras fontes agregadas numa única rubrica «FEOGA e Outras fontes», este procedimento resulta de aspectos de ordem prática, da diversidade de despesas associadas às várias fontes de financiamento e do sistema de organização contabilística do Instituto.

Refira-se que a actividade do IFADAP no âmbito dos apoios aos sectores da «Agricultura» e das «Pescas», abrange grande número de programas e projectos com comparticipações nacionais inscritas no capítulo 50, nos Orçamentos Regionais da Madeira e dos Açores, no Ministério da Defesa Nacional, no FEOGA — Orientação, no IFOP, no FEOGA — Garantia, no FSE e no OSS, etc., tornando-se extremamente difícil e onerosa a individualização por cada Programa das fontes de financiamento e da despesa das ajudas pagas aos beneficiários, para além do capítulo 50.

De qualquer forma, embora aquela informação não esteja incluída na «Conta de gerência», o Instituto poderá obtê-la através dos registos microinformáticos extracontabilísticos existentes.

3.3 (p. 13) — «De notar que a área das explorações existente […] o que restringe as ajudas à cessação apenas a agricultores com explorações de áreas superiores à média […].»

Comentário:

A área mínima de acesso ao Regulamento (CEE) n.º 2079/92, está regulamentada pela Portaria n.º 854/94, de 22 de Setembro, com recurso ao conceito de unidade de cultura, nos termos do disposto na Portaria n.º 202/70, de 21 de Abril.

Esta portaria conjugada com o disposto no Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho, determina que sejam as seguintes as áreas mínimas de acesso:

Área mínima de acesso — Regulamento (CEE) n.º 2079/92

(Em hectares)

Regiões	Terrenos de regadio		Terrenos de sequeiro
	Arvenses	Hortícolas	
Norte do Tejo:			
Viana do Castelo, Braga, Porto, Aveiro, Viseu, Coimbra e Leiria	4,0	1,0	4,0
Perímetro de emparcelamento	2,0	0,5	2,0
Vila Real, Bragança, Guarda e Castelo Branco	4,0	1,0	6,0
Perímetro de emparcelamento	2,0	0,5	3,0
Lisboa e Santarém	4,0	1,0	8,0
Perímetro de emparcelamento	2,0	0,5	4,0
Sul do Tejo:			
Portalegre, Évora, Beja e Setúbal	5,0	1,0	15,0
Perímetro de emparcelamento	2,5	0,5	7,5
Faro	5,0	1,0	10,0
Perímetro de emparcelamento	2,5	0,5	5,0

Do acima exposto se infere que é incorrecto afirmar que a área mínima de acesso na região de Entre Douro e Minho e Beira Litoral é de 4 ha, se se atender ao facto de que são regiões em que as culturas hortícolas têm uma relativa expressão.

A título exemplificativo bastará, nestas regiões, que uma exploração, para ter acesso ao Regulamento (CEE) n.º 2079/92, tenha 2 ha de sequeiro e 0,5 ha de culturas hortícolas.

Tratando-se de perímetros de emparcelamento a incorrecção é ainda maior uma vez que a área mínima de acesso é metade da área exigida para as outras situações, ou seja 0,5 ha de culturas hortícolas preenchem este requisito.

De qualquer forma informa-se que, tendo presente o novo quadro comunitário de apoio, está em equação se a condição mínima de acesso deverá ser expressa em termos de área mínima ou em termos de dimensão económica mínima, uma vez que se reconhece que a portaria que fixa a unidade de cultura carece de actualização.

4-2 (?) 3.1-*b*) (p. 16) — «Controlos no local».

Comentário:

Os dados indicados não se referem a beneficiários, como por lapso é referido, mas sim a medidas.

Os valores actualizados relativos ao controlo de 1997 já se encontram disponíveis.

4-2 (?) 3.1-*b*) (p. 17) — «Quanto à correcção financeira prevista relativamente a 1995, se não ocorrerem factos novos […], sobre o facto de o controlo efectuado no local em 1996 e anos seguintes ser bastantes relativamente às candidaturas com pagamentos em 1995 e sobre a melhoria significativa do sistema de controlo, o mais provável é que essa correcção financeira venha também a ser aplicada no processo de apuramento de contas do exercício de 1995.

Comentário:

O IFADAP vai apresentar, junto da Comissão, justificação que comprova que as candidaturas de 1995 têm vindo a ser controladas desde 1996.

4-2 (?) 3.1-*c*) (p. 18) — «[…] tal como está previsto, o controlo administrativo realizado pelas DRAs deve ser evidenciado, quer no formulário de candidatura (anexos), quer no *check-list* dos documentos de candidatura».

Comentário:

Esta recomendação já se encontra em vigor. A existência do *check-list* dos documentos apresentados na candidatura apenas passou a ser exigida com a circular n.º 2/97 do IFADAP, de 1 de Janeiro de 1997, pelo que em todos os processos entregues antes dessa data, esse *check-list* não era obrigatório.

4-2-*a*) (p. 18) — «[…] recomenda-se que o controlo das acções de formação e de sensibilização tenha a participação das DRAs, sendo a metodologia eventualmente fixada por um protocolo com a DGDR».

Comentário:

Aceita-se a recomendação pelo que o IFADAP irá propor à DGDR esta actuação.

4-2-*b*) (p. 19) — «[…] que a legislação estabeleça condições de acesso mais estritas às ajudas aos campos de demonstração ou que crie níveis de ajuda intermédias».

Comentário:

O Programa de Agro-Ambientais apresentado por Portugal, e aprovado pela Comissão, prevê o nível de ajudas que estão a ser aplicadas. A recomendação poderá, de futuro ser seguida pela DGDR, organismo que elaborou o programa.

4-3 (p. 19) — «Parece assim necessário que a UGN defina um modelo de 'histórico' das ajudas recebidas pelo candidato, relevantes para a concessão das ajudas à cessação da actividade, onde a UGR, a UGN ou o IFADAP refiram os resultados de verificações efectuadas».

Comentário:

O IFADAP analisa o «histórico» do agricultor e apresenta-o posteriormente em reunião da Unidade de Gestão, quer ao nível regional, quer ao nível nacional. De futuro procurar-se-á evidenciar melhor este procedimento sistémico.

4-3 (p. 20) — «[…] não existem outras referências nas actas da UGN ao cruzamento da informação relativa às ajudas à cessação da actividade

e essas ajudas do INGA. Parece, assim, necessário definir a metodologia e prazos que permitam verificar o valor acumulado das ajudas […].

Comentário:

Esta recomendação irá ser apresentada à Unidade de Gestão. No entanto, sempre que se diga que vêm sendo disponibilizado ao INGA, ainda que sem carácter sistemático ou periódico, dados que permitem tornar exequível o cruzamento da informação.

4-3 (p. 20) — «[…] saliente-se a deliberação da UGN, de 7 de Novembro de 1997, 'que nas regiões onde se encontra já elaborado e em vigor o parcelário, será obrigatória a sua utilização'. Contudo, nem o formulário de candidatura, nem as circulares emitidas pela UGN referem essa exigência, recomendando-se, portanto, que essa decisão seja implementada».

Comentário:

Não existindo qualquer norma comunitária sobre esta questão, a recomendação será tida em consideração devendo, no entanto, a sua implementação ser devidamente ponderada.

4-3 (p. 20) — «Questão muito importante no controlo das ajudas do Regulamento (CEE) n.º 2079/92 é suscitada quando a ajuda à cessação da actividade passa a complemento de reforma […] Esta questão era já urgente à data da auditoria (Setembro de 1998), dado existirem então mais de 20 beneficiários em situação de reforma».

Comentário:

Estão a ser desenvolvidos os necessários contactos, com o Centro Nacional de Pensões, no sentido da obtenção, por via informática, dos dados necessários ao tratamento automático desta questão, o que ainda não se conseguiu concretizar. Tal não significa, no entanto, que esta dedução não esteja a ser actualmente efectuada, embora manualmente.

4-4 (p. 21) — «[…] parece necessário que os custos propostos das operações sejam justificados por facturas pró-forma ou orçamentos de mais do que uma dessas empresas, permitindo eventualmente custos inferiores aos das referidas tabelas».

Comentário:

A partir de Julho de 1998, foi criada e divulgada pela DFAO uma tabela nacional de custos máximos e de produtividade para todas as operações à excepção da preparação de terreno, através da instrução interna n.º 1/98, de 13 de Julho. Este normativo interno representou o corolário final de um exaustivo trabalho de identificação e sistematização da informação recolhida a nível regional relativa às operações florestais usualmente praticadas em cada região.

Refira-se que, excepcionalmente, a consideração/aceitação de valores superiores aos da tabela exige uma justificação técnica, mas não obrigatoriamente uma verificação *in loco,* pois poderá existir conhecimento pormenorizado da região por parte dos técnicos analistas, nomeadamente, quanto à natureza e desenvolvimento da vegetação expontânea ou declives, etc. Neste contexto há ainda que ter em conta a existência de suportes de análise como, por exemplo, cartas de solo ou mapas do *Atlas do Ambiente,* que podem permitir uma caracterização suficiente do terreno e do clima (e até da flora) para o efeito.

É ainda de referir que os custos médios aprovados ficam sistematicamente bastante aquém do montante máximo dos custos elegíveis que o próprio regulamento estabelece.

Quanto à necessidade de facturas pró-forma ou orçamentos de várias empresas com o objectivo de obter custos inferiores, afigura-se-nos um procedimento, por si só, desnecessário face à natureza dos investimentos e dos intervenientes em causa, pois os serviços do IFADAP dispõem de informação dos custos das operações de arborização, que possibilita a adequada análise dos projectos. Por outro lado, a qualidade dos operadores de máquinas e dos empreiteiros em geral é muito variável, e a selecção pelo menor custo pode ser um factor de insucesso (recorda-se que não existem carteiras profissionais atribuídas por entidades credíveis aos empreiteiros florestais).

4-4 (p. 21) — «No que se refere ao prémio de manutenção e do prémio por perda de rendimento, o respectivo valor depende da área florestada. O controlo das áreas será efectuado pelo IFADAP nas acções de controlo. Dado que essas acções de controlo são realizadas por amostragem, a diferença entre a área declarada e a área real pode vir a ser conhecida tardiamente e apenas se o projecto tiver sido seleccionado para controlo».

Comentário:

Convirá recordar que o Prémio à Manutenção (PM) não é controlado directamente pelo IFADP, mas sim pelas DRAs, conforme protocolos já celebrados em 24 de Junho de 1997. Aliás, para efeitos de atribuição do 1.º PM, é obrigatório o envio do relatório de vistoria pela DRA ao IFADAP, previamente ao respectivo pagamento.

De notar que o processo de candidatura inclui obrigatoriamente a apresentação de cartografia adequada (e não apenas da caderneta predial ou outra forma de confirmação da titularidade dos prédios), que permita, nomeadamente, confirmação da área a arborizar, a qual é verificada no processo de análise que antecede a aprovação do respectivo projecto de investimento.

Quando da vistoria para efeitos de pagamento de prémios, nomeadamente da que antecede obrigatoriamente, conforme atrás referido, o pagamento do 1.º PM, é também feita a confirmação das áreas, através da sua medição sempre que tal se mostrar necessário (com indicação do respectivo método).

4-4 (p. 21) — «Tendo em conta o que foi referido sobre o parcelário […] parece necessário […] que nos projectos de arborização de terrenos agrícolas o promotor apresente o correspondente P1 e P3».

Comentário:

A apresentação do parcelário para efeitos de aferição das áreas não se afigura indispensável no caso do Regulamento (CEE) n.º 2080/92, ao contrário do que se verifica para outras medidas, pois as exigências nesta matéria para os projectos florestais, quer no processo de candidatura (projecto de investimento), quer no controlo posterior para efeitos de pagamentos dos prémios, dão já uma boa segurança quanto as áreas a arbonizar.

Contudo, por questões de cruzamento das candidaturas com as várias medidas financiadas pelo FEOGA — Garantia, e sua inclusão no sistema integrado de gestão e controlo (SIGC), admitimos a possibilidade de incluir nas condições de acesso às ajudas no âmbito do Regulamento (CEE) n.º 2080/92, a exigência da apresentação do parcelário relativo às áreas agrícolas a arborizar, o que encontra em fase de estudo.

(Assinatura ilegível.)

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas,
Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer e relato de auditoria aos apoios concedidos no âmbito do Programa «Apoio à Marinha de Comércio Nacional» (ano de 1997).

Em relação ao assunto em epígrafe compete-nos fazer os seguintes comentários:

Ponto 3.1 — *«Subsídios ao embarque de praticantes da Marinha de Comércio Nacional»:*

No que se refere ao somatório dos tempos de embarque, existe neste momento no IMP processo informático que permite o controlo da duração total dos tempos de mar, ou seja, os tempos acumulados por cada embarque por praticante.

Quanto à análise dos processos, verificou-se que no ano de 1997, na contabilização dos dias de embarque, em nove processos, tinha sido considerado um dia a menos, na realidade só em quatro isso aconteceu, já que nos outros cinco, o armador declarava os mesmos dias de embarque considerados pelo IMP (DGPNTM). Junta-se em anexo os comprovativos correspondentes a estes cinco praticantes:

Carlos Costa (Tripul)	1 600$00
Pedro Marques (Tripul)	1 600$00
Marc Hermínio (Mutualista)	8 333$00
Pedro Batista (Portline)	8 333$00
Vítor Rebola (Portline)	8 333$00
Total	28 199$00

Assim: o montante de 329 437$ apresentado nesta auditoria, passará a ser de 301 238$.

Relativamente aos outros quatro praticantes, e tal como os embarques realizados no ano de 1996, o dia a menos ficou a dever-se ao facto de não ter sido adicionado um dia ao resultado da diferença entre a data do desembarque e a de embarque, obtida por cálculo automático.

Quanto a três processos em que são contabilizados menos dois dias, ficou a dever-se, no caso de praticantes, André Catarino e Paulo Corte-Real, ao facto de para além do referido no parágrafo anterior, não ter sido assumido o ano bissexto (29 dias em Fevereiro). Já o erro no processo do praticante Paulo Barata, deu-se por terem sido apresentados dois parciais relativos ao mesmo embarque, o que duplicou o erro.

Contudo, no que diz respeito aos processos de 1996, temos de salientar que não houve qualquer protesto ou reclamação por parte dos armadores, considerando que estes foram pagos pelo valor máximo previsto na lei de 8333$/dia, quando na sua maioria os processos apresentados rondavam os 6500$/dia, podendo nalguns casos atingir 7000$/dia, com todas as despesas incluídas.

Também se anexa fotocópia da guia de reposição no montante de 83 333$, referente à reposição feita pela TRANSINSULAR.

Ponto 3.2 — *Formação de quadros de terra — Bolsas de estudos:*

Relativamente às bolsas de estudo — formação de quadros da terra — junto se anexa dois documentos comprovativos dos pagamentos dos cursos de pós-graduação dos bolseiros José Manuel F. Leal e de Isabel Maria J. Gonçalves.

Ponto 3.3 — *Reapetrechamento da frota da Marinha de Comércio Nacional:*

Considera-se importante esclarecer o que conduziu à seguinte observação feita pelos técnicos do Tribunal de Contas na p. 45 do «Relato de auditoria» e na p. 9 do «Anteprojecto de parecer».

> Observa-se que o despacho n.º 10 882, de 24 de Outubro de 1997, que aprova o regulamento, refere no preâmbulo que para estes apoios «foi inscrita no Orçamento do Estado uma verba no montante de 400 milhões de escudos», valor que, segundo os dados anteriormente apresentados no ponto III, já exclui das verbas orçamentadas, no montante de 700 000 contos, um valor de 300 000 contos relativo aos congelamentos. Há, assim, uma discrepância de 20 000 contos entre o valor da «verba disponível» constante do despacho e o valor considerado na altura da atribuição das ajudas da 1.ª fase.

Nesse sentido, informa-se que:

> O despacho n.º 10 882, assinado em 24 de Outubro de 1997, foi o resultado de diversas propostas preparadas e enviadas pela ex-DGPNTM à tutela. Na altura da elaboração da última, a verba disponível para o projecto visado era, efectivamente, de 400 000 contos, em virtude de reajustamentos feitos ao longo do ano ao PIDDAC/97 inicial, nomeadamente na incidência da cláusula de reserva e do congelamento adicional.
>
> Conforme consta do ofício n.º 11 813, de 14 de Outubro de 1997, para o Gabinete de Coordenação de Investimentos, foi decidido alterar a incidência da cláusula (inicial + adicional) fazendo recair sobre o Projecto «Reapetrechamento […]» mais 20 000 contos, ficando assim indisponíveis 320 000 contos dos 700 000 contos que lhe estavam inicialmente afectos (anexo I). Desse facto foi dado conhecimento ao Gabinete de S. Ex.ª o SEAMEPA através do ofício n.º 12 381, de 23 de Outubro de 1997 (anexo II).

Assim, quando foram apreciadas as candidaturas a subsídio no âmbito da 1.ª fase de concessão, a verba disponível era só de 380 000 contos, como é referido na informação n.º 158/97-GEPE, de 13 de Novembro (anexo III).

Com os melhores cumprimentos.

IMP — Instituto Marítimo-Portuário, 24 de Maio de 1999. — O Presidente do Conselho de Administração, *José Luís Forte.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Resposta à audição sobre o projecto de parecer sobre a CGE/97.

Junto envio a V. Ex.ª informações com os comentários que mereceram os pontos sobre «Despesas processadas por conta do capítulo 60» e «Dívida garantida», dando resposta ao solicitado.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Tesouro, 4 de Junho de 1999. — A Directora-Geral, *Maria dos Anjos Nunes Capote.*

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO



ASSUNTO. — Relatório de auditoria e projecto de parecer do TC sobre «Despesas processadas por conta de saldos do capítulo 60 do OE/97» — Audição da DGT.

1 — *Apresentação:*

A presente informação reflecte o resultado da análise efectuada ao relatório de auditoria e ao projecto de parecer elaborados pelos Serviços do Tribunal de Contas na parte relativa a «Despesas processadas por conta de saldos do capítulo 60 do OE/97», visando responder à audição efectuada, dar conhecimento superior das posições das duas partes e definir melhorias nos critérios e procedimentos seguidos pela DGT que se revelem apropriados.

2 — *Análise na generalidade:*

2.1 — Introdução. — Na parte do projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 submetida agora a audição, os Serviços do Tribunal de Contas, no âmbito de uma análise profunda e bem estruturada às matérias tratadas, defendem que:

> *Dado o princípio da anualidade do Orçamento do Estado, o carácter excepcional da norma que permite a transferência dos saldos das dotações orçamentais para operações de tesouraria e as consequências, que a seguir se analisam* (1) *em termos de rigor e transparência das contas públicas, a interpretação do que se entende por encargos (compromissos) transitados do ano anterior, a liquidar através das verbas dessa conta de operações de tesouraria, deve ser mais restrita do que a utilizada naqueles dois critérios* (2). *Apenas deverão constituir encargos transitados os constituídos (vencidos) no ano e que, por qualquer razão excepcional, apenas possam ser pagos no ano seguinte, até 30 de Junho.*

A conclusão dos Serviços do Tribunal de Contas justifica uma análise cuidada, tendo em vista enquadrar e fundamentar tecnicamente a matéria, permitindo dar orientação clara na resposta à audição efectuada à DGT e na actuação futura da DGT.

(1) Trata-se de análise das transferências nas várias rubricas do capítulo 60 e de alguns casos de verbas não utilizadas no ano seguinte.

(2) Trata-se de duas situações em que os Serviços do TC consideram não estarem vencidos os encargos (subsídios à construção naval e apoios na área da cooperação, ambos comentados adiante).

Os pressupostos estruturantes da referida conclusão que parecem mais relevantes são os seguintes:

a) A norma anual que vem permitindo o reconhecimento de despesas orçamentais por transferência (depósito) de saldos de dotações de rubricas do capítulo 60 para operações de tesouraria tem carácter excepcional e pode ser questionada face ao princípio da anualidade orçamental;
b) A aplicação deste procedimento deve limitar-se aos casos em que os encargos (*i*) tenham sido constituídos/vencidos no ano (*ii*), tenham associada razão excepcional que impeça o pagamento no ano e (*iii*) possam ser pagos no ano seguinte até 30 de Junho.

2.2 — Enquadramento do depósito de saldos orçamentais de rubricas do capítulo 60. — Na linha do que tem acontecido ao longo dos anos, a Lei do Orçamento do Estado para 1998 veio permitir que os saldos das dotações afectas a várias rubricas do capítulo 60 inscritas no OE/97 pudessem ser excepcionalmente depositados em conta especial utilizável na liquidação das respectivas despesas, devendo, todavia, tal conta ser encerrada até 30 de Junho de 1998.

Relativamente a esta disposição legal parece de comentar o seguinte:

a) O depósito pode ser efectuado pela totalidade do saldo existente no final do ano nas rubricas orçamentais do capítulo 60 previstas, pelo que a lei sobre a possibilidade de verificação de desvios na utilização desses depósitos no ano seguinte (com consequentes reposições no encerramento da conta de operações de tesouraria), se bem que o rigor e a prudência, conjuntamente, devam prevalecer, levando a que se deposite somente a parte do saldo que tenha justificação para os fins em vista; então, os desvios só resultariam de alteração nas circunstâncias que fundamentaram as estimativas ou de excesso de prudência na sua determinação;
b) Não é claro que se a excepcionalidade referida na disposição orçamental pretende (*i*) restringir o recurso continuado a tal procedimento, (*ii*) exigir razões justificativas de carácter excepcional para a aplicação do procedimento ou (*iii*) dar especialidade de tratamento a algumas rubricas (também excepcionais) no conjunto do Orçamento, face às operações que envolvem e às circunstâncias que regularmente se têm já por verificadas na parte final do ano (altura em que se aprova o orçamento do ano seguinte); a continuidade da disposição ao longo dos anos e a existência de vicissitudes frequentes/regulares nas despesas abrangidas parecem deixar perceber uma maior credibilidade da última hipótese de entendimento.

2.3 — Reconhecimento de despesa do capítulo 60 com pagamento diferido. — Importa começar por notar que existem duas realidades interdependentes, mas nem sempre bem diferenciadas: (*i*) o reconhecimento num ano de encargos relativos a certas rubricas do capítulo 60 cuja determinação definitiva e ou pagamento só poderão ser efectuados no ano seguinte e (*ii*) o depósito dos saldos das dotações afectas a essas rubricas, que o rigor recomenda que se limitem às necessárias para acorrer a pagamentos dos encargos reconhecidos.

A Lei do Orçamento do Estado nos últimos anos tem reconhecido que no âmbito das despesas excepcionais (capítulo 60) existem situações particulares em que o pagamento não é possível no período em que a responsabilidade se constitui. Não dar tratamento excepcional a rubricas de despesas excepcionais ligadas às políticas de intervenção financeira do Estado seria, frequentemente, contribuir para distorcer a informação sobre a execução orçamental. Por isso, o legislador terá sentido necessidade de consagrar a possibilidade de tratar diferenças temporais entre o momento da despesa e do pagamento.

É bom aqui notar que existem três bases para tratar as operações: (*i*) base económica (do custo/proveito), (*ii*) base financeira (da despesa/receita) e (*iii*) base de tesouraria (do pagamento/recebimento).

Entre a base económica ou do acréscimo (seguida pelas contabilidades empresariais) e as restantes podem existir diferenças permanentes, como seja o caso do custo das amortizações que nunca constituirão despesa e pagamento. Contudo, entre a base financeira e a de tesouraria ou de caixa somente podem existir diferenças temporais. Tudo o que é despesa/receita será também pagamento/recebimento, mas sem que o tenha de ser no mesmo momento.

Ora o que a contabilidade pública tem feito desde sempre é não reconhecer diferenças temporais entre as despesas/receitas e os pagamentos/recebimentos, forçando a justapor duas bases com incidências em momentos diferentes.

Mas a realidade acaba por impor soluções, e para efeitos de encerramento do ano existem já «derrogações» à coincidência temporal forçada entre a base financeira e a de tesouraria. Aí se encontra a possibilidade de realização dos pagamentos em Janeiro seguinte (período complementar) de despesas que se enquadrem no final do ano anterior. E nas rubricas do capítulo 60 em que há circunstâncias que impõem diferimento relevante do momento do pagamento face ao do reporte da despesa, também o legislador parece ter querido salvaguardar a preferência da base financeira sobre a de tesouraria.

Estas parecem ser «derrogações» mínimas cuja não consagração seria bem lesiva da anualidade de um orçamento na lógica dos encargos/compromissos financeiros.

Remetendo um pouco para a analogia com as normas da contabilidade empresarial, e sem deixar de ter em atenção que elas pressupõem o reconhecimento das operações e acontecimentos segundo a base económica, é-se tentado a encontrar algum paralelismo entre o tratamento das despesas do capítulo 60 a pagar no ano seguinte com a constituição de provisões para encargos na contabilidade digráfica.

A Norma Internacional de Contabilidade n.º 37 do International Accounting Standards Committee, de Setembro de 1998, define provisões como responsabilidades incertas no tempo ou no montante e determina que uma provisão deve ser reconhecida contabilisticamente quando, e só quando:

a) A entidade tem uma obrigação presente (por força da lei ou de compromissos assumido) como resultado de um acontecimento passado;
b) É provável que uma saída de recursos (incorporando benefícios económicos — p. e. dinheiro) seja exigida para liquidar a obrigação;
c) É possível fazer uma estimativa fiável do montante da obrigação.

O reconhecimento de provisões para encargos tem em vista reflectir apropriadamente na posição financeira da empresa as responsabilidades e nos seus resultados do exercício os custos incorridos.

Vista esta definição não custará admitir que a excepcionalidade que as leis orçamentais vêm conferindo às rubricas das despesas excepcionais do capítulo 60 visa também reflectir na Conta do ano, mais apropriadamente e integralmente, as despesas incorridas (especialização financeira). E se se chegar aqui, facilmente se encontra nos requisitos para o reconhecimento de provisões os que serão igualmente apropriados para o reconhecimento de despesas que só são pagas de imediato por alguma ou várias vicissitudes com elas relacionadas.

2.4 — Síntese da apreciação geral. — A análise efectuada aos documentos submetidas pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas a audição da DGT e a reflexão que a matéria neles constante suscita, levam a concluir que:

a) A excepcionalidade que a Lei do Orçamento de 1998 (tal como as de anos anteriores) consagra ao depósito em conta especial de saldos de rubricas do capítulo 60 poderá não apontar para a exigência de razões justificativas de carácter excepcional, podendo admitir-se que visa enfatizar que se trata de um mecanismo que é exclusiva e especialmente previsto para essas rubricas e não outras do Orçamento;
b) As rubricas do capítulo 60 que, em final de ano, beneficiam da possibilidade de reconhecimento da despesa em momento anterior ao do pagamento (especialização financeira), envolvem várias vicissitudes pelas quais, com frequência (e não excepcionalmente), é difícil não deferir o pagamento para além do momento em que a despesa orçamental deve ser reconhecida;
c) A possibilidade de desfasar a despesa do pagamento verifica-se, tanto nos pagamentos no período complementar de Janeiro, como no diferimento dos pagamentos de despesas excepcionais até 30 de Junho, constituindo um meio de inscrever no ano anterior despesas relativamente às quais o orçamento desse ano terá consagrado a necessária dotação, visto que o processo orçamental se desenvolve na base das obrigações/compromissos do Estado, supondo pagamento imediato, tanto mais que seria difícil estimar e registar de outro modo na base da contabilidade pública tradicional;
d) O tratamento excepcional nas rubricas do capítulo 60, permitindo inscrever a despesa no ano em que tenha sido prevista e incorrida, mesmo que o pagamento ocorra no ano seguinte, parece beneficiar a avaliação do grau de execução orçamental e a transparência das contas públicas em matérias que transcendem o funcionamento da Administração, reflectindo antes a execução de várias políticas governamentais de intervenção financeira;
e) A norma orçamental de tratamento excepcional das rubricas do capítulo 60 define o princípio da especialização financeira no final de ano, mas não existem critérios para a sua correcta aplicação o que tem levado à adopção de procedimentos pela DGT que diferem do entendimento mais restritivo do Tribunal de Contas, de tudo isto resultando a necessidade de acerto técnico nestas matérias;

f) O reconhecimento de despesas num ano cujo pagamento só é efectuado no ano seguinte decorre de alguma ou várias vicissitudes que impedem o pagamento imediato, conferindo, com referência ao final do ano, certa incerteza na determinação do montante exigível ou falta de outros requisitos (internos ou externos) necessários para o pagamento, pelo que existe alguma analogia com as provisões para encargos reconhecidos pelas empresas;
g) No pressuposto de que, nos traços gerais, pode ser efectuada analogia do tratamento da especialização financeira das despesas do capítulo 60 com o das provisões para encargos então, poder-se-iam adoptar os critérios requeridos pela NIC n.º 37 para o reconhecimento destas;
h) A aplicação dos critérios da NIC n.º 37 como referência, a merecer ainda aprofundamento pela DGT, indiciaria carecerem de razão algumas observações apresentadas pelos Serviços do Tribunal de Contas, ao mesmo tempo que poderia apontar para a necessidade de aperfeiçoamento de procedimentos pela DGT, nomeadamente nas estimativas; esta estará certamente na disposição de tudo fazer para corresponder a essa necessidade e para acertar com os Serviços do Tribunal de Contas as melhores soluções nesta matéria.

3 — *Análise na especialidade:*

Os documentos apresentados pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas para audição foram submetidos a análise dos serviços da DGT envolvidos na preparação, execução e administração das operações sobre as quais são tecidas considerações. A síntese das justificações e comentários na especialidade que foram recolhidos sobre as situações mais representativas apresentam-se seguidamente.

3.1 — Subsídios à construção naval de 1997 com pagamento diferido. — No final de 1997, os serviços inscreveram 778 844 contos de despesas com subsídios à construção naval com contrapartida em depósito na conta especial denominada «Saldos do capítulo 60 do OE/97», vista a impossibilidade de assegurar o pagamento ainda durante o ano.

Os Serviços do Tribunal de Contas vêm considerar que «os encargos com estes apoios apenas se vencem com a verificação pela DGI (Direcção-Geral da Indústria) da realização do respectivo marco físico», pelo que apenas o primeiro dos quatro pagamentos efectuados corresponderia a um encargo vencido durante o ano de 1997 e, portanto, susceptível de ser liquidado por verbas depositadas na conta de «Saldos do capítulo 60 do OE/97».

Relativamente a estas despesas com pagamento diferido importa considerar que:

a) Os subsídios em causa foram atribuídos por despachos conjuntos que criaram uma obrigação para o Estado e existia a dotação necessária no Orçamento de 1997 para a totalidade da despesa, cuja existência, aliás é condição legal para que os despachos conjuntos possam ser proferidos;
b) No final do ano económico de 1997 mantinha-se válido o facto/acto passado constitutivo da obrigação do Estado (despacho de atribuição do subsídio), não estando solvida a responsabilidade, sendo certa a ocorrência futura de um fluxo de saída de recursos financeiros para a respectiva liquidação, logo que certas circunstâncias incertas no tempo se verificassem (marcos físicos);
c) Nessa data era possível dispor de uma estimativa fiável (neste caso mesmo totalmente segura) quanto à quantia necessária para liquidar no futuro a correspondente responsabilidade do Estado.

Aproveitando os critérios aplicáveis às provisões para encargos para responder à especialização financeira no reconhecimento de despesas e receitas (como defendido acima na apreciação na generalidade desta problemática) conclui-se não haver reparos a fazer ao procedimento adoptado. Antes se notaria que deslizar a despesa para o ano de 1998 iria provocar um desvio na execução da despesa de 1997 fruto de circunstâncias incertas que o Estado não domina (rapidez de construção das embarcações) que nada têm a ver com o mérito do Governo e da Administração Pública na execução da despesa.

Daqui que dificilmente se possa entender que o vencimento dos encargos num certo ano seja condição relevante para a inscrição nesse ano da despesa que por qualquer razão não seja paga de imediato, quando se está perante as particularidades das despesas incluídas na generalidade das rubricas do capítulo 60.

Aliás, a exigência deste requisito conduziria a ter de se admitir que o legislador, tratando-se do capítulo 60, vem consagrando na Lei do Orçamento a possibilidade de quantias vencidas desde final do ano poderem ser pagas em 30 de Junho do ano seguinte! Isto talvez fosse querer ver um período de seis meses com os mesmos objectivos que justificam a existência do período complementar para pagamentos de despesas de um ano, correndo nos primeiros dias de Janeiro do ano seguinte.

Ainda a propósito das conclusões dos Serviços do Tribunal de Contas, importa reflectir, à luz dos princípios que defendem, sobre as razões por que aceitam o recurso à inscrição da despesa em 1997, por contrapartida de depósito da verba na conta especial de operações de tesouraria, para o primeiro pagamento, baseado numa verificação da DGI de 23 de Janeiro de 1998. Não se devendo, na óptica dos auditores, considear vencido o encargo em 31 de Dezembro (por ser posterior a verificação física da DGI), estaria afastada para aqueles Serviços a possibilidade de enquadramento no mecanismo que se vem discutindo; assim sendo, a aceitação só poderia decorrer de se considerarem cumpridos os requisitos para utilização do período complementar.

Mas então, se o vencimento do encargo após o final de um ano não será relevante para a afectação da despesa a esse ano ao utilizar-se o mecanismo do período complementar, porque o terá de ser no âmbito da especialização financeira do capítulo 60?

3.2 — Apoios do FCE com disponibilização diferida. — O Fundo para a Cooperação Económica (FCE) em 1997 (como aconteceu em anos anteriores) aceitou pedidos de apoio que se enquadravam nas dotações orçamentais inscritas para a consecução de políticas de cooperação e na autorização das tutelas para o exercício das actividades do FCE nesse ano.

Na impossibilidade de o conselho directivo terminar o processo decisório conducente à atribuição dos apoios ainda em 1997, foram inscritas como despesa deste ano as quantias a disponibilizar, afectando-as à conta especial de operações de tesouraria destinada a receber as verbas relativas a «Saldos do capítulo 60 do OE/97», com o propósito de utilização quando concluído o preocesso decisório.

Enquadrando a situação nos requisitos exigidos para o reconhecimento de provisões para encargos, que aqui se recorre, mais uma vez, pela analogia encontrada, conclui-se que:

a) Os apoios enquadravam-se na política governamental definida para o ano de 1997 e tinham cobertura nas dotações orçamentais fixadas nesse ano para esse fim, sendo que sobre alguns poderiam ainda existir circunstâncias de incerteza relativas a alguns requisitos;
b) A concessão habital de apoios pelo FCE nos termos dos que lhe foram pedidos e o conhecimento público da vocação e orientação política por ele seguida criam expectativas favoráveis às entidades solicitantes que têm por correspondência a assunção de um compromisso de princípio pelo Fundo, gerado com o pedido de apoios e com os resultados da análise subsequente;
c) No final do ano económico de 1997 verificava-se a existência de um compromisso assumido gerando expectativas, criado por um acontecimento passado (a recepção e tratamento já dado aos pedidos de apoio), e de verba que possibilitava a viabilização das operações, sendo expectável pelo conselho directivo que viria a ocorrer uma saída de fundos no ano seguinte para concretização desses apoios;
d) No final daquele ano terá sido também estimável com fiabilidade o montante dos apoios, à luz do pedido ou de melhor informação resultante da apreciação que pudesse já ter sido efectuada ao processo.

Também aqui parecem reunidos todos os requisitos que, por analogia, se defenderam como bens referenciais para decidir sobre a possibilidade de inscrição da despesa em 1997 com a disponibilização dos fundos ocorrendo posteriormente.

Aproveita-se para comentar ainda outra questão diferente que os Serviços do Tribunal de Contas levantam a propósito das transferências para o ICP/FCE. Com efeito, questionam que as despesas inscritas num ano sejam consideradas com base, não nos encargos a liquidar [3], com obrigação de reposição das verbas não utilizadas, mas sim no valor dos apoios aprovados, representando por vezes encargos plurianuais, sem que se verifiquem reposições anuais e até 30 de Junho.

