



CAPÍTULO II

*Execução do Orçamento da
Receita*



II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

2.1 – Considerações gerais

Prosseguindo a metodologia já encetada em anteriores Pareceres sobre a CGE os serviços do Tribunal procederam ao tratamento e análise da informação remetida pelas Direcções-Gerais do Orçamento (DGO), Alfândegas e Impostos Especiais Sobre o Consumo (DGAIEC), Tesouro (DGT) e Impostos (DGCI), que se consubstanciou em balancetes por entidade (Direcções de Finanças, DGAIEC, Serviços do IVA, DGT e Serviços do Imposto sobre o Rendimento), em tabelas modelo 28 destas mesmas entidades e na Contabilidade do Tesouro, por forma a comparar os valores obtidos com os da CGE.

Apesar das recomendações feitas em anteriores Pareceres, os serviços da DGCI continuaram a não remeter a informação em suporte magnético, defrontando-se mais uma vez os serviços do Tribunal com dificuldades no tratamento dos suportes papel que, por sua vez foram enviados depois de expirados os prazos fixados pelo Tribunal.

Para além das análises referidas e de que se dará conta nos pontos seguintes, procedeu-se ainda à realização de auditorias à DGT, no âmbito da Contabilidade do Tesouro, à DGCI, no âmbito dos reembolsos do IVA e do controlo interno do serviço administrador de IR, e ao controlo interno da Alfândega do Jardim do Tabaco, constando deste capítulo os aspectos que o Tribunal entendeu assumirem particular relevância para o presente Parecer.

Conforme se pode observar pelo que de seguida se descreve, pese embora as recomendações do Tribunal, a Administração Financeira do Estado 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.

2.2 – Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo – DGAIEC

A informação relevada na CGE relativa à DGAIEC, consubstancia os valores da Receita do Estado apurados pelos seus serviços centrais relativamente aos arrecadados e escriturados pelos serviços periféricos dela dependentes, nomeadamente a Direcção das Alfândegas de Lisboa, alfândegas, delegações aduaneiras e postos aduaneiros, que exercem as funções de caixas do Tesouro (31 em 1998), bem como os relativos aos de toda a restante movimentação de fundos por estas efectuados e registados, como sejam os da cobrança de depósitos dos operadores económicos, receitas destinadas a outros organismos e entrega dos valores arrecadados como depósitos nas contas bancárias do Tesouro.

No âmbito deste ponto foram analisados os seguintes elementos:

- ◆ versões finais das tabelas modelo 28 de cada um dos caixas e da DGAIEC, bem como o balancete da DGO relativo a esta entidade;
- ◆ diários da Contabilidade do Tesouro relativos às Caixas - DGA, movimentos escriturais e a estornos e regularizações;



- ◆ extractos das contas de disponibilidades relativas a Bancos - Caixas – DGA;
- ◆ extractos de contas de "Terceiros", designadamente Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação (RASL), DGA - Outros fundos entrados (OFE), Valores recebidos por conta da DGA, Receitas para a Região Autónoma dos Açores (RAA), Receitas para a Região Autónoma da Madeira (RAM), INGA - Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola, Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), CTT - Correios de Portugal, SA, DGA – Reembolsos, extractos das contas de "Receita do Estado" dos caixas da DGA;
- ◆ 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.

Prosseguindo uma prática já verificada em anos anteriores, toda a informação extraída dos elementos anteriormente referidos foi tratada informaticamente, com recurso a uma base de dados própria, dado que a informação remetida ao Tribunal tem passado a ser feita regularmente através de meios informáticos, o que o Tribunal regista com apreço.

Quanto ao tratamento da informação relativa às operações de tesouraria registadas pela DGT, nomeadamente dos movimentos relacionados com os caixas da DGAIEC, os serviços do Tribunal, a partir dos valores registados nos diários anteriormente referidos, apuraram não só os valores relativos aos movimentos escriturados nas contas pelos diversos caixas como também procederam à sua comparação com os valores constantes dos documentos remetidos com as respectivas contas de gerência.



2.2.1 – Modelo de contabilização das receitas orçamentais

De acordo com as disposições legais previstas na sua Lei orgânica, compete à DGAIEC proceder à elaboração da tabela modelo 28 (Receita do Estado por cobrar no início e no fim do ano, liquidada, cobrada, anulada, reembolsada e líquida), designada por “tabela aglutinadora” - agregando a totalidade dos valores contabilizados e comunicados, mensalmente, por todos os serviços com funções de caixa do Tesouro de si dependentes – e seu envio à DGO, também mensalmente, cabendo a sua execução à Direcção de Serviços Financeiros. No final do ano, este serviço procede à elaboração da tabela anual, consolidando os valores das referidas tabelas mensais, e remete-a à DGO. 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 anual 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 de Contas, com a respectiva conta de responsabilidade, um exemplar da tabela anual.

Os serviços do Tribunal procederam ao confronto dos valores da receita cobrada registados nas tabelas com os escriturados nas respectivas contas de responsabilidade de cada um dos caixas.

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.

Em resultado do tratamento da informação contida nos documentos anteriormente referidos, elaborou-se um mapa discriminativo da receita do Estado, por cada caixa da DGAIEC, que seguidamente se apresenta:



Tribunal de Contas

Receita liquidada, cobrada, anulada, por cobrar, reembolsada e líquida

Caixas da DGAIEC – Ano de 1998

Caixas	Saldo em 01/01/98	Est.	Liquidação	Est.	(Receita Bruta)	Est.	Anulações	Est.	Saldo em 31/12/98	Est.	Reembolsos	Est.	Receita Líquida	Est.
(1)	(2)	%	(3)	%	(4)	%	(5)	%	(6=2+3-4-5)	%	(7)	%	(8=4-7)	%
Direcção das Alfândegas de Lisboa	35.938.916\$00	0,07	2.727.573.109\$00	0,23	2.727.573.109\$00	0,24	0\$00	0,00	35.938.916\$00	0,06	1.804.576.294\$00	36,86	922.996.815\$00	0,08
Alfândega do Aeroporto de Lisboa	1.469.814.543\$00	2,99	19.356.078.502\$00	1,64	19.136.098.588\$00	1,66	53.747.099\$00	0,31	1.636.047.357\$00	2,81	1.534.404\$00	0,03	19.134.564.185\$00	1,66
Alfândega de Alcântara-Norte	3.137.473.226\$00	6,39	35.591.195.812\$00	3,01	34.812.881.584\$00	3,01	186.872.406\$00	1,07	3.728.915.048\$00	6,41	115.269\$00	0,00	34.812.766.315\$00	3,03
Alfândega de Alverca	7.078.176.152\$00	14,42	251.666.709.858\$00	21,30	249.967.151.877\$00	21,64	313.989.905\$00	1,80	8.463.744.228\$00	14,55	8.063.740\$00	0,16	249.959.088.137\$00	21,73
Alfândega de Jardim do Tabaco	8.095.198.439\$00	16,49	218.722.410.154\$00	18,51	217.045.613.507\$00	18,79	1.067.439.060\$00	6,12	8.704.556.026\$00	14,96	114.291.955\$00	2,33	216.931.321.552\$00	18,86
Delegação Aduaneira de Cais dos Soldados	0\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00
Alfândega de Xabregas	7.404.302.504\$00	15,08	101.971.191.795\$00	8,63	99.245.984.331\$00	8,59	1.424.719.179\$00	8,17	8.704.790.789\$00	14,96	1.517.943\$00	0,03	99.244.466.388\$00	8,63
Total das caixas da área de Lisboa	27.220.903.780\$00	55,44	630.035.159.230\$00	53,33	622.935.302.997\$00	53,94	3.046.767.649\$00	17,46	31.273.992.364\$00	53,76	1.930.099.605\$00	39,43	621.005.203.392\$00	54,00
Alfândega do Aeroporto do Porto	808.125.307\$00	1,65	11.698.093.680\$00	0,99	11.526.761.456\$00	1,00	23.855.911\$00	0,14	955.601.620\$00	1,64	2.260.308\$00	0,05	11.524.501.148\$00	1,00
Alfândega do Freixo	1.780.656.722\$00	3,63	26.322.969.193\$00	2,23	25.837.614.724\$00	2,24	91.904.108\$00	0,53	2.174.107.083\$00	3,74	6.482.835\$00	0,13	25.831.131.889\$00	2,25
Alfândega de Leixões	8.087.185.029\$00	16,47	310.910.047.270\$00	26,32	304.082.837.870\$00	26,33	6.902.278.139\$00	39,56	8.012.116.290\$00	13,77	62.122.635\$00	1,27	304.020.715.235\$00	26,44
Total das caixas da área do Porto	10.675.967.058\$00	21,74	348.931.110.143\$00	29,53	341.447.214.050\$00	29,56	7.018.038.158\$00	40,22	11.141.824.993\$00	19,15	70.865.778\$00	1,45	341.376.348.272\$00	29,68
Alfândega de Aveiro	1.230.328.237\$00	2,51	31.135.649.909\$00	2,64	30.652.346.002\$00	2,65	438.950.406\$00	2,52	1.274.681.738\$00	2,19	1.918.526\$00	0,04	30.650.427.476\$00	2,67
Delegação Aduaneira da Covilhã	30.563.131\$00	0,06	985.559.778\$00	0,08	327.256.111\$00	0,03	230.162.719\$00	1,32	458.704.079\$00	0,79	0\$00	0,00	327.256.111\$00	0,03
Delegação Aduaneira da Figueira da Foz	152.772.067\$00	0,31	1.385.037.229\$00	0,12	1.352.082.298\$00	0,12	962.309\$00	0,01	184.764.689\$00	0,32	0\$00	0,00	1.352.082.298\$00	0,12
Delegação Aduaneira de Vilar Formoso	34.188.956\$00	0,07	583.040.220\$00	0,05	608.286.466\$00	0,05	0\$00	0,00	8.942.710\$00	0,02	0\$00	0,00	608.286.466\$00	0,05
Alfândega de Braga	428.478.829\$00	0,87	5.791.195.264\$00	0,49	5.649.614.885\$00	0,49	68.163.232\$00	0,39	501.895.976\$00	0,86	389.798\$00	0,01	5.649.225.087\$00	0,49
Delegação Aduaneira de Bragança	11.210.657\$00	0,02	82.299.528\$00	0,01	82.121.128\$00	0,01	0\$00	0,00	11.389.057\$00	0,02	0\$00	0,00	82.121.128\$00	0,01
Delegação Aduaneira de Peso da Régua	46.320.992\$00	0,09	358.852.225\$00	0,03	259.681.649\$00	0,02	13.089.036\$00	0,08	132.402.532\$00	0,23	109.110\$00	0,00	259.572.539\$00	0,02
Alfândega de Faro	371.513.118\$00	0,76	17.003.627.998\$00	1,44	14.892.110.907\$00	1,29	1.414.708.569\$00	8,11	1.068.321.640\$00	1,84	750.379\$00	0,02	14.891.360.528\$00	1,29
Delegação Aduaneira do Aeroporto de Faro	766.675\$00	0,00	70.958.324\$00	0,01	71.465.418\$00	0,01	259.581\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	71.465.418\$00	0,01
Delegação Aduaneira de V. R. St. António	4.740\$00	0,00	185.690.703\$00	0,02	2.231.474\$00	0,00	0\$00	0,00	183.463.969\$00	0,32	0\$00	0,00	2.231.474\$00	0,00
Posto Aduaneiro de Portimão	307.951.350\$00	0,63	267.719.101\$00	0,02	96.274.445\$00	0,01	0\$00	0,00	479.396.006\$00	0,82	0\$00	0,00	96.274.445\$00	0,01
Alfândega de Peniche	4.194.895.885\$00	8,54	14.942.396.400\$00	1,26	10.764.585.471\$00	0,93	4.157.499.080\$00	23,83	4.215.207.734\$00	7,25	6.534.695\$00	0,13	10.758.050.776\$00	0,94
Delegação Aduaneira de Elvas	126.316.562\$00	0,26	1.183.273.608\$00	0,10	1.215.389.670\$00	0,11	627.283\$00	0,00	93.573.217\$00	0,16	0\$00	0,00	1.215.389.670\$00	0,11
Delegação Aduaneira de Portalegre	10.988.006\$00	0,02	78.105.017\$00	0,01	80.190.503\$00	0,01	0\$00	0,00	8.902.520\$00	0,02	0\$00	0,00	80.190.503\$00	0,01
Alfândega de Setúbal	3.948.531.885\$00	8,04	77.637.673.756\$00	6,57	73.915.844.913\$00	6,40	1.039.914.658\$00	5,96	6.630.446.070\$00	11,40	40.125.855\$00	0,82	73.875.719.058\$00	6,42
Delegação Aduaneira de Sines	12.912.597\$00	0,03	47.823.647.049\$00	4,05	47.658.453.435\$00	4,13	0\$00	0,00	178.106.211\$00	0,31	0\$00	0,00	47.658.453.435\$00	4,14
Alfândega de Viana do Castelo	293.156.349\$00	0,60	2.808.213.564\$00	0,24	2.758.747.659\$00	0,24	18.733.379\$00	0,11	323.888.875\$00	0,56	561.237\$00	0,01	2.758.186.422\$00	0,24
Total das restantes caixas do Continente	11.200.900.036\$00	22,81	202.322.939.673\$00	17,12	190.386.682.434\$00	16,48	7.383.070.252\$00	42,31	15.754.087.023\$00	27,08	50.389.600\$00	1,03	190.336.292.834\$00	16,55
Total das caixas do Continente	49.097.770.874\$00	100,00	1.181.289.209.046\$00	99,99	1.154.769.199.481\$00	99,99	17.447.876.059\$00	100,00	58.169.904.380\$00	100,00	2.051.354.983\$00	41,91	1.152.717.844.498\$00	100,23
Alfândega do Funchal	797.364\$00	0,00	79.682.041\$00	0,01	79.539.773\$00	0,01	11.799\$00	0,00	927.833\$00	0,00	0\$00	0,00	79.539.773\$00	0,01
Alfândega de Ponta delgada	24.033\$00	0,00	76.546.473\$00	0,01	76.486.906\$00	0,01	0\$00	0,00	83.600\$00	0,00	11.303\$00	0,00	76.475.603\$00	0,01
Delegação Aduaneira de Angra do Heroísmo	0\$00	0,00	9.197.409\$00	0,00	9.193.449\$00	0,00	0\$00	0,00	3.960\$00	0,00	0\$00	0,00	9.193.449\$00	0,00
Delegação Aduaneira da Horta	0\$00	0,00	4.045.196\$00	0,00	4.045.196\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	4.045.196\$00	0,00
Total das caixas das Regiões Autónomas	821.397\$00	0,00	169.471.119\$00	0,01	169.265.324\$00	0,01	11.799\$00	0,00	1.015.393\$00	0,00	11.303\$00	0,00	169.254.021\$00	0,01
Total das caixas da DGAIEC	49.098.592.271\$00	100,00	1.181.458.680.165\$00	100,00	1.154.938.464.805\$00	100,00	17.447.887.858\$00	100,00	58.170.919.773\$00	100,00	4.895.106.866\$00	100,00	1.150.043.357.939\$00	100,00
Direcção-Geral das Alf. e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC)	0\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	2.843.740.580\$00	58,09	-2.843.740.580\$00	-0,25
Total Geral	49.098.592.271\$00	100,00	1.181.458.680.165\$00	100,00	1.154.938.464.805\$00	100,00	17.447.887.858\$00	100,00	58.170.919.773\$00	100,00	4.895.106.866\$00	100,00	1.150.043.357.939\$00	100,00



Conforme se pode verificar, e à semelhança de anos anteriores, o peso que as alfândegas e delegações aduaneiras de Lisboa e do Porto assume no cômputo global da receita do Estado cobrada, representa 83,5% do total (85,08% em 1997), realçando-se o facto de nesta percentagem se incluir 66,76% (67,9% em 1997) da responsabilidade de apenas três alfândegas – Alverca, Jardim do Tabaco e Leixões.

Saliente-se que a inclusão dos reembolsos na tabela da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo não corresponde ao facto de ela exercer a função de caixa, mas sim porque o montante ali inscrito se deve a reembolsos processados exclusivamente através daquela Direcção-Geral, nomeadamente os de imposto sobre produtos petrolíferos (ISP) aos operadores económicos, respeitantes a isenções previstas no artigo 7º do Decreto-Lei n.º 123/94, de 18 de Maio. De acordo com referências feitas em anteriores Pareceres, a DGAIEC, dando acolhimento às recomendações do Tribunal de Contas, elabora para o efeito uma tabela em que a única coluna preenchida é a do valor daquelas restituições, permitindo assim, de forma clara, evidenciar-se 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 constantes 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 1997 e 1998, desagregado por organismos, que se apresentam nas páginas seguintes.

Do valor total da receita cobrada pela DGAIEC, cerca de 1.155 milhões de contos, é de salientar que 93,09 % desse valor se deveu somente a quatro impostos a saber: imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) (43,22%), imposto sobre o tabaco (IST) (16,23%), imposto automóvel (IA) (17,98%) e imposto sobre o valor acrescentado (IVA) (15,66%).



**Receita do Estado por Classificação Económica
Caixas da DGAIEC – Ano de 1998**

Designação dos Rendimentos	Saldo 01/01/98 Rec. a Cobrar	Est. %	Liquidação	Est. %	Cobrança (Receita Bruta)	Est. %	Anulações	Est. %	Saldo em 31/12/98 rec. a cobrar	Est. %	Reembolsos	Est. %	Receita Líquida	Est. %
RECEITAS CORRENTES:														
Impostos directos	79.500\$00	0,00	6.244.273\$00	0,00	6.323.773\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	6.323.773\$00	0,00
Impostos indirectos	45.921.886.212\$00	93,53	1.137.429.587.451\$00	96,27	1.112.810.585.688\$00	96,35	16.113.233.739\$00	92,35	54.427.654.236\$00	93,57	4.790.176.440\$00	97,86	1.108.020.409.248\$00	96,35
Taxas, multas e outras penalidades	235.697.104\$00	0,48	229.641.672\$00	0,02	230.616.160\$00	0,02	275.093\$00	0,00	234.447.523\$00	0,40	943.336\$00	0,02	229.672.824\$00	0,02
Rendimentos da propriedade	379.593.869\$00	0,77	132.769.477\$00	0,01	84.027.855\$00	0,01	95.711.137\$00	0,55	332.624.354\$00	0,57	1.596.830\$00	0,03	82.431.025\$00	0,01
Transferências	0\$00	0,00	1.793.243.729\$00	0,15	1.793.243.729\$00	0,16	0\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	1.793.243.729\$00	0,16
Venda de bens e serviços correntes	11.353.577\$00	0,02	237.373.187\$00	0,02	232.132.805\$00	0,02	5.823.726\$00	0,03	10.770.233\$00	0,02	747.625\$00	0,02	231.385.180\$00	0,02
Somam as "Receitas Correntes"	46.548.610.262\$00	94,81	1.139.828.859.789\$00	96,48	1.115.156.930.010\$00	96,56	16.215.043.695\$00	92,93	55.005.496.346\$00	94,56	4.793.464.231\$00	97,92	1.110.363.465.779\$00	96,55
RECEITAS DE CAPITAL:														
Venda de bens de investimento	0\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00
Transferências	161.519\$00	0,00	90.164.125\$00	0,01	90.100.444\$00	0,01	69.209\$00	0,00	155.991\$00	0,00	1.818.509\$00	0,04	88.281.935\$00	0,01
Somam as "Receitas de Capital"	161.519\$00	0,00	90.164.125\$00	0,01	90.100.444\$00	0,01	69.209\$00	0,00	155.991\$00	0,00	1.818.509\$00	0,04	88.281.935\$00	0,01
RECURSOS PRÓPRIOS COMUNITÁRIOS	2.549.820.490\$00	5,19	41.533.241.362\$00	3,52	39.685.019.462\$00	3,44	1.232.774.954\$00	7,07	3.165.267.436\$00	5,44	99.824.126\$00	2,04	39.585.195.336\$00	3,44
REPOSIÇÕES NÃO ABATIDAS NOS PAGAMENTOS	0\$00	0,00	3.119.104\$00	0,00	3.119.104\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	3.119.104\$00	0,00
Somam as "Receitas correntes, de capital, recursos próprios comunitários e reposições não abatidas nos pagamentos"	49.098.592.271\$00	100,00	1.181.455.384.380\$00	100,00	1.154.935.169.020\$00	100,00	17.447.887.858\$00	100,00	58.170.919.773\$00	100,00	4.895.106.866\$00	100,00	1.150.040.062.154\$00	100,00
CONTAS DE ORDEM	0\$00	0,00	3.000\$00	0,00	3.000\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	3.000\$00	0,00
TOTAL DA RECEITA	49.098.592.271\$00	100,00	1.181.455.387.380\$00	100,00	1.154.935.172.020\$00	100,00	17.447.887.858\$00	100,00	58.170.919.773\$00	100,00	4.895.106.866\$00	100,00	1.150.040.065.154\$00	100,00
REPOSIÇÕES ABATIDAS NOS PAGAMENTOS	0\$00	0,00	3.292.785\$00	0,00	3.292.785\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	0\$00	0,00	3.292.785\$00	0,00
Total Geral	49.098.592.271\$00	100,00	1.181.458.680.165\$00	100,00	1.154.938.464.805\$00	100,00	17.447.887.858\$00	100,00	58.170.919.773\$00	100,00	4.895.106.866\$00	100,00	1.150.043.357.939\$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 18,48%, correspondendo a mais nove milhões de contos, dos quais 8,6 milhões de contos respeitam a três impostos: imposto sobre o valor acrescentado (IVA), impostos automóvel (IA) e impostos sobre o consumo de bebidas alcoólicas.

Quanto à evolução registada na receita cobrada verificou-se um aumento de 12,15% (+125,1 milhões de contos) em relação à do ano transacto, e ainda superior na receita líquida (+13,66%, correspondendo a +138,2 milhões de contos) devido à redução substancial (-72,76%, - 13,1 milhões de contos) registada nos reembolsos e restituições, nomeadamente as relativas a ISP (-12,8 milhões de contos).



Tribunal de Contas

Varição dos Valores da Receita Liquidada, Cobrada, Anulada, por Cobrar, Reembolsada E Líquida dos Caixas da DGAIEC

Entre os Anos 1997 e 1998

Caixas	Saldo Inicial	Δ	Liquidação	Δ	(Receita Bruta)	Δ	Anulações	Δ	Saldo Final	Δ	Reembolsos	Δ	Receita Líquida	Δ
	Δ	%	Δ	%	(4)	%	(5)	%	(6=2+3-4-5)	%	(7)	%	(8=4-7)	%
Direcção das Alfândegas de Lisboa	30.671.111\$00	582,24	215.056.289\$00	8,56	215.056.289\$00	8,56	30.671.111\$00	-100,00	0\$00	0,00	-220.135.154\$00	-10,87	435.191.443\$00	89,21
Alfândega do Aeroporto de Lisboa	204.875.338\$00	16,20	1.559.782.550\$00	8,76	1.616.914.184\$00	9,23	-18.489.110\$00	-25,60	166.232.814\$00	11,31	150.016\$00	10,84	1.616.764.168\$00	9,23
Alfândega de Alcântara-Norte	736.516.398\$00	30,68	6.297.838.182\$00	21,50	6.599.193.856\$00	23,39	-156.281.098\$00	-45,54	591.441.822\$00	18,85	-874.919\$00	-88,36	6.600.068.775\$00	23,39
Alfândega de Alverca	542.385.389\$00	8,30	36.001.448.157\$00	16,69	35.523.894.295\$00	16,57	-365.628.825\$00	-53,80	1.385.568.076\$00	19,58	-55.846.675\$00	-87,38	35.579.740.970\$00	16,60
Alfândega de Jardim do Tabaco	1.497.864.513\$00	22,70	9.130.640.026\$00	4,36	10.238.324.497\$00	4,95	-219.177.545\$00	-17,04	609.357.587\$00	7,53	87.310.772\$00	323,60	10.151.013.725\$00	4,91
Delegação aduaneira de Cais dos Soldados	-85.515.725\$00	-100,00	-84.626.240\$00	-100,00	-170.141.965\$00	-100,00	0\$00	-	0\$00	-	0\$00	-	-170.141.965\$00	-100,00
Alfândega de Xabregas	-2.896.857.180\$00	-28,12	13.495.828.480\$00	15,25	9.328.781.907\$00	10,37	-30.298.892\$00	-2,08	1.300.488.285\$00	17,56	-10.072.558\$00	-86,90	9.338.854.465\$00	10,39
Total das caixas da área de Lisboa	29.939.844\$00	0,11	66.615.967.444\$00	11,82	63.352.023.063\$00	11,32	-759.204.359\$00	-19,95	4.053.088.584\$00	14,89	-199.468.518\$00	-9,37	63.551.491.581\$00	11,40
Alfândega do Aeroporto do Porto	206.566.316\$00	34,34	2.268.615.108\$00	24,06	2.314.323.162\$00	25,12	13.381.949\$00	127,76	147.476.313\$00	18,25	2.260.308\$00	-	2.312.062.854\$00	25,10
Alfândega do Freixieiro	323.941.139\$00	22,24	-3.498.620.963\$00	-11,73	-3.544.546.292\$00	-12,06	-23.583.893\$00	-20,42	393.450.361\$00	22,10	-1.649.100\$00	-20,28	-3.542.897.192\$00	-12,06
Alfândega de Leixões	2.064.670.578\$00	34,28	24.480.178.377\$00	8,55	26.076.329.745\$00	9,38	543.587.949\$00	8,55	-75.068.739\$00	-0,93	28.983.252\$00	87,46	26.047.346.493\$00	9,37
Total das caixas da área do Porto	2.595.178.033\$00	32,12	23.250.172.522\$00	7,14	24.846.106.615\$00	7,85	533.386.005\$00	8,23	465.857.935\$00	4,36	29.594.460\$00	71,71	24.816.512.155\$00	7,84
Alfândega de Aveiro	-31.080.371\$00	-2,46	1.642.154.348\$00	5,57	1.567.332.331\$00	5,39	-611.855\$00	-0,14	44.353.501\$00	3,61	-15.762.112\$00	-89,15	1.583.094.443\$00	5,45
Delegação aduaneira da Covilhã	5.283.103\$00	20,90	701.402.294\$00	246,84	48.381.730\$00	17,35	230.162.719\$00	-	428.140.948\$00	1400,84	0\$00	-	48.381.730\$00	17,35
Delegação aduaneira da Figueira da Foz	2.151.161\$00	1,43	68.276.800\$00	5,19	37.473.030\$00	2,85	962.309\$00	-	31.992.622\$00	20,94	-290.288\$00	-100,00	37.763.318\$00	2,87
Delegação aduaneira de Vilar Formoso	12.480.183\$00	57,49	-253.309.923\$00	-30,29	-215.583.494\$00	-26,17	0\$00	-	-25.246.246\$00	-73,84	0\$00	-	-215.583.494\$00	-26,17
Alfândega de Braga	243.762.583\$00	131,97	1.357.260.260\$00	30,61	1.520.560.440\$00	36,83	7.045.256\$00	11,53	73.417.147\$00	17,13	-6.424.585\$00	-94,28	1.526.985.025\$00	37,04
Delegação aduaneira de Bragança	-1.609.023\$00	-12,55	-8.292.497\$00	-9,15	-10.079.920\$00	-10,93	0\$00	-	178.400\$00	1,59	0\$00	-	-10.079.920\$00	-10,93
Delegação aduaneira de Peso da Régua	16.741.344\$00	56,60	88.602.241\$00	32,79	6.277.464\$00	2,48	12.984.581\$00	12430,79	86.081.540\$00	185,84	-1.263.463\$00	-92,05	7.540.927\$00	2,99
Alfândega de Faro	117.748.009\$00	46,40	1.401.075.923\$00	8,98	350.324.144\$00	2,41	471.691.266\$00	50,02	696.808.522\$00	187,56	-1.555.635\$00	-67,46	351.879.779\$00	2,42
Delegação aduaneira do Aeroporto de Faro	122.044\$00	18,93	-48.328.633\$00	-40,51	-47.699.495\$00	-40,03	259.581\$00	-	-766.675\$00	-100,00	0\$00	-	-47.699.495\$00	-40,03
Delegação aduaneira de V. R. St. António	-111.110\$00	-95,91	181.913.667\$00	4816,31	-1.656.672\$00	-42,61	0\$00	-	183.459.229\$00	3870447,87	0\$00	-	-1.656.672\$00	-42,61
Posto aduaneiro de Portimão	298.472.641\$00	3148,87	-108.435.405\$00	-28,83	18.592.580\$00	23,93	0\$00	-	171.444.656\$00	55,67	0\$00	-	18.592.580\$00	23,93
Alfândega de Peniche	622.539.839\$00	17,43	2.281.231.972\$00	18,02	1.502.969.294\$00	16,23	1.380.490.668\$00	49,71	20.311.849\$00	0,48	-22.686.761\$00	-77,64	1.525.656.055\$00	16,53
Delegação aduaneira de Elvas	34.419.736\$00	37,45	-36.221.853\$00	-2,97	30.313.945\$00	2,56	627.283\$00	-	-32.743.345\$00	-25,92	0\$00	-	30.313.945\$00	2,56
Delegação aduaneira de Portalegre	1.354.177\$00	14,06	-12.624.809\$00	-13,91	-8.620.666\$00	-9,71	-564.480\$00	-100,00	-2.085.486\$00	-18,98	0\$00	-	-8.620.666\$00	-9,71
Alfândega de Setúbal	1.649.446.635\$00	71,74	32.368.286.877\$00	71,50	30.871.604.980\$00	71,72	464.214.347\$00	80,63	2.681.914.185\$00	67,92	-29.616.391\$00	-42,47	30.901.221.371\$00	71,91
Delegação aduaneira de Sines	-143.883.243\$00	-91,76	750.730.779\$00	1,59	441.653.922\$00	0,94	0\$00	-	165.193.614\$00	1279,32	0\$00	-	441.653.922\$00	0,94
Alfândega de Viana do Castelo	110.050.401\$00	60,10	689.419.639\$00	32,54	765.731.279\$00	38,42	3.006.235\$00	19,11	30.732.526\$00	10,48	551.338\$00	5569,63	765.179.941\$00	38,39
Total das restantes caixas do continente	2.937.888.109\$00	35,55	41.063.141.680\$00	25,46	36.877.574.892\$00	24,02	2.570.267.910\$00	53,40	4.553.186.987\$00	40,65	-77.047.897\$00	-60,46	36.954.622.789\$00	24,09
Total das caixas do continente	5.563.005.986\$00	12,78	130.929.281.646\$00	12,47	125.075.704.570\$00	12,15	2.344.449.556\$00	15,52	9.072.133.506\$00	18,48	-246.921.955\$00	-10,74	125.322.626.525\$00	12,20
Alfândega do Funchal	-1.505.021\$00	-65,37	11.199.876\$00	16,35	9.563.965\$00	13,67	421\$00	3,70	130.469\$00	16,36	0\$00	-	9.563.965\$00	13,67
Alfândega de Ponta delgada	-20.917\$00	-46,53	29.437.719\$00	62,49	29.357.235\$00	62,29	0\$00	-	59.567\$00	247,86	-1.135.531\$00	-99,01	30.492.766\$00	66,31
Delegação aduaneira de Angra do Heroísmo	-3.488\$00	-100,00	3.088.681\$00	50,56	3.081.233\$00	50,41	0\$00	-	3.960\$00	-	0\$00	-	3.081.233\$00	50,41
Delegação aduaneira da Horta	0\$00	-	-3.006.254\$00	-42,63	-3.006.254\$00	-42,63	0\$00	-	0\$00	-	0\$00	-	-3.006.254\$00	-42,63
Total das caixas das Regiões Autónomas	-1.529.426\$00	-65,06	40.720.022\$00	31,63	38.996.179\$00	29,94	421\$00	3,70	193.996\$00	23,62	-1.135.531\$00	-99,01	40.131.710\$00	31,08
Total das caixas da DGAIEC	5.561.476.560\$00	12,77	130.970.001.668\$00	12,47	125.114.700.749\$00	12,15	2.344.449.977\$00	15,52	9.072.327.502\$00	18,48	2.595.683.094\$00	-12,88	122.519.017.655\$00	11,92
Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC)	0\$00	-	0\$00	-	0\$00	-	0\$00	-	0\$00	-	-1282765452\$00	-81,85	1282765452\$00	-81,85
Total Geral	5.561.476.560\$00	12,77	130.970.001.668\$00	12,47	125.114.700.749\$00	12,15	2.344.449.977\$00	15,52	9.072.327.502\$00	18,48	-13.075.712.008\$00	-72,76	138.190.412.757\$00	13,66