Sem pretender questionar a pertinência da observação, deve ter-se em conta que o procedimento resulta da aplicação de regras sancionadas por despacho do Secretário de Estado do Tesouro n.º 637/92-XII, de 2 de Julho de 1992, e confirmadas por despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Tesouro de 12 de Outubro de 1994. Estas regras determinam que os encargos do FCE de cada ano não devem ter repercussão nos orçamentos de anos seguintes, o que obriga a que a despesa seja inscrita no ano pela quantia total dos apoios aprovados, ainda que haja plurianualidade na disponibilização das verbas aos beneficiários.

Adicionalmente, nota-se que a conta «Instituto da Cooperação Portuguesa/Fundo para a Cooperação Económica» aberta na Tesouraria Central do Estado em 1997 (que tem as normais características de movimentação pelo seu titular correspondentes à de uma bancária), permitiu a

---

[3] Note-se que a amplitude de encargos a liquidar na óptica dos Serviços do Tribunal de Contas, por incluir somente encargos «vencidos», é mais restrita que a que vem sendo aqui defendida, se bem que não seja agora propósito entrar com esta questão, já tratada.

concentração na DGT de fundos até então depositados no sistema bancário, constituindo um impulso na consolidação da unidade da tesouraria do Estado.

Por último importa assinalar que as questões relacionadas com o FCE deixarão de constituir matéria relevante no futuro, para já para a DGT, por se enquadrarem em áreas que estão agora, de facto, sob responsabilidade da DGAERI, e, de futuro mais em geral, por a criação da Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento vir certamente a alterar as condições actuais.

3.3 — Contribuições financeiras multilaterais (FAD). — Os Serviços do Tribunal de Contas observam que a DGT utilizou 218 230,4 contos de verbas da conta de operações de tesouraria «Saldos do capítulo 60 do OE/97» para um pagamento em 20 de Fevereiro de 1998 relativo a resgate de notas promissórias, invocando que «dado que os resgates em causa se venceram em 1998, obedecendo a uma calendarização estabelecida dos pedidos de pagamento do FAD, e depois de terminado o período complementar para o pagamento das despesas por conta das dotações do OE/97, esses encargos não constituem encargos transitados de 1997 e, como tal, deveriam ter sido integralmente suportados pelas correspondentes dotações do OE/98». Ora, precisamente por se pensar nos exactos termos que são referidos, é que a DGT, logo em Maio de 1998, corrigiu o lapso, tendo anulado os processamentos efectuados e inscrito a correspondente despesa na execução do OE/98, deixando a verba disponível para utilização nos pagamentos a que havia sido destinada.

Adicionalmente, importa notar que, ao demarcar-se efeitos diferentes na afectação da despesa, conforme o vencimento ocorresse antes ou depois do período complementar, levanta-se novamente considerando o que se viu no ponto 3.1 a questão da admissibilidade de dualidade de critérios para o período complementar e para a especialização financeira do capítulo 60.

3.4 — Verbas não utilizadas da conta «Saldos do capítulo 60 do OE/97». — Os Serviços do Tribunal de Contas observam, com fundamento num quadro detalhado por rubricas ([4]), que «43,8 % das verbas transferidas para operações de tesouraria (4,6 milhões de contos) não tiveram utilização em 1998, até Junho, sendo posteriormente repostas como receita do Estado [...] o que permite concluir que tais verbas orçamentais não estavam em condições de ser transferidas para «Saldos do capítulo 60 do OE/97».

A DGT tem-se confrontado com dificuldades na definição das estimativas dos encargos a inscrever com contrapartida em conta de operações de tesouraria para especialização da despesa (para respeito da anualidade orçamental numa base financeira), situação particularmente sentida na área internacional (entretanto transitada par a DGAERI) e especialmente por as condições de utilização das verbas incluídas na conta especial de operações de tesouraria dependeram muitas vezes e quase exclusivamente de entidades exteriores ao nosso país.

Reconhece-se que existem diversos casos em que o montante das verbas utilizadas é reduzido ou mesmo nulo, o que justificará uma atenção acrescida dos Serviços da DGT à necessidade de maior rigor na definição das despesas a inscrever em cada ano por recurso ao mecanismo da especialização previsto na Lei do Orçamento. Este rigor é relevante, desde logo, para não provocar desvirtuamento das contas públicas de anos consecutivos (por acréscimo da despesa de um ano com reflexos em acréscimo na receita do ano seguinte) e, ainda, pelo facto de a existência de estimativas fiáveis ser um dos requisitos para boa utilização do mecanismo de especialização que se vem defendendo.

4 — *Propostas:*

Na sequência da análise efectuada e das conclusões formuladas, propõe-se que esta informação seja:

a) Enviada à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, em resposta à audição efectuada;
b) Levada ao conhecimento superior, acompanhada dos documentos recebidos para audição.

Direcção-Geral do Tesouro, 1 de Junho de 1999. — O Subdirector-Geral do Tesouro, *António Gervásio Lérias.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

Relativamente ao projecto de parecer remetido por V. Ex.ª a coberto do ofício n.º 6412, de 13 de Maio de 1999, relativo às despesas processadas por conta de «Saldos do capítulo 60 do OE/97», cumpre-nos emitir os seguintes comentários no que diz respeito à utilização de verbas constantes do projecto de parecer, a cargo desta Direcção-Geral, designadamente:

Contribuições financeiras multilaterais (FAD) — p. 12 do projecto de parecer;
Contribuições financeiras bilaterais (Cabo Verde — *Trust Fund*) — p. 13 do projecto de parecer;
Contribuições financeiras bilaterais (Moçambique) — p. 14 do projecto de parecer;
Empréstimo a Cabo Verde — p. 15 do projecto de parecer.

Assim:

Contribuições financeiras multilaterais (FAD). — O pagamento de parte dos resgates das notas promissórias n.os 11 e 12, por conta dos por saldos do OE/97, advém de que o compromisso assumido com o fundo não ocorreu em 1998, mas antes. Se tivesse acontecido em 1998 o resgate seria de facto efectuado por conta do OE/98;

Contribuições financeiras bilaterais (Cabo Verde — *Trust Fund*). — Neste caso a utilização dos saldos do OE/97 para pagamento do montante de 920 325 contos, deveu-se ao facto de se tratar de um compromisso assumido por despacho de 10 de Outubro do Sr. Ministro das Finanças;

Contribuições financeiras bilaterais (Moçambique). — Tratando-se de uma despesa cujo compromisso foi assumido num ano anterior a 1998 (despacho conjunto dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e das Finanças n.º A-150/96-XIII de 20 de Setembro e despacho n.º 1874/96, de 25 de Outubro, do Sr. Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças) os pagamentos referidos no parecer foram efectuados por conta dos saldos do OE 1997;

Empréstimo a Cabo Verde. — Também aqui o critério seguido foi idêntico, uma vez que o compromisso assumido com o Governo de Cabo Verde se reporta a 1992.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, 20 de Maio de 1999. — A Directora-Geral, *Isabel Barata.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer relativo às «despesas processadas por conta de saldos do capítulo 60 do OE/97».

Recebemos o anteprojecto de parecer acima referido que agradecemos.

Relativamente ao mesmo, gostaríamos de transmitir a V. Ex.ª que julgamos terem sido identificados os principais com que o Fundo para a Cooperação Económica (FCE) se tem debatido na vertente financeira da sua actividade. As diversas situações relatadas traduzem a especificidade da situação desta instituição e a necessidade permanente de encontrar soluções que permitissem levar a bom termo e com rigor, os seus objectivos.

Nestes quadro — lógica de funcionamento de um organismo (FCE) nos limites em que as referências legais que presidiram à sua criação o situa —, julgamos como indispensável e importante, referenciar, agora, terem sido encetadas, pelos responsáveis do FCE, em tempo oportuno, iniciativas diversas que, apesar de poderem ser entendidas como de natureza «subjectiva», traduzem, pensamos, de uma maneira objectiva, os esforços realizados na perspectiva de assegurar a operacionalidade de uma instituição para os fins para que foi criada em limites tais que pudessem ser acolhidos na estrita legalidade que importaria observar.

Apraz-nos pois registar, e acreditamos que para isso tenhamos contribuído com a permanente e insistente chamada de atenção para a «fragilidade» da situação estatutária do FCE, a recente aprovação em Conselho de Ministros de um projecto de reestruturação desta instituição, transformando-a na chamada Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD).

Assim sendo, afirmamos a nossa inteira disponibilidade para todos os esclarecimentos que o Tribunal de Contas entenda necessários, assim como, para fornecer a esse Tribunal, da forma considerada mais adequada, todos os elementos relativos às já citadas iniciativas.

Com os melhores cumprimentos e consideração.

Fundo para a Cooperação Económica, 1 de Junho de 1999. — A Presidente, *Isabel Pinto Correia.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas:

ASSUNTO. — Parecer sobre a CGE/97 — Relato de auditoria aos benefícios fiscais.

Dando cumprimento ao determinado por despacho do Ex.mo Conselheiro da área desse TC, cumpre-me enviar a V. Ex.ª o parecer constante da informação n.º 314/99, da DSBF.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral dos Impostos, 30 de Março de 1999. — Pelo Director-Geral, *José Rodrigo de Castro,* subdirector-geral.

([4]) Alerta-se a propósito desse quadro, constante no ponto 5 do projecto de parecer, que a quantia na coluna da diferença relativa a avales/outras garantias (fundo perdido) será de 30 250 e que as quantias relativas a execução de avales são 286 e não 268.

DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS

IMPOSTO SOBRE O RENDIMENTO

ASSUNTO: Relato de auditoria do Tribunal de Contas aos benefícios fiscais atribuídos no âmbito do nº1 e nº 4 do artº 49-A do EBF

E.G.Nº : 26369/99 PROCESSO: 497/ 99 INFORMAÇÃO Nº : 314/99

Confirmo.
À consideração superior
Em 99.03.26

Carlos A. S. Tavares
Director de Serviços

Confirmo, sendo de solicitar ao T.C. a melhor compreensão pelas dificuldades de uma resposta mais desenvolvida dadas as dificuldades de tempo.
Com os melhores cumprimentos
Ass. D. Jesus

1 — A Direcção-Geral do Tribunal de Contas, no âmbito das competências que lhe são conferidas pela Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, remeteu à Direcção-Geral dos Impostos um exemplar do relato de auditoria aos benefícios fiscais atribuídos no âmbito do n.º 1 e do n.º 4 do artigo 49.º-A do EBF para emissão de comentários que eventualmente se suscitassem relativamente a matéria contida no citado documento, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 24.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, e no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

2 — Da análise realizada à estrutura concepção e metodologia do documento, evidencia-se em termos conclusivos algumas questões que à semelhança do relatório do ano passado se situam nos seguintes quadrantes:

2.1 — Organização e sistematização da informação;
2.2 — Publicitação dos benefícios fiscais;
2.3 — Quantificação da despesa fiscal;
2.4 — Acompanhamento e controlo.

3 — O plano de organização e sistematização da informação é um dos segmentos administrativos onde as observações carecem de longas modificações de estrutura e procedimentos para poderem ser satisfeitas, podendo em muitos casos serem objecto de discordância por parte do Serviço auditado, ao abrigo do princípio da separação de poderes e da autonomia organizativa.

A função de auditoria exige um confronto entre as posições das entidades auditadas e o órgão auditor. No que se refere às práticas e actos dos serviços que foram objecto de análise da referida instituição, poder-se-á permitir avaliar o bem e o mal fundado das observações feitas e das medidas que possam ser tomadas para as ter em conta para uma eventual correcção dos métodos de actuação administrativa em termos de legalidade, regularidade e boa gestão processual.

Os sistemas de informação garantem a qualidade necessária ao cabal desempenho das competências e atribuições deste serviço e desde que apoiado por uma informação fiável, parece constituir um objectivo a atingir. Quanto à instrução dos processo os diplomas regulamentadores do regime dos incentivos fiscais ao investimento devem poder permitir uma solução para ultrapassar os aspectos menos adequados na actuação organizativa dos documentos processuais, embora nada obste que qualquer questão sobre benefícios não possa ser identificada facilmente e de forma expedita, desde que sejam fornecidos os dados para o efeito.

Neste contexto, carecem de fundamento as conclusões do Tribunal no texto do relatório relacionadas com o fornecimento de elementos necessários à análise e auditoria, na medida em que foi prestada toda a informação disponível na DSBF nos seus sistemas processuais visto que foram os necessários para o bom desempenho da sua missão.

Se porventura não contemplaram tão amplamente como o Tribunal gostaria face aos requisitos do seu próprio controlo jurisdicional, deveria aquele órgão enunciar quais os elementos em falta, muito embora a manifestação de colaboração, esclarecimentos e informação fossem reflectidas de forma positiva nas próprias conclusões do relatório.

4 — No que se relaciona com matéria de publicitação dos benefícios fiscais em sede de regime contratual, o processo de finalização da concessão dos benefícios tem subjacente a sua aprovação em Conselho de Ministros, que sob a forma de resolução é objecto de publicação em *Diário da República,* embora por razões de estratégia política negocial dos organismos gestores dos projectos de investimento, não seja ultimamente revelado o montante total envolvido.

Importa referir que a maior ou menor quantificação de dados e informação que é publicitada nos textos da Resolução de Conselho de Ministros e relativa aos projectos aprovados, tem sido área decisional dos Gabinetes ministeriais envolvidos.

Neste contexto, a actual Lei Geral Tributária apenas preconiza a publicação, nos termos da lei, dos benefícios ou outras vantagens fiscais salvo quando a sua concessão não comporte qualquer margem de livre apreciação da administração tributária, podendo a publicação efectuar-se no jornal oficial ou nos termos a definir por despacho do Ministro das Finanças [artigo 59.º, n.º 3, alínea *i*), e n.º 5].

4.1 — A insistência revelada no relatório sobre a publicitação do montante total dos benefícios envolvido nas RCMs não assume, na perspectiva de utilização dos benefícios deste regime grande relevância, já que os montantes adstritos aos projectos traduzem-se apenas em receitas potenciais não arrecadadas, não repercutindo nesta perspectiva, com clareza e exactidão a receita fiscal cessante para efeitos orçamentais da CGE, dado que o regime contratual tem na sua génese e finalidade a exigência de contrapartidas, que se repercutem no cumprimento de objectivos e estratégias definidas contratualmente, por parte das entidades promotoras dos projectos de investimento; ou seja a utilização dos BFs está condicionada ao atingimento das metas fixadas, circunstância, que no caso de incumprimento, conduz à devolução dos montantes usufruídos acrescidos dos respectivos juros compensatórios, conforme previsão constante no contrato de concessão dos benefícios fiscais.

5 — No que respeita à quantificação real dos benefícios fiscais usufruídos, mais concretamente, delimitação da despesa fiscal efectiva, e sua publicitação periódica conforme com os termos preconizados no artigo 3.º, n.º 3, da Lei n.º 26/94, de 19 de Agosto, salienta-se que as dificuldades inerentes à funcionalidade do sistema continuam a existir nomeadamente:

Diferentes entidades da administração tributária que tutelam os vários impostos envolvidos, com complexidades inerentes à tramitação de informação envolvida;
Inexistência de relatórios anuais dos resultados de exploração do projecto e benefícios fiscais associados que supostamente deveriam ser apresentados pelos promotores dos projectos, ou através do ICEP;
Falta de recursos humanos na DSBF, na área de pessoal técnico qualificado para desempenho deste tipo de funções.

Convém contudo referir, que a declaração de rendimentos modelo 22 em sede de IRC, aprovado por despacho do Sr. Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais de 9 de Novembro de 1998, já contém a criação no anexo 22-A relativo a benefícios fiscais, de dois «campos» para declaração dos benefícios aos n.os 1 e 4 do artigo 49.º-A.

A este respeito salienta-se ainda, que relativamente ao n.º 1 do artigo 49.º-A do EBF foi elaborado muito recentemente por esta Direcção de Serviços um mapa de determinação da despesa fiscal discriminada por exercícios (1995, 1996 e 1997) e por natureza dos benefícios envolvidos, tendo como base única a informação disponibilizada pelas várias entidades beneficiárias, oportunamente solicitada por esta DS aos promotores dos investimentos em questão, embora seja permitido e conveniente obter informações objectivas sobre os resultados obtidos no seguimento das actividades da Inspecção Tributária, departamento que procura aperfeiçoar as formas de actuação de modo a facilitar o cabal desempenho das suas funções nomeadamente no que se refere à prestação de informações necessárias, no âmbito do enquadramento legal aplicável.

6 — No sector de acompanhamento e controlo dos objectivos contratuais, a realização de operações de investimento estrangeiro em Portugal está sujeita ao regime previsto no Decreto-Lei n.º 321/95, de 28 de Novembro, e respectivo Decreto Regulamentar n.º 2/96, de 16 de Maio, que na matéria específica de acompanhamento dos contratos de investimento estrangeiro atribui ao ICEP, na qualidade de representante do Estado Português, a tarefa de verificação das obrigações contratuais, bem como o acompanhamento da realização do projecto do ponto de vista económico, financeiro jurídico e técnico, salvaguardando que as funções atribuídas ao ICEP não prejudicam as competências específicas dos ministérios da tutela dos sectores envolvidos.

É na sequência das dificuldades de convergência processual nesta matéria, traduzida na prática num problema de articulação horizontal dos serviços dos diferentes ministérios intervenientes neste regime contratual, que se afigura que a questão só deverá ficar ultrapassada se os diplomas regulamentadores da atribuição dos benefícios previstos na nova redacção atribuída ao artigo 49.º-A, pela Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro, preverem na sua estrutura ordenadora normativa, a definição objectiva e clara dos meios processuais, tendo em conta as competências legalmente atribuídas a cada um dos serviços intervenientes no processo.

A este propósito importa também salientar que esta questão envolve aspectos de natureza técnica e igualmente de meios humanos, julgando-se que a implementação de planos de modernização global da DGCI permita garantir produção de informação susceptível de cumprir integralmente os critérios de fiabilidade que o Tribunal entende necessários para o cumprimento pleno da sua missão.

7 — No que respeita aos processos com enquadramento no artigo 49.º-A do EBF, que foram objecto de análise pormenorizada por parte da equipa do Tribunal de Contas, oferece-se fazer as seguintes observações e comentários:

7.1 — *Processos do n.º 1 do artigo 49.º-A.* — A análise detalhada e conclusiva apresentada para os processos «Friedrich Grohe Portugal — Componentes Sanitários, L.da», «Siemens Semicondutores, S. A.», bem como «Siemens Matsushita, Componentes, S. A.», não nos suscita qualquer tipo de comentário, dado a mesma evidenciar somente dados de natureza factual decorrentes da existência recente dos mesmos, não envolvendo qualquer observação, recomendação ou crítica de natureza técnica ou processual específica.

No projecto de investimento da «Auteuropa, Automóveis, L.da», o Tribunal enumera um conjunto de factos constatados no âmbito da auditoria ao processo e relativamente ao qual não é emitido qualquer juízo de valor.

Todavia, continua-se a aguardar a confirmação por parte da inspecção tributária dos valores declarados por aquela entidade beneficiária e referentes ao exercício de 1996.

A entidade designada para o acompanhamento do projecto de investimento da «Tagusparque — Sociedade de Promoção e Desenvolvimento do Parque de Ciência e Tecnologia da Área de Lisboa, S. A.», foi a Direcção-Geral dos Impostos, conforme previsão da cláusula 3.ª do contrato de investimento, muito embora numa fase inicial tivesse sido indicada a DGDR — Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional por

despacho de 20 de Setembro de 1995 do Secretário de Estado de Ciência e Tecnologia de então.

No pressuposto do estabelecido no artigo 6.º do EBF, os elementos relevantes contabilísticos susceptíveis de permitir acompanhar a realização do projecto, a fim de possibilitar a mediação do grau do cumprimento dos objectivos contratuais fixados, só poderão ser confirmados com rigor após a realização da auditoria pelos Serviços de Inspecção Tributária, situação que se apresenta clara e da qual não transparece qualquer tipo de dúvida, como pretendem fazer crer as observações tecidas pelo Tribunal de Contas sobre esta matéria.

Convém contudo lembrar a este propósito, que a participação de várias entidades da administração tributária neste tipo de processo, coloca problemas de morosidade de decisão e dificuldades no processo de execução e comprovação.

Por outro lado, algumas observações feitas respeitam a análises comprovativas das auditorias entre diferentes serviços de Estado (DGCI-IGF), quanto à articulação e acompanhamento da execução do projecto de investimento e apuramento dos valores existentes para efeitos fiscais, situação que se apresenta por demais complexa, para nos pronunciarmos com precisão e rigor na presente informação, sujeita a prazos tão apertados para a sua realização.

7.2 — *Processos do n.º 4 do artigo 49.º-A:*

Processo n.º 629/93 — Maconde Confecções, S. A. — Relativamente a este processo, conforme é referido no relato de auditoria, muito embora esta Direcção de Serviços tenha submetido à apreciação superior a rescisão do contrato, por despacho do Sr. Ministro das Finanças, proferido em 30 de Novembro de 1998, foi determinado que se, «no transmissário se verificarem os pressupostos do benefício e se ficar assegurada a tutela dos interesses públicos, se poderá na situação convertida dar cumprimento ao princípio da prevalência da substância sobre a forma, considerando-se sanado o vício e mantendo-se como tal o contrato celebrado».

Processo n.º 655/93 — Colep Portugal — Embalagens, Produtos, Enchimentos e Equipamentos, S. A. — Quanto a este processo, apresentando semelhanças com o anterior, não tem, ainda, uma decisão tomada, aguardando-se informação dos Serviços de Prevenção e Inspecção Tributária competentes.

Processo n.º 659/93 — J. A. Abrantes Pinheiro & Filhos, L.da — A empresa remeteu, após a auditoria do Tribunal de Contas, as declarações previstas na alínea *i*) da cláusula 6.ª do contrato, confirmando-se a actualização de benefícios fiscais no montante de 1702 contos, em 1993.

Processo n.º 99/96 — Growela Portuguesa Calçado, L.da — O ICEP, na competência que lhe é atribuída no n.º 2 do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 289/92, de 26 de Dezembro, informou (p. 87 do processo) que «a realização do projecto não se havia iniciado à data de apresentação da candidatura».

Processo n.º 132/96 — Salvador Caetano — IMVT, S. A. — À semelhança do processo anterior, o ICEP informou (p. 24 do processo) «os investimentos foram realizados em data posterior à da candidatura, a qual ocorreu em Dezembro de 1994».

Processo n.º 96/94 — Fábrica de Porcelana da Vista Alegre, S. A. — Neste processo (p. 10) é referido pelo ICEP que «parte do projecto já se havia iniciado à data de apresentação da candidatura, mas apenas as acções realizadas posteriormente são consideradas para efeitos de concessão de apoios».

Face à reduzida disponibilidade de tempo concedido, não foi possível tecer com mais rigor e aprofundamento analítico os comentários correspondentes às questões suscitadas no referido relatório.

À consideração superior.

Direcção de Serviços dos Benefícios Fiscais, 26 de Março de 1999. — As Técnicas Economistas: *Margarida Canhota — Helena Guerra.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Parecer sobre a CGE/97 — área dos benefícios fiscais. Ofício n.º 5850, de 26 de Maio de 1999.

Relativamente ao projecto de parecer sobre a CGE/97, enviado a coberto do ofício em epígrafe, que tem por objecto os benefícios fiscais, informo V. Ex.ª que esta Direcção-Geral está de acordo com as considerações nele tecidas.

Aproveita-se a oportunidade para reafirmar os comentários, veiculados relativamente a anos anteriores, de que a melhoria da fiabilidade das previsões relativas a benefícios fiscais na área dos impostos geridos por esta Direcção-Geral enfrenta certas dificuldades, dada a grande dependência em que se encontra relativamente à concorrência de factores aleatórios.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, 2 de Junho de 1999. — Pelo Director-Geral, em substituição, *Elói G. Pardal,* subdirector-geral.

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Parecer sobre a CGE/97 — Relato de auditoria aos benefícios fiscais.

Acusando a recepção do acima referenciado ofício de V. Ex.ª, junto tenho o prazer de enviar os comentários deste organismo ao documento referido em título.

Ficando à disposição de V. Ex.ª para os esclarecimentos adicionais julgados convenientes, apresento os melhores cumprimentos,

ICEP — Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal, 22 de Março de 1999. — A Administradora, *Piedade Valente.*

Para a Ex.ma Sr.ª Administradora, Dr.ª Piedade Valente, com conhecimento do Ex.mo Sr. Vice-Presidente Engenheiro Diogo Tavares, de DINV.

ASSUNTO. — Tribunal de Contas — Comentários ao parecer sobre a CGE/97 — Relato de auditoria aos benefícios fiscais.

Tendo o ICEP sido citado pelo Tribunal de Contas para comentar, no que lhe aprouver, o relato de auditoria em epígrafe, cumpre a esta Direcção informar o seguinte:

III — *Tramitação, instrução e organização dos processos* (p. 10). — Na sequência das recomendações do Tribunal de Contas constantes do anterior relatório de auditoria e conforme é reconhecido pelos auditores (p. 25), o ICEP tem vindo a exigir uma maior formalização na apresentação das candidaturas aos sistemas de apoio à internacionalização cuja gestão lhe está atribuída.

IV — *Publicitação dos benefícios fiscais* (p. 11). — É entendido do ICEP, em consonância com o expresso na p. 43 do relatório, que a publicitação dos benefícios fiscais atribuídos ao abrigo do n.º 4 do artigo 49.º-A do EBF cabe ao Ministério das Finanças, enquanto entidade responsável pela atribuição dos mesmos.

Saliente-se que as razões pelas quais não se assinaram alguns contratos de concessão de benefícios fiscais foram oportunamente comunicadas à DSBF pelo que, tendo em conta o referido no parágrafo anterior, o ICEP não é responsável pela publicitação dos BFs concedidos à Arsol mencionada na p. 14 do relato.

No que fiz respeito ao n.º 1 do mesmo artigo, na medida em que os benefícios fiscais constam da Resolução do Conselho de Ministros que aprova o respectivo contrato de investimento, caberá ao Governo, no entendimento do ICEP, decidir quanto à publicitação dos montantes em causa. No entanto, mantemos a posição anteriormente assumida de que essa publicação poderá condicionar futuras negociações de outros projectos através da geração de expectativas dos promotores e prejudicar a posição de Portugal face aos países seus concorrentes na captação de Investimento Directo Estrangeiro.

Ponto 4.1 — processo do n.º 1. — Através de análise do quadro apresentado (p. 11) verifica-se que não foi incluído o contrato de investimento da DELPHI, assinado a 31 de Julho de 1998 e cujos elementos aí identificados são os seguintes:

Número da RCM — 109/98;
Data da RCM — 30-07-98;
Data do *DR* — 24-08-98;
Série *DR* — 1.ª-B;
BFs concedidos — 417 719 300$;
Percentagem sobre ARs — 10.

Afiguram-se ainda de referir as seguintes correcções:

Continental Mabor — a data indicada como de celebração do contrato é a da assinatura da adenda (o contrato foi assinado a 6 de Junho de 1990) que foi aprovada pela RCM n.º 27/93, de 29 de Julho, e publicada no *DR,* 2.ª série, n.º 240, de 13 de Outubro de 1993;

Siemens, AG. — Trata-se do contrato de investimento relativo à Siemens Semicondutores, S. A. Apesar de a Siemens, AG., ser uma das partes contratantes os restantes processos estão identificados com as denominações sociais das empresas portuguesas que implementam os projectos de investimento subjacentes aos respectivos contratos, por esta razão afigura-se preferível a identificação deste processo como processo Siemens Semicondutores;

Halla Climate. — A data do contrato não é a mencionada mas sim 18 de Dezembro de 1997.

V — *Quantificação da despesa fiscal:*

Ponto 5.1 — processos do n.º 1 (p. 15):

1.º parágrafo — o valor total dos BFs concedidos ao abrigo do n.º 1 do artigo 49.º-A do EBF com a inclusão do processo da DELPHI acima referido passa a ascender a 43 962 840 250$.

4.º parágrafo — o pedido anual de confirmação dos valores declarados por cada empresa relativos à utilização dos BFs é um procedimento sistemático do ICEP, no âmbito das funções de acompanhamento dos contratos de investimento celebrados ao abrigo do Regime Contratual de Investimento Estrangeiro, pelo que não concordamos com a designação de casuístico.

VI — *Acompanhamento e controlo* (pp. 18 e 19). — Embora não exista obrigatoriedade legal, o ICEP, no âmbito da colaboração mantida com a DSBF, tem sempre remetido a essa Direcção de Serviços cópias quer dos contratos quer dos relatórios de acompanhamento dos projectos de internacionalização e dos projectos de Regime Contratual de Investimento Estrangeiro aos quais foram concedidos benefícios fiscais. Os relatórios relativos aos primeiros têm sido elaborados com algum desfasamento temporal, devido a escassez de recursos, esperando-se conseguir repor a normalidade em 1999. Mais informamos que o relatório do acompanhamento de projectos de internacionalização relativo a 1996 foi enviado à DCGI em Janeiro de 1999, pelo que não estava disponível para consulta pelos auditores à data do seu trabalho de campo. No que diz respeito aos projectos de Regime Contratual de Investimento Estrangeiro — processos do n.º 1, prevê-se que as actualizações relativas ao exercício de 1997 sejam remetidas àquela Direcção até final de Abril próximo.

VII — *Análise particularizada de processos* (p. 21):

Processos do n.º 1. — O ICEP apenas solicita à empresa elementos de acompanhamento após a entrada em vigor dos respectivos contratos (data da comunicação à empresa pelo ICEP da aprovação pela Comissão Europeia dos incentivos concedidos).

Assim, estão ainda em elaboração as fichas de acompanhamento dos processos n.os 91/96 — Friedrich Grohe Portugal, S. A., 187/96 — Siemens Semicondutores, S. A., e 444/96 — Siemens/Matsushita, Componentes, S. A., que respeitem a contratos assinados em 1996 (os dois primeiros) e em 1997 (o terceiro) e que entraram em vigor a 20 de Novembro de 1998, 30 de Outubro de 1997 e 15 de Junho de 1998, respectivamente.

De acordo como procedimento habitual, serão as mesmas oportunamente remetidas à DSBF.

Processo n.º 559/92 — Autoeuropa, L.da — O reajustamento do incentivo fiscal não foi efectuado uma vez que os valores finais das aplicações relevantes (ARs) do investimento estão sujeitos a aprovação no Subcomité de Acompanhamento do Projecto, o que se prevê ocorrer na próxima reunião deste Subcomité.

O valor de 7 068 600 000$ é, até ao momento, o valor revisto no incentivo fiscal e é o que consta da última actualização da ficha de acompanhamento da Autoeuropa.

Processo do n.º 4. — Relativamente à situação detectada de utilização de benefícios fiscais em montante superior a 25 % da colecta de IRC, por algumas empresas, entendemos que se trata de uma disposição legal, de aplicação obrigatória e do conhecimento geral, pelo que não é imprescindível que conste dos contratos celebrados, sendo o seu cumprimento da responsabilidade das empresas e cabendo a fiscalização deste à administração fiscal.

Maconde. — Posteriormente à auditoria em apreço, foi decidida pelo Sr. Ministro das Finanças, por despacho de 30 de Novembro de 1998, a manutenção do contrato celebrado e a transmissão dos benefícios fiscais para a nova sociedade resultante da fusão, sob condição de que nesta se verificassem os pressupostos da atribuição do benefício. Esta decisão vem ao encontro da solução defendida pelo ICEP para este caso.

Vista Alegre. — Tendo em conta que a empresa cumpriu os objectivos a que se propunha com o projecto de internacionalização apoiado e realizou, em 1993, um montante superior às aplicações relevantes previstas para esse exercício, o ICEP entendeu hão haver lugar a penalização.

Sendo o que se nos oferece informar.

À consideração superior.

ICEP — Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal, 19 de Março de 1999. — O Director-Adjunto, *Luís Florindo.*

Ex.ma Sr.ª Dr.ª Maria Augusta Alvito, Direcção-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Parecer sobre a CGE/97 — Relatório de auditoria aos benefícios fiscais.

Em resposta à citação feita através do ofício n.º 3201, de 11 de Março de 1999, apresentam-se os comentários deste Instituto ao relatório de auditoria aos benefícios fiscais.

Cingirmo-nos-emos apenas aos processos do n.º 4 do artigo 49.º-A do EBF cuja gestão cabe ao IAPMEI, já que os processos do n.º 1 dizem respeito a operações de investimento estrangeiro, e por isso da competência da entidade que coordena todo o processo, nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 321/95, de 28 de Novembro.

Acompanhamento e controlo:

6.2 — Processos do n.º 4. — Tal como se tinha comprometido aquando do exercício contraditório no âmbito do parecer sobre a CGE/96, o IAPMEI já enviou à DSBF os relatórios de verificação/acompanhamento dos projectos seguintes, de que é entidade gestora:

Arco Têxteis — Empresa Industrial de Santo Tirso, S. A.;
J. A. Abrantes Pinheiro & Filhos, L.da;
Cofinca — Comércio e Indústria de Confecções, L.da;
Nova Penteação e Fiação da Covilhã, L.da

Análise particularizada dos processos:

7.2 — Processos do n.º 4. — Processo n.º 659/93 — J. A. Abrantes Pinheiro & Filhos, L.da — Contrariamente ao que é afirmado a propósito deste processo, o IAPMEI faz a verificação física, documental, contabilística e financeira de todos os projectos de que é entidade gestora.

No caso em apreço, a empresa, para além de se ter candidatado aos benefícios fiscais, candidatou-se também ao SIBR e no âmbito deste projecto de investimento foi feito o devido acompanhamento e verificação física pelo IAPMEI como é da sua competência.

Os resultados das verificações realizadas no âmbito do SIBR serviram, obviamente, para a elaboração do relatório de acompanhamento dos benefícios fiscais.

Com os melhores cumprimentos pessoais.

Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, 1 de Abril de 1999. — O Presidente do Conselho de Administração, *António Castro Guerra.*

VII — Dívida pública

Instituto de Gestão do Crédito Público (pontos 7.1, 7.2, 7.3, 7.4, 7.5 e 7.7).
Direcção-Geral do Orçamento (pontos 7.1 e 7.4).
Direcção-Geral do Tesouro (pontos 7.4 e 7.6).

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997. Capítulo VII, 7.1 — «Dívida interna», 7.2 — «Dívida externa»; 7.3 — «Movimento global da dívida directa» e 7.7 — «Dívida efectiva». Vossa referência n.º 6416, de 13 de Maio.

Relativamente ao assunto em epígrafe cumpre-nos informar o seguinte:

a) Dívida de anos anteriores (7.1.2) — o empréstimo RNIP foi integrado na dívida em 1997. Trata-se de um saldo do empréstimo transitado para o Tesouro no âmbito da extinção da RNIP e cuja última amortização ocorreu em 15 de Agosto de 1991. Decorre o período de prescrição do capital que, neste caso, ocorrerá 20 anos após o último vencimento. Entendeu o IGCP que o «empréstimo» deveria ser levado ao *stock* da dívida antes de ser liquidado, opção esta que foi tomada no exercício de 1998.

b) Movimento global da dívida interna (7.1.3) — as operações de assunção de passivos, nomeadamente de empresas públicas ou entidades similares, é normalmente simultânea com a sua amortização definitiva (extinção de dívida). Por essa razão e porque os efeitos nas contas públicas, neste caso, são semelhantes aos das «regularizações de situações do passado» (o artigo orçamental que autoriza o seu financiamento é, em regra, o mesmo) a sua contabilização tem sido idêntica à destas operações. No caso da assunção da dívida das Regiões Autónomas, não só porque a fundamentação legal foi diferenciada, mas sobretudo porque se tratou de transferência de responsabilidade dos empréstimos que se mantêm vivos (sendo as amortizações em causa apenas um serviço parcial dos mesmos) a assunção foi contabilizada como aumento da dívida directa do Estado e as amortizações como parte do serviço regular desta. O quadro constante desta parte tem, a nosso ver, algumas incorrecções ao nível da linha dos amortizáveis internos não evidenciando a assunção realizada relativamente a um empréstimo da Região Autónoma da Madeira. Sugerimos que se evidencie as emissões do período complementar de 1996.