Do confronto entre os valores inscritos nas tabelas anuais dos 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 1,8 milhões de contos na subrubrica "Imposto de consumo sobre o tabaco / Organismos do Ministério da Saúde" que se compensa com outra de igual valor verificada para menos na subrubrica "Imposto de consumo sobre o tabaco/Receitas Gerais", e outra de 2.843.740.580\$00, que se subdivide em 2.642.481.986\$00 de ISP e 201.258.594\$00 de "Impostos indirectos diversos/Receitas gerais", que se reflecte somente nos Reembolsos e na Receita Líquida, e outras duas para menos, uma de 8.394.276\$00 também de ISP e a outra de 4.458.940.782\$00 de IA, que se repercutem só na Receita Liquidada e na Receita Cobrada (Receita bruta).

De acordo com a DGAIEC, e à semelhança de anos anteriores, a primeira divergência resulta do facto de esta Direcção-Geral, para dar cumprimento ao disposto do n.º 2 do artigo 37º da Lei do OE de 1998, que altera a redacção da alínea a) do n.º 2 do artigo 16º do Decreto-Lei n.º 325/93, de 25 de Setembro, ter registado na sua tabela mensal agregada o valor de 1% da receita líquida do Imposto de consumo sobre o tabaco até perfazer o montante de 1,8 milhões de contos numa única subrubrica "Organismos do Ministério da Saúde", quando os diversos caixas nas suas tabelas haviam inscrito aquela importância na subrubrica "Receitas gerais".

De notar que esta diferença se compensa entre si pelo que ao nível de artigo (Imposto de consumo sobre o tabaco) deixa de existir qualquer divergência.

Relativamente às divergências de 2.642.481.986\$00 (ISP) e de 201.258.594\$00 (Impostos indirectos diversos / Receitas gerais), esta última respeitante a verbas transferidas para o Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), ao abrigo do n.º 9º do artigo 4º do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro, verificadas nos Reembolsos, resultam do facto dos respectivos processos, tal como já se havia constatado em anos anteriores, estarem centralizados na direcção-geral e os reembolsos serem, através da sua Direcção de Serviços Financeiros, solicitados à DGT. De salientar no entanto que, conforme foi anteriormente referido, na sequência das recomendações do Tribunal de Contas efectuadas em anteriores Pareceres, a DGAIEC, passou a elaborar – desde 1995 – uma tabela onde apenas são inscritos os reembolsos que tenham corrido exclusivamente por sua conta.

De notar 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.

Sobre esta matéria, o Tribunal de Contas reitera o teor das recomendações já formuladas em Pareceres de anos anteriores, para que sejam implementadas as medidas necessárias, nomeadamente ao nível do sistema informático que apoia a contabilidade aduaneira (SCA), possibilitando a existência de mecanismos automáticos que permitam descentralizar e imputar a contabilização dos reembolsos de ISP, pelos respectivos serviços periféricos.

Quanto às divergências de ISP (8.394.276\$00) e IA (4.458.940.782\$00) verificadas na Receita Liquidada e na Receita Cobrada, resultam da transferência daquelas verbas para as Regiões Autónomas, no primeiro caso, devido a terem sido declarados para consumo no Continente, óleos lubrificantes, que foram consumidos nas Regiões Autónomas (RA), e no segundo caso, pela tributação sobre viaturas no Continente, mas que entretanto foram adquiridas por residentes das RA.

Sobre a natureza destas divergências, a DGAIEC, tal como já havia feito relativamente às registadas no ISP e no Imposto de consumo sobre o tabaco, argumenta que, dados os montantes do IA a transferir



para as Regiões Autónomas ser calculado pelos serviços centrais, com base num procedimento que não é articulável com o processo de liquidação realizado nas alfândegas/delegações aduaneiras, considerar somente viável a sua contabilização ao nível dos serviços centrais.

A DGAIEC após a comunicação à DGT daqueles montantes a transferir para as Regiões Autónomas, procede à dedução dos respectivos valores na sua tabela agregada, tanto na Receita Liquidada como na Receita Cobrada.

Refira-se que com este procedimento, passa a verificar-se a coincidência dos valores da receita liquidada e cobrada inscritos na tabela da DGAIEC, com os da CGE, mas a haver divergências quando confrontados com os das tabelas dos serviços dela dependentes.

2.2.1.1 – 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 dum mapa com o apuramento dos direitos aduaneiros e direitos niveladores agrícolas liquidados em cada um daqueles serviços, que remete ao Tribunal de Contas Europeu e cujos valores representam os montantes a pôr à disposição da UE nos termos regulamentares em vigor.

Os serviços do Tribunal, após a consolidação dos valores dos referidos mapas, procederam ao confronto dos mesmos com os constantes das tabelas mod. 28 anual dos caixas da DGAIEC, tendo-se verificado uma divergência, para mais, entre o valor dos direitos aduaneiros postos à disposição da UE e os constantes das tabelas no montante de 5.507.184\$00, resultante de valores de direitos da Pauta Aduaneira Comum (PAC) superiores aos direitos da Pauta de Direitos Interna (PDI), registados nas seguintes estâncias aduaneiras:

◆ Direcção das Alfândegas de Lisboa (DAL)	5.232.032\$00
◆ Alfândega de Xabregas	275.152\$00

Refira-se, no entanto, que a PDI deixou de existir em 1993, sendo os valores aqui referidos correspondentes a liquidações efectuadas até àquele ano, mas entregues à UE apenas em 1998, pelo que a base de cálculo teve de ser a PDI.

2.2.2 – Contabilidade do Tesouro

Tendo em vista a análise e controlo dos valores contabilizados pelas Caixas-DGA e serviços da DGT, procedeu-se ao cruzamento da informação contabilística entre os valores registados pelos referidos serviços.

Por forma a cruzar a informação escriturada nos diversos documentos e proceder à sua análise, procedeu-se ao tratamento informático dos ficheiros remetidos pela DGT relativos à Contabilidade do Tesouro, cujos resultados se traduzem no apuramento dos valores que no quadro seguinte se apresentam.



Valores recebidos pelos caixas da DGAIEC - 1998

Designação das contas	Cont. Tesouro (DGT)	Caixas da DGAIEC	Divergência
Terceiros:			
Receita para a Reg. Aut. dos Açores	9.615.715.347\$00	9.615.715.347\$00	0\$00
Receita para a Reg. Aut. da Madeira	14.549.775.958\$00	14.549.775.958\$00	0\$00
Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação (RASL)			
<i>Recebido no ano de 1998 (CT 10.1)</i>	22.690.080.246\$00	22.690.110.246\$00	-30.000\$00
<i>Liquidado no ano de 1998</i>	-21.701.656.236\$00	-21.695.742.870\$00	-5.913.366\$00
	988.424.010\$00	994.367.376\$00	-5.943.366\$00
Valores recebidos p/ c/ da DGA			
<i>Recebido no ano de 1998 (CT 10.1)</i>	294.023.226.240\$00	294.023.196.240\$00	30.000\$00
<i>Liquidado no ano de 1998</i>	-295.234.106.931\$00	-295.240.063.672\$00	5.956.741\$00
	-1.210.880.691\$00	-1.216.867.432\$00	5.986.741\$00
INGA	82.996.480\$00	83.274.439\$00	-277.959\$00
FEA	1.270.245.411\$00	1.269.976.237\$00	269.174\$00
CTT	1.248.888\$00	1.240.103\$00	8.785\$00
Multas parte dos autuantes e denunciante	1.319.559\$00	1.319.559\$00	0\$00
Depósitos diversos	101.867\$00	145.242\$00	-43.375\$00
Acertos	1\$00	1\$00	0\$00
Transferências:			
Receita do Estado	1.154.938.464.805\$00	1.154.938.464.805\$00	0\$00
Total	1.180.237.411.635\$00	1.180.237.411.635\$00	0\$00

Conforme se pode verificar o valor recebido pelos caixas da DGAIEC (1.180.237.411.635\$00) é coincidente com o escriturado pela DGT, salientando-se no entanto que o valor efectivamente depositado nas contas bancárias do Tesouro foi de 1.180.237.411.434\$00.