(Em milhões de contos)

Designação	Dívida em 31 de Dezembro de 1996	Aumentos			Diminuições			Dívida em 31 de Dezembro de 1996	Variação	
		Emissões	Outros	Total	Amortizações	Outras	Total		Valor	Percentagem
Consolidados	*7,001*	–	(*a*) *0,071*	*0,071*	–	–	–	*7,072*	*0,071*	*1,0*
Amortizáveis internos	*5 498,960*	*1 424,587*	*25,778*	*1 450,365*	*1 568,104*	–	*1 568,104*	*5 381,221*	– *117,739*	– *2,1*
De 1 de Janeiro de 1997 a 31 de Dezembro de 1997	–	1 355,775	(*b*) 25,778	1 381,553	(*c*) 1 568,104	–	1 568,104	–	–	–
Período complementar de 1996	–	68,812	–	68,812	–	–	–	–	–	–
Certificados de aforro	*2 242,371*	*289,623*	(*d*) *132,762*	*422,295*	*284,751*	–	*284,751*	*2 379,935*	*137,564*	*6,1*
Bilhetes do Tesouro	*1 351,484*	*2 256,088*	–	*2 256,088*	(*c*) *2 565,106*	–	*2 565,106*	*1 042,466*	– *309,018*	– *22,9*
Curto prazo — Outros	–	*50,000*	–	*50,000*	*50,000*	–	*50,000*	–	–	–
Dívida assumida	*47,289*	–	(*g*) *50,920*	*50,920*	*55,209*	–	*55,209*	*43,000*	– *4,289*	– *9,1*
Total	**9 147,105**	**4 020,298**	**209,441**	**4 229,739**	**4 522,150**	**–**	**4 523,150**	**3 353,694**	**– 193,411**	**– 3,2**

Permitimo-nos, ainda, sugerir que o esquema constante na p. 7 tenha a discriminação que se segue, isto é, não destaque o empréstimo FETT por esta dívida, actualmente, ter a mesma natureza da restante dívida interna.

Dívida em 31 de Dezembro de 1996 (CGE/96) — 9228,30;
Emissões efectuadas em 1997 — (–) 81,19;
Dívida em 31 de Dezembro de 1996 (CGE/97) — 9147,11.

c) O quadro constante na p. 8 terá que ser ajustado, nos amortizáveis internos (1997), sendo inscrito o valor de 1420,008 reflectindo a assunção do empréstimo da Região Autónoma da Madeira.

d) No ponto 7.2.1.1.1 (p. 10) sugere-se a rectificação no quadro da data do Acordo de 3 de Março de 1997 para 3 de Abril de 1997 relativo ao sindicato bancário (RCM n.º 4-C/97, de 13 de Janeiro). Por outro lado, o quadro apresentado inclui empréstimos utilizados (contraídos) e empréstimos apenas contratados. De factos, os «acordos» com o BEI (última divisão do quadro) referem-se apenas a contratos celebrados, mas estes não foram objecto de qualquer saque.

e) No ponto 7.2.1.1.2 (p. 11) corrige-se o número de operações do Programa «Euro Commercial Paper». Assim: 31 empréstimos, no valor global de 233,841 milhões de contos, dos quais 25 com prazos até 95 dias, quatro até 183 dias, uma até 273 dias e uma até 365 dias.

f) No ponto 7.2.1.4 (Operações financeiras — p. 13) corrige-se a quantidade das operações realizadas. Assim, sugere-se a alteração dos seguintes parágrafos:

i) No tocante às operações financeiras realizadas pelo Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP), é de referir o grande aumento do número de operações realizadas, quer no respeitante aos *swaps* quer à compra de moeda a prazo para cobertura dos riscos cambiais associadas a amortizações a liquidar futuramente, tendo-se efectuado 26 operações desta natureza (…);

ii) Relativamente aos *swaps,* foram efectuadas 45 operações (…);

iii) Assim, associados aos empréstimos «Euro Commercial Paper» foram realizados 19 *swaps* de moeda (…);

iv) Tendo subjacentes empréstimos de médio e de longo prazos, realizaram-se 28 *swaps* (…).

g) No ponto 7.2.2. propõe que os quadros sejam alterados:

(Em milhões de contos)

Dívida em 31 de Dezembro de 1996	Aumentos		Diminuições — Amortizações	Dívida em 31 de Dezembro de 1996	Variação	
	Emissões/utilizações	Diferenças de câmbio líquidas			Valor	Percentagem
1 973,898	687,533	107,122	240,742	2 527,811	553,913	28,1

(Em milhões de contos)

Operações realizadas	1996	1997	Variação	
			Valor	Percentagem
Aumentos	*444,947*	*795,654*	*350,707*	*78,8*
Contracção de empréstimos	402,297	649,286	246,989	61,4
Emissão de promissórias	0,432	3,233	2,801	648,4
Utilização de empréstimos de anos anteriores	24,126	35,014	10,888	45,1
Diferenças de câmbio	18,092	108,121	90,029	497,6
Diminuições	*308,556*	*241,741*	– *66,815*	– *21,7*
Amortizações	238,433	238,912	0,479	0,2
Resgates de promissórias	1,319	1,830	0,511	0,0
Diferenças de câmbio	68,804	0,999	– 67,805	– 98,5
Variação da dívida externa	136,391	553,913	417,522	306,1

h) O quadro constante no ponto 7.2.3 deve ser ajustado:

(Em milhões de contos)

	Valor	
1 — Acréscimo global de endidivamento externo directo		553,9
2 — Deduções:		
Acréscimo de endividamento no período complementar de 1996	40,8	
Decréscimo de endividamento dos FSA (*a*)	1,1	
Diferenças de câmbios líquidas	107,1	
Promissórias a favor de instituições internacionais	1,4	150,4
3 — Acréscimo de endividamento externo para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental		403,5

i) Os quadros constantes do item 7.3 (pp. 18 e 20) devem igualmente ser ajustados:

(Em milhões de contos)

Dívida directa	Dívida em 31 de Dezembro de 1995	Percentagem	Dívida em 31 de Dezembro de 1996	Percentagem	Variação		Dívida em 31 de Dezembro de 1997	Percentagem	Variação	
					Valor	Percentagem			Valor	Percentagem
Interna	8 728,50	82,6	9 147,11	82,2	418,61	4,8	8 853,69	77,8	− 293,41	− 3,2
Externa	1 837,60	17,4	1 974,00	17,8	136,40	7,4	2 527,90	22,2	553,90	28,1
Totais	10 566,10	100,0	11 121,11	100,0	555,01	5,3	11 381,59	100,0	260,49	2,3

(Em milhões de contos)

	Valor	
1 — Acrésimo de endividamentos até 31 de Dezembro de 1997	260,49	
Emissões efectuadas no período complementar de 1997	76,00	
Amortizações e anulações efectuadas pelo FRDP	635,00	971,50
2 — Deduções:		
Emissões efectuadas no período complementar de 1996:		
Ordem interna	68,80	
Ordem externa	40,80	
Decréscimo de endividamento dos FSA (*a*)	6,10	
Dívida emitida para fazer face a assunção de passivos e regularizações de situações do passado	42,60	
«Obrigações do Tesouro — Nacionalizações e Expropriações»	4,60	
Valor líquido das promissórias a favor das instituições internacionais	1,40	
Capitalização de juros de «Obrigações do Tesouro — Capitalização automática»	25,80	
Progressão do valor dos certificados de aforro	132,70	
Variações cambiais desfavoráveis	107,1	429,9
3 — Acréscimo de endividamento para fazer face às necessidades de financiamento decorrentes da execução orçamental		541,6

Com os melhores cumprimentos.

IGCP — Instituto de Gestão do Crédito Público, 25 de Maio de 1999. — O Vogal do Conselho Directivo, *Pontes Correia.*

Para o director-geral do Tribunal de Contas, do director-geral do Orçamento, Rua da Alfândega, 5, 2.º, 1194 Lisboa Codex:

ASSUNTO. — Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997. Aplicação do produto dos empréstimos.

Em situação da citação a que se alude no ofício em referência e no âmbito das atribuições desta Direcção-Geral, leva-se ao conhecimento de V. Ex.ª que não entendemos o alcance do conteúdo da primeira das conclusões do projecto de parecer e que passamos a transcrever:

> 1.ª Verificando-se que permanecem as deficiências assinaladas em anteriores pareceres relativamente à forma de elaboração do mapa denominado «Aplicação do produto de empréstimos», mapa V-1, recomenda-se que seja dado efectivo cumprimento ao disposto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, no artigo 27.º — «Estrutura da Conta Geral do Estado», nos termos da qual a Conta compreende um mapa referente à aplicação do produto de empréstimos, devendo ser elaborada com clareza, exactidão e simplicidade, artigo 26.º — «Princípios fundamentais».

Senão vejamos:

1) Sobre esta questão e no parecer à Conta de 1996, foi concluído pelo Tribunal e passamos a transcrever:

> 1 — A forma como é contabilizado, nas contas de operações de tesouraria o produto de empréstimos emitidos no período complementar não permite identificar de forma clara aquelas operações pelo que se recomenda que a DGT repondere o procedimento adoptado, designadamente criando contas específicas para essa finalidade, por forma a evidenciar os referidos movimentos.
>
> 2 — O mapa V-1 — «Aplicação do produto de empréstimos», apresenta as mesmas deficiências que têm vindo a ser salientadas pelo Tribunal há vários anos, continuando a Direcção-Geral do Orçamento, de forma inaceitável e ilegal, a inscrever deliberadamente naquela mapa valores que sabe, não corresponderem ao produto e aplicações efectivas dos empréstimos, apesar de dispor dos valores correctos. Observou-se que no ano em apreço foram inscritas notas no referido mapa, em que se, indicam, de forma deficiente, os er-

ros ali apresentados, quando evidentemente, deferia proceder-se de forma inversa, inscrevendo-se no mapa os valores correctos e, eventualmente, indicando nas referidas notas as diferenças relativamente às respectivas contas de operações de tesouraria.

2) O comentário a esta conclusão consta do nosso ofício n.º 725, datado de 8 de Junho do ano findo, onde, entre outras afirmações, se diz o seguinte:

> Mais tem sido reiterado, sucessivamente por esta Direcção-Geral que uma contabilização correcta dos movimentos em causa, eliminaria qualquer desfasamento entre o referido mapa da Conta, o desenvolvimento de operações de tesouraria e, eventualmente o mapa da dívida pública.
>
> Sendo as operações de tesouraria da competência exclusiva da Direcção-Geral do Tesouro, reconhecendo o Tribunal que existe deficiente contabilização, parece-nos, salvo melhor opinião, que algo deveria ter sido feito para corrigir a situação, o que não aconteceu até agora, pelo menos seja do nosso conhecimento.

3) Mais dizia o Tribunal no anteprojecto de parecer, a esta questão, no último parágrafo do item 7.4.1.1.1, o seguinte e passamos a transcrever:

> De salientar a respeito desta matéria que a partir de 1997, as amortizações e juros de Bilhetes do Tesouro, passarão a processar-se por via orçamental, tornando assim inviáveis as deficiências de contabilização apontadas.

Em face do exposto, e não enfermando, em nossa opinião, o mapa V-1, da Conta de 1997 das deficiências que eram apontadas pelo Tribunal e que constam de sucessivos pareceres a Contas de anos anteriores, não compreendemos, de todo, o porquê da conclusão. Voltamos a repetir, o que sempre afirmámos, que não era o mapa em si que estava mal, mas a contabilização (quantificação) dos empréstimos em operações de tesouraria e que bastaria a correcção desta deficiente contabilização por parte da Direcção-Geral do Tesouro, para que tudo saísse correcto. Parece-nos, pois, que o tempo nos veio dar razão. Se, porventura, na conclusão atrás transcrita, inserta no parecer à Conta de 1997, está implícita a questão do período complementar da receita creditícia, transcrevemos o penúltimo parágrafo, do nosso ofício acima mencionado e que traduziu o pensamento desta Direcção-Geral, quanto à forma como o Tribunal apresentou o referido mapa V-I, no parecer à Conta de 1996:

> Finalmente, e quanto à questão do período complementar no mapa «Aplicação do produto de empréstimos» e à forma como é apresentado no anteprojecto de parecer, não vemos que o mesmo traga mais e melhor informação, comparativamente aquela que é transmitida pela Conta, bem pelo contrário. Estamos convictos, que veremos sim a dificuldade do Tribunal em enquadrar no mapa homólogo do ano de 1997, o que já contabilizou na «entrada» de 1996, como período complementar, e o produto da emissão divergir dos valores contabilizados pela tesouraria em 1997.

Na verdade, e em nossa opinião, aquilo para que chamamos a atenção relativamente à Conta de 1996 parece ter-se verificado em 1997.

Finalmente, mais se informa que esta Direcção-Geral não vê qualquer razão válida para alterar o conteúdo do referido mapa por várias razões, entre elas, e talvez a mais importante, será a de não desligar o seu conteúdo dos movimentos na tesouraria do Estado. Se o Tribunal entende que o novo conteúdo do mapa que elaborou trás mais (nova) informação à Conta, nós entendemos que essa (nova) informação já lá consta, como é fácil de constatar.

Com os melhores cumprimentos pessoais.

Direcção-Geral do Orçamento, 27 de Abril de 1999. — O Director-Geral, *Brito Onofre*.

O Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997. Aplicação do produto dos empréstimos. Vosso ofício n.º 5355, de 16 de Abril de 1999.

Relativamente ao ofício de VV. Ex.as atrás referenciado, junto se envia uma nota contendo os comentários deste Instituto relativamente ao projecto de parecer mencionado em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos e consideração pessoal.

IGCP — Instituto de Gestão de Crédito Público, 23 de Abril de 1999. — O Presidente do Conselho Directivo, *Vítor Bento*.

Nota

ASSUNTO. — Projecto de parecer do TC sobre a CGE 1997 (aplicação do produto dos empréstimos) — Comentários.

1 — Através do ofício n.º 5355, de 16 de Abril de 1999, a Direcção-Geral do Tribunal de Contas transmite-nos o projecto de parecer referido em epígrafe, citando-nos para remeter os nossos comentários.

2 — Do projecto de parecer e dizen\do respeito às responsabilidades do IGCP, destacam-se as seguintes observações, que adiante se comentarão:

a) «Excesso» de financiamento obtido no período complementar (parágrafos 2 e 3 da p. 5 e ponto 2 das conclusões);
b) Baixo grau de utilização do empréstimo do BIRD para financiamento do PDRTITM e consequente pagamento de comissões de imobilização [ponto 1.2.3 (7.4.2.3 ?) da p. 19 e ponto 6 das conclusões].

3 — Como primeiro comentário (e com intenção construtiva), deve referir-se que a expressão de juízos taxativos, no projecto de parecer, poderá não ser a forma mais ajustada a esta fase. É que, antes de se obterem esclarecimentos (a versão dos serviços visados) sobre as situações que poderão estar menos correctas, na opinião dos serviços que elaboram o projecto, se não for perceptível a existência de espaço para a dúvida e se se partir de pré-juízos, a utilidade do contraditório pode parecer questionável. Sobretudo quando a última palavra — no parecer — pertence a quem tiver formulado tais pré-juízos. E, como se sabe, é mais difícil modificar um juízo já formulado do que ajuizar, em final, sobre uma hipótese sujeita a contra-versão. É o caso, por exemplo, do seguinte extracto do ponto 2 das conclusões: «Deste modo considera-se ter sido ineficientemente utilizada a autorização para emissão de dívida naquele período [...]» (sublinhado nosso). A simples substituição de «considera-se» por «parece», ou a intercalação de «que poderá» entre «considera-se» e «ter sido», teria permitido aos serviços do Tribunal fazer o seu ponto, sem acarretar a carga de um juízo definitivo. Os termos em que, noutra parte do texto, o mesmo assunto é apresentado — 3.º parágrafo da página 4, ponto 7.4.1.1.3.1, onde se diz «Registou-se, portanto, um importante excesso do valor das emissões [...] em aparente contradição com os objectivos pretendidos [...] «(sublinhado nosso) — afigura-se mais adequado à fase em que nos encontramos.

4 — No que respeita aos assuntos apontados e quanto à utilização do período complementar de financiamento, embora seja sempre possível e desejável melhorar a eficiência, não se partilha a opinião de que a autorização para a emissão no período complementar tenha sido «ineficientemente utilizada». De facto, com o recurso ao período complementar, conseguiu-se evitar o risco de sobredimensionar o *stock* da dívida pública no final do ano, sabendo-se que o valor desse momento é o relevante para as avaliações e comparações internacionais e que não é possível utilizar — quer para financiamento, quer para consolidação de valores — o elevado saldo de tesouraria cuja acumulação contemporânea essa sobredimensão origina. Como se sabe, o montante exacto das necessidades de financiamento só é conhecido *a posteriori* — e às vezes muito tardiamente, quando há correcções à Conta e uma vez que esta só é fechada vários meses mais tarde — pelo que, quando essas necessidades se reduzem significativamente face ao previsto e ou orçamento — como foi o caso da execução orçamental de 1997 — há uma importante componente de incerteza sobre o exacto recurso a endividamento que é necessário. Esta incerteza não existe quando as necessidades correspondem (ou excedem prospectivamente) o limite orçamental de endividamento, uma vez que tal limite, ao ser preenchido, se torna numa restrição activa.

5 — No cenário de incerteza sobre o valor exacto das necessidades de financiamento e sendo estas muito inferiores ao limite de endividamento, o eventual subfinanciamento será muito mais grave — construiria uma ilegalidade, dado que se teria realizado despesa sem contrapartida em receita orçamental — do que o sobrefinanciamento — neste caso o excesso de fundos obtido é utilizável no financiamento da execução orçamental subsequente. Assim e nessa incerteza, parece incontroverso que a prudência recomende o recurso cautelar a sobrefinanciamento marginal. E o sobrefinanciamento de 1997 parece, de facto, marginal face ao montante das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental.

6 — Por outro lado, se o sobrefinanciamento tiver lugar durante o período complementar não tem consequências em termos de custos, uma vez que o financiamento agregado obtido durante o tempo em que co-existe o período complementar do ano precedente com a execução orçamental do ano corrente é planeado integradamente, tendo em conta as necessidades conjuntas e as disponibilidades de tesouraria. Ou seja, o montante de financiamento total contraído em Janeiro seria sempre o mesmo, só variando a sua afectação, quer ao período complementar do ano precedente, quer à execução do ano em curso. Assim, o excesso de financiamento afecto à execução orçamental de 1997 é integral — e, na prática, imediatamente — utilizado no

financiamento das necessidades da execução orçamental de 1998, como o seria se tivesse sido, de início, afecto a esta execução orçamental. Simplesmente, neste caso e como se referiu, se se tivesse tomado a decisão — em Janeiro de 1998 — de afectar à execução orçamental de 1997 apenas 19,7 milhões de contos do financiamento obtido nesse mês, e se se viesse a verificar mais tarde — no fecho da Conta — que as necessidades de financiamento tinham sido superiores ao então previsto, ter-se-ia incorrido numa ilegalidade, seguramente muito mais grave do que um nível de eficiência subóptimo.

7 — Quanto ao empréstimo do BIRD, contraído em 1989 para financiamento do «Projecto de Desenvolvimento Regional Integrado de Trás-os-Montes» (PDRITM), verificou-se de facto uma subutilização. Mas isso decorre da própria natureza deste empréstimo — contraído quando as circunstâncias do País eram muito diferentes das actuais —, uma vez que a sua utilização está dependente da existência de projectos onde possa ser aplicado. Isto é, tal financiamento não pode ser utilizado indiscriminadamente no financiamento das necessidades orçamentais — como acontece com os demais empréstimos actuais, excepção feita aos do BEI — mas tem que ser aplicado em projectos elegíveis para a sua finalidade, expressa na sua designação.

8 — A contracção deste empréstimo — em 1989, recorde-se — ocorreu num período em que, dada a menor facilidade de acesso do País aos mercados financeiros, ou o maior custo que este acesso directo envolvia, era útil o recurso aos financiamentos possíveis das instituições «multilaterais», como é o BIRD. A situação entretanto alterou-se e o País tem hoje acesso a fontes alternativas de financiamento, em melhores condições financeiras e com maior flexibilidade de utilização. Foi esta constatação, juntamente com a confirmação, em sede competente, da impossibilidade de se utilizar o empréstimo eficientemente para as finalidades previstas, que levou o IGCP a proceder ao seu cancelamento antecipado (por pré-pagamento) em 1998, ainda que, para o efeito, tenha tido que pagar uma penalização financeira.

IGCP — Instituto de Gestão do Crédito Público, 23 de Abril de 1994. — *(Assinatura ilegível.)*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida da República, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Relato da auditoria às operações relativas às assunções de passivos e regularizações de situações do passado realizadas em 1997 e projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 — Aplicação do produto dos empréstimos.

Em referência aos ofícios dessa Direcção-Geral supramencionados, venho pelo presente apresentar a V. Ex.ª os comentários que nos mereceram o relato de auditoria e o projecto de parecer identificados em epígrafe, na parte respeitante à Direcção-Geral do Tesouro:

1 — Relativamente à questão substancial que se configura na alusão feita à ilegalidade dos pagamentos realizados, reafirma-se, quanto à matéria, que a cobertura financeira das operações de assunção de passivos e de regularização de situações do passado estava legalmente autorizada, através de disposição específica expressamente consagrada na Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro, lei que aprovou o Orçamento do Estado para 1997.

Com efeito, e como é referido no texto dos citados relato de auditoria e projecto de parecer da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, o Governo, nos termos do artigo 72.º da Lei do Orçamento do Estado para 1997, estava autorizado a emitir dívida pública para fazer face ao financiamento das operações de aquisição de créditos, assunção de passivos e regularização de situações do passado.

Nessa conformidade, e em observância ao regime estabelecido na Lei do Orçamento do Estado, os pagamentos foram efectuados mediante a utilização do produto dos empréstimos, cuja emissão fora legalmente autorizada para essa finalidade.

Nesse contexto, afigura-se que deveriam ser suprimidas as referências a ilegalidade e violação da lei nos respectivos relato de auditoria e projecto de parecer.

Relativamente à menção acerca dos pagamentos por operações de tesouraria, assinala-se que a dívida pública emitida teve necessariamente de ser contabilizada em adequada rubrica de operações de tesouraria e que os pagamentos em causa, dada a sua cobertura financeira, tiveram de ser processados através dessa rubrica.

Contudo, tal procedimento não obsta a que se verifique um impacto sobre as despesas e, consequentemente, sobre o défice, traduzido num aumento das despesas dos anos posteriores, em resultado do pagamento do serviço da dívida pública emitida.

Em consonância com o exposto, parece poder concluir-se que o procedimento perfilhado na realização dos pagamentos em questão está de acordo com os princípios legais aplicáveis, na medida em que estava legalmente autorizada a sua cobertura financeira com a emissão de dívida pública e a respectiva rubrica de operações de tesouraria encontrava-se devidamente aprovisionada com o produto dessa emissão.

2 — No que concerne às questões formais do relato de auditoria e projecto de parecer em apreço:

2.1 — Na p. 2, ponto 7.4.1 do projecto de parecer, onde se lê «[...] ao abrigo da Lei do Orçamento para aquele ano [...]», deveria ler-se «[...] ao abrigo da Lei do Orçamento para aquele ano e anterior [...]».

2.2 — Na p. 4, 7.º parágrafo do projecto de parecer, onde se lê «[...] regularizações diversas», deveria ler-se «[...] regularizações diversas (montante pago em 1997)».

2.3 — Na p. 11, 10.º parágrafo do relato de auditoria e p. 14, 3.º parágrafo, do projecto de parecer, onde se lê «[...] à taxa anual de 15 % até 15 de Maio de 1983, de 23 % a partir desta data e até 24 de Agosto de 1987, [...]». deveria ler-se «[...] à taxa anual de 15 % até 18 de Maio de 1983, de 23 % a partir desta data e até 24 de Abril de 1987, [...]».

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Tesouro, 4 de Maio de 1999. — A Directora-Geral, *Maria dos Anjos Nunes Capote.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997. Capítulo VII — «Dívida pública», 7.5 — «Encargos com a dívida pública».

Relativamente ao assunto em epígrafe cumpre-nos informar o seguinte:

a) O IGCP, tal como é expresso pelos serviços do Tribunal de Contas, sempre entendeu que os encargos com a comparticipação no pagamento dos juros das Regiões Autónomas, por parte do Orçamento de Estado, não deveriam ser assumidos pela rúbrica de juros. Na verdade, o procedimento seguido descaracteriza o conceito do «juro com a dívida pública» com a consequente distorção/ampliação no cálculo do custo implícito da dívida directa do Estado. O IGCP deu conta desta sua posição à tutela em 1996. Por último, permitimo-nos referir que o procedimento seguido em 1997 é idêntico ao dos anos anteriores;

b) Entende-se que na análise efectuada deveria ser utilizada a expressão «serviço da dívida» e não a de «encargo da dívida». De facto, as amortizações, em termos de conceito, não devem ser consideradas um «encargo com a dívida». Refira-se, contudo, que a terminologia utilizada está conforme a prática orçamental, nomeadamente em termos do classificador da despesa que, a nosso ver, deveria ser ajustado;

c) O IGCP admite erro de procedimento no que toca à não assunção das comissões contratuais de dois empréstimos externos na competente rúbrica da despesa;

d) Entende-se que o montante de 38 059 contos, inscritos na rúbrica «Outros encargos da dívida» estão correctamente contabilizados. Tratam-se de despesas directamente relacionadas com a emissão de empréstimos públicos, nomeadamente custo de fabrico de títulos, conferência e remessa dos mesmos aos intermediários financeiros. Também as despesas relacionadas com a fixação dos valores definitivos das acções ou partes de capital, que são a base da determinação do montante a emitir do empréstimo denominado «OT, 1977 — Nacionalizações e Expropriações», estão a nosso ver correctamente contabilizadas. No atinente, à assunção dos arredondamentos efectuados nas liquidações de «dívida pública», em cumprimento das disposições legais em vigor, entendemos que o procedimento contabilístico adoptado foi correcto. É de referir que o procedimento seguido em nada difere do adoptado em anos anteriores não tendo sido objecto de qualquer observação nos respectivos pareceres;

e) Através do nosso ofício n.º 4347/99, de 25 de Maio, já demos conhecimento do nosso ponto de vista no que respeita à contabilização da dívida assumida [alínea *b*)].

Com os melhores cumprimentos.

IGCP — Instituto de Gestão do Crédito Público, 4 de Junho de 1999. — O Vogal do Conselho Directivo, *Pontes Correia*.

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa do Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997. Capítulo VII — «Dívida pública», 7.5 — «Encargos com a dívida pública».

Em satisfação do solicitado na vossa mensagem fax, em referência, leva-

Mais se informa que a questão da comparticipação nos juros da dívida das Regiões Autónomas, já foi objecto de comentário por parte desta Direcção-Geral, conforme ofício n.º 216, enviado via fax, em 23 de Fevereiro próximo passado, e que se junta por fotocópia.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Orçamento, 4 de Junho de 1999. — O Director-Geral, *Brito Onofre.*

Para o director-geral do Tribunal de Contas do director-geral do Orçamento:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer e relato de auditoria sobre as contas de operações de tesouraria «Antecipação de receitas» e «Tesouro Público — Conta aplicação/recursos disponíveis».

Em satisfação do solicitado no vosso ofício n.º 1525, de 8 de Fevereiro de 1999, e no âmbito das atribuições desta Direcção-Geral, leva-se ao conhecimento de V. Ex.ª que face ao disposto no artigo 11.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Orçamento do Estado para 1998), foi alterado o procedimento ocorrido em 1997, quanto à contabilização da comparticipação nos juros das Regiões Autónomas, e que foi objecto de conclusão/observação desse Tribunal no anteprojecto de parecer em análise.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Orçamento, sem data. — O Director-Geral, *Brito Onofre.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997. Capítulo VII — «Dívida pública», 7.5 — «Encargos com a dívida pública».

Em satisfação do solicitado na vossa mensagem fax, n.º 774/99-NA I.2, leva-se ao conhecimento de V. Ex.ª que, salvo melhor opinião, as questões aí abordadas, se inserem no âmbito das competências do Instituto de Gestão do Crédito Público.

Mais se informa que a questão da comparticipação nos juros da dívida das Regiões Autónomas, já foi objecto de comentário por parte desta Direcção-Geral, conforme ofício n.º 216, enviado via fax, em 23 de Fevereiro próximo passado, e que se junta por fotocópia.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Orçamento, 4 de Junho de 1999. — O Director-Geral, *Brito Onofre.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 — Dívida garantida.

Relativamente ao assunto em epígrafe cumpre informar nada haver a comentar por parte do Instituto de Gestão do Crédito Público. Efectivamente apenas nos cabe pronunciar sobre as condições das operações financeiras a avalizar pelo Estado conforme consta da alínea *l*) do artigo 6.º dos Estatutos aprovados pelo Decreto-Lei n.º 2/99, de 4 de Janeiro.

Com os melhores cumprimentos.

ICGT — Instituto de Gestão do Crédito Público, 18 de Maio de 1999. — O Vogal do Conselho Directivo, *Pontes Correia.*

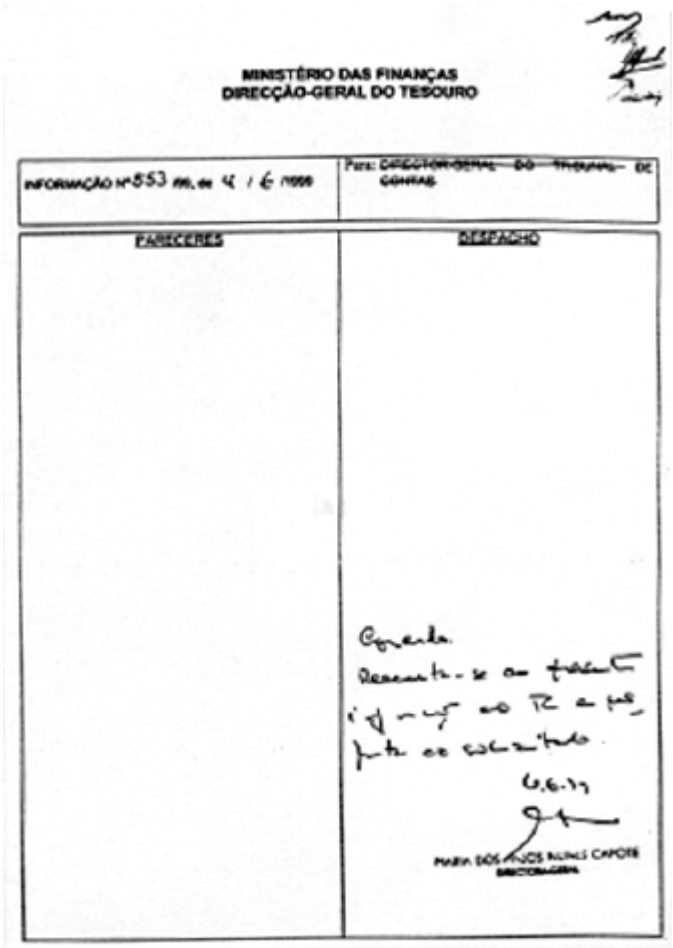
Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1069-045 Lisboa:

ASSUNTO. — Resposta à audição sobre o projecto de parecer sobre a CGE/97.

Junto envio a V. Ex.ª informações com os comentários que mereceram os pontos sobre «Despesas processadas por conta do capítulo 60» e «Dívida garantida», dando resposta ao solicitado.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Tesouro, 4 de Junho de 1999. — A Directora-Geral, *Maria dos Anjos Nunes Capote.*



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

INFORMAÇÃO Nº 553 DE 4 / 6 / 1999

Para: DIRECTOR-GERAL DO TRIBUNAL DE CONTAS

PARECERES

DESPACHO

Concordo.
Remeta-se ao Tribunal de Contas a presente informação.
6.6.99

MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE
DIRECTORA-GERAL

ASSUNTO. — Projecto de parecer do TC sobre «Dívida garantida» — Audição da DGT.

1 — Apresentação

A presente informação tem por objectivo analisar as considerações do ponto do projecto de parecer da Conta Geral do Estado de 1997 relativo à dívida garantida, enviado pela Direcção-Geral para audição da Direcção-Geral do Tesouro.

2 — Análise na generalidade

O texto elaborado pelos Serviços do Tribunal de Contas apresenta uma análise desenvolvida e bem estruturada das operações realizadas pela DGT no âmbito da concessão e administração de garantias, assinalando algumas deficiências sobre as quais se apresentam comentários, adiante, na análise na especialidade.

As informações reportadas no documento dão bem conta da expressão quantitativa e qualitativa das operações realizadas pela DGT no domínio da dívida, sendo de assinalar, com quantias em milhões de contos:

Responsabilidades directas assumidas em 31 de Dezembro de 1997 — 2300,6;
Utilizações de empréstimos garantidos em 1997 — 235,7;
Amortizações de empréstimos em 1997 — 70,6;
Garantias concedidas em 1997 (quantia) — 267,1;
Garantias concedidas em 1997 (numero) — 17.

No quadro das operações realizadas pela DGT que os indicadores acima evidenciam, verifica-se que aos Serviços do Tribunal de Contas merecem observações, além da questão da sobrevalorização do limite orçamental das garantias anuais, os seguintes casos de subvalorização na informação existente sobre as responsabilidades com garantias, com quantias em milhões de contos:

Responsabilidades no âmbito da Convenção Lomé IV — 0,016;
Responsabilidades indirectas através do Fundo de Turismo — 0,333;
Responsabilidades por empréstimos à TORRALTA — 0,446.

Verifica-se que as deficiências invocadas se situam ao nível dos registos e não nos procedimentos de tratamento das operações, e que as

quantias são despiciendas face ao conjunto em que se inserem. Com efeito, as três situações representam 0,8 em 2300 milhões de contos de responsabilidades em 31 de Dezembro de 1997!

Ao ver-se que estas pequenas quantias chegam ao projecto de parecer sobre a Conta e até às suas conclusões, conclui-se não ser tida em conta a relevância/materialidade, um critério de aferição privilegiado em auditoria.

Num ano em que se assistiu a uma alteração significativa do quadro legal da concessão de garantias e em que os serviços foram extremamente perturbados pela necessidade de prestar múltiplas informações sobre a garantia concedida à UGT e pelo facto de terem estado privados do acesso à generalidade dos processos das garantias concedidas enquanto estiveram nas instalações da Assembleia da República a análise do documento dos Serviços do Tribunal de Contas não deixará de vir reforçar a ideia que sempre se teve de que, com grande esforço, foi possível manter qualidade no quadro das grandes limitações vividas.

3 — Análise na especialidade

3.1 — *Responsabilidades pela Convenção Lomé IV.* — A indicação das responsabilidades em falta, de cerca de 16 000 contos, veio já a ser efectuada na posição da dívida garantida reportada a 31 de Janeiro de 1998 ([1]).

3.2 — *Responsabilidades indirectas através do Fundo de Turismo.* — Não obstante as diligências efectuadas no sentido de se apurar, com o maior rigor possível, as responsabilidades por garantias concedidas por serviços e fundos autónomos à data de 31 de Dezembro de 1997, por lapso, aquando do tratamento da referida informação, não foram consideradas as garantias prestadas pelo Fundo de Turismo, sob a forma de fiança.

Também neste caso as responsabilidades em falta foram já consideradas na posição da dívida garantida reportada a 31 de Janeiro de 1998.

3.3 — *Responsabilidades por garantias à TORRALTA.* — O procedimento de anulação das garantias prestadas pelo Estado no âmbito de empréstimos concedidos por oito bancos à TORRALTA não decorreu directamente do «Acordo» de alienação de créditos, mas sim de comunicação oficiosa das instituições de crédito credoras sobre a regularização dos débitos daquela empresa.

Solicitada a confirmação da extinção da responsabilidade do Estado, já nos foi confirmada, oficialmente, pelo BPSM e pelo BTA a referida regularização, tendo procedido à devolução das correspondentes declarações de aval.

O encerramento definitivo do processo pelos restantes bancos prende-se, conforme nos tem vindo a informar telefonicamente, com a dificuldade de encontrarem os originais das respectivas declarações de aval, emitidas que foram há já tantos anos.

Aliás, a continuidade das responsabilidades do Estado para além da data limite do reembolso contratual dos empréstimos, ou pelo menos os termos em que ela se verificará, é uma matéria sobre a qual se têm levantado ultimamente dúvidas e que se irá aprofundar.

3.4 — *Limites do OE/97 para a concessão de garantias.* — Os limites propostos são baseados em dados previsionais sobre as necessidades de garantias fornecidos em Maio/Junho do ano anterior pelas entidades que nessa altura admitem vir a ser candidatas a este apoio do Estado. Por outro lado, pela dificuldade em estimar com fiabilidade, nessa data, as amortizações dos empréstimos dos empréstimos garantidos, estas não foram tidas em devida conta, em dedução às necessidades indicadas pelos candidatos.

Nota-se entretanto que, na preparação do OE/99 houve cuidado acrescido, não tendo, no entanto, chegado a ser contemplada a redução do limite proposta pela DGT.

Partilhando da preocupação dos Serviços do Tribunal de Contas, a DGT está já a considerar aperfeiçoamentos no cálculo da quantia relevante para o referido limite orçamental.

4 — Proposta

Vistos os objectivos desta informação, propõe-se que seja transmitida à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, em resposta à audição efectuada à DGT.

Direcção-Geral do Tesouro, 4 de Junho de 1999. — O Subdirector-Geral do Tesouro, *António Gervásio Lérias.*

([1]) Nota-se que as responsabilidades do Estado no final de 1997 ascendiam a 3 973 559 ecus e não 3 973 589 ecus, como vem referido no ponto 7.6.3.2 do documento dos Serviços do Tribunal de Contas.

VIII — Património financeiro

Direcção-Geral do Tesouro.
PARTEST — Participações do Estado (SGPS), S. A.
Caixa Geral de Depósitos.
Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais.
Instituto de Gestão do Crédito Público.
Caixa Geral de Aposentações.
Fundo de Turismo.
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento.
Instituto Camões.
Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia.
Instituto Nacional de Habitação.
Direcção-Geral do Orçamento.

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 — «Património financeiro» — Audição da DGT.

Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe, junto enviamos a V. Ex.ª, cópia da informação n.º 575/99, elaborada por esta Direcção-Geral sobre o mesmo.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Tesouro, 14 de Junho de 1999. — A Directora-Geral, *Maria dos Anjos Nunes Capote.*


MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

INFORMAÇÃO Nº 575 /99, de 14/06/1999 — Para: DIRECTORA-GERAL DO TESOURO

PARECERES — DESPACHO

Vista
Para o Sr. ... do TC
com uma cópia junta
14.6.99
MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE

ASSUNTO. — Anteprojecto do parecer sobre a CGE/97 — «Património financeiro» — Audição da DGT.

1 — Apresentação

A presente informação tem por objectivo evidenciar alguns comentários sobre as considerações que o Tribunal de Contas se propõe incluir na área do património financeiro do parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, na parte que se relaciona com a Direcção-Geral do Tesouro (DGT).

A matéria objecto desta informação será metodologicamente tratada a dois níveis: um na generalidade e outro na especialidade.

2 — Análise na generalidade

O documento submetido a audição da DGT, que abrange o universo do património financeiro do Estado, apresenta análises circunstanciadas e fundamentadas das matérias tratadas, dando, em geral, muita informação sobre as operações realizadas no ano de 1997, quase constituindo um relato sobre as actividades desenvolvidas pelos responsáveis pela decisão e acção administrativa do Estado.

Em linhas gerais e na parte relevante para a DGT, as considerações no anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 incidem sobre (*i*) as operações entre o Estado e outros entes públicos (essencialmente a PARTEST) relativas a alienação, mobilização ou permuta de acções, (*ii*) os efeitos orçamentais das transmissões de acções à PARTEST e a outros entes públicos, ao nível das receitas de reprivatização, das despesas do processo de reprivatização e dos dividendos com origem em ganhos nas reprivatizações, e (*iii*) a gestão do serviço da dívida e a informação sobre empréstimos do Estado a outros países.

Ao longo dos últimos anos, a generalidade das questões relacionadas com a alienação, mobilização e permuta de acções e com a intervenção da PARTEST nas reprivatizações tem merecido da parte da DGT a explicação do entendimento técnico que delas se tem tido, enquanto o Tribunal de Contas tem vindo a consolidar também argumentos para as suas posições.

Ultimamente, sobre algumas das situações recorrentemente criticada, a DGT já pouco, senão nada, tem podido acrescentar, até porque, por vezes, não está em causa o foro da acção administrativa, não sendo, certamente, a este organismo que então caberia responder. Foi por isso que, em outra oportunidade, se deixou já dito que no âmbito da audição formulada nenhuns argumentos haveria a acrescentar a quanto havia já sido transmitido.

Contudo, a evolução das situações e do quadro legal, bem como a lógica e a profundidade da argumentação constante no anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 — referindo-se a um ano intenso em operações que colidem com orientações seguidas pelo Tribunal de Contas — parecem justificar que se lembrem, reforcem ou introduzam fundamentações às questões suscitadas, acreditando-se que a realidade tem tantas vertentes quantas as perspectivas sob as quais se analise, sendo a do controlo, seguramente, uma delas.

3 — Análise na especialidade

3.1 — *Limitações à alienação e mobilização de acções pelo Estado face à Lei n.º 11/90.* — O Tribunal de Contas firmou o entendimento de que a Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, não permite ao Estado a alienação de acções de empresas a ela sujeitas fora do âmbito de processos de reprivatização, nem a sua utilização para a transformação em, ou na permuta com, outros activos financeiros.

O artigo 1.º da Lei n.º 11/90 dispõe que ela «aplica-se à reprivatização da titularidade ou do direito de exploração dos meios de produção e outros bens nacionalizados depois de 25 de Abril de 1974». Nem neste artigo nem em qualquer outro se encontra expresso que essa titularidade tenha de ser do Estado no momento da reprivatização.

A discussão incide, pois, sobre a possibilidade ou não de a titularidade das acções a reprivatizar poder estar em qualquer entidade, desde que satisfaça os requisitos de ente público. Verifica-se que, no âmbito do Ministério das Finanças, sempre tem sido entendida a resposta positiva a esta questão. E parece lógico: (re)privatizar é — veja-se também a nível de direito comunitário — passar a titularidade ou o direito de exploração de meios de produção para entes privados.

Aliás, se a titularidade das acções tivesse de ser mantida no Estado, que problemas complexos traria esta lei perante os casos de arranjos de participações sociais que tenham sido efectuados antes da sua entrada em vigor e dos quais tenha resultado o abaixamento de grau na localização da participação em relação ao Estado!

Impedir alienações do Estado a outros entes públicos ou a sua mobilização para aumentos de capital constituiria, ainda, um factor limitativo de reestruturações empresariais, pensando-se ou não na (re)privatização. Numa época em que a concentração de actividades empresariais está na ordem do dia como meio de alavancagem do valor das empresas, o Estado ver-se-ia impedido, por exemplo, de entrar na constituição de uma *holding* para onde fossem transferidas participações suas ou vender uma participação numa empresa nacionalizada a uma outra empresa sobre a qual detenha influência dominante, tendo em vista aproveitar energias de grupo. Estaria impedido, inclusivamente, de dar corpo às linhas de orientação preconizadas no *Livro Branco do Sector Empresarial do Estado* que prevê, preferencialmente, que as participações sociais do Estado sejam geridas, com aproveitamento de sinergias, através de *holdings*.

Todas estas actividades de reestruturação visam a criação de valor para o accionista; logo uma lei que a impedisse seria uma lei que limitaria a defesa do interesse patrimonial do Estado e, consequentemente, do interesse público, Ora, não se poderá crer que algum legislador possa contribuir para criar limitações em prejuízo da defesa desse interesse.

Ainda no sentido de reforçar a ideia de que não existirão limitações à transmissão pelo Estado a outros entes públicos de acções sujeitas à Lei n.º 11/90, importa trazer à colação a Lei n.º 19/99, de 15 de Abril, que introduz um número no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 452/91, de 11 de Dezembro ([1]).

A Lei n.º 19/99, ao definir o destino dos resultados da PARTEST decorrentes de alienações de participações nacionalizadas que sejam distribuídos ao Estado, veio assumir, claramente, a possibilidade de a PARTEST deter acções sujeitas à Lei n.º 11/90, de intervir na sua reprivatização e de reter resultados da sua alienação. O mesmo legislador veio agora dar o contributo decisivo para se demonstrar a inexistência de restrições às operações entre o Estado e outros entes públicos envolvendo acções sujeitas à Lei n.º 11/90. Poder-se-ia insistir nas limitações, com recurso ao argumento residual de que as duas leis têm força distinta, mas isso não parece razoável porque a lei mais recente não contraria a anterior, simplesmente dissipa dúvidas que se pudessem colocar na sua interpretação.

Pelo que se acaba de referir, subsistem, adensando-se, as razões que dificultam a aceitação do entendimento restritivo do Tribunal de Contas, no sentido da ilegalidade das operações realizadas entre o Estado e outros entes públicos traduzidas em alienações, mobilizações ou permutas de acções sujeitas à Lei n.º 11/90, por, alegadamente estas operações não se encontrarem expressamente previstas nesta lei.

Finalmente, nota-se que o Tribunal de Contas inclui nas suas objecções as operações realizadas entre o Estado e a PARTEST com acções na BRISA e da PT.

A inclusão da BRISA corresponderá a lapso, porquanto esta empresa não tem qualquer processo de nacionalização na sua história, não sendo, por isso, obrigatória a sujeição da privatização às regras da Lei n.º 11/90.

Quanto à PT, lembra-se que resultou da fusão da Telecom Portugal (derivada de cisão dos CTT), dos Telefones de Lisboa e Porto, e da Teledifusora de Portugal (derivada de cisão da RTP), somente a última tendo na sua origem uma nacionalização (a da RTP). Em casos como estes, embora nos processos de (re)privatização todo o capital tenha vindo a ser sujeito ao regime da Lei n.º 11/90, fica a dúvida sobre se a sujeição em tal extensão constituirá uma obrigação nos termos desta lei, uma vez que ela só se aplica à reprivatização dos meios de produção e outros bens nacionalizados.

3.2 — *Receita das reprivatizações pela intervenção da PARTEST e de outros entes públicos.* — O Tribunal de Contas considera existir ilegalidade, com violação do disposto no artigo 18.º da Lei n.º 11/90, por não darem entrada nos cofres do Estado as receitas (ou parte das receitas) das alienações pela PARTEST de participações nacionalizadas que lhe sejam transmitidas pelo Estado.

O artigo 16.º da Lei n.º 11/90 estabelece os destinos para as «receitas do Estado provenientes das reprivatizações». A especificação de que, para aqueles destinos, estão em causa as receitas do Estado parece deixar implícito, desde logo, que outras entidades poderão ter receitas de reprivatizações, o que se compreenderá se se considerar que não existe restrição à realização de operações entre o Estado e outros entes públicos envolvendo a alienação, mobilização ou permuta de acções sujeitas à disciplina da Lei n.º 11/90.

Claro está que, se se partir do princípio de que o Estado não pode efectuar tais operações, como faz o Tribunal de Contas, então não se será sensível a qualquer conteúdo prático da especificação textual apresentada no artigo 16.º da Lei n.º 11/90.

O n.º 1 do artigo 18.º ao estabelecer que «o produto das receitas das reprivatizações, bem como a sua aplicação, terão expressão na lei orçamental de cada ano» deverá entender-se subordinado ao disposto no artigo 16.º, respeitando a regra à receita que seja do Estado, a qual poderá não corresponder a toda a receita da reprivatização, bastando que não se questione a liberdade de movimentos de acções entre o Estado e outros entes públicos.

3.3 — *Ganhos na alienação de acções e dividendos da PARTEST e da CGD.* — No anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 vem referido que a PARTEST deverá pagar ao Estado 110 milhões de contos a título de dividendos (brutos) relativos ao exercício de 1997, oriundos essencialmente de ganhos obtidos nos processos de privatização. Igualmente é referido que os dividendos da CGD daquele exercício conterão o efeito de ganhos de mais de 30 milhões de contos ([2]) gerados com a permuta de acções com a PARTEST. A partir destas situações, é acentuado que, não fora as transmissões de acções entre o Estado e outros entes públicos, receita que, assim, é arrecadada como dividendos seria cobrada

([1]) Cria a PARTEST e aprova os seus estatutos.

([2]) No corpo do anteprojecto fala-se em 32,1 milhões de contos, enquanto nas conclusões se referem 30,2 milhões de contos.

como produto das privatizações, ficando sujeita às finalidades previstas na Constituição e na Lei n.º 11/90.

Nota-se que o montante referido para a PARTEST corresponde ao que foi fixado inicialmente em assembleia geral, mas que, por deliberação de 5 de Março de 1999, o accionista Estado reduziu-o para 75,301 milhões de contos.

As questões colocadas poderão agora ser analisadas à luz da Lei n.º 19/99. Esta lei veio estabelecer destinos, idênticos aos das receitas das reprivatizações, para os resultados da PARTEST originados em mais-valias decorrentes de alienações de participações nacionalizadas, quando distribuídos ao Estado, e sem prejuízo da legislação fiscal e comercial.

Assim, entre os ganhos realizados naquelas alienações e a quantia que venha para o Estado ([3]), podem existir grandes diferenças, determinadas, por exemplo, pela tributação do resultado, pelas aplicações em reservas (por lei ou pelos estatutos) e ainda pela política de distribuição de resultados na empresa.

Logo, o legislador veio contribuir para se confirmar que, das reprivatizações efectuadas por entes públicos, não se poderão esperar os mesmos efeitos na receita do Estado que existiriam caso as operações fossem por si realizadas, ainda que, como passa a acontecer na PARTEST, haja dividendos que devam ter o tratamento das receitas das reprivatizações.

Entretanto, porque as normas se referem à PARTEST, poder-se-ia querer invocar, para outros entes públicos, a analogia no tratamento dos ganhos relativos a reprivatizações que venham incorporados nos dividendos que sejam atribuídos ao Estado. Mas, então, seria de ter em conta que o legislador terá pretendido sujeitar aos destinos das receitas das reprivatizações somente os resultados/dividendos provenientes da PARTEST, porque só esta está, pela lei que criou e pelos estatutos, vocacionada para a gestão de participações detidas pelo Estado.

Estabelecidas que estão agora regras quanto ao tratamento dos ganhos provenientes das operações de reprivatização e vistos os termos em que o foram, parece deixarem de ter sentido as questões que têm vindo a ser levantadas quanto aos dividendos.

Mesmo que se quisesse, quando muito, questionar o facto de o Estado não ter dado o tratamento das receitas das reprivatizações à parte dos dividendos da PARTEST proveniente de ganhos na alienação de participações nacionalizadas, deveria ter-se em conta que a obrigação legal ainda não existia à data do recebimento dos dividendos de 1997. No entanto, se fosse pertinente tal tratamento, pareceria de interesse notar que, em 1997, a PARTEST interveio em operações sobre acções de sociedades em cuja linhagem a nacionalização (*i*) não existiu (caso da BRISA) ou (*ii*) está relacionada, na origem, somente com parte do capital (caso da PT). Acentua-se, a propósito, que a Lei n.º 19/99, de 15 de Abril, incide exclusivamente sobre os resultados/dividendos que provenham de ganhos com a alienação de participações nacionalizadas.

3.4 — *Compensação das despesas com a receita nas reprivatizações efectuadas pela PARTEST.* — O anteprojecto de parecer sobre a CGE/97 enuncia casos de alienações de acções efectuadas pelo Estado à PARTEST em que as despesas do processo de reprivatização foram deduzidas à correspondente receita, invocando existir compensação entre receita e despesa, com violação do princípio do orçamento bruto consagrado na Lei do Enquadramento Orçamental.

A questão levantada teria todo o sentido se a operação envolvesse uma simples cedência das acções para que a PARTEST procedesse, como mera representante, à sua (re)privatização, o que não é o caso, visto que as acções são adquiridas mediante pagamento de um preço.

Assim, os encargos do processo de reprivatização são facturados à PARTEST, constituindo seu custo e pagamento. Não há relação entre os prestadores dos serviços e o Estado, nem parece que a PARTEST devesse debitar-lhe tais despesas, porquanto tal não teria cabimento no quadro de um contrato de compra e venda.

O que existe, na verdade, é um preço contratual, em cuja formação são tidos em conta o preço da reprivatização e as despesas a ela associadas. Efectuada a transmissão das acções através de venda, não parece ter sentido o desdobramento do preço segundo componentes que concorreram para a sua formação, nem, consequentemente, o levantamento da questão da compensação.

3.5 — *Administração do serviço da dívida dos empréstimos internacionais.* — O Tribunal de Contas constatou que a DGT não dispõe de informação actualizada sobre os empréstimos a outros países, atribuindo-a, a partir de certa altura, à passagem da gestão do serviço da dívida para a Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais (DGAERI).

O texto do anteprojecto refere, então, que «Do ponto de vista legal, se a competência da DGAERI para intervir no acompanhamento dos contratos de empréstimo internacionais e operações conexas resulta claramente do disposto nas alíneas *e*) e *f*) do n.º 3 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 27/98, de 11 de Fevereiro, o mesmo já não se dirá da sua intervenção na gestão do serviço de dívida decorrente daqueles contratos, competência essa que parece estar atribuída à DGT, por força do disposto na alínea *c*) do n.º 3 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho». Acrescenta ainda que «no Orçamento do Estado para 1999, e no que respeita às verbas do capítulo 60 destinadas a este tipo de operações, foram as mesmas consignadas à DGAERI e não à DGT, ao contrário do que pareceria resultar das disposições legais acima referidas».

Perante os comentários do Tribunal de Contas, não resta senão dizer que, efectivamente, a DGT poderá não mais dispor de elementos actualizados sobre os empréstimos internacionais, visto que, na prática, tem deixado de participar na sua administração.

O Tribunal de Contas constata ainda que o mapa de informação relativo a 1997 que lhe foi oportunamente enviado não reflectia alguns empréstimos a outros países. A DGT tem-se questionado sobre a inclusão das operações de crédito em causa naquele mapa por terem origem em contratos de reestruturação de dívidas e não em contratos de empréstimo, conforme expressamente definido na alínea *c*) da 3.ª instrução da Resolução n.º 10/93, 2.ª Secção.

Direcção-Geral do Tesouro, 14 de Junho de 1999. — O Subdirector-Geral, *António Gervásio Lérias.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Conselheiro Dr. José Tavares, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1069-045 Lisboa:

ASSUNTO. — Comentário da PARTEST ao projecto de parecer do Tribunal de Contas sobre o capítulo VIII da Conta Geral do Estado para 1997.

Em resposta ao solicitado juntamos em anexo o nosso comentário ao texto que nos foi enviado, o qual incide sobre as matérias tratadas no capítulo VIII do parecer em relação às quais a PARTEST teve intervenção, e unicamente em relação aos aspectos que se situam na nossa esfera de responsabilidade.

Para melhor demonstração da nossa posição sobre algumas questões de fundo levantadas pelo Tribunal, juntamos complementarmente um estudo jurídico elaborado por um professor universitário incidente nas seguintes matérias:

a) Podem ser realizadas as transacções entre o Tesouro e outros entes públicos envolvendo títulos de empresas a reprivatizar?
b) Pode a PARTEST realizar privatizações e reprivatizações?
c) Qual o destino a dar às receitas obtidas pela PARTEST com as reprivatizações?

Com os melhores cumprimentos.

PARTEST — Participações do Estado (SGPS), S. A., 31 de Maio de 1999. — O Presidente, *João Plácido Pires.*

Comentário da PARTEST ao projecto de parecer do Tribunal de Contas sobre o capítulo VIII da Conta Geral do Estado para 1997

Em cumprimento do despacho do Ex.mo Conselheiro-Relator do parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, foi enviado à PARTEST — Participações do Estado (SGPS), S. A., o anteprojecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997, na parte em que aborda a intervenção desta empresa na gestão do património financeiro do Estado.

As questões suscitadas pelo Tribunal de Contas que incidem sobre a actuação da PARTEST são seguidamente abordadas na perspectiva jurídica e na óptica financeira e de gestão, para procurar um melhor esclarecimento dos problemas levantados.

A) Aspectos jurídicos

As questões jurídicas suscitadas pelo Tribunal de Contas podem sintetizar-se no seguinte:

1.ª A cedência, alienação e permuta de acções entre o Estado e a PARTEST não encontram fundamento legal no regime da Lei n.º 11/90, de 5 de Abril, pelo que carecem de base legal e permitem a a afectação das acções e outros fins que não o da respectiva privatização. A Lei n.º 11/90 não prevê outra forma de alienação de acções de empresas sujeitas ao seu regime que não seja a própria reprivatização.

2.ª Não são permitidas pela Lei n.º 11/90 as transacções com o Estado através dos quais a PARTEST ou outros entes públicos adquiriram as acções de empresas sujeitas ao regime da Lei das Reprivatizações.

3.ª Os decretos-leis que regulam, em concreto, cada operação de reprivatização não podem constituir a base legal das operações acima mencionadas se nada a tal respeito constar da Lei n.º 11/90, uma vez que se trata de uma lei quadro, ou seja uma lei de valor reforçado.

([3]) É esta quantia que fica sujeita aos destinos fixados na Lei n.º 19/99.

4.ª A utilização da PARTEST para proceder à privatização de acções subtrai as despesas inerentes a tais privatizações ao regime das despesas públicas e retira o controlo da respectiva realização aos órgãos competentes do Estado designadamente ao próprio Tribunal de Contas.

1 — *Questão prévia — Privatização e reprivatização:*

1.1 — Previamente à análise das questões suscitadas no projecto de parecer, há que delimitar o âmbito material de aplicação da Lei n.º 11/90. Assim:

a) A Lei n.º 11/90 é aplicável à «reprivatização da titularidade ou do direito de exploração dos meios de produção e outros bens nacionalizados depois de 25 de Abril de 1974, nos termos do n.º 1 do artigo 85.º da Constituição» (artigo 1.º), entendendo-se por nacionalização «o acto pelo qual certas empresas, criadas por entidades diversas do Estado, passam supervenientemente para a sua titularidade, ou de outra entidade pública» (Sousa Franco, «A Revisão da Constituição Económica, separata da *ROA,* 1982, p. 35).

b) Em causa estão, pois, os bens nacionalizados após 25 de Abril de 1974 e apenas esses, o que exclui:

Os bens de titularidade pública originária, isto é, aqueles que foram constituídos *ab initio* por um acto de iniciativa estadual, quer antes, quer após o 25 de Abril de 1974;
Os bens nacionalizados antes de 25 de Abril de 1974;
As pequenas e médias empresas indirectamente nacionalizadas, situadas fora dos sectores básicos da economia (n.º 2 do artigo 296.º da Constituição da República Portuguesa).

A privatização destes bens é actualmente regulada pelo regime previsto na Lei n.º 71/88, de 24 de Maio, sem prejuízo de o Estado, se assim o entender, aplicar a estas situações o processo de reprivatização prevista na Lei n.º 11/90. Tal não significa, porém, a não ser que o Governo por decreto-lei expressamente preveja essa situação, que as receitas das privatizações devam ser aplicadas num dos fins imperativamente previstos no artigo 16.º da Lei n.º 11/90 para as receitas das reprivatizações.

1.2 — Mais complexa é a determinação do regime aplicável nas seguintes situações:

a) Bens de titularidade mista, ou seja, em parte privados e em parte nacionalizadas após 25 de Abril de 1974;

b) Bens nacionalizados indirectamente após 25 de Abril de 1974, por via da nacionalização directa das empresas que os detêm.

No primeiro caso, é de referir que, pelo menos no que respeita às nacionalizações directas, a quase totalidade das situações implicou a transferência da totalidade do património (activo e passivo) para o sector público, mas casos houve em que o Estado nacionalizou apenas parte do capital social, com vista a obter o controlo da empresa ou a eliminação da determinados sócios.

Em relação a estes últimos — nacionalização parcial do capital social —, há ainda a distinguir consoante:

A maioria do capital social foi objecto de um acto de nacionalização, entendendo-se que a maioria do capital social pode corresponder a mais de 50 % do mesmo ou pode ser uma maioria de facto (inferior a 50 %), resultante da dispersão do restante capital privado;
A maioria do capital social se mantém na titularidade de entidades privadas.

No primeiro caso, é ainda defensável a aplicabilidade do regime das empresas de economia mista controladas pelo Estado que, para efeitos de alienação de partes sociais, determina a aplicabilidade da Lei n.º 11/90.

No segundo caso, em que a participação pública pode considerar-se irrelevante do ponto de vista legal ou estatutário, entende-se que é plenamente aplicável o regime privado de alienação de participações sociais, conforme resulta, aliás, para os casos de privatização, da conjugação do n.º 1 e da alínea *e*) do n.º 2, ambos do artigo 1.º da Lei n.º 71/88, de 24 de Maio.

1.3 — Também quanto às nacionalizações indirectas (em segundo ou terceiro graus, etc.), há a distinguir consoante:

A maioria do capital social foi objecto de um acto de nacionalização indirecta;
A maioria do capital social se mantém na titularidade de entidades privadas.

Na primeira situação — titularidade pública da maioria do capital social — é aplicável o regime da Lei n.º 11/90, excepto se:

Estivermos perante pequenas e médias empresas situadas fora dos sectores básicos da economia. É o que resulta do n.º 2 do artigo 296.º da Constituição da República Portuguesa; ou
Entidade pública ou do sector público adquirir o capital nacionalizado através de acto jurídico-privado, pois neste caso a nacionalização indirecta não decorre automaticamente do decreto-lei que operou a nacionalização directa, não podendo por isso, de acordo com a melhor doutrina, considerar-se uma verdadeira nacionalização.

Na segunda situação — titularidade privada da maioria do capital social — é aplicável, por maioria de razão, o argumento aduzido supra para a reprivatização de participações minoritárias em empresas de economia mista de capital maioritariamente privado.

2 — *Admissibilidade da transferência de participações sociais entre o Estado e a PARTEST.* — O Tribunal de Contas questiona a legalidade da transferência de participações sociais para a PARTEST porque a Lei n.º 11/90 não prevê outra forma de alienação de participações das empresas sujeitas ao regime da Lei n.º 11/90 que não seja a reprivatização.

Em síntese, respondendo às três primeiras questões, há a salientar o seguinte:

a) A Constituição da República Portuguesa e a Lei n.º 11/90 são omissas quanto à possibilidade de transmitir as participações sociais do Estado para outras entidades públicas ou do sector público;

b) Não há qualquer norma proibitiva da referida transmissão a favor de outras entidades públicas ou que integram o sector público;

c) A Lei n.º 11/90 constitui uma lei de princípios, à semelhança de uma lei de bases e também uma *lei ordenadora ou de enquadramento* de um processo normativo composto por um conjunto de actos nela previstos e a ela subordinadas, a praticar pelo Governo, e nisto consistirá a sua função habilitante e simultaneamente conformadora. Enquanto tal, a Lei n.º 11/90 não constitui previsão exaustiva de todas as operações autorizadas de tal modo que se possa concluir que o que ela não é previsto não é permitido. A interpretação consentânea com a natureza da Lei n.º 11/90 é a de tudo o que nela estiver omisso ser permitido, desde que não contrarie as grandes linhas definidas;

d) A transmissão de participações nacionalizadas, do Estado para outros entes públicos ou sociedades de capitais públicos não descaracteriza a natureza do bem transmitido enquanto bem público nacionalizado, pelo que não pode considerar-se privatização nem reprivatização. Em consequência, não contraria qualquer das grandes linhas orientadoras das reprivatizações de posições nacionalizadas previstas, quer na Constituição, quer na Lei n.º 11/90;

e) O legislador ordinário não está impedido de legislar nos termos em que o fez através do Decreto-Lei n.º 452/91, de 11 de Dezembro, diploma que constituiu a PARTEST, nomeadamente do seu artigo 8.º É a própria Constituição e a Lei n.º 11/90 que o permitem;

f) Assim, pode o Estado atribuir à PARTEST a titularidade e a gestão das participações sociais a privatizar ao abrigo da Lei n.º 11/90, cabendo então a esta uma posição análoga à do Estado para esse efeito;

g) Noutros termos, as participações que a PARTEST gere continuam a ser públicas, apesar de transmitidas pelo Estado a esta sociedade, na medida em que a PARTEST, sendo de capitais exclusivamente públicos, integra o sector público empresarial;

h) E se a Lei n.º 11/90 permite a transferência de participações sociais públicas para entidades do sector privado, por maioria de razão permite a transferência para entidades do sector público.

Considera-se, deste modo, que as formas de transmissão de participações sociais, nacionalizadas ou não, que o Estado utilizou em relação à PARTEST, são permitidas pela Constituição da República Portuguesa e pela Lei n.º 11/90.

É esta a nossa posição sobre a matéria tratada na alínea *a*) do ponto 7 do capítulo VIII das conclusões constantes do projecto de parecer do Tribunal de Contas.

3 — *Despesas das reprivatizações.* — Entende o Tribunal de Contas que a intervenção da PARTEST em operações de reprivatização conduz à subtracção das correspondentes despesas ao regime legal das despesas públicas e ao controlo dos órgãos competentes.

No entander da PARTEST, o Tribunal de Contas não tem razão, atendendo a que:

a) O artigo 18.º da Lei n.º 11/90 não impõe a orçamentação das despesas, mas apenas que tenham expressão orçamental;

b) Por outro lado, o termo *despesas,* no sentido do mesmo artigo, só pode significar *despesas a financiar com as receitas das reprivatizações e não as despesas necessárias à obtenção da receita.* É este o sentido de uma correcta interpretação sistemática da norma, nomeadamente considerando a previsão do n.º 1 do mesmo artigo 18.º;

c) Na realidade, há que distinguir entre despesas das reprivatizações, que compreendem o valor em que é necessário incorrer para proceder ao processo de reprivatização, e despesas a realizar com as receitas (consignadas) das reprivatizações. Só as últimas estão previstas no n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 11/90;

d) Também o termo *expressão na lei orçamental,* previsto no artigo 18.º da Lei n.º 11/90, não significa inscrição orçamental nos termos da Lei n.º 6/91 já que, sendo as receitas percebidas por entidades cujos orçamentos sejam independentes do Orçamento do Estado, então não haverá que sujeitar tais receitas ao regime da Lei n.º 6/91;

e) Por último, tal como o regime da Lei n.º 6/91 não se aplica às despesas em que incorram as sociedades anónimas de capitais públicos, também o regime da realização de despesas públicas com a aquisição de bens e serviços, previsto no Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março, e diplo-

mas posteriores, não é aplicável àquelas sociedades e, concretamente, à PARTEST, pelo que não há qualquer subtracção a este regime;

f) Quanto ao controlo a realizar pelos órgãos competentes, nomeadamente o Tribunal de Contas, desde a alteração realizada pela Lei n.º 7/94, de 7 de Abril, que este Tribunal pode exceder acções de fiscalização às sociedades de capitais públicos, e desde a entrada em vigor da Lei n.º 14/96, de 20 de Abril, que as sociedades constituídas nos termos da lei comercial pelo Estado, entre as quais a PARTEST, estão sujeitas à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas.

Assim sendo, consideramos não haver qualquer subtracção do controlo cuja competência legal é atribuída ao Tribunal de Contas ou a outros órgãos de controlo, em relação à realização das despesas inerentes às reprivatizações.

É esta a nossa posição sobre o exposto na alínea *d*) do ponto 7 do capítulo VIII das conclusões constantes do projecto de parecer do Tribunal de Contas.

B) Aspectos financeiros e de gestão

1 — *Privatização e reprivatização.* — O quadro da p. 31, que de acordo com o texto «[…] sintetiza os processos de alienação de participações directas do Estado no capital de sociedades anónimas resultantes de transformação de empresas nacionalizadas após 25 de Abril de 1974 […]» inclui empresas que não foram nacionalizadas após 25 de Abril de 1974 e que consequentemente e em nossa opinião não deviam nele figurar. É o caso, na parte em que a PARTEST interveio, da BRISA e da Portugal Telecom.

1.1 — A BRISA sempre manteve capital privado português e estrangeiro, tendo passado para entes públicos a maioria do capital e o respectivo controlo accionista em virtude da subscrição de aumentos de capital, o primeiro dos quais em 1976, no valor de 200 000 contos. O lote de acções iniciais indirectamente nacionalizados, detidos por entidades que foram nacionalizadas em 1995, não assegurava a maioria do capital, sendo inferior a 30 % do capital inicial de 100 000 contos. A BRISA consequentemente nunca foi nacionalizada.

1.2 — A Portugal Telecom, criada em 1994, resultou da fusão de parte dos CTT, empresa que resultou da transformação em 1970 de um serviço público, com os TLP, que vieram para o Estado por resgate em 1967 da concessão e, ainda com a TDP, que resultou da cisão da RTP. Posteriormente, recebeu por aumento de capital a participação pública da Marconi, empresa que também nunca foi directamente nacionalizada. Assim somente a parte do capital realizada através da TDP, que representa 2,85% do capital total da PT é que poderia eventualmente poder considerar-se nacionalizada, já que a RTP o terá sido. Contudo a RTP sempre apresentou uma situação líquida negativa e o capital existente à data da criação da TDP provinha integralmente de novas dotações de capital. Paralelamente, os equipamentos integrados na TDP não eram os bens nacionalizados, que à data da sua criação em Abril de 1991 já estavam totalmente amortizados, mas bens resultantes de novos investimentos realizados após 1974.

O enquadramento legal das privatizações e reprivatizações é diferente, nomeadamente quanto ao destino das receitas. Somente as receitas de reprivatização estão afectas às finalidades consignadas na Constituição e na Lei n.º 11/90. As receitas das privatizações não sofrem desta restrição, podendo ser utilizadas pelo Estado e outros entes públicos da forma que muito bem entenderem, no respeito pela lei e pelas regras da boa gestão.

Os valores referentes a receitas de privatizações e de reprivatizações obtidos em 1997 pela PARTEST foram os seguintes (em contos):

	Reprivatização — EDP	Privatizações — BRISA + PT
Receita bruta	390 881 898	460 641 898

Os valores entregues pela PARTEST à DGT a título de aquisição de acções, referidas no vosso relatório a p. 32 — 783 748 558 contos — são assim largamente superiores à receita de reprivatização — 390 851 718 contos — a afectar pelo Estado às aplicações previstas na Constituição e na Lei n.º 11/90.

Para além destes valores a PARTEST, no ano de 1997, pagou ao Estado dividendos no valor de 88 000 000 de contos.

As formas referidas para entregar fundos ao Estado — aquisição de acções e distribuição de dividendos — são juntamente com o pagamento de impostos e a redução de capital, as únicas formas possíveis para uma sociedade anónima de capitais públicos transferir fundos para o Estado. É esta a nossa posição quanto à matéria tratada na alínea *c*) do ponto 7 do capítulo VIII das conclusões do projecto de parecer do Tribunal de Contas.

2 — *Permuta com a CGD de acções EDP por acções SOPORCEL.* — Não concordamos com a análise constante da p. 33 e com o ponto 8 das conclusões quanto à permuta com a CGD de acções EDP da carteira da PARTEST, por acções SOPORCEL.