Regista-se no entanto a existência de divergências entre os valores escriturados nas contas de “terceiros” pelas duas entidades – DGT e Caixas da DGAIEC –, embora essas divergências no seu conjunto se anulem, apuradas após o confronto dos valores constantes dos C.T. anuais dos caixas da DGAIEC, cujos montantes representam a consolidação dos valores dos C.T. semanais remetidos à DGT – sendo estes que servem de suporte aos lançamentos na Contabilidade do Tesouro – com os elementos constantes da Contabilidade do Tesouro, e que seguidamente se passam a descrever:

- ♦ diferença de 30.000\$00 entre os valores escriturados no CT 10.1 (Entradas de fundos na caixa) anual nas rubricas “Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação – (RASL)” e “Valores recebidos por conta da DGA” da caixa da Delegação Aduaneira de Viana do Castelo (100.198.925\$00 e 0\$00, respectivamente) e os escriturados a crédito nas mesmas rubricas na Contabilidade do Tesouro (100.168.925\$00 e 30.000\$00, respectivamente);
- ♦ divergência de 5.956.741\$00 entre os valores escriturados nos CT 11 (Pedido de movimentos escriturais) anuais nas rubricas “Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação – (RASL)” e “Valores recebidos por conta da DGA” das caixas das alfândegas do Jardim do Tabaco e de Setúbal (1.517.531.350\$00 e 273.558.580\$00, respectivamente) e os escriturados a débito nas



mesmas rubricas na Contabilidade do Tesouro (1.520.112.497\$00 e 276.934.174\$00, respectivamente);

- ◆ diferença de 277.959\$00 entre os valores escriturados no CT 11 anual nas rubricas “Instituto Nacional Garantia Agrícola (INGA)” e “Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA)” da caixa da Delegação Aduaneira de Portalegre (277.959\$00 e 0\$00, respectivamente) e os escriturados a crédito nas mesmas rubricas na Contabilidade do Tesouro (0\$00 e 277.959\$00, respectivamente);
- ◆ divergência de 8.785\$00 entre os valores escriturados no CT 11 anual nas rubricas “Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA)” e “Correios e Telecomunicações de Portugal” da caixa do Posto Aduaneiro de Portimão (2.061.735\$00 e 0\$00, respectivamente) e os escriturados a crédito nas mesmas rubricas na Contabilidade do Tesouro (2.052.950\$00 e 8.785\$00, respectivamente);
- ◆ divergência de 43.375\$00 entre os valores escriturados nos CT 11 na rubrica “Receitas aduaneiras sujeitas a liquidação – (RASL)” da caixa da Alfândega do Aeroporto de Lisboa (1.251.067.397\$00) e o escriturado a débito na mesma rubrica na Contabilidade do Tesouro (1.251.024.022\$00).

Esta última divergência, tal como já se havia verificado no ano anterior, ficou a dever-se ao facto do serviço ter incluído nos CT 11 semanais importâncias que dizem respeito a cobranças efectuadas ao abrigo do procedimento de assistência mútua administrativa em matéria de cobrança de créditos, e cujos montantes foram destinados a uma alfândega de outro Estado membro, tratando-se assim de uma operação com o estrangeiro, pelo que as importâncias em causa deveriam ter sido inscritas na conta de "Depósitos diversos" e não de "RASL", como inicialmente foram registadas.

Tendo como objectivo avaliar da correcção, fiabilidade e consistência dos registos efectuados na Contabilidade do Tesouro, bem como, da adequação dos documentos que os suportam, realizou-se uma auditoria à DGT – Departamento de Tesouraria Central do Estado, tendo-se procedido à selecção das contas evidenciadas no quadro infra e analisado o sistema de controlo documental em relação às contas da área em apreço.



Tribunal de Contas

(em escudos)

Conta	Descrição	Saldo Inicial Devedor/Credor ⁽¹⁾	Movimento Período		Saldo Final Devedor/Credor ⁽¹⁾
			Débito	Crédito	
DISPONIBILIDADES					
Caixa					
01101305	Alf. Jardim Tabaco	0	512 005 773 331	512 005 773 331	0
Depósitos no País					
Outros Bancos					
0122119	CGD – 01101305	13 207 440 362	512 005 023 331	510 528 121 419	14 684 342 274
TERCEIROS					
Credores por Receitas Fiscais					
0204101	INGA	(155 942 591)	38 296 384	82 975 266	(200 621 473)
0204104	CTT	(9 487 008)	1 148 723	3 338 320	(11 676 605)
021301	RASL	(1 947 655 781)	22 363 284 409	22 678 865 053	(2 263 236 425)
021302	FEA	(174 722 835)	1 624 678 396	1 675 037 371	(225 081 810)
021310	Val. Rec. p/cta DGA	(847 148 805)	295 234 106 931	294 653 780 039	(266 821 913)
0258006	DGA – OFE	0	863 524 105 149	863 524 105 149	0
0258007	DGAIEC – Reemb.	0	4 895 106 866	4 895 106 866	0
TRANSFERÊNCIAS do ORÇAMENTO de ESTADO					
Receita do Estado					
0411130501	Alf. Jard. Tab. n/DUC	0	0	217 045 613 507	(217 045 613 507)
04112	Reembolsos - DGA	0	4 895 106 866	0	4 895 106 866
04113	IA – Reg. Autónomas	0	0	(4 458 940 782)	4 458 940 782
04114	ISP – Reg. Autónomas	0	0	(8 394 276)	8 394 276

⁽¹⁾ Os valores que figuram entre parênteses constituem saldos credores.

Os testes substantivos efectuados permitiram detectar algumas situações dignas de relevo, que indiciam falta de consistência e fiabilidade dos registos e do controlo exercido pela DGT nesta área.

- ◆ Conta n.º 01101305 – Alfândega do Jardim do Tabaco
- ◆ Conta n.º 0122119 – CGD - 01101305

Ao analisar-se a conta de caixa da Alfândega do Jardim do Tabaco, observaram-se também, os movimentos ocorridos na conta bancária que lhe está afectada.

Estas contas foram objecto de uma análise que consistiu em testar a 100% dois meses do ano de 1998, Janeiro e Dezembro, ao mesmo tempo que foram verificados movimentos tidos como pouco frequentes e que à priori poderiam parecer pouco regulares.



Os movimentos ocorridos ao longo do ano nas referidas contas em valores globais foram os seguintes:

(em escudos)

Conta	Descrição	Saldo Inicial DB/ (CR)	Movimento Período		Saldo Final
			DB	CR	
01101305	Alf. Jardim Tabaco	0	512 005 773 331	512 005 773 331	0
0122119	CGD – 01101305	13 207 440 362	512 005 023 331	510 528 121 419	14 684 342 274

Os testes substantivos realizados sugerem os seguintes comentários:

Os valores a crédito e a débito acumulados (movimento do período) da conta caixa, não são iguais ao valor a débito da conta bancária, existindo uma diferença de 750.000\$00, demonstrada da seguinte forma:

(em escudos)

Descrição	Valor
Movimento a crédito na conta caixa (saídas)	512 005 773 331
Movimento a débito na conta bancária (entradas)	512 005 023 331
Diferença	750 000

Esta diferença resulta da existência de um cheque devolvido (em 25 de Junho de 1998), contabilizado na entrada de caixa referente à semana de 22 a 26 de Junho de 1998, conforme modelo CT 10.1 da tesouraria da Alfândega do Jardim do Tabaco.

O movimento de regularização destas situações, não é reflectido na conta caixa, registando-se a saída de caixa para a conta bancária, pela totalidade do valor entrado.

O registo anterior é regularizado com base no detalhe de cheques devolvidos, corrigindo-se a conta bancária (débito negativo) e a conta de passagem dos fundos entrados “0258006 – DGA – Outros Fundos Entrados” (crédito negativo), conforme lançamento contabilístico entretanto efectuado.

Verificou-se que à posteriori, o valor do cheque foi “recuperado” pela tesouraria. Na realidade, o referido valor foi novamente creditado na conta bancária em epígrafe em 7 de Julho de 1998 e transferido para o Banco de Portugal nos dois dias úteis seguintes, ou seja, em 9 de Julho de 1998.

- ◆ Conta n.º 021301 – Receitas Aduaneiras Sujeitas a Liquidação (RASL)
- ◆ Conta n.º 021310 – Valores Recebidos por conta da DGA

O valor dos saldos iniciais e finais destas contas (anos de 1997 a 1998) está sintetizado nos quadros seguintes:



Conta n.º 021301 – Receitas Aduaneiras Sujeitas a Liquidação

(em escudos)

Ano	Saldo Inicial Credor	Saldo Final Credor
1997	1 483 473 240	1 947 655 781
1998	1 947 655 781	2 263 2336 425

Conta n.º 021310 – Valores Recebidos por Conta da DGA

(em escudos)

Ano	Saldo Inicial Credor	Saldo Final Credor
1997	203 136 954	847 148 805
1998	847 148 805	266 821 913

Verifica-se pela mera observação dos valores em epígrafe, que os valores médios dos saldos, não só se mantiveram, como têm vindo a aumentar. É portanto, extremamente difícil identificar a sua origem e composição, uma vez que a contabilização é efectuada por valores totais.

Desta forma, apesar de alguns tesoureiros dividirem os valores por destinatários, essa informação é completamente ignorada pelo Tesouro, não obstante as recomendações feitas pelo Tribunal em anteriores pareceres, no sentido de a DGT proceder, no Plano de Contas do Tesouro, à introdução de uma rubrica por cada um dos diferentes caixas das alfândegas, por forma a determinar os montantes em saldo, bem como, a natureza da receita sujeita a liquidação.

A conta "Valores Recebidos por conta da DGA" apresenta em 31 de Dezembro de 1998 um saldo credor no valor de 266.821.913\$00, traduzindo uma diminuição em relação a igual período de 1997.

O processo adoptado para os registos nesta conta, que consiste basicamente numa condensação de todas as verbas comunicadas pelos diferentes caixas do Tesouro, dificulta a determinação dos valores que a todo o momento compõem o saldo e que portanto estão por regularizar. Desta forma não é possível à DGT identificar os montantes que estão por regularizar relativamente a cada um dos diferentes caixas das alfândegas.

O sistema de contabilização e controlo adoptado pela DGT em relação às contas da DGAIEC e a todas as contas de "Terceiros" reflecte uma dificuldade crónica de controlo temporal, dado que quer os registos contabilísticos da informação recebida das diversas entidades (caixas, bancos, Banco de Portugal), quer os controlos que a DGT exerce sobre a correcção dessa informação são por norma desfasados no tempo, diminuindo assim a sua utilidade efectiva e objectiva.

O Tribunal de Contas considera que, mais que uma executora, a DGT terá que exercer o controlo dos movimentos contabilísticos, por forma a assegurar a correcção, fiabilidade e controlo dos documentos tratados e não proceder apenas à sua introdução no sistema contabilístico.

Os saldos de muitas das contas têm transitado de ano para ano, sem que tenham sido adoptados, por parte da Direcção-Geral do Tesouro, procedimentos destinados à identificação dos movimentos que os



constituem, comportamento que não permite informação contabilística elaborada em conformidade a princípios de transparência e rigor, dificultando ou inviabilizando o conhecimento dos destinatários das importâncias depositadas ou dos devedores de verbas utilizadas, a que correspondam valores em saldo.

Através da análise à respectiva documentação de suporte, a materialização dos registos contabilísticos revelou falta de uniformização nos documentos arquivados e insuficiência na justificação dos movimentos, prejudicando o conhecimento do circuito operativo (em termos contabilísticos), no todo ou em parte, a montante e a jusante, com implicações negativas ao nível da conferência e do controlo.

Devido à insuficiência dos recursos informáticos (não apenas em termos materiais mas também de operadores qualificados), a Contabilidade do Tesouro tende a registar valores agregados no tempo (a maior parte dos Diários é registada mensalmente), por entidades ou por finalidades. Tal procedimento dificulta ou inviabiliza o controlo dos registos, fazendo depender esse controlo, da necessidade de consulta sistemática a uma vasta documentação cujo processamento administrativo é moroso e falível.

Deve assinalar-se como positivo, no sentido de suprir as deficiências enunciadas, o esforço desenvolvido pela Direcção-Geral do Tesouro com vista a instituir a figura do gestor de conta, esperando o Tribunal que tal medida possa vir a ser implementada a curto prazo.

2.2.3 – Controlo interno na Alfândega do Jardim do Tabaco

Prosseguindo o seu objectivo de acção de controlo dos dinheiros públicos, o Tribunal de Contas decidiu a realização de uma auditoria ao sistema de controlo interno da Alfândega do Jardim do Tabaco, serviço a que foram atribuídas funções de caixa do Tesouro, pelo Despacho n.º 849/93 – XII, de 31 de Dezembro, no seguimento do Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto.

A Alfândega do Jardim do Tabaco é um serviço periférico da DGAIEC (artigos 38.º e 39.º do Decreto-Lei n.º 324/93, de 25 de Setembro) que prossegue, dentro da área de jurisdição definida pelo Anexo II do Decreto-Lei n.º 324/93, de 25 de Setembro - artigo 40º -, as respectivas atribuições.

No cômputo dos valores cobrados pelos caixas do Tesouro dependentes da DGAIEC, esta caixa apresenta o maior valor de fundos arrecadados (cerca de 512 milhões de contos) e a maior diversidade de impostos cobrados, motivo que levou o Tribunal de Contas a seleccioná-la.

A auditoria realizada teve como objectivo o levantamento e análise dos principais circuitos de procedimentos e documentos relativos ao apuramento, cobrança e entrega nos cofres do Tesouro dos valores relativos à receita do Estado e de outros valores recebidos em conta de operações de tesouraria, bem como a avaliação do controlo interno no que concerne à correcção, fiabilidade e consistência dos registos.

Com vista à avaliação desse controlo, procedeu-se à:

- ◆ selecção, de uma amostra de processos, por tipos de documento gerados por cada um dos sistemas informáticos (SFA, SIC);
- ◆ análise de documentos e outros registos, fornecidos pela DGITA, relativos aos sistemas informáticos utilizados na Alfândega, nomeadamente, SIC – Sistema de Controlo dos Impostos



Especiais de Consumo – Introdução ao Consumo, SFA – Sistema de Fiscalidade Automóvel, STADA – Sistema de Tratamento Automático da Declaração Aduaneira de importação e SCA – Gestão da Contabilidade Aduaneira;

- ◆ análise e estudo das rubricas constantes dos documentos de suporte à conta de responsabilidade do caixa, relativos a
 - ◇ última semana de Novembro de 1998
 - ◇ primeira e última semana de Dezembro de 1998;
- ◆ verificação e análise dos movimentos relativos a liquidações, cobranças, reembolsos e depósitos dos respectivos valores nas contas bancárias do tesouro de receitas de Estado durante os períodos anteriormente referidos;
- ◆ conciliação de valores no âmbito do registo e contabilização por parte da alfândega, enquanto caixa do Tesouro, com os valores inscritos na Contabilidade do Tesouro;
- ◆ realização de testes de conformidade aos diversos procedimentos seguidos na alfândega, tendo por objectivo aferir o grau de confiança do sistema de controlo interno implementado.

2.2.3.1 – Sistemas operativos e procedimentos de controlo

Por se tratar de uma alfândega informatizada, a sua actividade desenvolve-se com recurso constante aos sistemas operativos e programas de informação de gestão aduaneira implementados pela DGITA, entidade a quem incumbe para além da sistematização das necessidades de desenvolvimento dos sistemas de informação, a responsabilidade da gestão, concepção, desenvolvimento, exploração e assegurar a gestão operacional dos sistemas de informação implementados.

Ao nível da informática aduaneira, foram desenvolvidos pela DGITA para a DGAIEC e serviços dependentes, aplicações para cada um dos sistemas principais (aduanero, impostos especiais sobre o consumo e o de prevenção e repressão da fraude), em que a alfândega auditada acede como utilizador.

Nesta alfândega, os principais sistemas operativos/informação para gestão utilizados são:

- ◆ o STADA, modelo operativo que cobre o sistema aduanero, composto por dois subsistemas: o SDA (sistema de controlo da Declaração Aduaneira) e o SLA (Sistema de Liquidação Automática), componentes que, propiciam o interface entre a alfândega e os agentes económicos permitindo-lhes a partir dos seus escritórios com a utilização da rede pública de dados, proceder à sua apresentação através do envio da declaração aduaneira electrónica.
Apesar da aplicação informática estar disponível e operacional, o sistema aduanero não tem grande expressão na actividade da Alfândega do Jardim do Tabaco;
- ◆ o SIC, modelo operativo que tem por objectivo o controlo da introdução ao consumo de produtos sujeitos a Impostos Especiais sobre o Consumo (IEC's). Este sistema informático valida a aceitação das Declarações de Introdução ao Consumo (DIC), que no caso da Alfândega Jardim do Tabaco constitui uma ferramenta imprescindível no registo e cobrança destes impostos;



- ◆ o SFA, modelo operativo, que tem por objectivo a fiscalidade automóvel, constitui suporte do tratamento das Declarações de Veículos Ligeiros (DVL). Este sistema informático recorre (para atribuição de matrícula) à informação residente na base de dados da Direcção Geral de Viação (DGV), cuja manutenção é da sua inteira responsabilidade, por forma a que a alfândega possa desencadear o cálculo automático do Imposto automóvel;
- ◆ o SCA (Sistema de Contabilidade Aduaneira), modelo operativo centralizador da informação aduaneira relativa à área contabilística e de tesouraria dos serviços que dele se servem, eliminando a produção manual de documentos de suporte às operações efectuadas. Este sistema operativo centraliza todos os registos de liquidação inscritos pelos outros sistemas (STADA, SIC, SFA).

Os sistemas informáticos referidos, permitem fornecer aos serviços centrais (DGAIEC) informação estatística, assim como de outros indicadores de apoio para a gestão.

Em matéria de informática, a manutenção da informação de base é gerida no respectivo equipamento, onde para além de deverem estar definidos os intervenientes (tipos de utilizadores), deverão estar inventariados e claramente estabelecidos os níveis de acesso e de prioridade, quer para a actualização, quer para a recolha de dados, ou ainda para a simples consulta aos vários subsistemas e sistemas informáticos existentes.

Na alfândega não existe autonomia para alterar a configuração de qualquer componente do sistema informático, pelo que, qualquer modificação que seja necessária requer em primeiro lugar, que esta seja solicitada aos serviços centrais (DGAIEC) sendo estes que comunicam à DGITA que proceda em conformidade, isto é, à introdução das “alterações” julgadas convenientes, sem negligenciar a uniformização dos sistemas informáticos para todas as alfândegas.

Em relação ao Imposto automóvel e respectiva aplicação informática, revelou-se como ponto forte, o estabelecimento da cooperação administrativa entre a entidade que cobra o imposto (DGAIEC) e a entidade que emite as matrículas – a Direcção Geral de Viação –, pois são transmitidas diariamente por via electrónica a relação dos veículos cujo o imposto se encontra pago na alfândega. A DGV, por sua vez, transmite no dia seguinte, também por via electrónica, as matrículas atribuídas.

Este circuito para além de ser mais célere (reduzindo o tempo de espera) e ser mais cómodo para o operador económico, requer uma grande fiabilidade do sistema. O IA apesar de ser um imposto de fácil administração (a sua tributação incide sobre a cilindrada dos automóveis) encontra-se disperso por oito diplomas regulando cada um deles um determinado regime especial e, pelo que se apurou na auditoria, existem situações de regime especial que não se encontram previstas na aplicação informática, implicando recurso a meios alternativos, para cálculo e cobrança do imposto, excepções que nem sempre são controláveis.

Neste âmbito é reconhecida a necessidade do controlo ser exercido com mais acuidade, nomeadamente no preenchimento de todos os requisitos necessários e estabelecidos nos diplomas legais, para que se verifiquem as condições que conduzem à atribuição de matrícula, para além do pagamento do referido imposto.

Em relação aos *outputs* produzidos pelos sistemas informáticos, verificou-se que os mesmos comportam insuficiências com repercussões ao nível da informação final – de que é exemplo o caso das DVL’s informatizadas – cuja edição final não indica a situação em que se encontra o IA, ou seja se este se encontra pago, data e/ou movimento de caixa que lhe está associado. Da edição final deste



documento (DVL informatizada) apenas se pode presumir que o imposto esteja pago, pois constitui um dos requisitos do sistema para que a DVL e atribuição de respectiva matrícula seja imprimida. Apesar das actualizações efectuadas aos vários sistemas informáticos, entre as quais a criação de um módulo para registo do Documento Único de Cobrança (DUC), continuam-se a verificar situações não contempladas pelos mesmos sistemas, nomeadamente a construção das tabelas modelo 28 e o processo de atribuição de reembolso após cobrança.

2.2.3.2 – Análise dos processos seleccionados

Relativamente ao período seleccionado anteriormente referido, verificou-se que nesta alfândega se procedeu à cobrança dos valores no quadro seguinte apresentados.

Dias	Numero de Processos Cobrados	Valor Total	Numero de processos Seleccionados	Valor Selecção	Percentagem %
23-11-998	67	31.599.520\$00	10	5.234.247\$00	17
24-11-998	59	34.228.771\$00	5	2.808.363\$00	8
25-11-998	70	37.730.766\$00	6	4.299.600\$00	11
26-11-998	65	46.664.545\$00	3	2.867.494\$00	6
27-11-998	83	66.343.651\$00	7	15.063.009\$00	23
30-11-998	85	15.620.998.542\$00	4	14.174.315.624\$00	91
02-12-998	85	40.188.371\$00	3	141.749\$00	0
03-12-998	60	36.065.402\$00	4	4.529.290\$00	13
04-12-998	72	27.195.373\$00	3	4.172.948\$00	15
28-12-998	72	42.577.697\$00	7	3.471.409\$00	8
29-12-998	88	76.977.816\$00	5	18.116.512\$00	24
30-12-998	91	881.143.224\$00	6	626.012.995\$00	71
31-12-998	27	12.113.354.023\$00	4	11.834.149.838\$00	98
Total	924	29.055.067.701\$00	67	26.695.183.078\$00	92



O valor dos processos seleccionados representa 92% dos valores cobrados pela alfândega no período em análise e 12,3% do valor do total da receita cobrada (Receita bruta) – 217.045.613.507\$00 – no ano de 1998.

Em termos de classificação económica de Receita do Estado, os processos analisados referiam-se a:

Código Rubrica	Designação	Valor
371	SUBS. TRANSP, AJ. CUSTO (OBS 6 E 7 E 3 E 4 DA TABI E TABI	1.150\$00
372	15% DOS EMOLUMENTOS DA TAB. IIDA R.A.	413\$00
522	IVA – TAXA NORMAL	1.741.625\$00
538	IA-3º ESCALÃO/96 TAB I	873.432\$00
547	IMPOSTO DE CONSUMO SOBRE CIGARROS	26.530.779.800\$00
548	IMPOSTO DE CONSUMO SOBRE CHARUTOS E CIGARRILHAS	73.000.835\$00
549	IMPOSTO DE CONSUMO SOBRE TABACOS DE CORTE FINO	49.062.300\$00
550	IMPOSTO DE CONSUMO SOBRE CIGARROS	7.592.700\$00
553	IMPOSTO DE CONSUMO SOBRE PRODUTOS INTERMÉDIOS	81.211\$00
554	IMPOSTO SOBRE BEBIDAS ESPIRITUOSAS	107.520\$00
556	IMPOSTO DE CONSUMO SOBRE CERVEJA	426.156\$00
561	SELO DE VERA	1.428\$00
606	JUROS DE MORA	65.230\$00
646	IA – 1º ESCALÃO/97 TABI	74.180\$00
647	IA – 2ºESCALÃO/97 TABI	20.548.641\$00
648	IA – 3º ESCALÃO/97 TABI	9.730.547\$00
650	IA – 2ºESCALÃO/97 TABIII	587.128\$00
651	JUROS COMPENSATÓRIOS	41.969\$00
652	IA – 3º ESCALÃO/97 TABIII	462.171\$00
701	VENDA DE IMPRESSOS ADUANEIROS	904\$00
721	85% DOS EMOLUMENTOS DA TABELA II DA R.A (ART 2-A6)	2.338\$00
722	TAXAS DA TABI E ART. 8 E 9 DA TABELA II DA R.A	1.400\$00
Total		26.695.183.078\$00

O resultado da selecção dos processos encontra-se em resumo no quadro seguinte:



Tribunal de Contas

processo numero	DATA DA LISTAGEM	MOV.CX	LIQUIDACAO/ COBRANCA Nº.	DATA	DOC	ACEITAÇÃO	DATA	RUBRICA	VALOR
1	23-11-1998	98/0131898	98/0495415	98/08/25	SFA	98/0364353/1	98/08/25	647	887.356500
2	23-11-1998	98/0131928	98/0638747	98/11/06	SFA	98/0519616/1	98/11/06	647	1.440.856500
3	SELECCAO 23/11/98	98/0131987	98/0477530	98/08/13	SFA	98/0357357/1	98/08/13	652	462.171500
4	ALEATORIA 23/11/98	98/0132128	98/0611091	98/10/27	SFA	98/0490545/1	98/10/27	647	591.931500
5	23-11-1998	98/0132169	98/0623049	98/10/30	IL	98/2013663/1	98/10/22	561	317500
6	23-11-1998	98/0132380	98/0628598	98/11/02	SFA	98/0503574/1	98/11/02	647	774.063500
7	23-11-1998	98/0132452	98/0673488	98/11/23	IL	98/2014252/1	98/10/30	561	317500
8	23-11-1998	98/0132460	98/0673844	98/11/23	SFA	98/0506632/1	98/11/23	647	525.324500
9	23-11-1998	98/0132533	97/0803087	97/12/23	SFA	97/0613954/1	97/12/23	647	490.850500
10	24-11-1998	98/0132690	98/0636361	98/11/05	SFA	98/0517990/1	98/11/05	648	1.320.327500
11	24-11-1998	98/0132746	98/0673224	98/11/23	IL	97/000279/1	97/03/11	561	317500
12	24-11-1998	98/0132797	98/0639522	98/11/09	SFA	98/0521769/1	98/11/09	647	682.997500
13	24-11-1998	98/0132800	98/0657342	98/11/16	SFA	98/0539897/1	98/11/16	647	500.864500
14	24-11-1998	98/0133122	98/0681111	98/11/24	SFA	98/0567033/1	98/11/24	650	303.858500
15	25-11-1998	98/0133360	98/0496721	98/08/26	SFA	98/0364701/1	98/08/26	647	287.386500
16	25-11-1998	98/0133599	98/0673647	98/11/23	SFA	98/0561353/1	98/11/23	647	1.844.603500
17	25-11-1998	98/0133882	98/0686083	98/11/25	IL	98/0502543/2	98/10/30	522	1.176.302500
18	25-11-1998	98/0134080	98/0571771	98/11/19	SFA	98/0524385/1	98/11/10	647	500.864500
19	25-11-1998	98/0134161	98/0553298	98/10/19	SFA	98/0459702/1	98/10/19	648	2.366.180500
20	27-11-1998	98/0134544	98/0657911	98/11/19	SFA	98/0540216/1	98/11/10	647	928.034500
21	27-11-1998	98/0135092	98/0711856	98/11/02	SFA	98/0524398/1	98/11/06	538	675.113500
22	27-11-1998	98/0135125	98/0652158	98/11/17	DVL	98/0524970/3	98/11/10	647	177.579500
23	28-12-1998	98/0147776	98/0689720	18-12-1998	SFA	98/0457029/1	18-12-1998	647	928.034500
24	28-12-1998	98/0147852	98/0681248	11-09-1998	SFA	98/0522218/1	11-09-1998	647	2.273.756500
25	28-12-1998	98/0147811	98/0747970	18-12-1998	DIC	98/0199832/1	18-12-1998	556	43.200500
26	29-12-1998	98/0148388	98/0771592	28-12-1998	DIC	98/0204054/1	23-12-1998	556	107.520500
27	29-12-1998	98/0148545	98/0685616	23-12-1998	SFA	98/0459882/1	23-12-1998	647	976.235500
28	29-12-1998	98/0148677	98/0721075	12-09-1998	JCG	98/0007941/1	11-04-1998	548	14.846.075500
29	29-12-1998	98/0149142	98/0745772	17-12-1998	DVL	98/0165658/3	16-12-1998	647	151.826500
30	29-12-1998	98/0149193	98/0760615	23-12-1998	SFA	98/0638569/1	28-12-1998	647	1.440.856500
31	30-12-1998	98/0149223	98/0536464	21-09-1998	SFA	98/0401410/1	21-09-1998	647	771.241500
32	30-12-1998	98/0149444	98/0721105	12-09-1998	JCG	98/0008000/1	11-09-1998	547	604.928.000500
33	30-12-1998	98/0149533	98/0761980	23-12-1998	SFA	98/0008000/1	11-09-1998	548	9.706.088500
34	30-12-1998	98/0149800	98/0709342	12-02-1998	SFA	98/0639948/1	23-12-1998	650	283.270500
35	30-12-1998	98/0149800	98/0709342	12-02-1998	SFA	98/595185/1	12-02-1998	647	614.140500
36	31-12-1998	98/0150396	98/0617642	29/09/98	DVL	98/491940/1	29-10-1998	647	350.273500
37	2/12/98	98/0136253	98/0672961	20-10-1998	SFA	98/0499593/3	29-10-1998	646	74.180500
38	2/12/98	98/0136253	98/0672961	20-10-1998	SFA	98/0499593/3	29-10-1998	701	50500
39	2/12/98	98/0136822	98/0708052	12-02-1998	IL	96/0540121/3	14-11-1998	651	41.969500
40	2/12/98	98/136407	98/0680050	24-11-1998	IL	97/001050/2	22-05-1997	522	25.500500
41	3/12/98	98/0137179	98/0690102	26-11-1998	SFA	98/0575400/1	26-11-1998	648	3.491.056500
42	3/12/98	98/0137470	98/0601541	22-10-1998	SFA	98/470986/1	22-10-1998	647	1.037.215500
43	4/12/98	98/0138132	98/0625402	11-02-1998	SFA	98/0504368/1	11-02-1998	648	2.552.984500
44	4/12/98	98/0138230	98/0611946	27-12-1998	SFA	98/0491372/1	27-12-1998	647	1.115.100500
45	4/12/98	98/0138345	98/0625300	30-10-1998	SFA	98/0503388/1	30-10-1998	647	500.864500
46	23-11-1998	98/0132541	98/675855	98/11/23	IL	97/0613954/2	97/12/23	606	61.062500
47	CRITERIO SELECTIVO 25/11/98	98/0133165	98/0684277	98/11/25	DVL	98/0567500/1	98/11/12	647	527.142500
48	25-11-98	98/0133254	98/0681030	98/11/25	DVL	98/0567500/1	98/11/12	647	382.956500
49	25-11-1998	98/0133726	98/0681013	98/11/25	JCG	98/0009820/1	98/11/10	553	81.211500
50	25-11-1998	98/0134536	98/0682692	98/11/02	JCG	98/0009820/1	98/11/10	701	450500
51	27-11-1998	98/0134853	98/0629642	98/11/02	JCG	98/0007453/1	98/10/16	548	8.541.841500
52	27-11-1998	98/0134853	98/0629642	98/11/02	JCG	98/0007453/1	98/10/16	550	170.400500
53	30-11-1998	98/0135516	96/0714464	96/11/07	IL	96/0524398	96/11/06	522	539.823500
54	30-11-1998	98/0135540	98/0629977	98/11/03	JCG	98/0007127/1	98/10/07	547	601.860.000500
55	30-11-1998	98/0135915	98/0636124	98/11/05	JCG	98/0007127/1	98/10/07	548	15.547.249500
56	30-11-1998	98/0136210	98/0706696	98/11/20	GVI	98/0007178/3	98/10/08	549	13.520.883.800500
57	24-11-1998	98/0679521			N				
58	27-11-1998	98/0691052			N				
59	27-11-1998	98/0691109			N				
60	27-11-1998	98/0691133			N				
61	28-12-1998	98/0148286	98/0768578	28-12-1998	DVL	98/0640210/3	23-12-1998	647	225.252500
62	28-12-1998	98/0147565	98/0790062	22-12-1998	GEP	N	N	371	460500
63	28-12-1998	98/0147565	98/0790062	22-12-1998	GEP	N	N	581	156500
64	28-12-1998	98/0147565	98/0790062	22-12-1998	GEP	N	N	722	200500
65	30-12-1998	98/0149444	98/0721105	12-09-1998	JCG	98/0008000/1	11-09-1998	548	9.706.088500
66	31-12-1998	98/0150159	98/0759616	28-12-1998	JCG	N	N	371	690500
67	31-12-1998	98/0150159	98/0759616	28-12-1998	JCG	N	N	581	156500
68	31-12-1998	98/0150159	98/0759616	28-12-1998	JCG	N	N	722	400500
69	31-12-1998	98/0150402	98/0724263	31-12-1998	JCG	98/0007381/1	98/10/16	549	21.889.500500
70	03/12/98	98/0137552	98/0713803	12-02-1998	GVI	N	N	701	50500
71	03/12/98	98/0137713	98/0713877	12-02-1998	GEG	N	N	561	165500
								701	4500
								722	800500



Tribunal de Contas

Para facilitar a sua identificação, os processos foram numerados sequencialmente, tendo no conjunto sido seleccionados 71 processos (sendo 67 de cobrança e quatro de anulações).

As unidades orgânicas onde estes processos decorreram, a sua natureza e valores, constam do quadro que seguidamente se apresenta.

Unidade Orgânica	Número de Processo	Receitas/Operação De:	Valor
CONTABILIDADE	62, 66	Subs. Transp, Aj. Custo	1.150\$00
	64,68	Emolumentos	2.751\$00
	64,68, 71	Taxas (Tab I E li Da Ra)	1.400\$00
	17,40,53	Iva	1.741.625\$00
	5, 7, 11,	Selo De Verba	951\$00
	63, 67, 71	Anulação De Selo De Verba	477\$00
	46,69	Juros De Mora	65.230\$00
	39	Juros Compensatórios	41.969\$00
TOTAL			1.855.553\$00
TESOURARIA	37, 38, 50, 56, 70, 71	Venda de Impressos Aduaneiros	904\$00
TOTAL			904\$00
NÚCLEO DE IA	1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 27, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 41, 42,43, 44, 45, 47, 61	Imposto Automóvel	32.276.099\$00
TOTAL			32.276.099\$00
NÚCLEO DE IEC's			
SECTOR DOS TABACOS	28,32, 33, 49, 51, 52, 54, 55, 65, 69	Imposto De Consumo Sobre Tabaco	26.650.516.846\$00
SECTOR DO ÁLCOOL E BEBIDAS ALCOÓLICAS	25, ,26, 48	Imposto De Consumo Sobre O Álcool E Bebidas Alcoólicas	533.676\$00
TOTAL			26.661.050.522\$00
TOTAL GERAL			26.695.183.078\$00



Em termos financeiros, constatou-se que na maioria dos casos, entre a informação existente no sistema informático (listagem suporte para a sua selecção) e os elementos constantes nos processos, não se verificaram divergências, pois apuraram-se valores iguais aos calculados e cobrados pela alfândega.

Foi na área dos requisitos formais, onde se verificou a existência de maior número de falhas, salientando-se o facto de estas terem ocorrido no âmbito de processos de imposto automóvel, conforme seguidamente se passa a dar conta:

◆ Processo n.º 9 (incompleto) – Imposto automóvel

Por se encontrar extraviado, este processo não foi analisado, apenas foi confrontado o valor do imposto automóvel cobrado inscrito na listagem de selecção, com a DVL que foi extraída do subsistema SFA, não se registando diferença entre os dois valores apresentados de IA.

Refira-se que, por observação da DVL informática (extraída do SFA), não se encontra previsto nenhum campo para a cobrança, ou seja, não existe informação de quando o IA foi pago, valor, data e/ou movimento de caixa que lhe esteve associado. Esta informação encontra-se registada (pelo tesoureiro) na DVL manual (preenchida e entregue pelo operador económico).

Esta situação implica que, se por um lado, o SFA emite somente a DVL informatizada (por atribuição de matrícula) quando se encontram preenchidos os campos da homologação técnica e o imposto pago, em que a impressão da DVL confirma a sua cobrança, por outro, a certificação desse pagamento (uma vez que o SFA o oculta) deverá encontrar-se fundamentada no processo, o que requer que sejam cumpridos com rigor todos os requisitos formais – área onde nesta alfândega, foram detectadas o maior número de falhas, evidenciando a falta de acuidade nos procedimentos executados e no controlo dos mesmos.

◆ Processo n.º 10 – Imposto automóvel

Neste processo não se encontraram divergências entre o cálculo do imposto e o valor da cobrança registado, mas pela análise verificou-se que não foram cumpridas as condições do artigo 17º, do Decreto-Lei n.º 40/93, de 18 de Fevereiro, relativo à caducidade do prazo de apresentação da DVL na alfândega (quatro dias úteis contados a partir da data de entrada no território nacional).

Segundo os funcionários do núcleo do IA, esta situação em 1998, foi extensiva a outros processos uma vez que, o controlo exercido sobre o cumprimento deste prazo não era rigoroso (podendo ir até aos 10 dias úteis sem haver emissão de impresso de liquidação (IL) relativa ao pagamento de juros de mora que, neste caso, seriam devidos).

◆ Processo n.º 21 – Imposto automóvel

A selecção recaiu simultaneamente sobre a DVL e o IL constantes deste processo. No entanto, da análise efectuada, constatou-se que apesar do processo se encontrar nesta alfândega, toda a sua tramitação decorreu nos serviços do Ministério Público do Tribunal Judicial de Loures, por se tratar de processo crime, relativo à falsificação de documentos.

A alfândega apenas procedeu à cobrança de imposto automóvel no valor de 873.432\$00, de IVA no valor de 539.823\$00, emitindo os respectivos documentos de quitação (DVL e IL) e tendo por suporte



de registo a certidão de dívida passada pela DAL. Os valores referidos conferem com o registo da referida listagem de selecção.

◆ Processo n.º 23 – Imposto automóvel

Não se encontraram divergências no valor do imposto cobrado (IA no valor de 928.034\$00), tendo-se verificado apenas algumas falhas nos requisitos formais, tais como a data de entrada do veículo, que não se encontra apurada e a falta de confirmação da homologação técnica.

Verificou-se ainda que o operador foi notificado por pagamento em atraso, com acréscimo dos respectivos juros de mora no valor de 11.044\$00, uma vez que foram ultrapassados 45 dias (prazo de pagamento do IA), tendo sido o cálculo dos juros de mora confirmado.

◆ Processo n.º 29 – Imposto automóvel

Trata-se de um processo de isenção de IA por um período de cinco anos. Dado que o operador vendeu a viatura antes de expirado aquele prazo, teve de proceder ao pagamento de IA relativo ao período que faltava para o termino da isenção.

Apesar de se verificarem muitos casos de IL's com a inscrição de "*erro informático*", situação devida ao facto do SFA não comportar a introdução de dados relativos a processos sujeitos a condições especiais, como neste caso, os valores daquele documento foram no entanto devidamente registados no sistema, por inserção directa do valor.

◆ Processo n.º 32 – Imposto automóvel

Neste processo, a DVL foi alterada a pedido da DGV. A correcção incidiu sobre a atribuição de homologação técnica.

Verificou-se, no entanto, que o imposto foi pago fora de prazo, pois do processo consta que foram enviadas ao operador duas notificações, a primeira para que fosse efectuado o pagamento em atraso e a segunda, recorrendo a outros mecanismos de coerção para pagamento do IA (auto de apreensão do veículo), tendo sido emitido o IL relativo a juros de mora (tendo sido o cálculo confirmado) no valor de 18.356\$00.

◆ Processo n.º 39 – Juros compensatórios

Processo de regime especial (mudança de residência) – embora o operador económico tenha alegado mudança de residência, a mesma não foi devidamente comprovada, dando assim lugar a pagamento de IA.

Verificou-se que na DVL emitida o campo destinado aos dados contabilísticos continha toda a informação relativa ao movimento e atribuição de número das liquidações (inicial e final) e o valor do IA (0\$00 e 107.894\$00) relativo à situação de total isenção e de cobrança.



Refira-se que se constatou ser este um dos processos melhor instruídos: incluiu uma informação elaborada pelo técnico que procedeu à sua conferência, onde foram descritos todos os passos, intervalos de tempo considerados e demais condições que conduziram à cobrança de valores.

◆ Processo n.º 40 – Imposto sobre o valor acrescentado

Processo relativo a regime especial (emigrante) – embora estando isento de IA e de IVA, o automóvel ficou parcialmente destruído num acidente e por conseguinte o operador teve de repor o IVA relativo ao salvo (25.500\$00).

◆ Processo n.º 47 – Imposto automóvel

Trata-se um processo de regime especial (Taxis). Dado o SFA não comportar a situação de regime especial, em que o veículo é usado (existência de uma parcela a abater por anos de uso, prevista no n.º 7 do artigo n.º 1 do Decreto-Lei n.º 40/93, de 18 de Fevereiro), o valor do imposto a cobrar é registado numa guia rectificativa (de IL), onde é feita a menção de “*erro informático*”, pelo que o seu cálculo e recolha é feita manualmente.

Na análise deste processo verificou-se uma divergência no IA cobrado, pois o valor correcto seria de 525.324\$00 e não de 527.142\$00.

◆ Processo n.º 57 – Imposto automóvel

Pela análise deste processo verificou-se uma anulação de liquidação, registada na DVL preenchida e apresentada pelo operador económico. Refira-se que é neste impresso onde também é inscrito o movimento de caixa, pelo seu recebimento, uma vez que a DVL extraída do sistema (DVL informatizada) que atribuiu a matrícula, apenas faz menção do montante de IA.

A anulação de liquidação permitiu uma correcção no imposto devido e cobrado, conferido através do movimento de Caixa 98/135940, de 30 de Novembro de 1998 no valor de 904.034\$00.

◆ Processo n.º 61 – Imposto automóvel

Não se encontraram divergências no cálculo do imposto, no entanto, e dado tratar-se de um regime especial (taxis), com redução de IA por anos de uso do veículo, constatou-se que neste processo e noutros semelhantes, não existia por parte da alfândega, um controlo rigoroso, no que diz respeito à existência de inspecção (apenas para veículos usados), que é condição essencial para obtenção da respectiva matrícula. Segundo os funcionários deste núcleo, este controlo passou a ser mais rigoroso a partir do ano de 1999.