A operação em epígrafe foi proposta pela tutela à PARTEST e autorizada por um preço que resultou de negociações entre a PARTEST e a CGD e que reflectiu as cotações bolsistas da altura — Dezembro de 1997 — período em que a Bolsa se apresentava particularmente valorizada.

As cotações médias da SOPORCEL e da EDP de Julho a 15 de Dezembro de 1997 foram, respectivamente de 6038$ e de 3145$. A transação fez-se valorizando cada acção da SOPORCEL a 5725$ e cada acção EDP a 3250$ para reflectir, por um lado, o pouco realismo de cotação da SOPORCEL (título sem liquidez) e, por outro lado, a valorização que a EDP estava a sofrer em Bolsa nessa época. O preço da transacção, negociado, não foi o ideal para a PARTEST, mas foi muito inferior ao pretendido pela CGD. Foi sem dúvida um preço compatível com o preço de mercado à data e com o peso negocial relativo dos dois entes públicos envolvidos.

Posteriormente, o preço de mercado e a valorização da SOPORCEL e da EDP tiveram uma evolução divergente, tendo a EDP beneficiado de uma valorização, entretanto parcialmente corrigida, e a SOPORCEL, depois de um curto período de valorização no 1.º semestre de 1998, a acompanhar a euforia bolsista, sofreu uma baixa de cotação devido ao desencanto dos investidores com a pasta e o papel, o qual ainda perdura. Assim a EDP chegou a valer cerca de 4500$ por acção, estando actualmente cotada em cerca de 3600$ e a SOPORCEL chegou aos 8900$ por acção, estando actualmente cotada a 3720$ (multiplicando por dois a actual cotação para tomar em consideração o aumento de capital por incorporação de reservas, com duplicação do número de acções). O mercado quase nunca é previsível e neste caso penalizou a PARTEST.

3 — *Alienação pela DGT de acções à PARTEST:*

3.1 — Discordamos das opiniões expressas no ponto 8.2.4.1.2, pp. 33, 34, 35, 36 e nas conclusões do capítulo — ponto 7, alíneas *a*) e *c*) — de que a alienação de acções por parte da DGT à PARTEST, operações autorizadas por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, representa uma violação da Constituição e da Lei n.º 11/90 e que estas operações «[…] permite ainda que tais acções sejam encaminhadas para outros fins que não o da respectiva privatização […]».

Quanto a este último ponto, é de referir desde já não temos qualquer dúvida de que a saída destes títulos da posse de entes públicos só é possível através dos mecanismos consignados na Lei n.º 11/90 ou na Lei n.º 71/88, consoante se tratem de reprivatizações ou de privatizações, podendo aplicar-se o modelo, mais exigente, das reprivatizações às privatizações se o Governo o entender.

Em nossa opinião, fundamentada no estudo jurídico que apresentamos complementarmente, a alienação entre entes públicos é livre e possível de realizar por decisão do Governo.

As considerações referidas aplicam-se igualmente ao referido no ponto 8.2.4.1.3, a p. 37, quanto à legalidade da utilização de títulos da carteira de Estado para realizar capital de outras empresas de Estado e a p. 38, quanto à legalidade das permutas.

Para além de não concordarmos com o enquadramento dado à questão, também manifestamos reserva em relação às observações formuladas concretamente em relação ao movimento de acções EDP, a p. 34, BRISA e Portugal Telecom, a p. 35, e CIMPOR, a p. 36.

3.2 — Quanto às acções EDP adquiridas à DGT em 1996, as mesmas foram valorizadas ao valor nominal, ou seja a 2400$ por acção, para contemplar o aumento de capital já decidido mas não concretizado, devido a não existir, à data, antes da 1.ª fase de privatização, outro valor para servir de base à transação.

As acções adquiridas especificamente para privatizar foram valorizadas a um preço correspondente ao encaixe líquido obtido com a privatização, considerando as regras definidas no despacho da tutela que regulou a operação. Estas acções foram pagas a mais de 2095$ por acção. As acções adquiridas à DGT em Dezembro foram pagas a 3150$ e a 3250$, preço que reflectiu as cotações bolsistas à época. Verifica-se assim que o preço por que a PARTEST paga as acções que adquire à DGT é, em cada momento, o mais próximo possível do preço de mercado. Em nossa opinião, este é o critério que assegura maior transparência e melhor base para a transacção. Só quando as acções não estão cotadas e não existam ainda avaliações é que se usa o valor nominal ou o valor contabilístico para base da transacção.

3.3 — A PARTEST alienou à DGT em 1996 todas as acções BRISA na posse de entes públicos ao preço de 2378$ por acção, recebendo por permuta títulos IPE e CIMPOR.

Em Julho de 1997 readquiriu à DGT uma parte das referidas acções pelo preço de 2578$ por acção. A DGT adquiriu as acções em 1996 ao valor contabilístico de 1995 e vendeu uma parte em 1997, ao valor contabilístico de 1996 (por valor contabilístico entende-se o valor que resulta do balanço anual). A estas datas ainda não se tinha realizado qualquer privatização e consequentemente não existia um referencial de mercado para o valor, daí ter-se recorrido ao valor contabilístico.

A DGT não perdeu com esta operação, pelo contrário realizou uma mais-valia, já que vendeu as acções mais caro do que as comprou alguns meses antes.

À data da privatização, em Novembro de 1997 a PARTEST readquiriu à DGT mais acções BRISA, que pagou a um preço equivalente ao encaixe líquido da privatização.

Também neste caso se verifica que as transacções entre a DGT e a PARTEST se realizam em cada momento com base no preço de mercado, se existir, recorrendo-se ao valor contabilístico ou ao valor nominal, exclusivamente quando não exista um referencial de mercado.

3.4 — As acções da Portugal Telecom privatizadas em 1997 foram pagas à DGT pelo valor do encaixe líquido da operação. Ou seja, a PARTEST não realizou qualquer mais-valia com esta privatização. A PARTEST manteve em carteira as acções da Portugal Telecom que detinha, pelo que adquiriu ao Tesouro as acções necessárias para a privatização (3.ª fase), que pagou pelo preço indicado no vosso relatório — 7163$86.

As acções Portugal Telecom adquiridas pela PARTEST à DGT em 1997, antes da 3.ª fase de privatização, ou recebidas para realização do aumento de capital, foram valorizadas ao preço de mercado vigente na data em que estas operações se realizaram.

3.5 — As acções CIMPOR recebidas em 1997 da DGT por aquisição, permuta ou aumento de capital, foram valorizadas ao preço de mercado da altura que, aliás, variou durante o ano. Consideramos ser esta a melhor base possível para as transações, independentemente do comportamento subsequente do mercado.

PARTEST — Participações do Estado (SGPS), S. A., 31 de Maio de 1999. — *(Assinaturas ilegíveis.)*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1069-045 Lisboa:

ASSUNTO. — Parecer sobre a CGE/9 — Património financeiro — Anteprojecto.

Em resposta ao solicitado na vossa mensagem fax n.º 688/99, de 18 do corrente, e com referência à operação de permuta de acções da SOPORCEL e da EDP, realizada em 30 de Dezembro de 1997 entre a CGD e a PARTEST e descrita nas pp. 33 e 34 do anteprojecto em epígrafe, julgamos necessário informar V. Ex.ª do seguinte:

1) A detenção pela CGD de uma participação superior a 25 % do capital social da SOPORCEL constituiria violação do n.º 1 do artigo 101.º do Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro, a partir de 1 de Janeiro de 1998, limite que determinou o momento da transacção;
2) Por acordo entre as partes — PARTEST e CGD — os valores atribuídos às acções permutadas foram determinados por critérios de mercado, correspondendo os preços unitários às médias das cotações das acções de ambas as empresas na BVL, nas 30 sessões anteriores à conclusões do acordo: 3250$ para as acções da EDP e 5725$ para as acções da SOPORCEL.

Esperando que estas informações sejam úteis para V. Ex.ª, apresentamos os nossos melhores cumprimentos.

Caixa Geral de Depósitos, 19 de Maio de 1999. — A Administração: *(Assinaturas ilegíveis.)*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 — Património financeiro — Anteprojecto.

Em resposta ao vosso fax n.º 689/99 — SAI/II-NAJ, sobre o assunto em epígrafe, cumpre-me informar V. Ex.ª de que esta Direcção-Geral não tem quaisquer comentários a fazer sobre o mesmo.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, 20 de Maio de 1999. — A Directora-Geral, *Isabel Barata.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 — Património financeiro — Anteprojecto. Vossa referência n.º 6560-SAI.

Na sequência do ofício de V. Ex.ª, datado de 18 de Maio, cumpre tecer as seguintes considerações:

1 — A conclusão constante do último período do ponto 8.4.2.4 *«[...] pelo que das mesmas não decorre qualquer redução de encargos para o Estado em anos futuros»* é errada e resulta de um vício de raciocínio. Tal vício deriva da pressuposição (errada) de que a dívida amortizada no prazo contratual se extinguiria definitivamente, deixando, por isso, de produzir encargos futuros. Em sentido jurídico estrito poderá ser assim, uma vez que o contrato de empréstimo se extingue no seu vencimento, cumpridas que sejam todas as obrigações correspondentes. Não é essa, no entanto, a consequência económica, que é a relevante neste caso. De facto, para amortizar um empréstimo, o Estado tem duas alternativas. Ou dispõe de dinheiro fresco e extingue esse endividamento, bem como os respectivos encargos futuros. Ou terá que contrair um novo empréstimo e prolonga o endividamento e os correspondentes encargos. Estão no primeiro caso as situações de excedente na execução orçamental — quando as receitas (não financeiras) superem as despesas (não financeiras) — e os encaixes financeiros com a venda de activos — como são as receitas das privatizações.

Aliás, esta situação é transparentemente explicitada na Lei Orçamental (Lei n.º 52-C/96) onde, no artigo 73.º, n.º 3, se diz explicitamente que *«As amortizações de dívida pública que forem efectuadas pelo Fundo de Regularização da Dívida Pública, como aplicação das receitas das privatização, não serão consideradas para efeitos da alínea b) do n.º 1 deste artigo»* [montante de empréstimos a emitir] *«e, consequentemente, para determinação do acréscimo de endividamento global directo.»*

A razão por que normalmente se recorre às amortizações contratuais para aplicação das receitas de privatizações, em lugar de aquisição (e extinção) de outra dívida, tem a ver com a dificuldade contabilística (sobretudo na óptica da contabilidade nacional), ainda não totalmente esclarecida, de registo da diferença entre o valor nominal da dívida e o seu valor de mercado (quando os cupões são mais elevados do que as taxas de juro correntes). Assim: se essa diferença puder ser imputada aos vários exercícios orçamentais por que se distribuiria a vida do empréstimo, a solução é intertemporalmente neutra e equilibrada; se a diferença tiver que ser registada como despesa (custo) corrente do exercício em que ocorra a amortização antecipada, daí resulta um óbvio e injustificado sacrifício do orçamento em que ocorra essa amortização em benefício dos exercício subsequentes (recorde-se que o n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 7/98, estabelece como um dos objectivos de gestão da dívida *«[...] uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais»).*

2 — No atinente ao ponto 6 das conclusões e recomendações, informa-se que a Direcção-Geral do Orçamento já definiu as regras que façam reflectir na Conta Geral do Estado, a partir de 1999, as restituições operadas em face de erros de avaliação detectados *a posteriori.*

3 — Ao conselho directivo do IGCP, enquanto responsável pela gestão do Fundo de Regularização da Dívida Pública, compete acatar as decisões tomadas politicamente pela Assembleia da República e pelo Governo. Não cabe pois a este órgão suscitar dúvidas sobre a constitucionalidade do artigo 65.º, n.º 2, da Lei n.º 52-B/96, de 27 de Dezembro, nem do artigo 3.º, n.º 2, alínea *e*), do Decreto-Lei n.º 453/88, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 2/95, de 14 de Janeiro.

4 — Por último importa corrigir valores constantes na p. 63 relativos à realização do capital da NLP — Agência de Notícias de Portugal que foi de 470 000 contos e ao montante do capital em dívida, em 1996, por parte da TRANSGÁS que importava em 625 000 contos.

Com os melhores cumprimentos, também pessoais.

IGCP — Instituto de Gestão do Crédito Público, 20 de Maio de 1999. — O Presidente do Conselho Directivo, *Vítor Bento.*

Ex.ma Sr.ª Coordenadora do Sector de Auditoria I da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1069-045 Lisboa:

ASSUNTO. — Parecer sobre a CGE/97 — Capítulo VIII — «Património financeiro» — Anteprojecto.

Através do fax dessa Direcção-Geral n.º 687/99, de 18 de Maio, foi remetida a esta Caixa, para conhecimento e eventuais comentários, cópia das «partes pertinentes do anteprojecto do capítulo VIII — 'Património financeiro'» do parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 1997.

Em face do pedido formulado, e tendo presente o teor daquele documento, cabe referir o seguinte:

Carteira de títulos afecta à «Reserva especial — Decreto-Lei n.º 227/96». — O Decreto-Lei n.º 227/96, de 29 de Novembro, transferiu para a CGA as responsabilidades com pensões de pessoal do BNU referentes ao universo dos reformados e pensionistas à data de 31 de Dezembro de 1995.

O referido diploma estabelece que, para fazer face aos encargos decorrentes daquela medida, a CGA é compensada do modo seguinte:

a) Através de uma verba a receber do Fundo de Pensões BNU, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 2.º Com a verba recebida, que

ascendeu a 50 973 milhares de contos, foi constituída na CGA uma reserva especial que, com os rendimentos gerados pela sua aplicação, em títulos da dívida pública, suporta parte do encargo com as pensões em causa;

b) Através de verba a receber anualmente do Estado, e a inscrever, em rubrica própria, no orçamento de despesa do Ministério das Finanças, nos termos do n.º 3 do artigo 2.º O montante desta verba é o necessário para, anualmente, fazer face aos encargos não cobertos pela reserva especial referida na alínea anterior, sendo, assim, assegurado, relativamente às pensões em causa e até à sua extinção, o equilíbrio financeiro da Caixa Geral de Aposentações.

Em 1997, o total de encargos com estas pensões ascendeu a 8,8 milhões de contos, dos quais, 4,2 milhões de contos foram financiados pelo rendimento da carteira de títulos afecta à reserva especial constituída (1,52 milhões de contos) e pela venda de títulos dessa mesma carteira (2,68 milhões de contos), tendo os restantes 4,6 milhões de contos sido financiados pelo OE/97, através de verba inscrita no orçamento do Ministério das Finanças sob a rubrica «CGA — Pensões (Decreto-Lei n.º 227/96)».

Do exposto resulta que a transferência para a CGA das responsabilidades com pensões de pessoal do BNU não acarreta quaisquer encargos para esta Caixa, pois, como se referiu, a parte não financiada pela reserva especial, incluindo os rendimentos gerados pela respectiva carteira de títulos, é suportada pelo Orçamento do Estado.

Encontra-se, assim, garantido o cumprimento do disposto no artigo 9.º da Lei n.º 10-B/96, de 23 de Março (OE/96).

Carteira de títulos afecta à «Reserva especial — Decreto-Lei n.º 357/93». — No âmbito do processo de integração do pessoal da Administração Pública de Macau nos quadros da República e da transferência de pensões para a CGA, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 357/93, de 14 de Outubro, e do Decreto-Lei n.º 14/94/M, de 23 de Fevereiro, esta Caixa recebeu do território de Macau, no decurso de 1997, um total de 23,8 milhões de contos, montante que ficou adstrito a uma reserva especial constituída na CGA, que será acrescida, até Dezembro de 1999, dos rendimentos gerados pela sua aplicação em títulos de dívida pública (942 000 contos até ao final de 1997) e das verbas entretanto recebidas pela Caixa daquele território.

Ora, sendo certo que, a partir de 20 de Dezembro de 1999, o encargo com as pensões em causa passará a ser suportado pela Caixa Geral de Aposentações e que, nessa data, a reserva especial será insuficiente para fazer face à totalidade dos encargos futuros com tais pensões, caberá ao Estado, nos termos do artigo 139.º do Estatuto da Aposentação e do artigo 71.º do Estatuto das Pensões de Sobrevivência, contribuir anualmente com a quantia necessária para assegurar o equilíbrio financeiro da CGA, inscrevendo a verba respectiva no orçamento de despesa do Ministério das Finanças.

Com os melhores cumprimentos.

Caixa Geral de Aposentações, 28 de Maio de 1999. — O Director-Coordenador, *Armando Guedes.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas,
Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Parecer sobre a CGE/97 — Património financeiro — Anteprojecto.

Dando cumprimento ao despacho do Ex.mo Juiz-Conselheiro da Área e nos termos do n.º 4 do artigo 24.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, junto envio os comentários do Fundo de Turismo sobre o projecto de parecer de cuja emissão foi notificado.

Por facilidade de exposição, uma vez que o parecer referido acolhe, sinteticamente, a exposição da informação n.º 58/98-NTC, optou-se por acompanhar a sistematização desta.

Com os melhores cumprimentos.

Fundo de Turismo, 18 de Maio de 1999. — O Presidente da Comissão Administrativa, *Emanuel Jorge Marques dos Santos.*

Ex.mo Sr. Juiz-Conselheiro do Tribunal de Contas:

ASSUNTO. — Projecto de parecer sobre a CGE/97-SAI.

O Fundo de Turismo, notificado do douto despacho de V. Ex.ª e nos termos do n.º 4 do artigo 24.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, vem juntar os *comentários sobre o projecto de parecer da Conta Geral do Estado de 1997* que adiante se enunciam.

Sem prejuízo dos comentários se reportarem ao projecto de parecer, por facilidade de exposição e uma vez que tal projecto acolhe, sinteticamente, a exposição da informação n.º 58/98-NTC (adiante, informação), igualmente notificada ao Fundo de Turismo, optou-se por acompanhar a sistematização desta.

A) Comentário

II — *Resultados da verificação.* — O teor da informação, referentes aos resultados da verificação externa que foi efectuada, junto do Fundo de Turismo, aos elementos de natureza contabilística referentes a 1997, suscita os seguintes comentários:

1 — Tal como refere o relatório elaborado sobre o trabalho desenvolvido, o mapa inicial referente ao apuramento dos créditos do Fundo de Turismo, não continha toda a informação necessária à avaliação da dimensão e evolução da carteira de crédito deste organismo; de facto, para além de um erro na recolha que, do ponto de vista informático, foi efectuada, nomeadamente por a mesma não mencionar os elementos referentes ao último trimestre do ano e, principalmente, pelo facto de não se terem incluído os empréstimos concedidos ao abrigo dos protocolos celebrados com diversas instituições de crédito, a listagem não era de facto, suficientemente elucidativa sobre a evolução do universo da actividade creditícia ao longo do período em análise.

2 — Por esta razão, oportunamente esclarecida, procedeu-se a nova recolha de informação, reunindo bases de dados inicialmente não consideradas, nomeadamente as que dizem respeito aos empréstimos co-financiados com a banca, que, pelo facto de não serem directamente geridos pelo Fundo de Turismo, como aliás também é mencionado no relatório em apreço, não constam do «ficheiro de mutuários» deste organismo, de onde a informação foi, inicialmente, recolhida.

3 — Confrontaram-se então os saldos obtidos com os dos registos contabilísticos inerentes, reuniu-se toda a informação por tipologias de crédito, fizeram-se os comentários inerentes às correcções efectuadas ao documento anterior e, através do nosso ofício n.º 244/99/SF, de 2 de Fevereiro de 1999, o mapa em causa foi novamente remetido ao Tribunal de Contas, contendo toda a informação que se mostrava necessária.

4 — Por outro lado, também é mencionado, no mesmo documento, o facto de existirem diferenças entre registos feitos na contabilidade digráfica e na contabilidade pública, referentes às rubricas de receitas e de despesas, os quais nos merecem os seguintes comentários:

a) Receitas. — Neste capítulo, as justificações oportunamente prestadas, vêm expressas no documento. De facto, houve intenção de comparar valores apurados segundo ópticas diferentes, conforme se explica de seguida, podendo retirar-se as seguintes conclusões:

Óptica da Contabilidade Pública: no capítulo 10 das receitas, apenas estão inscritos os valores que provêm da cobrança de amortizações de empréstimos concedidos pelo Fundo de Turismo, referentes ao reembolso parcial das verbas envolvidas nas diversas operações de crédito em curso.

Óptica da Contabilidade Patrimonial: nesta área, além de se registarem todas as amortizações de empréstimos, que são objecto de duplo registo em conformidade com os valores das amortizações anteriormente mencionadas, a contabilidade digráfica também regista a liquidação de outros valores, que constituem reduções dos seus activos financeiros e que estão registados em contas de credores, essencialmente em duas situações:

Quando é emitida uma guia de receita de Estado para liquidação de comissões de gestão do SIFIT, *cria-se um crédito sobre o beneficiário, que se extingue no momento da liquidação da guia em causa.* Contudo, dada a natureza do valor (comissão) e em conformidade com as regras da Contabilidade Pública, esta verba é registada no capítulo 07 da receita, em conformidade, aliás, com o teor da memória justificativa do Orçamento para 1997, de que se junta uma cópia (documento n.º 1).

Quando, em virtude da execução de uma garantia real, o Fundo de Turismo arremata imóveis que foram dados para garantia de empréstimos concedidos, regista os mesmos numa conta de «Outros devedores e credores», uma das subcontas de terceiros, pertencente ao grupo das contas onde se registam as operações de crédito.

Sucede que, por ocasião da venda destes imóveis, que dão origem a fluxos financeiros passíveis de registo no respectivo mapa, a movimentação é feita na contabilidade pública, através de registo no capítulo 12, em «Outras receitas de capital», atenta a sua natureza.

Refira-se, contudo, a título de informação, que o Fundo de Turismo, no seu orçamento para 1999, já prevê uma rubrica específica para estes registos, no capítulo 08, que se designou por «Venda de bens de investimento — Edifícios».

b) Despesas. — Em matéria de despesas, é referida a desconformidade entre os débitos das contas 27 da contabilidade digráfica e os registos feitos no capítulo 09 dos activos financeiros, referente à contabilidade pública, questão que encontra justificação no seguinte conjunto de procedimentos.

Óptica da Contabilidade Pública: sem prejuízo dos apoios financeiros do Fundo de Turismo estarem a ser maioritariamente incluídos em programas co-financiados pelo FEDER, em 75%, a contabilidade pública, porque regista as verbas disponibilizadas para este efeito na respectiva conta das receitas (capítulo 09), regista, também, as utilizações parciais

dos apoios em curso, contabilizando 100% do valor entregue, respeitando assim as previsões feitas em sede de orçamento anual.

Óptica da Contabilidade Patrimonial: na perspectiva da contabilidade patrimonial, os procedimentos são distintos; de facto, dado que as transferências de fundos provenientes do FEDER, não funcionam, de acordo com os princípios contabilísticos geralmente aceites, como um proveito, os mesmos são registados numa conta do passivo, no grupo de contas genericamente designado por recursos consignados (movimento a crédito).

O registo dos pagamentos, far-se-á, em conformidade com este primeiro registo que ocorre num momento anterior, registando na conta 27 (activos financeiros) a saída de 25 % do valor total a entregar ao beneficiário (referente à componente nacional que é suportada pelo FT) sendo os 75% do FEDER debitados na conta do passivo já anteriormente mencionada.

Por esta razão, existe uma clara discrepância entre os valores que constam do mapa dos fluxos financeiros, no capítulo das despesas imputáveis à conta 27 e o valor registado no capítulo 09 da despesa, em virtude de o valor mais significativo das libertações efectuadas estar efectivamente reflectido na conta 22, genericamente designado no mapa em causa por «Aplicação de recursos consignados».

Mais concretamente, no caso dos valores referentes ao ano em apreço (1977), o valor da despesa do capítulo 09, depois de corrigido pela diferença identificada a p. 53 do relatório deste Tribunal de Contas, que elevará o valor total da despesa imputável a este capítulo para 5 510 831 contos (ou seja 5 472 011 + 38 820 contos) encontra expressão no mapa dos fluxos financeiros, nas rubricas seguintes:

	Contos
Conta 40 — Imobilizações financeiras	2 454 574
Conta 27 — Devedores (crédito)	1 326 563
Conta 22.8 — Recursos consignados	1 729 693
Total	5 510 831

Chama-se assim a vossa especial atenção para o facto da última parcela desta soma, não constar do quadro da p. 5 da já mencionada informação n.º 58/98-NTC.

III — *Protocolos.* — A informação enuncia algumas questões (fls. 7 e seguintes) às quais responde em termos que, salvaguardado o devido respeito, o Fundo de Turismo não pode acompanhar no essencial. Tais conclusões são sancionadas a folhas 21 do projecto de parecer. Justificam-se, assim, os comentários seguintes:

A primeira questão, atentos os desenvolvimentos subsequentes da informação, desdobra-se em três:

a) Podem os financiamentos directos do Fundo de Turismo ser disciplinados por acto *regulamentar,* ou tão-só por acto *legislativo?*
b) Podem os despachos normativos tutelares que regem os financiamentos directos deste organismo prever a celebração de protocolos de co-financiamento?
c) É suficiente, como norma habilitante de tais despachos normativos, a menção ao n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 149/80, de 23 de Maio?

Quanto ao primeiro aspecto, a informação conclui pela ilegalidade dos Despachos Normativos n.os 469/94, de 4 de Julho, e 15/98, de 6 de Março, com o fundamento de, no actual quadro legal e constitucional, o Governo não dispor de competência para definir, por via regulamentar, o regime dos financiamentos directos do Fundo de Turismo, com excepção da fixação de taxas de juro. Ou seja, o parecer sustenta a existência de *reserva de lei* na matéria, atento o preceituado no Decreto-Lei n.º 149/80, de 23 de Maio.

A validade da conclusão da informação depende da validade da respectiva premissa. Validade esta que não está demonstrada. Na verdade, a informação não esclarece por que razão a *totalidade* do regime jurídico dos financiamentos directos deste organismo deve ser objecto de *reserva de lei.*

Tal reserva ou resulta directamente dos preceitos constitucionais, hipótese que a informação não sustenta, ou tem de resultar da interpretação do referido Decreto-Lei n.º 149/80 que, em tese, poderia ter congelado o grau hierárquico.

Da análise do Decreto-Lei n.º 149/80 resulta que:

i) O diploma não esgota o enquadramento da actividade financiadora do Fundo de Turismo a que se refere: por um lado, a disciplina da lei é insuficiente para a concreta concessão de financiamentos, uma vez que não fixa, por exemplo, os necessários *plafonds* para cada tipo de financiamento (v. g., construção, remodelação, ampliação e animação), *plafonds* estes que são eminentemente variáveis em razão da natureza dos investimentos (por exemplo, um projecto de construção de um hotel não pode gerar um financiamento de valor semelhante ao financiamento gerado por um projecto de construção de um restaurante); por outro lado, importa recordar que, sendo o Fundo de Turismo um meio de *descentralização administrativa,* está subordinado às opções de política do sector em cada momento definidas pelo Governo, as quais condicionam *todas* as condições concretas de financiamento dos diferentes tipos de projectos, e não apenas as taxas de juro a praticar (v. g., caso as opções de política do sector justifiquem o fomento da remodelação da oferta instalada em detrimento da construção de novos empreendimentos, não é apenas a taxa de juro dos financiamentos para remodelações que será mais atraente, mas também *plafond* do crédito e os prazos de carência e de amortização dos mútuos). Ora, é forçoso reconhecer que o Decreto-Lei n.º 149/80, desenhando a moldura dos financiamentos do Fundo de Turismo, não dá resposta a estes aspectos essenciais do crédito a conceder, precisamente por estarem dependentes de aspectos técnicos e de valorizações políticas que o legislador entendeu não dever espartilhar;
ii) O diploma não tem a pretensão de ser exaustivo: o n.º 2 do respectivo artigo 2.º prevê expressamente que *todos os demais empréstimos não poderão exceder o prazo de 10 anos* — o que significa o reconhecimento de outras linhas de crédito *para além* das que o Decreto-Lei n.º 149/80 enuncia, *não legalmente definidas;*
iii) Há uma matéria expressamente cometida a regulamento: a definição das taxas de juro aplicáveis (artigo 1.º, n.º 2).

O que antecede impõe, necessariamente, a conclusão de que a lei, longe de pretender esgotar a matéria dos financiamentos directos do Fundo de Turismo e, por essa via, congelar o grau hierárquico da produção normativa, se limitou a uma função de *enquadramento* da actividade financiadora do instituto, designadamente no que respeita a prazos máximos de operações, *sem prejuízo de desenvolvimentos regulamentares,* com respeito, obviamente, pelo regime legal fixado.

Que a intenção da lei é a de enunciar uma *moldura* da actividade do Fundo de Turismo sem rejeitar desenvolvimentos regulamentares resulta flagrantemente do já citado n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 149/80: se a lei, por um lado, admite outras linhas de financiamentos para além das que expressamente define e, por outro lado, se *dispensa de as enunciar,* então a lei reconhece a validade das fontes normativas regulamentares que definem essas linhas de crédito, para as quais, objectivamente, remete.

O mesmo é dizer que o Decreto-Lei n.º 149/80 *exige desenvolvimento regulamentar,* seja porque não esgota a definição de todos os traços essenciais das operações que expressamente enuncia (v. g., *plafonds* dos financiamentos), seja porque, objectivamente, *remete* parte do regime dos financiamentos directos do Fundo de Turismo para outras fontes normativas (artigo 2.º, n.º 2).

Em face de todo o que antecede, não pode colher a posição da informação, de que a definição dos regime jurídico dos financiamentos directos do Fundo de Turismo é objecto de reserva de lei.

Saliente-se, por último, que o facto de os regimes do SIFIT III (Decreto-Lei n.º 178/94, de 28 de Junho) e SIR (Decreto-Lei n.º 193/94, de 19 de Julho) terem sido criados por lei não impõe conclusão diversa da exposta. Na verdade, estes instrumentos financeiros têm um alcance que excede a política sectorial do turismo, obedecendo os respectivos regimes a preocupações das políticas de *desenvolvimento regional* e, no caso do SIR, de *emprego.* Atentas estas especificidades, o Estado Português, no âmbito da negociação com a Comissão da União Europeia relativa ao Quadro Comunitário de Apoio (QCA II) entendeu dar a solenidade de normas legais aos diplomas que *instituem* tais regimes.

Mas, note-se, o desenvolvimento desses regimes, em aspectos essenciais como o dos montantes dos incentivos, prazos de reembolso e garantias deste, *é objecto de desenvolvimento regulamentar* [v. g., no caso do SIFIT (III), a Portaria n.º 486/94, de 4 de Julho, e o Despacho Normativo n.º 468/94, de 4 de Julho (diplomas cuja redacção foi revista em 1998)].

Isto é, a articulação entre os dois níveis normativos é, nestes sistemas de incentivos, *em tudo semelhante* à articulação entre o Decreto-Lei n.º 149/80 e os Despachos Normativos n.os 469/94 e 15/98.

Relativamente à segunda questão, a possibilidade de os despachos normativos poderem prever a celebração de protocolos, importa reduzir a matéria aos seus exactos termos.

Como a própria informação, o Fundo de Turismo, desde 1995, pode celebrar tais protocolos ao abrigo do disposto na alínea *c*) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 49 266, de 26 de Setembro de 1969, com a redacção do Decreto-Lei n.º 247/95, de 20 de Setembro [e, adianta-se desde já, ao abrigo da alínea *a*) do mesmo preceito — cf. *infra*]. *É neste preceito* que se fundamenta a possibilidade de assinatura dos protocolos: ou seja, para este efeito, em bom rigor, *é irrelevante que os despachos normativos disponham expressamente.*

Mas sendo irrelevante, uma vez que a possibilidade dos protocolos serem assinados resulta da lei, nada obsta a que os regulamentos reafirmem o comando legal, em sede de *esclarecimento,* num diploma que, precisamente, respeita aos financiamentos onerosos do organismo, de que os financiamentos concedidos ao abrigo dos protocolos são uma espécie.

Em face do que antecede, e embora se reconheça que a respectiva redacção poderia ser mais feliz, não se pode assacar ao Despacho Normati-

vo n.º 15/98 o vício da ilegalidade por reproduzir, *sem qualquer pretensão de inovar,* um comando legal.

Quanto ao Despacho Normativo n.º 469/94, de 4 de Julho, a questão coloca-se de forma não inteiramente coincidente, uma vez que, como bem refere a informação, à data da sua entrada em vigor ainda não fora publicado o Decreto-Lei n.º 247/95, que introduziu a nova alínea *c*) do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 49 266.

Este facto, no entanto, não inibia o Fundo de Turismo de celebrar protocolos de co-financiamento com a banca. Na verdade e como se referiu já, os financiamentos concedidos ao abrigo de protocolos *são uma espécie do género financiamentos onerosos* que à data, indiscutivelmente, o organismo podia conceder.

Nada obstando, nos termos da lei, a que *a um financiamento do Fundo de Turismo fosse adicionado um financiamento bancário, desde que mantivessem a respectiva autonomia e ainda que titulados por um único contrato,* impõe-se a conclusão de que, quando a esta matéria, o Despacho Normativo n.º 469/94, se limitou, igualmente, a enunciar uma possibilidade legalmente consentida, sem desrespeito pelo comando superior — a alínea *a*) do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 49 266, no caso com a redacção do Decreto-Lei n.º 203/89, de 22 de Junho.

Em face do que antecede, uma vez mais reconhecendo-se que a redacção pode não ser a mais feliz, afigura-se carecer de fundamento a deduzida ilegalidade do Despacho Normativo n.º 469/94, que se limita a reiterar um comando legal.

Finalmente quanto ao último aspecto, o da norma habilitante dos despachos normativos.

Reconhece-se liminarmente que o n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 149/80, referindo-se apenas à fixação de taxas de juro, é *literalmente* insuficiente para titular a regulamentação. Mas importa reconhecer, também, que:

a) Conforme se esclareceu já, a disciplina do Decreto-Lei n.º 149/80 carece de desenvolvimento;
b) Não há outra norma *expressa* naquele diploma para o efeito, para além do mencionado n.º 2 do artigo 1.º;
c) É inequívoca, atenta a norma habilitante indicada nos despachos normativos, a intenção de regulamentar aquele decreto-lei.

Admitindo o ora enunciado, não pode deixar de se compreender o recurso, pelos autores dos despachos normativos, ao n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 149/80, para efeitos de habilitação.

Sendo certo que formalmente se poderia — e deveria — ter sido mais exacto, *substancialmente* os diplomas não merecem censura: foi regulamentado um decreto-lei *que carecia de regulamentação e há indicação, ainda que imperfeitamente expressa (incompleta), do fundamento legal da actividade regulamentar.*

A limite, uma vez que os dados de facto o consentem e a indicação de norma habilitante só em termos descritivos se pode considerar parte do preâmbulo dos diplomas editados, na medida em que, nos termos da Constituição, *é parte integrante dos actos normativos,* impõe-se, antes de se concluir pela ilegalidade dos despachos normativos, operar a *interpretação extensiva* das menções habilitantes. Na verdade, é manifesto que, sendo indiscutíveis *a necessidade* e a *intenção* de regulamentar *todo* o Decreto-Lei n.º 149/80, o regulamentador *minus dixit quam voluit* em sede de indicação da norma habilitante.

Pelo que se conclui, também quanto a esta matéria, pela não colisão dos despachos normativos em causa com a Constituição e com a lei e, consequentemente, pela inexistência dos correspondentes vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade.

Uma vez que a informação responde afirmativamente à possibilidade do Fundo de Turismo firmar protocolos com a banca, segue-se para a terceira questão enunciada:

d) A lei permite a delegação de competências do órgão directivo do Fundo de Turismo nas instituições de crédito?

Crê-se que sim, nos termos seguintes:

Antes de mais, os financiamentos do Fundo de Turismo concedidos ao abrigo de protocolos são *uma das espécies* de financiamentos onerosos do organismo. Logo, enquanto *empréstimos,* estão necessariamente abrangidos pela alínea *a*) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 49 266, na redacção do Decreto-Lei n.º 247/95 que, precisamente, prevê a possibilidade do Fundo de Turismo conceder empréstimos.

Assim e na medida em que *nada obsta a que a financiamentos do Fundo de Turismo sejam adicionados financiamentos bancários para a execução de um investimento,* em bom rigor e desde que os financiamentos de ambas as entidades mantenham a *recíproca autonomia,* ainda que titulados por um único contrato, nada impede que o Fundo de Turismo se associe com a banca para o co-financiamento de projectos *ao abrigo da citada alínea* a*) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 49 266, com a redacção ora em vigor,* conjugada, conforme bem sustenta a informação, com a aditada alínea *a*) do n.º 1 do artigo 2.º-B do mesmo diploma.

Do ora enunciado decorre necessariamente que a celebração de protocolos entre o Fundo de Turismo e a banca, *nos termos enunciados,* é possível *independentemente da alínea* c*) do n.º 1 do artigo 3.º da nova redacção do Decreto-Lei n.º 49 266.*

Atento o exposto e *sob pena de absoluta inutilidade,* esta alínea *c*) do n.º 1 do artigo 3.º tem um alcance diverso do de permitir a mera celebração de protocolos: mais do que servir este fim, desnecessário atenta a alínea *a*) do mesmo preceito, este normativo vem sublinhar que os co-financiamentos em causa são concedidos no âmbito de uma *associação* do Fundo de Turismo com outras entidades. É nesta parte, *por ser a única inovadora,* que tem de ser posta a tónica aquando da interpretação do preceito. Tudo está, pois, em definir o fim visado pelo dispositivo legal.

Tendo-se por certo que a intenção da norma não é a autorizar a celebração de protocolos que se traduzam numa mera *adição* de financiamento do Fundo de Turismo e da banca, hipótese a que se chegaria através da alínea *a*) do mesmo n.º 1 do artigo 3.º, tem, forçosamente, de se concluir que esta alínea *c*) *consente ao Fundo de Turismo negociar com os seus parceiros a gestão dos financiamentos concedidos ao abrigo do protocolo.* O que se compreende: sempre que há uma *associação,* têm de ser negociados os termos de tal associação; e, destinando-se a associação à concessão de financiamentos, é natural que a gestão dos concretos empréstimos concedidos seja objecto de acordo entre os co-financiadores.

Note-se, a este propósito, que só em sede de negociação dos termos da associação se compreende que se tenha chegado ao resultado da banca assegurar ao Fundo de Turismo o reembolso integral dos financiamentos por este concedidos, independentemente do cumprimento pontual das obrigações de reembolso pelos devedores. Resultado este que, na economia da associação e porque esta pressupõe sempre uma *partilha*, tem a contrapartida da banca responder pela boa gestão dos financiamentos.

A «mais-valia» da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 3.º face à alínea *a*) do mesmo preceito é, justamente, a de consentir, repete-se *sob pena de inutilidade,* negociar os termos das associações a firmar entre o Fundo de Turismo e outras entidades para efeitos de co-financiamento. Negociação esta que não pode deixar de abranger, como matéria especialmente relevante da associação, a gestão dos financiamentos a conceder ao abrigo dos protocolos.

Finalmente, impõe-se recordar que o facto de a gestão dos financiamentos ser cometida à banca não traduz uma abstenção do Fundo de Turismo. Na verdade, as linhas de crédito estão *predefinidas* nos protocolos e as condições concretas dos financiamentos estão *aí predeterminadas.* É nos protocolos que se encontra o essencial da concessão destes financiamentos; as operações concretas de financiamento mais não fazem que, quase mecanicamente, executar os termos dos protocolos. Afigura-se, assim, que quanto aos aspectos substantivos, a intervenção do Fundo de Turismo é essencial e decisiva.

Concluiu-se, atenta a inutilidade a que a interpretação diversa vota a norma, que se impõe reconhecer que a «delegação de competências» em causa não pode deixar de estar contida no espírito da alínea *c*) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 49 266, ainda que imperfeitamente expressa. Conclusão esta que autoriza, a limite, a interpretação extensiva do preceito, pois é manifesto que a letra ficou aquém do seu espírito.

Finalmente,

e) É possível a delegação de competências de um órgão da administração numa pessoa privada?

Atentos os comentários enunciados sob a alínea anterior, de acordo com os quais a gestão dos financiamentos concedidos ao abrigo dos protocolos celebrados pode, nos termos da lei especial do Fundo de Turismo, ser confiada às instituições de crédito, afigura-se prejudicada a análise desta matéria.

No entanto, cumpre recordar que o Código do Procedimento Administrativo disciplina o regime da delegação de poderes pressupondo que delegante e delegado são órgãos administrativos. É natural que assim seja, uma vez que aquele Código tem por objecto a actividade *administrativa* e, nesta parte, a dos órgãos delegantes e delegados. Mas, por esse mesmo motivo, não é líquido que os preceitos em causa sejam aplicáveis a hipóteses como a presente.

Na verdade, atentas as suas atribuições, designadamente nesta matéria de concessão de financiamentos onerosos, o Fundo de Turismo é um instituto público de natureza peculiar, com características de *quase empresa pública.* Como consequência, não é líquida a aplicação pura e simples a este organismo de alguns traços do regime típico da actividade administrativa. E não é evidente, desde logo, que a matéria ora objecto de debate — a gestão dos financiamentos concedidos ao abrigo dos protocolos — seja subsumível ao conceito legal de delegação de poderes administrativos. Com efeito, não se trata aqui de determinar qual o órgão concreto *da administração* que vai exercer uma competência cometida a um dos intervenientes. Trata-se, diversamente, de determinar *o grau da associação entre uma pessoa colectiva pública (o Fundo de Turismo) e entidades privadas (a banca).*

IV — *Cessão de créditos sobre a TORRALTA.* — Conclui-se na informação e a fl. 20 do projecto que, tento o Fundo de Turismo celebrado o contrato de compra e venda dos créditos que titulava sobre a TORRALTA em Julho de 1997, só em 1998 tal venda teve o correspondente reflexo contabilístico.

Nesta parte, não se compreende o exacto alcance das conclusões desse Alto Tribunal.

Na verdade, a cessão dos créditos teve reflexos contabilísticos no exercício de 1997 (documento n.º 2 — nota n.º 13 do anexo às Contas de 1997). Que é assim, resulta claramente da informação de serviço n.º 354/98/SF (documento n.º 3), que tem por objecto a definição, *nas contas de 1997,* dos lançamentos contabilísticos emergentes da situação devedora da IMOAREIA, S. A., *na sequência da sua aquisição dos créditos alienados pelo Fundo de Turismo.* Da mesma forma, a informação de serviço n.º 241/98/SF, de que aquela é consequente, teve por objecto o tratamento contabilístico, *reportado ao ano de 1997,* da extinção da dívida da TORRALTA para com o Fundo de Turismo, atenta a cessão.

É facto que aquelas informações de serviço estão datadas de 1998. A respectiva razão de ser é a seguinte:

a) O contrato de cessão foi celebrado em Julho de 1997, mas os efeitos da venda dos créditos ficaram subordinados a uma condição *suspensiva* complexa, estipulada na cláusula 6.ª do contrato;
b) Esta condição suspensiva complexa só se verificou em Janeiro de 1998;
c) Consequentemente, só no curso de 1998 se verificou a produção dos efeitos da venda dos créditos que o Fundo de Turismo titulava sobre a TORRALTA;
d) No entanto, operando a verificação da condição *rectroactivamente* impunha-se reflecti-la nas demonstrações financeiras que integram a conta de gerência de 1997;
e) Estando o Fundo de Turismo em fase de encerramento de contas à data da elaboração das citadas informações de serviço, o objectivo destas foi o de definir os termos do reflexo contabilístico, nas Contas de 1997, de factos relevantes desse exercício económico cujo conhecimento, atento o exposto, *ocorreu em 1998.*

Por último, salienta-se que o procedimento adoptado foi amplamente debatido com os auditores externos do Fundo de Turismo, não tendo merecido destes qualquer reserva.

B) Conclusão

Em face do que antecede, o Fundo de Turismo tem a convicção de que:

a) Todas as imprecisões e dúvidas relativas ao apuramento dos créditos do Fundo de Turismo emergentes da primeira listagem fornecida a esse Alto Tribunal foram ultrapassadas através da remessa do ofício n.º 244/99/SF, de 2 de Fevereiro passado, cujos anexos esclarecem adequadamente a situação dos empréstimos nos termos discriminados no mapa modelo 2, anexo à resolução n.º 10/93, 2.ª Secção;
b) Ficaram apuradas as razões que justificam as divergências entre os valores de receita e de despesa relativos à concessão de empréstimos e os valores constantes do mapa da conta de gerência nas rubricas 10 de receita e 09 de despesa;
c) Os Despachos Normativos n.os 469/94, de 4 de Julho, e 15/98, de 6 de Março, não padecem dos vícios de inconstitucionalidade ou de ilegalidade;
d) A lei consente que, nos protocolos celebrados com a banda, o Fundo de Turismo negoceie os termos das associações constituídas;
e) Nesta matéria, atentos o disposto na lei e a natureza do Fundo de Turismo, a gestão, pela banca dos contratos de financiamento celebrados ao abrigo dos protocolos não é subsumível à noção legal de delegação de competências;
f) As demonstrações financeiras que integram a conta de gerência de 1997 reflectem adequadamente a cessão dos créditos que o Fundo de Turismo titulava sobre a TORRALTA.

A Comissão Administrativa: *(Assinaturas ilegíveis.)*

Orçamento ordinário para 1997

Memória justificativa

No decorrer do ano de 1997, está previsto que o Fundo de Turismo arrecade receitas no montante de 42 758 000 contos, distribuídos por receitas correntes — 12 635 000 contos — e por receitas de capital — 30 150 000 contos — encontrando-se estas escrituradas de acordo com o disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 40 913, de 20 de Dezembro de 1956.

Receitas correntes

1 — *Impostos indirectos.* — De acordo com as previsões a Inspecção-Geral de Jogos, inscrevem-se nesta rubrica as receitas provenientes da cobrança do imposto especial sobre o jogo no continente (artigo 84.º do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2 de Dezembro), e na Madeira (artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 439/88, de 30 de Novembro), bem como as receitas destinadas a financiar os Planos de Obras das Zonas de Jogo, nos termos da legislação em vigor.

A verba inscrita inclui igualmente o saldo do orçamento da Inspecção-Geral de Jogos, que nos termos do n.º 7 do artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 184/88, de 25 de Maio, constitui receita do Fundo de Turismo.

2 — *Rendimentos de propriedade.* — As verbas inscritas correspondem à remuneração do capital mutuado pelo Fundo de Turismo, sob a forma de empréstimos, no âmbito dos despachos normativos que regulamentam a sua actividade creditícia, direccionada ao desenvolvimento do sector do Turismo.

3 — *Vendas de bens e serviços correntes.* — O valor inscrito representa o total da receita esperada com o aluguer de bens imóveis pertencentes ao Fundo de Turismo.

4 — *Outras receitas correntes.* — Inscreve-se nesta rubrica a previsão de 800 000 contos, correspondente ao total de receitas não enquadráveis nas rubricas tipificadas anteriormente descritas e que se espera que venham a ser cobradas em 1997, incluindo-se neste grupo as receitas provenientes das taxas de vistoria e as provenientes da gestão dos processos de subvenções financeiras concedidas ao abrigo dos Decretos-Leis n.os 215/92, de 13 de Outubro, e 178/94, de 28 de Junho, nos termos dos respectivos contratos.

[…].

13 — *Movimentos nas provisões:*

	1995	Reforço	Transferências	1996	Reforço	Utilizações	1997
Provisão para créditos e juros vencidos [ver notas 2, *b*), e 5]	7 128 101	134 735	–	7 262 836	–	(2 367 964)	4 894 872
Provisões para riscos e encargos:							
Riscos gerais de crédito [ver nota 2, *b*)]	4 336 025	299 894	–	4 635 919	–	(593 229)	4 042 690
Encargos com SIFIT [ver nota 2, *c*)]	2 845 710	–	–	2 845 710	300 489	–	3 146 199
	7 181 735	299 894	–	7 481 629	300 489	(593 229)	7 188 889
Provisão para outros activos:							
Bens recebidos por caução de empréstimos (ver nota 9)	341 438	–	–	341 438	–	–	341 438
	14 651 274	434 629	–	15 085 903	300 489	(2 961 193)	12 425 199

O acordo de venda dos créditos do Estado sobre a TORRALTA, celebrado em 1997, reveste-se de grande complexidade, prevendo a respectiva implementação em várias fases, cujo impacto financeiro é, necessariamente, nesta data, difícil de avaliar na sua globalidade, nomeadamente porque:

Prevê ajustamentos ao preço de compra e venda acordado; e
Prevê a possibilidade de as partes exercerem opções de compra e de venda da sociedade veículo de aquisição do capital social da TORRALTA, a IMOAREIA.

No âmbito deste acordo, foi o Fundo de Turismo incumbido pelo Estado Português, de representar os interesses públicos na execução do mesmo.

Porque ainda decorre, nesta data, a negociação conducente à fixação final do preço de compra e venda dos créditos que foram alienados, o Fundo de Turismo optou por inscrever no seu balanço o valor que ainda não foi liquidado, decorrente do preço fixado no mencionado acordo, devidamente actualizado à taxa prevista no mesmo (7%), de onde resulta um valor no montante de cerca de 300 milhares de contos. No entanto, considerando que a posição que está a ser defendida pela IMOAREIA é

de que o ajustamento ao preço de compra e venda poderá conduzir à anulação deste valor, foi constituída uma provisão para riscos e encargos pelo mesmo montante, no exercício de 1997.

Na sequência do acordo atrás referido, as utilizações de provisões em 1997 incluem cerca de 2878 milhares de contos relativos à anulação de créditos sobre a TORRALTA, integralmente provisionados em exercícios anteriores.

(Assinatura ilegível.)

Doc. n.º 1

MINISTÉRIO DA ECONOMIA
SECRETARIA DE ESTADO DO COMÉRCIO E TURISMO
FUNDO DE TURISMO

PARECER

DESPACHO

Visto. De concordância com esta informação que regista uma responsabilidade da Imoareia garantida ao FT (representado pelo estado no contrato - Torralta) no respeito do princípio contabilístico da prudência, ao criar uma provisão específica para essa responsabilidade, face à possibilidade de a Imoareia não vir a cumprir as obrigações assumidas no âmbito do referido contrato.

Remeta-se ao Gabinete do Secretário de Estado do Comércio e Turismo.

INFORMAÇÃO DE SERVIÇO N.º 354/98/SF

ASSUNTO: **Reflexo contabilístico da venda dos créditos da TORRALTA ao grupo SONAE**

1. Através da Informação de Serviço Nº 241/98/SF, apreciada pela Comissão Administrativa do Fundo de Turismo em 31.03.98 e posteriormente enviada ao Sr. Secretário de Estado do Turismo, que viria a exarar na mesma um Despacho em 23.04.98, definiram-se os mecanismos visando reflectir nas Contas do Fundo de Turismo a extinção da dívida da TORRALTA, pelo facto dos respectivos créditos terem sido alienados ao grupo SONAE.

2. Importa agora, em complemento dos procedimentos preconizados naquela informação, definir, também, a forma como se vai reflectir nas Contas deste Organismo reportadas ao ano transacto, a eventual responsabilidade da empresa IMOAREIA (que adquiriu os créditos), junto do Fundo de Turismo, resultante do facto do preço acordado relativo à venda dos mesmos, ainda não ter sido integralmente liquidado.

3 — De facto, e sem prejuízo de ainda se estarem a definir os últimos ajustamentos ao preço de compra e venda dos créditos (nos termos do respectivo contrato), a IMOAREIA poderá ainda ter de liquidar a este organismo uma parcela do preço de compra e venda, obrigação que, emerge directamente do contrato assinado em 1997 e que, por isso, haveria de ficar reflectida nas contas do Fundo do mesmo ano.

4 — Nestas circunstâncias, e nos termos do anexo XIII do contrato, referente ao valor da transacção *antes* dos ajustamentos previstos no mesmo, o preço a pagar, devidamente actualizado, seria de 300 488 690$, verba que se entende dever ficar reflectida nas contas de fim de ano do Fundo de Turismo, nos moldes seguintes:

a) Lançamento do valor na correspondente rubrica de activos financeiros, da responsabilidade da entidade IMOAREIA, S. A. (a criar no ficheiro de suporte à contabilidade);
b) Registo do proveito resultante da venda do mesmo;
c) Criação de uma provisão específica pelo mesmo valor, face à incerteza quanto ao seu recebimento, em virtude de decorrerem, ainda, algumas *démarches* visando a fixação definitiva ao preço a pagar resultante desta transacção.

À consideração superior.

Fundo de Turismo, 8 de Maio de 1998. — *(Assinatura ilegível.)*

À Direcção-Geral do Tribunal de Contas ao cuidado da Ex.ma Sr.ª Dr.ª Leonor Côrte-Real Amaral, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1069-045 Lisboa:

Reportando-nos ao vosso fax n.º 734/99-SAI-TEC, informamos o seguinte:

Pelos valores constantes da Resolução n.º 10/93, apurou-se:

	(Contos)
i) Reembolso de obrigações participantes	545 800
ii) Herculano Alfaias Agrícolas	214 704
iii) Alienação de acções	11 200
iv) Amortização de empréstimos	127 898
Total	889 592

i) 535 550 contos foram considerados no mapa dos fluxos financeiros na rubrica «Empréstimos concedidos» e os restantes 10 450, foram considerados na rubrica «Clientes, c/c».

ii) 180 000 contos referentes a capital, foram considerados na rubrica «Empréstimos concedidos» e os restantes 34 704, foram considerados como juros.

iii) Foram considerados na totalidade na rubrica «Desinvestimentos de imobilizações financeiras».

iv) 106 950 contos foram considerados na rubrica «Proveitos e ganhos extraordinários» e os restantes 20 938, na rubrica «Clientes, c/c».

As classificações nas rubricas de receitas e despesas resultam da difícil compatibilidade entre a contabilidade patrimonial e a contabilidade pública, que o POCP virá resolver, bem como da prática de classificações anteriores.

Mais informamos que o IAPMEI, implementou já em 1999 o POPC, pelo que as incorrecções agora detectadas na classificação, serão em princípio eliminadas, bem como a incompatibilização entre o mapa de fluxos da conta de gerência e os dados constantes da Resolução n.º 10/93.

Com os nossos melhores cumprimentos.

Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, 2 de Junho de 1999. — O Director de Apoio à Gestão, *Amadeu Boleixa.*

Para o Tribunal de Contas ao cuidado do director-geral do Instituto Camões:

ASSUNTO. — Conta Geral do Estado de 1997.

Na sequência da mensagem fax n.º 733/99, desse Venerando Tribunal, vem este Instituto esclarecer que no Orçamento para 1997, estavam orçamentados no capítulo 04, grupo 02, os juros dividendos e amortizações de Obrigações do Tesouro (acções da ex-SACOR).

Por sorteio realizado pela Direcção-Geral da Junta de Crédito Público, foram amortizados os títulos em posse deste Instituto.

Procedeu, assim, este Instituto, à respectiva alteração orçamental tendo sido autorizado o reforço, por despacho do subdirector-geral da Direcção-Geral do Orçamento, por delegação de S. Ex.ª a Secretária de Estado do Orçamento. Uma vez que a mesma foi autorizada, partiu este Instituto do pressuposto de que o procedimento estava correcto.

Com os melhores cumprimentos.

Instituto Camões, 1 de Junho de 1999. — O Presidente, *Jorge Couto.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, ao cuidado do Sector de Auditoria I, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1069-045 Lisboa:

ASSUNTO. — Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 — Capítulo VIII — «Património financeiro» — Anteprojecto.

Analisado o projecto de parecer referido em epígrafe, cumpre-nos informar que e como é citado já oportunamente este organismo prestou esclarecimentos sobre as divergências apontadas. Assim, sobre a matéria em apreço e às questões colocadas importa contudo referir:

O montante de 13 615 contos contabilizado como valor de receita no agrupamento 10 respeita a amortizações de empréstimos concedidos a curto prazo, trata-se assim de um movimento da receita que não consta do mapa modelo 2 da Resolução n.º 10/93, 2.ª Secção, pela natureza de curto prazo dos créditos em questão.

No que se refere ao lapso ocorrido na classificação orçamental atribuída à despesa de 60 000 contos, com o pagamento da subscrição de títulos do Fundo FRIE/SUL PEDIP, o mesmo resultou da insuficiente informação existente na altura sobre a natureza da despesa. Posteriormente já na posse de elementos que permitiram um correcto conhecimento da natureza daquele Fundo se prestou a informação devida, ao abrigo da resolução.

Com os melhores cumprimentos.

Instituto do Cinema, Audiovisual e Multimédia, 31 de Maio de 1999. — O Vice-Presidente, *Carlos Rodrigues.*

Para o Tribunal de Contas, Sector de Auditoria I, ao cuidado da Dr.ª Leonor Côrte-Real Amaral do INH — Direcção Financeira:

ASSUNTO. — Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997.

Em resposta ao fax de 25 de Maio de 1999, referente às divergências apuradas entre o mapa da resolução n.º 10/93, 2.ª Secção, e a Conta Geral do Estado de 1997, informamos o seguinte:

1 — Os procedimentos adoptados por este Instituto no preenchimento dos mapas correspondentes à interpretação dos serviços em relação aos mesmos dado não se ter conhecimento de instruções precisas e específicas que permitissem um entendimento diferente.

Em 18 de Fevereiro de 1999, quando questionados sobre este assunto, respondemos através de um fax procurando esclarecer a razão das divergências, e referindo que o Instituto tem adoptado, de uma maneira consistente, os procedimentos seguidos no preenchimento dos mapas.

Na mesma altura solicitaram-se esclarecimentos para correcção dos procedimentos adoptados, se assim fosse entendido.

2 — Na ausência de instruções, e verificando que VV. Ex.as continuam a discordar do procedimento adoptado, vamos solicitar à Direcção-Geral do Orçamento esclarecimentos sobre os procedimentos seguidos, no sentido de proceder às alterações necessárias.

3 — Relativamente à receita, queiram notar que o valor correcto é de 2 324 210 contos, e não difere do mapa de fluxos financeiros, conforme, certamente por lapso, é referido no nosso fax.

Com os melhores cumprimentos.

INH — Instituto Nacional de Habitação, 11 de Junho de 1999. — O Director de Departamento de Contabilidade, *Pereira da Silva.* — O Director Financeiro, *Vitorino Jorge.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas:

ASSUNTO. — Parecer sobre a CGE/97 — Património financeiro — Anteprojecto.

1 — Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe, designadamente no ponto 8.3.2, e no que concerne à não inclusão de alguns organismos dotados de autonomia administrativa e financeira nos mapas constantes da CGE, contrariando o disposto no artigo 25.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, esta Direcção-Geral tem a referir o seguinte:

Efectivamente existem organismos com regimes jurídicos cujas fronteiras não estão perfeitamente clarificadas, razão pela qual se têm mantido fora do universo dos fundos e serviços autónomos. No entanto, esta Direcção-Geral tem vindo a clarificar tais situações e a fazê-los incluir nos mapas orçamentais e da conta, como pode ser comprovado pelo crescente aumento do universo a que se tem vindo a assistir. É o caso, designadamente, do Instituto de Seguros de Portugal (inclui o FGA e o FUNDAP), que passou a integrar o universo em 1998.

Ainda assim, e no sentido de conseguir abranger todos os organismos que não figuram no subsector dos fundos e serviços autónomos, tem vindo a incluir-se nas circulares de preparação do Orçamento do Estado instruções nesse sentido.

No que respeita à Administração Regional de Saúde do Norte e ao Centro de Histocompatibilidade do Sul, é de salientar que as contas de todos os estabelecimentos de saúde têm vindo a ser integradas de forma global e consolidada no Serviço Nacional de Saúde.

Relativamente à Região de Turismo do Algarve, é de referir que a natureza institucional das regiões de turismo definida pelo Decreto-Lei n.º 287/91, de 9 de Agosto, é dúbia quando à sua inclusão na administração central ou na administração local. No entanto, cabe salientar que, ao abrigo do mesmo diploma legal, diversas matérias relativas ao pessoal e à aquisição de bens e serviços são abrangidas pelas regras de gestão municipal.

Para além disso, é determinado, no artigo 30.º, que os planos de actividades e os orçamentos, bem como os relatórios de actividades e as contas de gerência, sejam elaborados de acordo com as normas aplicáveis às autarquias locais.

Assim, com base no despacho da Sr.ª Secretária de Estado Adjunta e do Orçamento de 2 de Janeiro de 1992, o entendimento que tem sido dado quanto ao enquadramento orçamental das regiões de turismo é o de serem consideradas organismos autónomos da administração local.

2 — Quanto ao item 6, alínea *a*), das conclusões e recomendações, afigura-se de levar ao conhecimento do Tribunal que se julga a questão totalmente ultrapassada, a partir do início da execução orçamental de 1999. Senão, veja-se:

a) Quanto às receitas, junto se remetem cópias da informação n.º 31, elaborada pela Direcção de Serviços da Conta, desta Direcção-Geral, bem como do ofício que a capeou, depois de despachado, enviada ao Sr. Presidente do Instituto de Gestão do Crédito Público, em 7 de Setembro próximo passado;
b) Quanto à despesa, verifica-se a inclusão, no orçamento do Ministério das Finanças, das seguintes previsões de pagamento:

A) FRDP — Amortização de dívida pública;
B) FRDP — Novas aplicações de capital no sector produtivo.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Orçamento, 26 de Maio de 1999. — O Director-Geral, *Francisco Brito Onofre.*

Ex.mo Sr. Presidente do Instituto de Gestão de Crédito Público, Avenida da República, 57, 6.º, 1050 Lisboa:

ASSUNTO. — Restituição de verba do FRDP.

Dando satisfação ao solicitado no ofício acima mencionado, junto se remete a V. Ex.ª a informação n.º 31 elaborada por esta direcção em 24 de Novembro de 1998, sobre o assunto em questão, e que mereceu o meu despacho favorável.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Orçamento, sem data. — O Director-Geral, *Brito Onofre.*



Informação

ASSUNTO. — Fundo de Regularização da Dívida Pública — Receita resultante do processo de reprivatização — Sua inclusão no Orçamento/Conta do Estado (administração directa).

A Lei Quadro das Privatizações (Lei n.º 11/90, de 5 de Abril), determinou no seu artigo 18.º que:

1 — O produto das receitas das reprivatizações, bem como a sua aplicação, terão expressão na lei do orçamento de cada ano.

2 — A expressão orçamental da receita e das despesas resultantes das privatizações obedecerá às directivas da presente lei.

2 — Mais determina o artigo 16.º que:

As receitas do Estado provenientes das reprivatizações serão exclusivamente utilizadas, separada ou conjuntamente para:

a) Amortização da dívida pública;
b) Amortização da dívida do sector empresarial do Estado;
c) Serviço da dívida resultante de nacionalizações;
d) Novas aplicações de capital no sector produtivo.

3 — É entendimento do Tribunal de Contas, que estão a ser realizados processos de privatizações, ao abrigo da referida lei respeitante a participações não directamente detidas pelo Estado, sem que a respectiva receita que, em 1995, estimou em cerca de 203 milhões de contos, tenha dado entrada nos cofres do Estado, o que poderá ter ocasionado a sua não aplicação nas finalidades previstas no artigo 16.º, com violação também do artigo 18.º na medida em que toda a receita das reprivatizações deve ter expressão orçamental.

Mais entende, também o Tribunal, que a receita contabilizada, nas sucessivas Contas do Estado publicadas, se encontra sobreavaliada na medida em que as restituições pagas, apenas têm tido expressão nas contas de gerência do Fundo de Regularização, recomendando a correcção deste procedimento de modo a que a Conta Geral do Estado reflicta com exactidão a receita obtida.

4 — Sendo entendimento desta Direcção que a primeira das questões levantadas, no item anterior, ultrapassa o âmbito das suas competências, tendo-se contudo, conhecimento do seu tratamento pelo Grupo de Trabalho, criado pelo despacho n.º 17 338/98 (2.ª série), publicado no *Diário da República,* 2.ª série, n.º 231, de 7 de Outubro, do Sr. Ministro das Finanças, a segunda merece a concordância, ao que cremos, da Direcção-Geral e a sua implementação já por várias vezes prometida tem sido sistematicamente adiada.

5 — Assim, no âmbito das receitas, e para que esta questão deixe, de uma vez por todas, de constituir recomendação/observação do Tribunal de Contas nos sucessivos pareceres às Contas do Estado, *propõe-se que as restituições pagas em resultado das receitas de privatizações indevidamente arrecadadas,* tenha expressão no Orçamento/Conta do Estado (administração directa), *devendo a sua efectivação processar-se nos termos do Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto. Em consequência, dever-se-á ter presente que as transferências para o Estado passarão a ser feitas por valores líquidos e não pelos brutos como até aqui.* Mais se nos afigura, que a 3.ª Delegação desta Direcção-Geral, deverá eventualmente, tratar da questão da expressão orçamental da despesa.

Parecer. — Em face do exposto e se o conteúdo da presente informação merecer a concordância superior, deverá o mesmo ser transmitido ao Fundo de Regularização da Dívida Pública, por forma a que a sua implementação ocorra já no início de 1999.

É tudo o que se oferece informar.

Direcção-Geral do Orçamento, Direcção de Serviços da Conta, 24 de Novembro de 1998. — Pelo Director, *João Rodrigues.*

IX — Operações de tesouraria e transferências de fundos

Direcção-Geral do Tesouro.

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1194 Lisboa Codex:

ASSUNTO. — Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 — Contas de operações de tesouraria «Antecipação de receitas» e «Tesouro público — Conta aplicações/recursos disponíveis.

Com referência ao anteprojecto de parecer em epígrafe informo V. Ex.ª que as conclusões no mesmo extraídas suscitam a esta Direcção-Geral os comentários que se passam a apresentar:

a) Revisão da base legal dos adiantamentos por operações de tesouraria ao abrigo da alínea *a*) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro.

Quanto a esta questão cabe referir que se encontra presentemente a ser objecto de apreciação, por parte do Governo, o anteprojecto de diploma legal que virá a materializar a revisão do regime jurídico da tesouraria do Estado e da qual resulta certamente uma clarificação dos aspectos suscitados pelo Tribunal de Contas.

b) Comparticipação nos juros das Regiões Autónomas erradamente englobada nas despesas com encargos da dívida pública.

Conforme ressalta do anteprojecto de parecer em apreço, a contabilização da comparticipação nos juros das Regiões Autónomas no capítulo 07 — «Encargos da dívida pública», para o ano de 1997, foi determi-

nada por despacho da Sr.ª Secretária de Estado do Orçamento de 10 de Janeiro de 1997 entidade competente para o efeito.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Tesouro, 5 de Fevereiro de 1999. — A Directora-Geral, *Maria dos Anjos Nunes Capote.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas,
Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado — Capítulo IX — «Operações de tesouraria», 9.4 — «Outros valores a regularizar» e 9.5 — «Balanço de tesouraria».

No seguimento da mensagem fax n.º 84/99-AS I, de 8 de Junho, enviado por V. Ex.ª, junto envio cópia de informação elaborada por esta Direcção-Geral sobre o assunto em referência.

Permito-me chamar particular atenção para o parecer do Sr. Subdirector-Geral o qual subscrevo.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Tesouro, 16 de Junho de 1999. — A Directora-Geral, *Maria dos Anjos Capote.*

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: - DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO INFORMAÇÃO Nº 596 / 1999 DATA 16/6/1999	Para: Senhora Directora-Geral do Tesouro

PARECER

Concordo, referindo, em complemento do ponto 3., esta informação, que nos parece algo exagerada a afirmação contida no ponto 9.5 deste projecto de parecer.

Efectivamente, o citado parágrafo refere que existe "... relutância da Direcção-Geral do Tesouro em informar ..." o Tribunal sobre as contas de OT.

Aquela afirmação refere-se certamente à inexistência de uma listagem de todas as contas contendo as respectivas condições de movimentação, titularidade e âmbito, que tendo sido solicitada pelo TC ainda não foi, obviamente enviada.

Contudo, o trabalho de sistematização e compilação desta informação já está a ser preparado logo que possível será enviado ao TC.

Parece-nos assim de realçar o espírito demonstrado pelo Tesouro no sentido da máxima colaboração com os serviços do Tribunal, nomeadamente na matéria em apreço, o que não pode ser posto em causa pela inexistência de uma listagem que está a ser preparada, quando comprovadamente têm sido prestadas todas as informações solicitadas conta a conta.

À consideração superior.

16.06.16

José Castel-Branco
Subdirector-Geral

DESPACHO

Ji & P.
Receek-se o R.
16.6.99

MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE
DIRECTORA-GERAL

Informação

ASSUNTO. — Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado — Capítulo IX — «Operações de tesouraria», pontos 9.4 — «Outros valores a regularizar» e 9.5 — «Balanço de tesouraria».

No seguimento da mensagem (fax n.º 84/99-SAI), do Tribunal de Contas, sobre o assento em epígrafe, informamos o seguinte:

1 — O agrupamento de contas designado por «Saldos de diversas proveniências susceptíveis de entrar na Conta Geral do Estado» foi criado pela DGO tendo sido já apresentado em anos anteriores. O balanço de tesouraria à data de 31 de Dezembro de 1997, elaborado pela Direcção-Geral do Tesouro e enviado à DGO aquando do encerramento da CGE/97, do qual se anexa cópia, tem uma estrutura diferente da apresentada por aquela Direcção-Geral. Neste sentido, parece-nos de recomendar que, já em relação à Conta Geral do Estado de 1998, seja publicado o balanço da tesouraria elaborado pela Direcção-Geral do Tesouro.

2 — Relativamente à conta de operações de tesouraria «Mais-valias» referimos que a mesma é gerida pela DGO, sendo esta Direcção-Geral que indica anualmente o valor a «puxar» para receita do Estado.

3 — Por fim, refira-se que a Direcção-Geral do Tesouro sempre prestou esclarecimentos, sobre qualquer conta de operações de tesouraria, tanto ao nível da sua forma de movimentação como sobre o motivo da sua abertura.

À consideração superior.

Direcção-Geral do Tesouro, 14 de Junho de 1999. — A Técnica Superior de 1.ª Classe, *Edite Alves Gonçalves.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Orçamento, Rua da Alfândega, 5, 2.º, 1194 Lisboa:

ASSUNTO. — Encerramento da CGE/97.

No seguimento dos ofícios de V. Ex.ª relativos a operações de encerramento da Conta de 1997, enviamos em anexo nova tabela anual de entradas e saídas de fundos na tesouraria do Estado, com valores definitivos.

Anexamos ainda o mapa discriminativo das contas da classe de disponibilidades e aplicações, com indicação dos saldos transitados do ano anterior, movimentos de 1997 e respectivos saldos finais, bem como o balanço de tesouraria à data de 31 de Dezembro de 1997.

Com os melhores cumprimentos pessoais.