Para além da falha referida, constatou-se que nestes casos (regime especial – Taxis – com redução no IA por anos de uso do veículo) o SFA não se encontrava preparado para fazer esta redução, pelo que no processo apenas constava uma guia rectificativa, preenchida pelo funcionário indicando tratar-se de “*erro informático*”, registando o valor do IA (neste caso de 682.581\$00) sem a redução por anos de uso, que é calculado pelo SFA. No entanto verifica-se que a DVL informatizada apresenta o valor de 225.252\$00, (valor de IA efectivo e correcto) que considera o valor abatido (%) de IA, por anos de usos do veículo. Em relação ao IA da DVL informatizada, refira-se que não se encontra no processo



documental qualquer referência quanto ao seu cálculo ou justificação da forma como este valor foi registado.

Relativamente ao período seleccionado, foi ainda feito o confronto entre os dados constantes das listagens das liquidações definitivas (suporte papel) emitidas pelo sistema informático, com os dados fornecidos pela DGITA (suporte magnético), extraídos directamente das bases de dados que suportam estes sistemas de informação.

Do confronto realizado não se detectaram divergências. Refira-se que a recolha dos elementos assenta no registo em determinadas tabelas de bases de dados que, para o período seleccionado, foram as seguintes:

- ◆ documento de cobrança;
- ◆ documento de cobrança por código de rubrica;
- ◆ depósitos, com movimentos de entrada e saída de garantias por depósito e reforços por depósito;
- ◆ garantias (fiança ou depósito);
- ◆ garantias (reforço ou redução);
- ◆ movimentos de caixa de tesouraria;
- ◆ movimentos de caixa de tesouraria / meios de pagamento;
- ◆ registos de liquidação / rubricas a cobrar;
- ◆ registos de liquidação;
- ◆ registos de liquidação / recursos próprios comunitários.

Após a análise dos dados constantes das tabelas verificou-se que:

- ◆ da análise efectuada à tabela de cobrança, nomeadamente aos movimentos efectuados através do SFA (893 registos), foi atribuído o código de operador não identificado em 303 registos (34% do total dos lançamentos efectuados), situação que não se compreende, uma vez que este código deve ser utilizado apenas em situações de excepção;
- ◆ dos dados fornecidos pela DGITA, existe uma tabela relativa ao histórico dos movimentos efectuados no SFA após cobrança; desses lançamentos constam 326 registos, relativos a alterações efectuadas que originaram valores passíveis de reembolso, totalizando a quantia de 49.308.038\$00.

Esta ocorrência deve-se (segundo os funcionários da alfândega) a alterações executadas ao número de homologação técnica inicialmente atribuída, implicando actualização do IA cobrado. No entanto, da análise efectuada ao referido histórico, constatou-se que 60 dos movimentos efectuados após cobrança, não indicavam qualquer alteração ou atribuição de homologação técnica (condição imprescindível para atribuição da matrícula).



2.2.3.3 – Avaliação do sistema de controlo

Toda a actividade desta alfândega centra-se na funcionalidade do sistema informático, tornando-se assim a operacionalidade deste uma condicionante de todo o trabalho desenvolvido neste serviço, pois não havendo sistema, tudo o que dele seja dependente não pode ser realizado, parando assim a actividade deste serviço.

Por norma, toda a documentação recebida é registada informaticamente. A validação de qualquer processo é sempre dada pelo que está registado no sistema, e não pela consulta à documentação suporte.

Refira-se que, no decurso da auditoria se constatou que, regra geral, os registos contidos nas aplicações informáticas revelaram credibilidade de forma a poderem extrair-se ilações relativamente à dimensão, grandeza e tipologia, extensão temporal dos movimentos registados e à natureza e tipo de controlo efectuado. Dado que o sistema permite a alteração da informação registada em qualquer momento, por forma a assegurar a fiabilidade desses registos, sugere-se que seja mantida e dada prioridade à organização desses processos em formato papel pois, só desta forma será possível efectuar qualquer verificação.

O grau de risco resultante da utilização e recolha de movimentos rectificativos (após cobrança), procedimentos que deveriam ser de excepção, para além de estarem devidamente fundamentados no processo, devem evidenciar todo o processo lógico do tratamento da informação em sistema informático, por forma a que se possa conciliar a informação em sistema com as paralelas intervenções manuais. Na alfândega auditada, verificou-se que o recurso a procedimentos de excepção encontra-se indissociavelmente ligado a motivos relacionados com limitações a nível do sistema informático.

As repercussões dos procedimentos adoptados perante situações cujo tratamento resulta em consequência de “insuficiências informáticas”, tais como os casos de “registo de erro informático” ou de registo de “processo de reembolso após cobrança”, são situações que não se encontram devidamente inventariadas, nem se encontram estabelecidos os procedimentos de tratamento relativos as mesmas e/ou de controlo à posteriori, que permitam assegurar o seu acompanhamento de forma a garantir a regularidade no tratamento da informação.

Constatou-se nestas situações que os procedimentos adoptados, resultam na maioria dos casos, de análises casuísticas que dependem de critérios dos funcionários e não do cumprimento de regras e da apreciação de casos concretos de acordo com uma natureza formalmente definida.

A alfândega actua segundo uma filosofia de gestão de cliente, assente no atendimento personalizado; assim, é o mesmo funcionário que atende, recebe e acompanha toda a execução do processo desde início até ao seu término. Esta situação, que apesar de tornar mais célere a resolução de problemas, reveste-se de algum risco, no que concerne ao controlo das operações e sequência das mesmas (no ciclo da autorização/aprovação/execução/registo), dada a inexistência de segregação de funções.

Refira-se que os serviços face a ausência de normas internas actuam de forma desorientada limitando-se à simples execução de tarefas, relativamente às quais não se encontram instituídos adequados procedimentos de controlo interno, rotatividade, responsabilização e segregação de funções.

A conformidade com os procedimentos, leis, regulamentos e instruções – confrontadas com a inexistência de definição clara de regras de actuação quer para os procedimentos gerais quer para aqueles que são de excepção solicitam nalguns casos (para contornar as dificuldades encontradas) a



realização de tarefas que se afastam ou interrompem o normal funcionamento da alfândega e da própria utilização sistema operativo.

Constatou-se ainda que a elaboração das tabelas modelo 28, é de certa forma “arcaica”, uma vez que são elaboradas “manualmente” através de folha de Excel, por cópia de listagens emitidas pelo SCA, sendo que os únicos elementos nela expressos e que não constam do sistema central são os referentes a reembolsos, que ainda são alvo de tratamento manual. Pelo que se alerta no sentido de ser possível a obtenção da tabela modelo 28 a partir do sistema informático, incluindo já os reembolsos.

Instadas a pronunciar-se sobre a matéria destes dois pontos (2.1 e 2.2), a DGO referiu não ter quaisquer comentários a fazer sobre a mesma. Por sua vez as DGT e DGAIEC responderam fora de prazo pelo que as respostas não foram consideradas.

2.3 – Direcção-Geral dos Impostos (DGCI)

A intervenção da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), no processo de execução do Orçamento das receitas do Estado para 1998, verificou-se através da acção de:

- ◆ ***Serviços com a função de Caixa do Tesouro***, nomeadamente, as tesourarias da fazenda pública (TFP) e a Direcção dos Serviços de Cobrança do IVA (DSCIVA)
 - ◇ cobrando importâncias devidas ao Estado ou a outras entidades, para as quais detenham essa competência, e depositando o produto dessa arrecadação em contas bancárias do Tesouro;
 - ◇ registando as correspondentes movimentação e afectação de fundos e remetendo essa informação à Direcção-Geral do Tesouro (DGT), para efeito da Contabilidade do Tesouro;
 - ◇ registando, em tabelas específicas, a cobrança e o reembolso (ou a restituição) da receita administrada (DSCIVA) ou das receitas orçamentais e reposições abatidas nos pagamentos afectas à respectiva área fiscal e a situação dos documentos de receita virtual na posse dos tesoureiros (TFP);
 - ◇ enviando os documentos cobrados ou a respectiva informação de cobrança aos respectivos serviços administradores.
- ◆ ***Serviços Administradores de Receitas Orçamentais***, nomeadamente, dos Impostos sobre o Rendimento (DGCI-IR), do Imposto sobre o Valor Acrescentado (DGCI-IVA) e das receitas administradas a nível local (repartições de finanças), incluindo nestas últimas as receitas em fase de cobrança coerciva (execuções fiscais)
 - ◇ liquidando importâncias devidas ao Estado ou a outras entidades, para as quais detenham essa competência, e determinando a anulação das liquidações indevidamente efectuadas;
 - ◇ procedendo, em função dos documentos cobrados ou da respectiva informação de cobrança provenientes dos serviços com a função de caixa, ao apuramento dos valores cobrados, à aplicação de alterações aos valores registados no momento da arrecadação e ao registo dos valores definitivamente apurados nos processos ou nas contas correntes dos contribuintes;
 - ◇ emitindo os reembolsos e as restituições de importâncias indevida ou excessivamente cobradas;
 - ◇ discriminando, em tabelas específicas e por classificação económica, a movimentação relativa às receitas administradas (DGCI-IR).



Para além da acção dos serviços referidos, tem de considerar-se a intervenção dos serviços distritais da DGCI (direcções de finanças) que consiste na apresentação das tabelas de receitas orçamentais e reposições abatidas resultante das agregação das tabelas locais das TFP sujeitas à sua jurisdição.

A execução orçamental das receitas administradas por serviços centrais da DGCI inclui a cobrança de IR e de IVA resultante da função de caixa desempenhada por serviços da DGT e constituída pelos valores cobrados por entidades colaboradoras (instituições de crédito, Multibanco e Correios), pelos valores retidos na afectação de despesas orçamentais e pelo pagamento dos reembolsos e das restituições.



2.3.1 – Modelo de contabilização das receitas orçamentais

Na qualidade de entidade responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado, a Direcção-Geral do Orçamento (DGO) pretendeu ver definido e sistematizado um conjunto de normas para assegurar a contabilização das receitas orçamentais, através de "**Instruções para o lançamento das Tabelas de Receita a partir de Janeiro de 1998**"; estas instruções resultaram de reajustamentos efectuados às que tinham sido aprovadas pelo Ministro das Finanças e implementadas no ano anterior.

Como aspectos relevantes das Instruções para o ano de 1998 deve referir-se que:

- ◆ a contabilização continuaria a ser efectuada através de informação remetida à DGO em suporte documental (tabelas), devendo os serviços intervenientes neste processo e os serviços administradores das receitas a contabilizar manter igualmente a introdução dos dados no Sistema de Gestão de Receitas (SGR), para efeito de controlo paralelo;
- ◆ à excepção do IR e do IVA, as receitas não suportadas por Documento Único de Cobrança (DUC) continuariam a ser contabilizadas pelos serviços cobradores que deveriam ainda proceder à remessa mensal das respectivas tabelas e dos ficheiros do SGR para a DGO;
- ◆ apesar de ter sido definido como regra geral, que a contabilização das receitas suportadas por DUC (IR e IVA) seria efectuada pelos respectivos serviços administradores, as cobranças destas receitas efectuadas nas TFP continuariam a ser registadas nas tabelas das respectivas direcções de finanças.

Veio a verificar-se que a informação relativa à execução das receitas do Orçamento do Estado para 1998 foi prestada, por parte dos serviços da DGCI, através do seguinte conjunto de elementos :

- ◆ tabelas das Direcções de Finanças (DF) por agregação das tabelas das tesourarias da fazenda pública (TFP) da respectiva área de jurisdição;
- ◆ tabela da Direcção de Serviços de Cobrança do IVA (DSCIVA);
- ◆ tabela da DGCI-IR, designação utilizada para identificar o serviço administrador do IR.

Tabelas das Direcções de Finanças

A contabilização nas tabelas das DF continuou a resultar da contabilidade relativa ao exercício da função de caixa, pelas TFP da respectiva área de jurisdição, que consiste no registo da cobrança das receitas orçamentais, por classificação económica, acrescida do registo relativo à restante movimentação da receita virtual na posse dos tesoureiros e à anulação de cobrança por invalidez do meio de pagamento ou por pagamento de reembolsos e restituições (sendo esta última informação fornecida pela DGT); a informação é prestada às DF em relações mensais que servem de base à elaboração das tabelas locais de cuja agregação resulta a tabela de cada DF.

A aplicação informática utilizada para a elaboração das tabelas foi substituída por uma nova versão em UNIX posta em funcionamento na Rede Informática da Administração Fiscal, com a qual espera a DGCI vir a obter maior rapidez no acesso à informação de cobrança, através do diálogo do Sistema de Contabilização de Receitas (SCR) com:



- ◆ outros sistemas da DGCI, nomeadamente, os Sistemas Próprios que gerem as receitas com liquidação centralizada, o Sistema Local de Liquidação (SLL) das repartições de finanças (RF) que gerem as receitas com liquidação descentralizada e o Sistema Local de Cobrança (SLC) das TFP;
- ◆ sistemas de outras entidades, nomeadamente, o Sistema de Controlo da Receita do Estado (SCE) da DGT, que deve proceder à conciliação da informação de cobrança com o correspondente fluxo financeiro antes dessa informação ser introduzida nos sistemas da DGCI, e o Sistema de Gestão de Receitas (SGR) da DGO, para o qual deve ser fornecida informação diária.

Com a substituição da aplicação informática foi alterada a estrutura da tabela das DF através da eliminação dos campos relativos à receita total (soma do saldo transitado do ano anterior com a liquidação efectuada no próprio ano) e à receita eventual (cobrança do próprio ano para a qual não existe nenhum registo prévio nas TFP) e da criação dos campos relativos aos reembolsos emitidos e à receita líquida económica (receita cobrada deduzida dos reembolsos emitidos).

Como consequência destas alterações deixou de ser possível distinguir entre receita virtual e receita eventual e passou a ser possível apurar a receita líquida económica a partir de 1999 (porque para 1998 não foram registados os reembolsos emitidos).