Direcção-Geral do Tesouro, 21 de Outubro de 1998. — A Directora-Geral, *Maria dos Anjos Capote.*

Balanço de tesouraria em 31 de Dezembro de 1997

ACTIVO

(Em milhões de contos)

Disponibilidades:		
Em bancos estrangeiros	13,573	
Em bancos nacionais:		
IVA	1,788	
DGT-DUC	26,312	
Alfândegas	15,290	
TFP	40,679	
Nas caixas do Tesouro	30,914	
Conta aplicações/Recursos disponíveis	478,711	607,267
Terceiros:		
Títulos de anulação	2,235	
Custas em processos das Contribuições e Impostos	0,507	
Prod. empr. — Período complementar rec. 97	19,725	22,467
Saldo das transferências do Orçamento do Estado		23,955
Total		653,689

PASSIVO

Terceiros		652,879
Credores por receitas fiscais e similares:		
Regiões Autónomas	15,744	
Autarquias	22,906	
Serviços públicos e de cooperação económica	0,283	38,933
Credores por execuções fiscais — Depósitos no cofre do Tesouro:		
Receitas cobradas — tribunais tributários de 1.ª instância	4 115	
Produto da venda de bens em execução fiscal	5,490	
Valores recebidos por c/ out. TFP	0,930	
Depósitos diversos	23,850	
Depósitos de diversas proveniências	15,890	
Organismos em liquidação	14,890	
Outros saldos	6,214	71,379
Credores por transferências do exterior:		
Transferências da UE	29,868	
Outras proveniências	7,157	37,025
Recursos alheios no Tesouro:		
CE	8,560	
JCP	73,355	
FRDP	10,063	
Gestores de fundos comunitários	23, 370	
Instituto Coop. Portug. — Fundos de cooperação económica	3,997	
Saldos do capítulo 60 do OE/97	10,547	
Operações de regularização de escrita orçamental	27,882	
Outros pagamentos do Tesouro	208,852	
Outros saldos	17,768	384,394
Outros devedores e credores:		
Operações de amoedação	22,627	
Swaps	23,295	
Mais-valias	43,544	
Despesa orçamental — Período complementar (1997)	22,690	
Outros saldos	8,992	121,148
Resultados de operações financeiras		0,810
Total		653,689

X — Operações de encerramento da Conta e resultados da execução orçamental

Direcção-Geral do Orçamento.
Direcção-Geral do Tesouro.

Para o director-geral do Tribunal de Contas do Director-Geral do Orçamento, Rua da Alfândega, 5, 2.º, 1194 Lisboa Codex:

ASSUNTO. — Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado — Capítulo X — «Operações de encerramento da Conta e resultados da execução orçamental».

Em satisfação do solicitado na vossa mensagem em referência, leva-se ao conhecimento de V. Ex.ª que praticamente a generalidade das «Conclusões» enumeradas no projecto, ora em análise, constam de anteprojectos que já foram objecto de comentário por parte desta Direcção-Geral.

Assim sendo, afigura-se, de apenas informar o seguinte:

Conforme já comentado em anteprojectos de parecer a Contas do Estado de anos anteriores, não entendemos o porquê do tratamento diferenciado que o Tribunal pretende dar aos saldos dos organismos sujeitos ao regime de «Contas de ordem» e aos dos organismos dotados apenas de autonomia administrativa, quando a consignação da receita e a permissão para utilização dos saldos está prevista na lei, de ambos os casos;

Tratando o presente projecto, das operações de encerramento da Conta, não vemos, em boa verdade, qualquer fundamento para o conteúdo da quarta das «Conclusões» enumeradas. Efectivamente, o registo destas cobranças como receitas eventuais, em nosso entender, não tem rigorosamente nada a ver com as dívidas ao Estado (receitas por cobrar).

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Orçamento, 18 de Junho de 1999. — O Director-Geral, *Brito Onofre.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1050 Lisboa Codex:

ASSUNTO. — Projecto de parecer sobre a CGE — Capítulo x — «Operações de encerramento da Conta e resultados da execução orçamental».

No seguimento do anteprojecto de parecer acima referenciado, junto enviamos a nossa informação n.º 57/99, de 21 de Junho.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Turismo, 22 de Junho de 1999. — A Directora-Geral, *Maria dos Anjos Capote.*

MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
SECRETARIA DE ESTADO DO TESOURO E DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

De: DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO INFORMAÇÃO Nº 627 / 1999 DATA 22/06/1999	Para:

PARECER	DESPACHO
Concordo Parecer de enviar ao T.C. À consideração superior 99.06.22 José Castel-Branco Subdirector-Geral	V. Ex.ª Remeto ao T.C. 22-6-99 MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE DIRECTORA-GERAL

Assunto. — Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado — Capítulo x — «Operações de encerramento da Conta e resultados da execução orçamental».

Relativamente ao teor do projecto de parecer sobre o assunto em referência, parece de referir dois aspectos da maior relevância para a actividade da Direcção-Geral do Tesouro:

No parágrafo relativo às contas «Caixas do Tesouro em serviços dependentes da DGA (Caixas DGA) e da DGCI (Caixas TFP)» da alínea *b*) do ponto 10.1.2, o Tribunal alerta o Tesouro, com objectivo de tornar mais transparente e de dar maior clareza à apresentação das contas, para a necessidade de publicar discriminadamente os saldos na posse de cada uma das Caixas da DGAIEC e das TFP. Esta medida é possível e prontamente concretizável pelo Tesouro dado que estes elementos sempre existiram e estão disponíveis na Conta do Tesouro simplesmente não têm sido enviados à DGO para publicação na CGE. Dada a extensão destas listagens, pensamos assim que a CGE/98 já incluirá a discriminação dos saldos conforme pretendido pelo Tribunal de Contas mantendo-se, como sempre a disponibilidade do Tesouro para a apresentação dos elementos pretendidos;

No parágrafo relativo às «Contas recebedoras de Caixas da DGAIEC» igualmente incluído na alínea *b*) do ponto 10.1.2, é referido que a CGE continua a não incluir contas bancárias abertas em nome de entidades afectas à DGAIEC, nomeadamente dos seus tesoureiros, podendo referir-se o mesmo relativamente às estruturas locais da DGI. Naturalmente que estas contas não sendo movimentadas pelo Tesouro, não poderiam fazer parte das nossas contas. A sua existência fora da esfera do Tesouro deverá ser questionada às entidades que mantêm essas contas e a quem as utiliza para movimentar fundos públicos. Da parte do Tesouro existe naturalmente a disponibilidade total para a resolução desta questão sempre que para isso for solicitado.

DCT/GAB, 21 de Junho de 1999. — A Directora de Contas do Tesouro, *Ana Maria Boto.*

XI — Fluxos financeiros entre o OE e o SPE

Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses.
Direcção-Gera do Tesouro.
Direcção-Geral do Orçamento.
Secretaria-Geral do Ministério da Cultura.
Instituto Português do Livro e das Bibliotecas.

Para o Tribunal de Contas, Sector de Auditoria I, ao cuidado da Ex.ma Dr.a Leonor Côrte-Real Amaral da Comissão Nacional para as Comemorações dos Descobrimentos Portugueses:

Mensagem

Acusamos a recepção do vosso fax e concordamos com o comentário e recomendação feitos, pelo que informamos já ter comunicado aos serviços de contabilidade as recomendações indicadas, no sentido de uma maior atenção e rigor no que toca à classificação económica das despesas.

Com os melhores cumprimentos.

Casa dos Bicos, 8 de Junho de 1999. — Pelo Vogal da Comissão Executiva, para a Direcção Financeira, *(Assinatura ilegível.)*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1050 Lisboa:

Assunto. — Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 — «Fluxos financeiras entre o OE e o SPE» — Audição da DGT.

Relativamente ao assunto mencionado em epígrafe, junto enviamos a V. Ex.a, cópia da informação n.º 574/99, elaborada por esta Direcção-Geral sobre o mesmo.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Tesouro, 9 de Junho de 1999. — Pela Directora-Geral, *A. Gervásio Lérias,* subdirector-geral.



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO-GERAL DO TESOURO

INFORMAÇÃO Nº 574 /99, de 09 /06/199	Para: DIRECTOARA-GERAL DO TESOURO
PARECERES	DESPACHO
	Visto. Remeta-se ao TC conforme solicitado. 9.6.99 MARIA DOS ANJOS NUNES CAPOTE DIRECTORA-GERAL

ASSUNTO. — Projecto de parecer sobre a CGE/97 — «Fluxos financeiros entre o OE e o SPE» — Audição da DGT.

1 — *Apresentação.* — A presente informação tem por objectivo dar conta dos comentários que suscitou a análise efectuada ao capítulo XI — «Fluxos financeiros entre o OE e o SPE» do projecto de parecer sobre a CGE/97 do Tribunal de Contas, na parte que se relaciona com a área abrangida pelo Departamento de Intervenção Financeira do Estado desta Direcção-Geral.

2 — *Comentários.* — Da análise efectuadas pelos serviços resultou que no documento submetido a audição não existem questões relativamente às quais haja que apresentar observações ou objecções.

Importa, entretanto, informar que no OE/98 e OE/99 a actividade correspondente à «Habitação própria» foi repartida em duas classificações económicas: 05.02.01 («Instituições monetárias públicas») e 05.02.02 («Instituições monetárias privadas»).

Quanto às restantes actividades relacionadas com bonificações, a divisão em duas classificações económicas ainda não foi efectuada uma vez que a Caixa Geral de Depósitos tem absorvido mais de 50 % dos pagamentos. Contudo, a referida recomendação será tida em conta na preparação do OE/2000.

Também em relação à compensação de juros se procurará fazer a distinção entre as empresas públicas, equiparadas e participadas e as empresas privadas na preparação do OE/2000, conforme recomendado.

Direcção-Geral do Tesouro, 9 de Junho de 1999. — O Subdirector-Geral, *António Gervásio Lérias.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas:

ASSUNTO. — Resposta ao projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado — Capítulo IX — «Fluxos financeiros entre o OE e o SPE».

No âmbito específico das atribuições desta Direcção-Geral, o projecto de parecer acima referenciado merece os seguintes comentários:

Um deles relaciona-se com a classificação económica das instituições de crédito através das queixas da Direcção-Geral do Tesouro que concede bonificação de juros, referido no ponto 9.2 — «Fluxos financeiros entre o OE e o SPE». A este propósito, cabe salientar que, com a preparação do Orçamento do Estado para 1998, introduziu-se a separação entre os subsídios atribuídos através de instituições monetárias públicas, equiparadas ou participadas (rubrica 05.02.01 da classificação económica da despesa) e de instituições monetárias privadas (rubrica 05.02.02). Dessa forma, como se pode constatar nos Orçamentos do Estado para 1998 e 1999, a subdivulgação orgânica «Bonificação de juros», incluída nas despesas excepcionais a cargo da Direcção-Geral do Tesouro, contempla as duas situações referidas, sendo que os valores assumidos pela rubrica 05.02.01 reflectem com precisão essa parte do fluxo financeiro a favor do sector público empresarial financeiro do Estado.

Outro aspecto diz respeito à referência que é feita no ponto 9.3 — «Fluxos financeiros do SPE para o OE» ao Instituto de Seguros de Portugal, organismo dotado de autonomia administrativa e financeira, mas que só veio a integrar o subsector dos serviços e fundos autónomos em 1998.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Orçamento, 9 de Junho de 1999. — O Director-Geral, *Francisco Brito Onofre.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1069-045 Lisboa:

ASSUNTO. — Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado — Capítulo IX — «Fluxos financeiros entre o OE e o SPE».

Em resposta ao vosso fax n.º 793/97-SAI, de 2 de Junho de 1999, sobre o assunto em epígrafe, junto envio a V. Ex.ª cópia da documentação existente neste serviço que deu origem à classificação incorrecta na rubrica 08.01.01, respeitante à subscrição inicial do Fundo de Capital de Risco para o Sector das Tecnologias da Informação Electrónica e Indústrias de Conteúdos Culturais.

Mais se informa que os serviços de contabilidade desta Secretaria-Geral, face à especificidade do assunto e à sua não participação nos procedimentos iniciais, efectuaram o respectivo processamento de acordo com as informações e despachos recebidos sem no entanto se aperceberem da incorrecção existente na classificação orçamental.

Com os melhores cumprimentos.

Secretaria-Geral do Ministério da Cultura, 11 de Junho de 1998. — Pela Secretária-Geral, *Helena Pinheiro Azevedo.*

Da Dr.ª Teresa Gil, Campo Grande, 83, 1.º, 1700-088 Lisboa para o Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas:

ASSUNTO. — Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado — Capítulo IX — «Fluxos financeiros entre o OE e o SPE».

Em resposta ao fax de V. Ex.ª sobre o assunto em epígrafe o que se nos oferece comentar é que à data da subscrição das unidades da participação do FRIE/SULPEDIP-TIEC foi interpretado por todos os serviços intervenientes neste processo que esta despesa deveria ser classificada na rubrica 08.01.01 — «Empresas públicas equiparadas ou participadas».

Analisada a posição desse Tribunal sobre o assunto e em face dos pressupostos estritos que orientam a classificação da despesa, parece-nos efectivamente ocorrer uma mais rigorosa adequação e correcção na classificação proposta pelo Tribunal de Contas.

Com os melhores cumprimentos.

A Directora, *Maria Teresa Gil.*

XII — Fluxos financeiros com a EU

Direcção-Geral do Tesouro (ponto 12.2 e 12.3).
Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (ponto 12.3).
Departamento para os Assuntos do FSE (ponto 12.3).
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (ponto 12.3).
Direcção-Geral das Pescas e Aquicultura (ponto 12.3).

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Projecto de parecer sobre a Conta Geral do Estado — Capítulo X — «Fluxos financeiros com a EU» — ponto 10.2.

Conforme o solicitado no ofício em referência, informo V. Ex.ª de que o anteprojecto de parecer sobre a CGE — Capítulo X — «Fluxos financeiros com a EU» — ponto 10.2 —, não suscitou qualquer comentário por parte desta Direcção-Geral.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Tesouro, 14 de Junho de 1996. — A Directora-Geral, *Maria dos Anjos Nunes Capote.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Fluxos financeiros oriundos da UE — Síntese da execução global a incluir no relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 — Contraditório — Artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Na sequência do vosso ofício n.º 7412, de 9 de Junho próximo passado (com data de entrada nesta Direcção-Geral de 11 de Junho próximo passado), que remeteu a esta Direcção-Geral a «Síntese a incluir no relatório e parecer sobre a CGE/97», cumpre-me remeter a V. Ex.ª os seguintes comentários:

1) Na p. 5, na nota referente ao quadro 1, «Os valores da programação […] reportam-se a 31 de Dezembro de 1998»;
2) Na p. 7, ponto 4, onde se lê «Eixo 4 — […] Económica e Social» deve ler-se «Eixo 4 — […] Económica Regional»;
3) Na p. 10, alínea *e*), […] seguido das regiões do Algarve e Centro, com 159 […];
4) Na p. 13, ponto 6.1, 7.º parágrafo, «PEDIZA (criado somente no ano de 1997);
5) Na p. 15, 6.º parágrafo, «PEDIZA que conforme referido só foi criado em 1997»;
6) Na p. 28, ponto 11.4, na última linha, onde está «3» deverá estar «e»;
7) Na p. 29, ponto 11.8, «[…] *per capita,* regiões estas responsáveis por 6,3% e 6,0%, respectivamente, da despesa pública (vide ponto 5), registando contudo níveis de execução bastante superiores à média do QCA».

Os comentários referentes ao Fundo de Coesão juntam-se em anexo, bem como cópia do nosso ofício n.º 7369, de 5 de Maio de 1999.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, 18 de Junho de 1999. — A Directora-Geral, *Irene Veloso.*

Comentários ao documentos do TC — «Fluxos da UE» — Relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado para 1997 — Fundo de Coesão.

Os comentários que se seguem surgem na sequência do envio a esta Direcção-Geral do documento citado em epígrafe para exercício do direito de contraditório, e dizem respeito exclusivamente às questões relativas ao Fundo de Coesão.

Por uma questão de facilidade de leitura os comentários apresentados incidem sobre três aspectos: fluxos financeiros da UE, montantes indicados nos quadros e gráficos e caracterização de projectos do Fundo de Coesão, reportando directamente para os pontos do documento em análise.

1 — *Transferências da UE no âmbito do Fundo de Coesão.* — Nas conclusões do ponto 11.3 (p. 28) com referência ao ponto 3 são referidas divergências entre os valores da DGDR e os da DGT relativos às transferências da UE. Remete-se para o comentário sobre o assunto apresentado no documento enviado ao Tribunal de Contas em 5 de Maio de 1999 pelo ofício DGDR n.º 7369 (ver ponto 2.2 — «Fluxos da UE para Portugal» — pp. 9 e 10).

A divergência relativa ao Fundo de Coesão deve-se à contabilização só em 1998 de um montante reportado em ofício DGT, entrado na DGDR nesse ano, embora com data de saída da DGDT em 1997.

Sugere-se que a questão seja devidamente tipificada no próprio texto do relatório.

2 — *Montantes indicados nos quadros e nos gráficos.* — Relativamente ao montante da despesa pública comunitária programada para o período 1994-1999, sugere-se que seja corrigido o montante referido na coluna 1 do quadro 1 (p. 5) para 561 280,6 milhões de escudos, conforme relatório de execução anual QCA II/97 (versão final em Novembro de 1998). Este montante é aliás indicado no documento em análise (3.º parágrafo do ponto 4, p. 7, e coluna 1 do quadro 4), pelo que a actual versão contém uma contradição no próprio texto.

A legenda relativa às aprovações 1994-1999 inscrita no gráfico de barras do ponto 6.1 (p. 14), não corresponde ao montante representado pela dimensão da respectiva barra — 539 329 300$ (cf. o quadro 4).

Situação idêntica se verifica na legenda relativa à despesa executada 1994-1997 inscrita no gráfico de barras do ponto 6.2 (p. 17), sendo o montante correcto de 294 074 000$ (cf. o quadro 4).

3 — *Projectos de Fundo de Coesão.* — Relativamente ao ponto 10.4 em que são caracterizados os projectos que foram objecto de missões de controlo por parte do tribunal de Contas Europeu, acompanhadas pelo Tribunal de Contas Nacional, sugerem-se as especificações a seguir indicadas:

No projecto relativo à *«Modernização da Linha do Norte»* — quadruplicação do troço Braço de Prata-Alhandra é afirmado que «este projecto, executado pela REFER, teve um investimento elegível de 10 030 165 contos, […]». Esta redacção pode levar a uma interpretação errada, na medida em que se trata de um projecto em execução, devendo os valores citados explicitar a fase a que se reportam. Sugere-se, pois, a seguinte redacção alternativa: «Projecto em execução, pela REFER com uma despesa total elegível contabilizada na DGDR em 31 de Dezembro de 1997 de 10 030 165 contos, […]»;

Contrariamente ao que consta do documento o investimento total elegível previsto para o projecto é de 24 217 136 contos;

Situação idêntica se verifica na redacção apresentada para a *«Construção do Adutor Franqueira-Alcantarilha»* já que a mesma pode induzir uma interpretação de que o projecto, em 1997 estaria encerrado financeiramente, o que não era o caso. A título de informação refira-se que a despesa total registada na DGDR em 31 de Dezembro de 1997 para esta componente, atingiu 1 293 100 contos;

O mesmo comentário deve ser feito relativamente à componente *«Construção civil da ETA de Alcantarilha»,* que se encontra em execução. Neste caso sugere-se que no texto do 1.º parágrafo da p. 26, a palavra «executada» seja substituída por «em execução», e o final da frase «teve um investimento elegível de 2 003 947» seja substituído por «sendo o investimento total elegível previsto de 2 003 947 contos»;

Contrariamente às situações anteriores, o Projecto *«Rede de Distribuição de Lisboa»* encontrava-se concluído. A despesa total elegível registada na DGDR, desde 1996, atingiu 1 920 498 contos, valor superior ao investimento total inicialmente previsto, referido no documento. Este montante pôde ser considerado devido às diferenças cambiais, relativamente ao montante aprovado em ecus;

No projecto relativo ao *«Alargamento da A1 — Troços Alverca-Vila Franca de Xira-Carregado»,* concluído financeiramente em 1997, o valor da despesa total registada para o projecto, é de 9 473 936 contos, montante inferior ao referido no documento em análise;

Situação idêntica à referida para o Projecto «Rede de distribuição de Lisboa», se verifica no caso do texto apresentado para a *«Remodelação e ampliação da ETAR de Tavira»,* já que o projecto ficou concluído financeiramente em 1996. Assim, no ano a que se reporta a acção, a despesa total elegível registada, no projecto era obviamente conhecida — 213 164 contos (inferior ao investimento inicial previsto — 236 826 contos).

Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural, 17 de Junho de 1999. — *(Assinatura ilegível.)*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Auditoria ao sistema de gestão e avaliação do controlo interno do Fundo de Coesão — Audição de responsáveis — Artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Em resposta ao ofício de V. Ex.ª n.º 5493, de 21 de Abril, sobre o assunto referido em epígrafe, junto remeto documento com os comentários desta Direcção-Geral ao relato da auditoria n.º 1/99-SA III.1.

Igualmente se anexam novas versões dos documentos da DGDR incluídos nos anexos V, VI e VII do referido relato.

Os documentos utilizados foram facultados aos técnicos a título de documentos de trabalho. A sua reprodução no relato em análise implica revisão em termos de apresentação gráfica — títulos mais elucidativos e explicitação da fonte de informação.

No caso do anexo VIII a consolidação de dados, no encerramento do ano de 1998, implica uma ligeira correcção aos valores anteriormente comunicados.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, 5 de Maio de 1999. — A Directora-Geral, *Irene Veloso.*

Comentários ao relato da auditoria do Tribunal de Contas ao sistema de gestão e avaliação do controlo interno do Fundo de Coesão.

A presente nota surge na sequência do envio à DGDR, em 21 de Abril de 1999, do relato referido em epígrafe, com o prazo de 10 dias úteis para exercício do direito de contraditório.

O conteúdo do referido documento, cujo detalhe e excelente apresentação são de destacar, abarca um vasto conjunto de questões cuja análise e desenvolvimento são particularmente oportunos na fase de gestão em que nos encontramos. Tendo em conta estes factos, mais do que uma resposta limitada à perspectiva do exercício do direito de contraditório procuraremos dar um passo em frente no desenvolvimento de um diálogo cada vez mais importante entre as entidades de gestão e as de controlo com vista a uma crescente eficácia no exercício das competências mútuas.

Por uma questão de facilidade de leitura a estrutura da presente nota, embora faça referência explícita aos diferentes pontos das conclusões e recomendações do relato do TC, abordará em primeiro lugar as questões que se relacionam com o sistema de gestão a nível mais geral e em seguida os aspectos mais específicos de explicitação de informações e consolidação de dados.

Alguns aspectos relacionados com a consolidação de dados posteriores à data da recolha documental na DGDR que poderão justificar substituição de alguns anexos ao relato, serão objecto de documentos anexos à presente nota.

1 — Questões relacionadas com o sistema de gestão a nível geral

1.1 — *Delimitação de fundos na gestão do FEDER e do Fundo de Coesão (FC).* — Esta questão é levantada no ponto 4.1.1 das conclusões referindo-se que a acumulação dos cargos de gestor de PO FEDER e interlocutor sectorial do FC provoca uma delimitação pouco clara entre funções. O tema é desenvolvido nos pontos 6 e 8.

Este facto que resultou da opção de cada uma das tutelas envolvidas, suscitou algumas dificuldades na fase de arranque mas é hoje reconhecido como um dos factores francamente positivos do sistema de gestão, favorecendo as sinergias entre as acções financiadas pelos dois Fundos. À medida que a experiência de gestão se consolida a especificidade dos procedimentos de cada fundo torna-se mais clara para todos os intervenientes. Como se sabe, a revisão dos regulamentos comunitários revela uma forte tendência para a uniformização nos procedimentos de gestão que aliás pode ser geradora de ineficácias dadas as especificidades que podem ser menos evidentes para os gestores que não tenham feito a experiência que acabou por se desenvolver com os órgãos de gestão nacionais.

A gestão nacional de pagamentos referida no ponto 4.1.6 tem permitido evitar atrasos nos pagamentos aos projectos que naturalmente poderiam comprometer o respectivo ritmo de execução. Esta continua a ser uma preocupação dominante no controlo da eficácia do sistema de gestão nacional.

A demora nas reprogramações por parte da CE (referida no ponto 4.1.5) não provoca, em regra, perturbações já que há, normalmente, indicações sobre a sua aceitabilidade e a elegibilidade de novas despesas por elas autorizada é efectiva a partir da data de apresentação do respectivo pedido à CE.

A questão das *reprogramações* é retomada no ponto 4.1.2.1 das conclusões e 4.2.7 das recomendações, em que se afirma que não estarão identificadas as causas das reprogramações por não haver tratamento de dados informatizados sobre a matéria. Após seis anos de gestão do Fundo de Coesão, com reuniões de comissões de acompanhamento que fazem o ponto de situação da execução semestral, projecto a projecto, conforme actas detalhadas das referidas reuniões seria difícil não conhecer as causas de reprogramação dos cerca de 150 projectos em execução.

A natureza das questões em causa pouco beneficiaria de um tratamento informático *(recomendações 4.2.7 e 4.2.8),* não se trata de sistematizar grandes volumes de informação mas de compreender as situações com que a gestão nos confronta diariamente. As reprogramações decorrem basicamente dos factores de incerteza que caracterizam muitas aprovações na fase inicial como já se referiu. Seria fastidioso ir mais longe num documento desta natureza mas esta é evidentemente matéria que tem sido objecto de muita reflexão na medida em que condiciona claramente a eficácia da gestão.

Controlar os factores de incerteza pode não ser muito difícil se estivermos na disposição de só admitir como beneficiários do apoio as entidades com mais capacidade financeira, essa não tem sido evidentemente a escolha mas as restrições dos novos regulamentos podem forçar opções que se têm procurado evitar.

Apesar de partilharmos as preocupações patentes nas recomendações 4.2.7 e 4.2.8 não consideramos que a sua resolução passe pelo recurso à informática.

1.3 — *Exercício de acções de controlo por parte das entidades gestoras — explicitação de conceitos e harmonização de procedimentos.* — Os pontos 4.1.20 a 4.1.28 das conclusões e os pontos 4.2.1 a 4.2.5 das recomendações referem-se ao desempenho de competências de controlo por parte das entidades gestoras sectoriais e nacionais podendo reter-se os seguintes comentários: falta de regulamentação do controlo de 1.º nível para aplicação uniforme pelos IS; insuficiência do controlo do 1.º nível e papel de «substituição» da IGF; insuficiência do controlo físico e financeiro e inexistência do controlo técnico; falta de definições de padrões mínimos de controlo no âmbito financeiro, físico e técnico; inexistência de análise dos […].

Ainda no âmbito da articulação entre a IGF e a DGDR importa referir, a propósito do comentário constante do ponto 8.2.1 sobre a não coordenação e apreciação mútua das acções a desenvolver, que: a DGDR tem transmitido à IGF, em reuniões de trabalho quais são as áreas em que se prevê maior vulnerabilidade (natureza dos executores e dos projectos) e analisa todos os relatórios que lhe são transmitidos pela IGF, promovendo a adopção das medidas que se justificam:

A eventual *regulamentação uniforme* nesta matéria, para além dos procedimentos de gestão já estipulados no «Manual de Procedimentos», parece-nos francamente desaconselhável pelas razões já apontadas de diferenças na natureza e número de entidades executoras com que cada interlocutor sectorial tem que lidar. O controlo de 1.º nível a ser desempenhado pelas entidades gestoras implica sobretudo um conhecimento profundo das entidades executoras e dos seus próprios procedimentos de gestão. Este objectivo é prosseguido pelo estabelecimento de relações de proximidade, envolvendo contactos frequentes mas inseridos no normal funcionamento das instituições de forma a não perturbarem esse funcionamento. A falta de evidências destas acções sublinha no ponto 4.1.22 e objecto da recomendação 4.2.3 decorre também da natureza destes contactos que têm sido decisivos na gestão do sistema.

O trabalho desenvolvido junto dos três executores da rodovia e ferrovia, com larga experiência na matéria e procedimentos próprios largamente testados e consolidados, beneficia de uma equipa técnica que há muitos anos acompanha os investimentos dessas entidades e onde naturalmente a experiência adquirida tem importância decisiva. As quatro administrações portuárias apoiadas pelo FC são, também elas, entidades com características muito próprias e o acompanhamento efectuado pela estrutura de apoio do inspector sectorial insere-se num conjunto de competências bem definidas mas cujas acções não faria sentido pretender generalizar a outras entidades.

Em qualquer destes casos nos parece desadequado atribuir funções de «controlo técnico» ao tipo de estruturas instaladas junto das entidades de gestão sectoriais. Essas estruturas têm condições de fazer um acompanhamento físico e financeiro dos trabalhos e poderão, quando se justifique, levantar questões de natureza técnica mas os próprios executores deverão dispor de recursos muito mais habilitados para fazer esse controlo. Isto não impede que as tutelas envolvidas não adoptem as medidas que considerem justificadas para reforçar esses meios, como aconteceu recentemente com o despacho do MEPAT que atribui ao LNEC competências de acompanhamento das obras de maior dimensão.

No que se refere aos executores do ambiente estamos perante uma situação muito diversificada, incluindo executores da administração central, da administração local e empresas públicas ou entidades equiparadas. O modelo de acompanhamento destas entidades tem que ser obviamente diferente. Embora as entidades da administração central […] organismos especializados. Outro tipo de insuficiências referidas nomeadamente a nível do controlo global da execução das empreitadas justificam uma revisão dos procedimentos de gestão com vista à satisfação desse objectivo que aliás se prende com preocupações importantes de controlo de custos e cumprimento das relações contratuais estabelecidas:

A justificação para a não evidenciação das acções de controlo efectuadas também já foi referida mas procurar-se-á contrariar esse tendência, passando a registar as acções de acompanhamento e controlo efectuadas pelos órgãos de gestão;

O nível de controlo relativamente ao investimento aprovado, parece-nos menos relevante do que uma cobertura satisfatória das entidades executoras, já que a necessária adopção de medidas correctivas se faz a esse nível. A cobertura no sector dos transportes, incluindo os portos, é total, no sector do ambiente pelas razões apontadas, não é exaustiva, mas tem constituído preocupação da DGDR atender às situações com indícios de maior vulnerabilidade. Outra questão importante para aferir determinados procedimentos é o grau de avanço dos investimentos que, como se sabe, tem maior atraso no ambiente;

As insuficiências da estrutura organizacional das entidades de controlo não nos merecem comentários se aplicadas às entidades específicas de controlo. Se estão em causa as competências de controlo das entidades de gestão remetemos para a argumentação dos pontos anteriores, nomeadamente no que se refere ao respeito pela segregação de funções. Num quadro normal de escassez de recursos, comum à maioria das actividades de gestão, a preocupação fundamental reside na capacidade de prossecução dos objectivos que decorre não só da dimensão dos recursos mas sobretudo da sua optimização e passa por opções próprias de cada sistema.

As *recomendações* sobre esta matéria, pontos *4.2.1 a 4.2.5* suscitam-nos assim os seguintes comentários:

A regulamentação do controlo físico e financeiro, para além do estipulado no quadro legal vigente, tem vindo a ser objecto de análise entre as entidades de gestão e de controlo, podendo vir a ser revista no enquadramento legal do novo período de programação. Trata-se porém de matéria que deve ter em conta a diversidade de situações existentes e o princípio de segregação de funções, havendo que deixar a necessária margem às opções de gestão. Mais do que estabelecer regras generalizadas com grande detalhe há que manter um diálogo permanente entre as entidades envolvidas e aferir a eficácia dos procedimentos instalados em função dos resultados obtidos. Veja-se documento relativo à reunião com a IGF em 4 de Dezembro de 1998;

O controlo técnico que ultrapasse o normal acompanhamento físico deve ser efectuado pelas entidades habilitadas para o efeito. As estruturas […] das acções (possivelmente após 1999), considera-se que a maioria dos problemas levantados em termos de acompanhamento e controlo dos investimentos financiados deve ser resolvida com recurso às entidades que integram as respectivas competências na administração pública.

2 — Questões específicas

2.1 — *Balanço da aplicação do Fundo de Coesão.* — Os pontos 4.1.7 a 4.1.13 fazem um balanço da aplicação do Fundo de Coesão, em alguns aspectos complementares das análises que têm sido apresentadas nos relatórios elaborados pela DGDR. Este balanço é desenvolvido no ponto 7 do relato com um detalhe que nos apraz registar. No que se refere ao número de projectos concluídos há uma discrepância com os valores da DGDR já que os valores referidos no ponto 7.12 incluem 44 projectos que se encontram «em situação de saldo» por terem esgotado os pagamentos intermédios (80% do apoio aprovado) mas ainda não executaram a totalidade da despesa. A 31 de Dezembro de 1998 encontravam-se concluídos (com pedido de saldo o relatório final na CE) 54 projectos dos quais apenas 8 estavam a aguardar o pagamento final da CE.

2.2. — *Fluxos da UE para Portugal.* — O ponto 4.1.14 refere uma discrepância entre os dados da DGDR e os da DGT relativos aos montantes anuais de pagamento da CE ilustrada pelo quadro constante do ponto 7.2.4 a p. 4. A conferência de dados entre a DGDR e a DGT é feita na gestão corrente pela conferência de listas de entradas enviadas pela DGT à DGDR.

Após comunicação dos valores apurados pela DGT, conforme informação transmitida pela TC, foi feita uma conferência exaustiva que permitiu chegar às seguintes conclusões:

A diferença nos totais de 1994 deve-se provavelmente a um erro de soma, já que todos os movimentos conferem: admite-se que tenha havido no cálculo do total da DGT uma duplicação de um transporte relativo a Janeiro

(978 6000 contos) e uma aliteração na transcrição do total (a duplicação do referido saldo resultaria num total de 33 907 000 contos e não 33 709).

A diferença no total de 1997, corresponde à contabilização no total da DGT de um pagamento de 212 300 contos comunicado à DGDR em ofício datado de Janeiro de 1998.

A diferença nos totais de 1998 corresponde à não consideração no total da DGT dos 212 3000 contos referidos, à inclusão de pagamentos comunicados à DGDR em Janeiro de 1999 no valor de 1 253 100 contos e ainda 2000 contos relativos a uma acção financiada a 100% pela CE e que não é integrada na gestão global da DGDR. Os restantes valores são coincidentes.

[…].

[…] efectuadas e pagas, objecto de inclusão num formulário de pedido de pagamento em condições idênticas às dos restantes executores. A análise destes fluxos evidencia que os movimentos efectuados são mais restritivos do que a eventual aplicação do sistema de adiantamentos.

Refira-se ainda que a DGDR mantém em aberto a possibilidade de efectuar pagamentos com base em despesa facturada, com contrapartida dos respectivos recibos a curto prazo, sempre que se verifiquem dificuldades de tesouraria nos executores, não sendo porém esta opção acumulável com os adiantamentos constata-se que, mesmo em situações críticas, a opção pelos adiantamentos é mais favorável para os executores.

3 — Comentários às recomendações

Relativamente às recomendações 4.2.1 a 4.2.5 remete-se para os comentários do ponto 1.3 da presente nota. Está a ser ponderada a forma de produzir evidências das acções efectuadas e melhorar os mecanismos de *feedback* relativamente às medidas adoptadas.

Relativamente à recomendação 4.2.6 remete-se para o ponto 2.2 e consideram-se positivas as sugestões apresentadas quanto à apresentação da informação por parte da DGT, também serão introduzidos novos procedimentos de consolidação por parte da DGDR (encerramento anual).

Relativamente às recomendações 4.2.7 a 4.2.8 remete-se para os comentários do ponto 1.2.

Relativamente à recomendação 4.2.9 remete-se para o ponto 2.3.

Relativamente à recomendação 4.2.10 — sugestão de inclusão do código de projecto no carimbo — será objecto de ponderação em articulação com os IS.

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional, 3 de Maio de 1999. — *(Assinatura ilegível.)*

Ao Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1050-189 Lisboa.

ASSUNTO. — Fluxos financeiros oriundos da UE — Síntese da execução global a incluir no relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997.

Analisado o conteúdo do relatório sobre os fluxos financeiros oriundos da UE, remetido a este Departamento através do vosso ofício n.º 35/99-SA III.1, e com base na informação prestada de que os elementos fornecidos pela DAFSE só serviram de fonte para o quadro 1, no que diz respeito à transferência de verbas, apraz-me referir o seguinte:

De acordo com os dados disponíveis neste Departamento, e oportunamente disponibilizados o valor remetido à transferência FSE efectuada no ano de 1998 e de 142 840,5 milhões de escudos e não 143 355,8 milhões de escudos, conforme consta do referido quadro.

Refira-se ainda que o valor apurado pela DAFSE, foi confirmado na sequência do contacto telefónico estabelecido com um responsável dessa instituição.

Com os melhores cumprimentos.

Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu, 16 de Junho de 1999. — O Director de Serviços, por delegação, *J. A. Gravino Gaspar.*

Para o Tribunal de Contas ao cuidado do Sr. Dr. Rui Águas:

ASSUNTO. — Fluxos financeiros oriundos da UE — Síntese de execução global a incluir no relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997.

Em aditamento ao nosso ofício n.º 3236, de 16 de Junho de 1999, sobre o assunto em epígrafe e no que concerne à ligeira divergência apurada quando se cruzam os dados das «Tranferências da UE 1997», fornecidos pelo DAFSE com os facultados pela DGT — Direcção-Geral do Tesouro, informa-se de que a mesma emergirá, eventualmente, de datas de registo diferenciadas, quando em período de fecho de exercício.

Com os melhores cumprimentos.

Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu, 17 de Junho de 1999. — A Subdirectora-Geral, *Maria João Lourenço.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Fluxos financeiros oriundos da EU — Síntese de execução global a incluir no relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 — Contraditório.

Sobre o assunto em epígrafe e para efeitos de alegação aos factos constantes do documento enviado a coberto do ofício em referência, apresentamos os seguintes esclarecimentos, relativos aos pontos 11.3 e 11.6 das conclusões:

I — *Ponto 11.3 (cruzamento de informação).* — O Instituto confirma o montante de 62 252,3 milhões de contos, relativo a transferências efectuadas pela Comunidade, no âmbito dos programas do QCA II do FEOGA — Orientação.

Quanto ao montante indicado pela Direcção-Geral do Tesouro, que é superior àquele que foi apresentado pelo IFADAP, a diferença poderá ser eventualmente explicada pelo efeito conjugado de duas situações: a inclusão pela DGT de verbas comunitárias transferidas para o IFADAP, relativas a outros programas extra QCA (originárias igualmente do FEOGA — Orientação) e, por outro lado, pelo tratamento contabilístico dado pelo IFADAP às verbas recebidas em Janeiro (especialização de exercícios) que são afectadas aos exercícios anteriores.

No que concerne às verbas recebidas do IFOP, a diferença verificada entre os valores indicados pelas três entidades envolvidas (DGT/DGPA/IFADAP) é também consequência do procedimento contabilístico seguido no registo das verbas transferidas em Janeiro, conforme conciliação de valores em nota anexa.

II — *Ponto 11.10 (Execução financeira pública comunitária acumulada).* — Sobre este tópico queremos deixar expresso que a capacidade de intervenção do IFADAP está muito condicionada pela iniciativa e capacidade de realização de investimentos dos promotores e titulares dos projectos, dado que o pagamento dos incentivos financeiros é feito à medida da comprovação dos investimentos realizados. Pode-se contudo afirmar que neste momento as verbas do actual QCA estão comprometidas na sua quase totalidade.

Com os melhores cumprimentos.

IFADAP — Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, 18 de Junho de 1999. — O Conselho de Administração: *(Assinaturas ilegíveis.)*

Transferências da Comunidade (QCA II)
Verbas do IFOP — 1997

	(Em milhões de contos)
Continente	5 596,9
Região Autónoma da Madeira	501,1
Região Autónoma dos Açores	496,8
Total do IFADAP	6 594,8
PO Plurifundos da Região Autónoma da Madeira	(*a*) 124,4
Total da DGPA	6 719,2
PO Plurifundos da Região Autónoma dos Açores	(*b*) 295,4
Iniciativas Comunitárias Pesca	(*c*) (828,9)
Total da DGT	6 185,7

(*a*) Verba recebida pelo IFADAP em 8 de Janeiro de 1997.
(*b*) Idem em 24 de Janeiro de 1997.
(*c*) Idem em 22 de Janeiro de 1997.

(Assinaturas ilegíveis.)

Para o Tribunal de Contas, ao cuidado do Sr. Dr. Jorge Moreno Trindade, do DEPE/DP:

ASSUNTO. — Fluxos financeiros oriundos da UE — Síntese de execução global a incluir no relatório e parecer sobre a CGE de 1997.

Em resposta ao vosso ofício n.º 7409, de 9 de Junho próximo passado, sugere-se que o texto das conclusões seja alterado da seguinte forma:

Ponto 11.9, último parágrafo — «No IFOP, a taxa de aprovações da IC 'Pesca' é manifestamente baixa (11 %) o que se fica a dever ao facto desta iniciativa só ter sido implementada a partir de 1996 (vide ponto 6.1)»;

Ponto 11.10, último parágrafo — «Relativamente ao IFOP, a baixa taxa de execução acumulada que apresenta face ao programado até 1997 explica-se quer por algumas dificuldades verificadas no arranque dos programas quer pelas especificidades do próprio sector da pesca, que condicionam o ritmo de execução dos projectos (vide ponto 6.2)».

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral das Pescas e Agricultura, 17 de Junho de 1999. — O Director-Geral, *Eurico Monteiro.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Parecer a incluir na Conta Geral do Estado — Fluxos financeiros oriundos da UE.

No seguimento do ofício n.º 7411, de 9 de Junho de 1999, enviado por VV. Ex.as, junto envio cópia da informação elaborada por esta Direcção-Geral sobre o assunto em referência.

Com os melhores cumprimentos.

Direcção-Geral do Tesouro, 15 de Junho de 1999. — A Directora-Geral, *Maria dos Anjos Nunes Capote.*



ASSUNTO. — Fluxos financeiros oriundos da UE — Síntese de execução global a incluir no relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 — Contraditório.

No seguimento do proposto no ofício n.º 7411 da Direcção-Geral do Tribunal de Contas, de 9 de Junho de 1999, em anexo, relativo ao assunto mencionado em epígrafe e após análise ao relatório em questão, parece não haver qualquer comentário a fazer relativamente à generalidade dos factos constantes no refeito documento, salientando-se no entanto apenas o seguinte:

> As divergências dos montantes apresentados no quadro 2, p. 7, podem ser justificadas pelo facto de se terem verificado algumas transferências nos finais dos meses de Dezembro de 1996 e 1997, as quais foram apenas comunicadas aos respectivos organismos interlocutores nacionais nos princípios dos anos seguintes e por essa razão terem sido consideradas em anos diferentes por parte das diversas entidades intervenientes.

À consideração superior.

DTCE/DCT/NCC, 15 de Junho de 1999. — O Técnico Superior, *(Assinatura ilegível.)*

XIII — Segurança social

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social.
Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.
Comissão Nacional do Rendimento Mínimo.

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 — Conta da segurança social de 1997.

Em referência ao ofício n.º 7329, de 4 de Junho de 1999, sobre o assunto em título, foi analisado o conteúdo do parecer remetido considerando-se de referir o seguinte:

1 — Tal como já houve oportunidade de referir, muitas das questões suscitadas resultam, na generalidade, do suporte legal dos procedimentos técnicos adoptados na segurança social ser considerado desajustado, face ao quadro normativo existente para o Orçamento do Estado.

2 — Da publicação do despacho n.º 1208/97, de 10 de Março, que certamente conduzirá a uma nova Lei de Enquadramento Orçamental, poderá resultar que algumas das especificidades do sector possam ser consideradas naquela lei, tornando o quadro normativo mais consentâneo com a realidade.

3 — Por outro lado, constatou-se que a aplicação directa do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP) não era possível, pelo que este Instituto tem mantido contactos com as entidades competentes do Ministério das Finanças, com vista a equacionar as dificuldades e deficiências encontradas. Neste contexto, tendo em consideração as modificações que importa introduzir no quadro normativo vigente, está a funcionar um grupo de trabalho com vista à adaptação do plano de contas em vigor, tal como é preconizado o artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro (aprovação do POCP).

4 — *(Sobre o ponto 3 do parecer)* — quanto à recomendação do TC quanto ao rendimento de aplicações financeiras do FEFSS em matéria de isenção fiscal, considera-se igualmente que por uma questão de paralelismo, também as aplicações financeiras efectuadas pelo IGFSS (e não só dos fundos de capitalização geridos pelo IGFSS) deveriam ser isentos de IRC — na realidade o Código do IRC estabelece isenção fiscal para a segurança social, apesar do estatuto dos benefícios fiscais não contemplar tal isenção.

5 — *(Sobre os pontos 6 e 30 do parecer)* — o saldo inscrito corresponde ao valor a transferir para o FEFSS, correspondente a parte do saldo acumulado de execução orçamental da segurança social, em 1996 e anos anteriores, tal como determina o despacho conjunto n.º 126/97, de 23 de Junho. Assim, foi inscrita uma dotação de 100 milhões de contos e não o saldo da CEO de 1996.

6 — *(Sobre o ponto 7 do parecer)* — na sequência de recomendação do TC, na CSS/96 foi dado um tratamento especial às caixas não articuladas com o IGFSS, já que não são financiadas pelo orçamento da segurança social.

Todavia, entendeu-se que, de futuro, aquelas instituições não deveriam integrar as demonstrações financeiras da conta da segurança social propriamente dita, por uma questão de coerência entre os diversos mapas, passando as respectivas peças finais a figurar como anexo à CSS.

7 — *(Sobre o ponto 14 do parecer)* — da comparação entre a receita e a despesa, verifica-se que as receitas superam as despesas em 145,1 milhões de contos e não 45,1 milhões de contos, se tivermos em atenção a mesma realidade. Assim, contrariamente ao que afirma o TC aquele valor é superior ao de 1996 (75,8 milhões de contos). Esta divergência resulta do facto de o TC excluir da receita o saldo de anos anteriores, quando na despesa está considerada a transferência de 100,0 milhões de contos para o FEFSS, efectuada à custa de saldos acumulados de anos anteriores. Para obtenção deste resultado o contributo essencial vem do Regime Geral de Segurança Social, que apresenta, em 1997, um saldo positivo de 168,1 milhões de contos.

8 — *(Sobre o ponto 23 do parecer)* — quanto à recomendação do TC no sentido de considerar o RESSAA como um regime não contributivo, entende-se salientar que o n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 401/86, de 2 de Dezembro, estabelece que os encargos do RESSAA serão suportados pelo Orçamento do Estado e pelo orçamento da segurança social em termos a acordar. O actual Governo acordou em que, pelo menos, 80% seriam suportados pelo OE, tendo sido esta a base das transferências a efectuar para o OSS.

9 — *(Sobre o ponto 29 do parecer)* — em conformidade com o despacho de 29 de Julho de 1997 do Sr. Ministro da Solidariedade e Segurança Social, todas as despesas inerentes ao Rendimento Mínimo Garantido (RMG) deverão ser imputadas à respectiva dotação, quer o encargo com a prestação em si, quer os que se relacionam com os programas de inserção e bem assim os encargos administrativos gerais, recursos humanos e meios materiais necessários à prossecução da medida. Apesar de o mesmo despacho estabelecer uma certa distribuição da dotação, consoante as finalidades, dando-se preponderância à prestação pecuniária (75 %) e aos programas de inserção (18 %), houve um empenhamento para uma correcta aplicação da medida a nível nacional, de tal forma que aqueles indicadores poderiam ser alterados nomeadamente por revisão da parcela afecta, em princípio, a encargos administrativos (7 %).

Neste sentido, o IGFSS deu orientações específicas às instituições de segurança social para uma correcta imputação dos encargos afectos a esta medida, que foram cumpridas, pelo que a recomendação feita pelo TC já foi observada.

10 — *(Sobre o ponto 30 do parecer)* — a análise do financiamento dos regimes correspondente à situação verificada em cada exercício, inte-

grando-se nesta análise, como saldo transitado, apenas, a parcela correspondente à execução orçamental do ano.

10.1 — Quanto ao saldo de 3,1 milhões de contos do RMG, verificado em 1996, o mesmo está relevado no balanço como uma responsabilidade, na conta «Credores por financiamentos e comparticipações», cuja discriminação consta do respectivo relatório da CSS/96.

Esta conta, em 1997, regista uma responsabilidade de 18,6 milhões de contos, do RMG, em resultado do saldo de 1996, de 3,1 milhões de contos a que foi acrescentado o saldo gerado no ano, de 15,5 milhões de contos.

10.2 — Em 1996, o saldo final do regime geral (RG) após a dedução de outras responsabilidades, foi efectivamente de 60,3 milhões de contos. No entanto, na análise do mesmo RG em 1997, consideraram-se 100 milhões de contos, como saldo inicial, por ser esse o valor da transferência para o FEFSS, de acordo com o despacho conjunto já referido no ponto 5. Daqui se infere que o saldo do Regime Geral de Segurança Social, no ano de 1997, foi de 168,1 milhões de contos.

Com os melhores cumprimentos.

Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social, 21 de Junho de 1999. — O Presidente do Conselho Directivo, *Francisco Rodrigues Cal.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Comentários ao parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 — Conta da segurança social de 1997.

Recebemos e analisamos com atenção o extracto do «Parecer sobre a Conta Geral do Estado» de 1997 no qual são feitas diversas menções específicas ao Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS). Não obstante a presente equipa dirigente ter assumido funções em finais de 1998, algumas reflexões feitas mantêm-se actuais e sobre elas gostaríamos de tecer os seguintes comentários.

É um facto irrefutável que o FEFSS se mantém numa situação discriminatória face aos fundos privados de pensões no que concerne ao tratamento fiscal dos seus rendimentos. Mas, além de isso conduzir a rendimentos reais actualmente muito próximos de valores negativos, a própria escolha das alternativas de investimento é enviezada pela penalização fiscal dos títulos com maiores valores nominais de taxa de juro e, consequentemente, a uma análise muito mais complexa dessas alternativas.

Partilhamos com o emissor deste parecer a defesa de uma isenção fiscal nesta matéria, considerando a optimização das atribuições do FEFSS, nomeadamente, a estabilização financeira do sistema e a capitalização do património que lhe é afecto.

A actual equipa dirigente está a elaborar um documento de preparação da autorização de isenção fiscal em sede do próximo Orçamento do Estado.

Outro ponto que nos merece também comentário especial prende-se exactamente com a necessidade de separação entre aquilo que são imóveis para instalação de serviços e imóveis de investimento ou de rendimento.

Estando prevista na composição do activo do FEFSS a possibilidade de aplicações financeiras em imóveis, é incompatível com o objectivo do FEFSS a actual inflexibilidade na tomada destas decisões. As limitações de ordem técnica (pareceres, prazos, etc.) e a aplicação às propostas de investimento em imóveis das competências de autorização relativas às aquisições de imóveis destinados à instalação de serviços, impossibilitam o FEFSS de conseguir uma gestão adequada destes investimentos.

Também a proposta da actual equipa dirigente sobre o novo estatuto da entidade gestora do FEFSS vai no sentido da libertação das decisões nesta matéria daquele tipo de constrangimentos, atribuindo competência ao seu órgão de gestão dentro dos limites que lhe estão delegados.

Serve a presente para partilhar as reflexões feitas nestas matérias e, ao mesmo tempo, solicitar a cooperação do Tribunal de Contas, dentro do seu âmbito de influência, para levar a bom termo as propostas do FEFSS relacionadas com estes desideratos.

Sem mais, apresentamos a V. Ex.ª os nossos melhores cumprimentos.

Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, 14 de Junho de 1999. — Pela Equipa Dirigente, o Vice-Presidente, *António Henrique da Silva Cruz.*

Ex.mo Sr. Director-Geral do Tribunal de Contas, Avenida de Barbosa du Bocage, 61, 1050-189 Lisboa:

ASSUNTO. — Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997 — Rendimento Mínimo Garantido.

Na sequência do solicitado através do ofício de VV. Ex.as com o n.º 7333, de 7 de Junho de 1999, vimos por este meio remeter alguns comentários a propósito do referido parecer no que respeita ao Rendimento Mínimo Garantido, ponto 11.3.4.2.6.

1 — O Rendimento Mínimo Garantido é uma medida que cria, em simultâneo, uma prestação de segurança social e um programa de inserção. É uma medida socialmente necessária, como o atesta a sua implantação generalizada na União Europeia e o facto de em 1992 ter sido aprovada uma recomendação aos Estados membros no sentido de criarem dispositivos globais e coerentes de luta contra a exclusão, reconhecendo o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana. Mas é, também, uma medida de aplicação complexa, devendo ser lançada com grandes cuidados. Por isso se entendeu dever haver em Portugal um ano de experimentação, visando o teste de vários aspectos do dispositivo, sendo que, aquilo a que no parecer se chama de «indícios de critérios divergentes», são sobretudo uma natural abertura ao desenvolvimento de experiências diversas, antes ainda da regulamentação da lei. Tal período experimental decorreu de 1 de Julho de 1996 a 1 de Julho de 1997.

2 — O período a que se refere o parecer, corresponde pois, a duas fases distintas da implantação da medida. O 1.º semestre reporta-se, ainda, à fase piloto, em que decorriam projectos experimentais de acção social no âmbito do Rendimento Mínimo Garantido, da iniciativa de entidades locais. O 2.º semestre reporta-se ao início da aplicação generalizada em todo o território nacional, com as especificidades daí decorrentes.

No planeamento adoptado, o ano de 1996 foi o da concepção e da primeira experiência. Os anos de 1997 e 1998 foram os da avaliação da experiência, da generalização e da grande prioridade à criação do dispositivo administrativo de suporte da prestação de rendimento mínimo e da melhoria das condições colaterais para promover a inserção social dos beneficiários, nas múltiplas carências que revelam. Os anos de 1999 e 2000 são os anos da consolidação do RMG nas suas duas vertentes, podendo dizer-se que cinco anos de experiência, serão o mínimo necessário para poder considerar-se que se completa o ciclo de instalação e se entrou numa situação de rotina e estabilidade.

3 — A adesão da sociedade civil às parcerias constituídas pela CLAs fica demonstrada por terem surgido 220 projectos-piloto, envolvendo 2180 entidades e por ter sido possível, logo em Julho de 1997 dotar todo o país com 321 CLA, envolvendo 5522 parceiros (com uma distribuição dos parceiros não obrigatórios, como segue: 289 câmaras municipais, 1695 juntas de freguesia, 810 IPSS, 264 misericórdias, 17 mutualidades, 525 associações sindicais, 81 associações empresariais e 557 outras entidades).

4 — Por outro lado, tornou-se evidente a necessidade de reforçar a estrutura dos serviços da segurança social, por forma a poderem responder aos novos desafios que lhes eram colocados.

5 — Entendeu-se ainda, que deveriam ser criados desde logo mecanismos excepcionais de acompanhamento e avaliação da execução da medida. Foi promovida uma reflexão internacional sobre o tema, que culminou num seminário europeu (27 e 28 de Setembro de 1996) e de que resultou uma obra de referência sobre os dispositivos de rendimento mínimo na Europa (Guibentif, P.; Vouget, D. *As Políticas do Rendimento Mínimo na União Europeia*). A CNRM criou uma subcomissão permanente de acompanhamento e avaliação, cujo relatório foi aprovado por unanimidade em 24 de Abril de 1998. Os projectos-piloto experimentais foram avaliados por uma entidade independente e os resultados dessa avaliação foram tornados públicos na obra *Rendimento Mínimo Garantido — Avaliação da Fase Experimental* (CIES, 1998). Mensalmente a CNRM faz o acompanhamento da evolução da medida.

6 — A consciência dos desafios que o RMG comporta não apenas para os serviços públicos envolvidos, a quem se pede uma atitude de participação renovada, mas de igual modo para as comunidades através das suas instituições autárquicas ou particulares de solidariedade, tem levado à sucessiva adopção de medidas em que, incrementalmente, se visa corrigir eventuais disfuncionamentos detectados e a eliminação das inevitáveis dificuldades e o reforço das respostas e instrumentos de inserção disponíveis.

Recorde-se a este propósito que a própria composição da Comissão Nacional do Rendimento Mínimo (Ministério do Trabalho e da Solidariedade, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, Secretária de Estado da Habitação, Alta Comissária para a Promoção da Igualdade e Família, Alto Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas, Governo Regional dos Açores, Governo Regional da Madeira, Associação Nacional dos Municípios Portugueses, Associação Nacional de Freguesias, União das Instituições Particulares de Solidariedade Social, União das Misericórdias Portuguesas, União das Mutualidades Portuguesas, CGTP, UGT, CAP, CIP, CCP), pela sua diversidade e riqueza, representa o melhor enquadramento e demonstração da capacidade de produzir respostas e soluções amplamente consensualizadas. Bastará referir aliás, que os documentos e posições mais relevantes resultando da actividade da CNRM, foram invariavelmente aprovados e adoptados por unanimidade.

7 — O TC realizou, por sua vez, um trabalho de campo referido neste parecer, mas cujo conteúdo esta CNRM desconhece, por nunca lhe ter sido enviado, nem ser, tanto quanto é do nosso conhecimento, público. Os comentários que a seguir se expendem reportam-se, pois, às «ilações» e «indícios» que desse trabalho e da auditoria em curso o TC entendeu retirar, sem que sejam por nós conhecidos os elementos que, num ou noutro caso, os possam eventualmente fundamentar. No melhor espírito de colaboração, desde sempre reafirmado na relação com o trabalho que o TC vem desenvolvendo, vimos, no entanto, comentar essas ilações, que consideramos instrumentos úteis à prossecução do trabalho de acompanhamento da medida e à vigilância crítica que sobre ela temos procurado ter permanentemente, ainda que nos pareça que nem sempre o TC terá compreendido inteiramente o espírito da medida, a fase do seu desenvolvimento à data do parecer e a complexidade da sua execução pelas várias

entidades envolvidas. Aproveitamos para requerer, nesta ocasião, ao TC, o envio do relatório do trabalho de campo efectuado.

8 — No que se reporta às observações sobre os meios humanos, não houve qualquer desvio, mas sim a resposta de grande profissionalismo dos serviços, apesar das condições precárias em que os encontrámos mesmo antes da dotação de novas capacidades que tal como o próprio parecer sublinha, sofreram um extraordinário reforço, ímpar aliás, no sistema de segurança social. Esforço esse que terá sido acompanhado nas mais diversas entidades, reforçando a operacionalidade de serviços públicos de carácter social e o voluntariado nos milhares de instituições que colaboram na execução da medida.

9 — No que se refere às variações detectadas ao nível dos indicadores de execução física, elas ficam a dever-se, em primeiro lugar, ao facto de que, antes da criação desta medida não havia dados fiáveis sobre a distribuição territorial da extrema pobreza em Portugal, pelo que as próprias estimativas dos projectos apresentados pecaram, uma vezes por excesso e outras por defeito. O RMG é, aliás, um revelador reconhecido das reais situações de grande carência no País. Por outro lado, em fase experimental, os ritmos de implantação da medida no território nacional são marcados naturalmente pela própria densidade de projectos-piloto que em cada região foram desenvolvidos, fruto das capacidades e das dinâmicas locais.

10 — Quanto à divulgação do RMG junto dos potenciais destinatários, há que distinguir duas fases. Durante os projectos-piloto, entendemos não fazer divulgação nacional, para não gerar falsas expectativas a pessoas extremamente carentes e residentes em zonas não abrangidas. Após 1 de Julho de 1997 a divulgação foi de uma enorme intensidade, cabendo aqui recordar não apenas as acções de informação directas através dos grandes meios de comunicação social, dos meios tradicionais de divulgação, mas também a mobilização de câmaras municipais, juntas de freguesia e IPSS em todo o País, num esforço conjugado e centralmente estimulado, no sentido, quer de tornar disponível o acesso ao RMG, quer de promover a sua dispersão informativa junto das famílias particularmente fragilizadas. Foram ainda desenvolvidas, localizadamente, campanhas específicas, para grupos determinados, em parceria com entidades directamente relacionadas com cada uma das áreas de vulnerabilidade.

Naturalmente que, tratando-se de famílias cujos processos de exclusão são em muitas circunstâncias de grande profundidade, o acesso à informação é em si próprio limitado e factor de exclusão, pelo que a acessibilidade ao RMG é em última análise um processo contínuo e uma preocupação permanente. Não podemos aliás, a este propósito, deixar de salientar a «invisibilidade» a que se encontravam sujeitas muitas destas famílias, e que só o RMG veio permitir contrariar e combater.

11 — Quanto aos acordos de inserção assinados, tem havido uma preocupação constante em atingir os melhores níveis possíveis de inserção, sabendo-se que, em todos os dispositivos congéneres, esta é uma área problemática, particularmente sensível e onde quanto mais graves forem as carências, mais lentos e difíceis os resultados. Os beneficiários do RMG, na sua maioria sofreram processos complexos de exclusão e a sua reinserção social não é compatível com ambições meramente contabilísticas de curto prazo, antes exige um esforço permanente de reconstrução de capacidades individuais, e mesmo de capacidade da comunidade e dos serviços públicos para se dirigirem a esta franja de beneficiários que, no passado, efectivamente, deixavam à margem.

No fim do ano de 1997, pese embora a grande sobrecarga sobre a prestação, decorrente de, até Dezembro de 1997 terem entrado 149 596 requerimentos, 17 % das famílias que já recebiam a prestação eram abrangidas por um acordo de inserção, sendo de salientar que tal incluía 3513 crianças regressadas à escolaridade obrigatória. Para que se perceba melhor o processo evolutivo que tem vindo a ser vivido, bastará dizer que no final de 1998 eram já mais de 40 % as famílias abrangidas por acordos de inserção e cerca de 11 000 as crianças regressadas à escola. No entanto, o trabalho de inserção social precisa de ser continuamente melhorado. Falamos aqui da reconstrução de percursos de vida extremamente fragilizados e em que a assumpção de compromissos representa por si só um esforço de enorme amplitude e impacto para as famílias, que por isso mesmo exige firmeza e rigor, mas de igual modo uma enorme ponderação, assim como de uma área de actuação infelizmente pouco desenvolvida entre nós, no passado. Pelo que aguardamos com profundo interesse os contributos que as recomendações do TC possam constituir para melhorar este campo tão difícil de actuação.

12 — A diferença referida entre a execução financeira e as estimativas iniciais deve-se a dois factores. Por um lado, houve, tal como em 1996, uma prudente sobreestimação das despesas previstas, por forma a garantir que não haveria, por esta via, bloqueios ao pleno desenvolvimento da medida. Acresce que, os saldos apurados têm transitado para os anos seguintes. Por outro lado, o grande afluxo de processos e as compreensíveis dificuldades iniciais nos prazos de apreciação, implicaram a consequente deslocação do momento em que ocorreram os impactos financeiros, reflectindo-se no exercício seguinte.

Quanto aos 5 % e 22 % afectos respectivamente, ao apoio administrativo às CLA e aos programas de inserção, constituíam-se como limites de utilização máxima. Quanto ao apoio às CLA, a sua não utilização integral ficou a dever-se ao facto de que os recursos localmente disponibilizados pelos parceiros (públicos e particulares) se revelaram suficientes para as exigências do momento, num saudável exercício de parceria. Quanto à inserção, recorde-se que o artigo 11.º, n.os 2 e 3, da Lei n.º 19-A/96 estipula a responsabilidade sectorial pela garantia desses apoios, como tem vindo naturalmente a acontecer, quer com o concurso de verbas co-financiadas pelos fundos estruturais, quer no âmbito dos diversos programas nacionais mobilizados por cada ministério. As verbas específicas do RMG são utilizadas apenas subsidiariamente, complementam zonas não cobertas por outros dispositivos existentes e permitem a criação de novas medidas de inserção específicas, a exemplo do FAINA, constituído em 26 de Novembro de 1997.

No que se refere ao financiamento dos encargos do RMG, o sistema implantado procura exactamente assegurar a cobertura dos custos relevantes através das verbas próprias do RMG, com uma desagregação detalhada de custos que têm inclusivamente determinado a imputação das cargas administrativas pertinentes.

Parece-nos assim destituída de qualquer fundamento a preocupação manifestada no parecer, quanto à possibilidade de haver financiamentos de prestações do RMG por receitas do regime geral da segurança social.

13 — As questões expressas sobre aspectos gerais de funcionamento e controlo são, desde a primeira hora, preocupações desta Comissão Nacional, sendo que, têm vindo a ser tomadas medidas e recomendações visando exactamente um envolvimento de todas as entidades responsáveis, bem como o acentuar de uma perspectiva de enorme rigor, quer na atribuição da prestação (os 40 % de processos indeferidos são por si só, um sinal desta prioridade), quer na adopção de medidas de aperfeiçoamento, correcção e aprofundamento das práticas mais adequadas, quer ainda na contratualização dos compromissos de inserção que fazem parte do Rendimento Mínimo Garantido. Aliás, a Inspecção-Geral do MTS realizou em 1997, sete auditorias a projectos-piloto, na sequência de um protocolo celebrado com a CNRM e foram emitidas nove circulares para orientar os serviços. No entanto, uma vez mais, reafirmamos o interesse em analisar conjuntamente os resultados dos trabalhos já efectuados ou a efectuar pelo TC e em introduzir as melhorias que daí possam derivar, dado que nos move apenas a vontade de constantemente aperfeiçoar o dispositivo de funcionamento do RMG, que é uma prestação muito recente em Portugal e tão complexa de gerir como socialmente necessária.

Com os melhores cumprimentos.

Comissão Nacional do Rendimento Mínimo Garantido, 15 de Junho de 1999. — O Presidente, *Edmundo Martinho.*

Colaboração

Este relatório contou na sua elaboração com a intervenção das seguintes áreas de responsabilidade do Tribunal:

Área I

Domínio. — Despesa global, concessão de apoios, dívida pública, património financeiro, operações de tesouraria, operações de encerramento da Conta e fluxos financeiros entre o OE e o SPE e para a União Europeia:

Conselheiro responsável:

João Pinto Ribeiro.

Coordenação geral:

Leonor Côrte-Real Amaral.

Coordenação técnica:

Luís Queimado e *António Marta.*

Execução técnica:

Alexandre Barbosa, Arabela Correia, Enaltina Vasques, Francisco Moledo, Josefa Henriques, Leonor Monteiro, Luís Filipe Ferreira, Manuel Rodrigues, Margarida Gouveia, Maria Alice Alves, Maria do Rosário Almeida, Maria Fernanda Dias, Maria Gisela O. Dias, Maria Irene Melo, Maria de Lurdes Fernandes, M. Manuela Bonaparte Xavier, Rosa Maria Sequeira e *Rui Manuel Salgueiro.*

Apoio informático:

Margarida Ferreira e *Sandra Veloso.*

Área II

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

Conselheiro responsável:

Manuel Raminhos Alves de Melo.

Coordenação geral:

Maria Augusta Alvito.

Coordenação técnica:

José Manuel Costa e *Luís Filipe Simões.*

Execução técnica:

Ângela Maria Castro, Frederico Hugo Pinto, Manuel João Custódio, Maria Elisa Ribeiro, Maria Fernanda Xavier, Miguel Abrantes e *Natália da Costa Barbosa.*

Apoio informático:

Maria Elisabete Bento.

Área III

Domínio. — PIDDAC e fluxos financeiros da União Europeia:

Conselheiro responsável:

João Alves Cardoso.

Coordenação geral:

Lia Olema Videira Correia.

Coordenação técnica:

Rui Águas Trindade e *Nuno Gil Zibaia da Conceição.*

Execução técnica:

Ana Maria C. Silva, Daniel Seguro Sanches, Humberto José Gomes, João Alexandre Coelho, João Caracol Miguel, Jorge Moreno Trindade, Lídia L. de Deus Brás Teixeira, Luísa Belo Gonçalves, Maria Adelaide Leandro e *Maria Joana M. Lorena de Séves.*

Apoio informático:

Armando C. B. Antunes e *Kátia Lorena M. Nobre.*

Área VII

Domínio. — Conta da segurança social.

Conselheiro responsável:

Manuel Henrique de Freitas Pereira.

Coordenação geral:

António M. Fonseca da Silva.

Coordenação técnica:

José M. Barbeita Pereira.

Execução técnica:

José M. Silva Martins e Maria de Nazaré Leça Ramada, contando ainda com a participação de *Ana Godinho Tavares, Carlos Esteves Ramos, Gaspar Cardoso da Costa, Hermenegildo dos Vultos* e *Maria Angelina Mateus.*

———

Colaboraram ainda na coordenação desde parecer, nas áreas relativas ao capítulo II e parte do capítulo VI:

Maria Helena Rebordão e *Abílio de Matos.*

Apoio informático geral:

Paula Reis e *Pedro Gonçalves.*

Apoio administrativo:

Anabela Gomes e *Luís Vieira.*

Reprografia:

Afonso Rebelo.

DIÁRIO DA REPÚBLICA

Depósito legal n.º 8815/85
ISSN 0870-9963

AVISO

Por ordem superior e para constar, comunica-se que não serão aceites quaisquer originais destinados ao *Diário da República* desde que não tragam aposta a competente ordem de publicação, assinada e autenticada com selo branco.

Os prazos para reclamação de faltas do *Diário da República* são, respectivamente, de 30 dias para o continente e de 60 dias para as Regiões Autónomas e estrangeiro, contados da data da sua publicação.

PREÇO DESTE NÚMERO (IVA INCLUÍDO 5%)

4560$00 — e 22,75

Diário da República Electrónico: **Endereço Internet: http://www.dr.incm.pt**
Correio electrónico: dre @ incm.pt • Linha azul: 808 200 110 • Fax: 21 394 57 50

INCM

IMPRENSA NACIONAL-CASA DA MOEDA, S. A.

LOCAIS DE INSCRIÇÃO DE NOVOS ASSINANTES, VENDA DE PUBLICAÇÕES, IMPRESSOS E ESPÉCIMES NUMISMÁTICOS

- Rua da Escola Politécnica, 135 — 1250-100 Lisboa
  Telef. 21 394 57 00 Fax 21 394 57 50 Metro — Rato
- Rua do Marquês de Sá da Bandeira, 16-A e 16-B — 1050-148 Lisboa
  Telef. 21 353 03 99 Fax 21 353 02 94 Metro — S. Sebastião
- Rua de D. Francisco Manuel de Melo, 5 — 1099-002 Lisboa
  Telef. 21 383 58 00 Fax 21 383 58 34
- Rua de D. Filipa de Vilhena, 12 — 1000-136 Lisboa
  Telef. 21 781 07 00 Fax 21 781 07 95 Metro — Saldanha
- Avenida de Fernão de Magalhães, 486 — 3000-173 Coimbra
  Telef. 23 982 69 02 Fax 23 983 26 30
- Praça de Guilherme Gomes Fernandes, 84 — 4050-294 Porto
  Telefs. 22 205 92 06/22 205 91 66 Fax 22 200 85 79
- Avenida do Engenheiro Duarte Pacheco — 1070-103 Lisboa
  (Centro Comercial das Amoreiras, loja 2112)
  Telef. 21 387 71 07 Fax 21 353 02 94
- Avenida Lusíada — 1500-392 Lisboa
  (Centro Colombo, loja 0.503)
  Telefs. 21 711 11 19/23/24 Fax 21 711 11 21 Metro — C. Militar
- Rua das Portas de Santo Antão, 2-2/A — 1150-268 Lisboa
  Telefs. 21 324 04 07/08 Fax 21 324 04 09 Metro — Rossio
- Loja do Cidadão (Lisboa) Rua de Abranches Ferrão, 10 — 1600-001 Lisboa
  Telef. 21 723 13 70 Fax 21 723 13 71
- Loja do Cidadão (Porto) Avenida de Fernão Magalhães, 1862 — 4350-158 Porto
  Telef. 22 557 19 27 Fax 22 557 19 29

Toda a correspondência, quer oficial, quer relativa a anúncios e a assinaturas do «Diário da República» e do «Diário da Assembleia da República», deve ser dirigida à administração da Imprensa Nacional-Casa da Moeda, S. A., Rua de D. Francisco Manuel de Melo, 5 — 1099-002 Lisboa