Sobre a realização destas alterações, o Tribunal considera que :

- ◆ a eliminação do campo da receita eventual reforçou a contradição em utilizar a configuração de um modelo de contabilização destinado a registar a acção de serviços administradores, apenas para registo da acção dos serviços cobradores (TFP) das mesmas áreas fiscais;
- ◆ o único ciclo de processamento de receitas integralmente registado (embora já não explicitado) continuou a ser o ciclo correspondente à receita virtual na posse dos tesoureiros, apesar desta se ter reduzido para menos de 2% da cobrança efectuada nas TFP e registada nas tabelas das DF, como consequência da extinção da receita virtual ter sido determinada pelo regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto;
- ◆ para a restante receita (designada por receita eventual) manteve-se o procedimento de registar como liquidado apenas o valor efectivamente cobrado, continuando sem ser registada a acção dos serviços administradores locais ou centrais (a maior parte da receita eventual é administrada de forma centralizada por serviços próprios), à excepção da DGCI-IR que regista a respectiva intervenção em tabelas específicas;
- ◆ no essencial, o modelo de contabilização não foi modificado, ou seja, continua a basear a informação prestada na acção dos serviços com função de caixa, não registando as liquidações (nem as respectivas anulações) efectivamente realizadas pelos serviços administradores locais (a não ser as relativas às receitas virtuais que ainda subsistem) e produzindo informação relativa a cobrança de receitas que deveria constar das tabelas dos serviços administradores de receitas centralizadas ou dos serviços administradores de outras áreas fiscais;
- ◆ a nova aplicação informática deveria assegurar informação que permitisse em cada tabela, o registo integral e efectivo do ciclo de processamento das receitas administradas na própria área fiscal e, para além desse ciclo, a cobrança da receita não administrada na própria área fiscal distinguindo nesta a cobrança resultante de liquidação prévia administrada noutras áreas fiscais ou por serviços específicos e a resultante de liquidação não prévia;



- ◆ até ser assegurada a informação referida na observação anterior (o que implica passar a elaborar as tabelas de acordo com a função administradora de receitas complementada pela função cobradora) deve continuar a ser possível o apuramento da liquidação e da cobrança de receita virtual (ou da receita eventual), por classificação económica e área fiscal a nível local;
- ◆ sem prejuízo da posição que o Tribunal de Contas tem vindo a defender, de que o registo das anulações de cobrança (reembolsos e restituições) contraria a Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE), o valor a abater à receita deve corresponder às anulações emitidas em anos anteriores que transitem por regularizar (pagar ou cancelar) acrescida da diferença entre anulações emitidas e canceladas no próprio ano; o valor assim definido é aquele que o Tribunal espera ver considerado para determinação da receita líquida económica nas tabelas das DF e na CGE a partir de 1999.

A DGC não conseguiu satisfazer a pretensão manifestada pelo Tribunal em aceder, por via electrónica e em tempo útil para efeito da elaboração do Parecer sobre a CGE de 1998, aos dados registados na aplicação informática responsável pela produção das tabelas das DF, tendo essa contrariedade sido justificada pelo atraso verificado na substituição dessa aplicação e imputado à Direcção-Geral de Informática e de Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA); a informação só veio a ser prestada em suporte papel e com as seguintes deficiências:

- ◆ as tabelas das DF de Faro e Lisboa apenas foram apresentadas na versão correspondente ao modelo anterior;
- ◆ os mapas relativos aos valores totais das tabelas locais da DF de Santarém não corresponderam ao modelo solicitado e só continham parte da informação pretendida;
- ◆ os mapas relativos aos totais das tabelas locais das DF de Castelo Branco, Évora, Santarém, Viseu e Funchal não correspondiam ao modelo solicitado (não explicitavam a receita virtual);
- ◆ os mapas relativos aos valores totais das tabelas locais das DF da Guarda e de Viana do Castelo foram preenchidos manualmente, contrariando a recomendação efectuada devido à falta de legibilidade e fiabilidade dos valores;
- ◆ os saldos iniciais da tabela da DF do Funchal apresentaram divergências face aos saldos finais da tabela do ano anterior que foram justificadas por deficiência da aplicação informática;
- ◆ verificaram-se divergências nos totais das tabelas das DF de Coimbra e de Lisboa face aos constantes nos mapas das respectivas tabelas locais;
- ◆ as versões finais das tabelas das DF da Guarda e de Braga para 1998 só foram emitidas no ano 2000, verificando-se na primeira um acréscimo no valor da receita virtual liquidada (imposto sucessório) e transitada para 1999, sem que a alteração tivesse sido considerada na CGE.

Como consequência desta situação, o tratamento e análise da informação constante das tabelas das DF teve de ser limitado ao conjunto de valores que foi obtido dos respectivos suportes documentais e se encontra reflectido nos quadros seguintes, o primeiro dos quais distribui a movimentação registada por DF, enquanto o segundo o faz por capítulos da classificação económica. Devido às deficiências apontadas, não foi possível apresentar, nos referidos quadros, a informação de acordo com a estrutura que o Tribunal continua a entender ser a que, considerando os actuais condicionalismos, melhor reflecte a realidade, através da autonomização do ciclo da receita virtual e da assimilação da receita eventual a mera componente da receita cobrada.



Tribunal de Contas

Direcções de Finanças	Saldo Anterior	Liquidação	Anulações de Liquidação	Cobrança	Saldo Seguinte	Anulações de Cobrança ^(a)	Receita Líquida
Aveiro	20.509.094.094\$00	67.378.749.306\$00	622.878.581\$50	68.193.614.213\$00	19.071.350.605\$50	100.991.863\$00	68.092.622.350\$00
Beja	1.864.457.120\$20	6.746.847.289\$00	104.452.597\$00	6.785.652.113\$00	1.721.199.699\$20	11.981.192\$00	6.773.670.921\$00
Braga	28.079.862.996\$90	49.997.432.182\$00	510.825.597\$00	50.721.262.743\$00	26.845.206.838\$90	28.416.933\$00	50.692.845.810\$00
Bragança	502.082.555\$00	5.021.302.897\$00	45.487.938\$00	5.058.310.920\$00	419.586.594\$00	4.023.827\$00	5.054.287.093\$00
Castelo Branco	2.599.201.512\$50	10.340.140.452\$00	164.714.234\$00	10.444.486.988\$00	2.330.140.742\$50	7.409.067\$00	10.437.077.921\$00
Coimbra	8.112.359.264\$60	35.958.825.226\$20	361.503.128\$30	35.408.021.815\$50	8.301.659.547\$00	51.829.500\$00	35.356.192.315\$50
Évora	1.503.367.124\$50	14.377.557.275\$00	230.717.276\$00	14.459.606.733\$00	1.190.600.390\$50	15.745.442\$00	14.443.861.291\$00
Faro	15.655.380.798\$90	29.550.633.283\$00	836.462.063\$50	29.790.374.597\$00	14.579.177.421\$40	21.022.180\$00	29.769.352.417\$00
Guarda	2.340.781.291\$80	5.942.367.576\$00	32.669.232\$00	5.956.805.695\$00	2.293.673.940\$80	6.931.025\$00	5.949.874.670\$00
Leiria	10.691.023.423\$80	33.622.767.093\$00	442.423.803\$00	33.720.085.517\$00	10.151.281.196\$80	40.867.401\$00	33.679.218.116\$00
Lisboa	189.666.205.484\$90	906.799.453.211\$00	11.101.679.033\$00	907.678.635.846\$00	177.685.343.816\$90	1.326.786.543\$00	906.351.849.303\$00
Portalegre	1.600.177.804\$80	6.086.218.853\$00	73.651.357\$00	6.165.172.167\$00	1.447.573.133\$80	26.270.939\$00	6.138.901.228\$00
Porto	88.890.101.864\$00	189.878.164.651\$00	3.439.088.005\$00	190.859.029.776\$50	84.470.148.733\$50	356.787.782\$00	190.502.241.994\$50
Santarém	15.462.710.753\$70	29.555.492.015\$50	861.533.897\$80	30.108.596.719\$00	14.048.072.152\$40	9.297.288\$00	30.099.299.431\$00
Setúbal	35.237.080.823\$50	75.054.037.259\$00	792.093.256\$00	76.104.422.507\$00	33.394.602.319\$50	28.734.807\$00	76.075.687.700\$00
Viana do Castelo	2.869.815.815\$00	8.331.412.702\$00	70.979.329\$00	8.377.404.302\$00	2.752.844.886\$00	2.776.237\$00	8.374.628.065\$00
Vila Real	2.092.312.476\$50	7.632.994.056\$00	129.699.745\$00	7.703.446.461\$00	1.892.160.326\$50	6.028.066\$00	7.697.418.395\$00
Viseu	4.246.516.198\$00	15.837.300.356\$00	161.791.491\$00	15.964.815.927\$00	3.957.209.136\$00	15.958.232\$00	15.948.857.695\$00
Angra do Heroísmo		532.561.044\$00		532.561.044\$00		62.165\$00	532.498.879\$00
Funchal	400.045\$00	1.937.278.710\$00		1.937.278.710\$00	400.045\$00	171.785\$00	1.937.106.925\$00
Horta		59.491.462\$00		59.491.462\$00			59.491.462\$00
Ponta Delgada	117.720\$00	686.216.920\$00		686.216.920\$00	117.720\$00	39.845\$00	686.177.075\$00
TOTAL	431.923.049.167\$60	1.501.327.243.818\$70	19.982.650.564\$10	1.506.715.293.176\$00	406.552.349.246\$20	2.062.132.119\$00	1.504.653.161.057\$00

^(a) Pelo pagamento de reembolsos e restituições.



Tribunal de Contas

Designação	Saldo Anterior	Liquidação	Anulações de Liquidação	Cobrança	Saldo Seguinte	Anulações de Cobrança ^(a)	Receita Líquida
Impostos Directos	49.518.838.963\$60	947.864.068.603\$70	7.416.262.189\$30	946.194.942.092\$00	43.771.703.286\$00	416.797.519\$00	945.778.144.573\$00
Impostos Indirectos	296.577.512.251\$00	246.436.728.038\$00	9.373.187.197\$90	254.580.645.132\$50	279.060.407.958\$60	1.049.760.797\$00	253.530.884.335\$50
Taxas, Multas e Outras Penalidades	84.520.778.025\$30	52.427.950.305\$50	3.032.003.095\$90	51.364.112.646\$00	82.552.612.588\$90	220.780.958\$00	51.143.331.688\$00
Rendimentos da Propriedade	91.125\$00	9.124.495.994\$50	52\$00	9.124.495.994\$50	91.073\$00		9.124.495.994\$50
Transferências	13.062.260\$20	20.954.844.675\$50	13.750\$00	20.954.852.175\$50	13.041.010\$20	8.380.010\$00	20.946.472.165\$50
Venda de Bens e Serviços Correntes	47.145.353\$10	43.969.357.970\$00	55.195\$00	43.970.231.963\$00	46.216.165\$10	32.362.963\$00	43.937.869.000\$00
Outras Receitas Correntes		5.059.770.590\$00		5.059.770.590\$00			5.059.770.590\$00
Total das Receitas Correntes	430.677.427.978\$20	1.325.837.216.177\$20	19.821.521.480\$10	1.331.249.050.593\$50	405.444.072.081\$80	1.728.082.247\$00	1.329.520.968.346\$50
Venda de Bens de Investimento	487.500\$00	1.344.002.796\$00		1.344.002.796\$00	487.500\$00	14.500\$00	1.343.988.296\$00
Transferências	39.807.643\$90	7.861.847.543\$00	4.218.632\$00	7.861.847.543\$00	35.589.011\$90	838.260\$00	7.861.009.283\$00
Activos Financeiros	2.171.005\$00	5.235.713.718\$00		5.235.713.718\$00	2.171.005\$00	29.586\$00	5.235.684.132\$00
Passivos Financeiros							
Outras Receitas de Capital		4.569.253.008\$50		4.569.253.008\$50			4.569.253.008\$50
Total das Receitas de Capital	42.466.148\$90	19.010.817.065\$50	4.218.632\$00	19.010.817.065\$50	38.247.516\$90	882.346\$00	19.009.934.719\$50
Recursos Próprios Comunitários		748.166.667\$00		748.166.667\$00			748.166.667\$00
Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	137.350.388\$50	41.916.145.991\$00	26.225.101\$00	41.917.912.064\$00	109.359.214\$50	281.794.620\$00	41.636.117.444\$00
Contas de Ordem	1.065.804.652\$00	103.858.153.173\$00	130.685.351\$00	103.832.602.041\$00	960.670.433\$00	51.372.906\$00	103.781.229.135\$00
Total da Receita (sem RAP)	431.923.049.167\$60	1.491.370.499.073\$70	19.982.650.564\$10	1.496.758.548.431\$00	406.552.349.246\$20	2.062.132.119\$00	1.494.696.416.312\$00
Reposições Abatidas nos Pagamentos		9.956.744.745\$00		9.956.744.745\$00			9.956.744.745\$00
TOTAL	431.923.049.167\$60	1.501.327.243.818\$70	19.982.650.564\$10	1.506.715.293.176\$00	406.552.349.246\$20	2.062.132.119\$00	1.504.653.161.057\$00

^(a) Pelo pagamento de reembolsos e restituições.



Os valores registados nas tabelas e constantes dos quadros merecem os seguintes comentários:

- ◆ em 1998, verificou-se uma diminuição de 25,4 milhões de contos (apenas 6%) no valor dos documentos na posse dos tesoureiros e relativos a receitas orçamentais por regularizar, os quais no final do ano ainda valiam 406,5 milhões de contos (85% dos quais afectos a liquidações de IVA e de juros);
- ◆ a DF de Lisboa continua a concentrar a receita virtual (desde 44% dos saldos até 56% das anulações), a cobrança orçamental (60%) e a respectiva anulação por pagamento de reembolsos e restituições (64%);
- ◆ a cobrança efectuada pelas TFP para execução do Orçamento do Estado ascendeu a 1.506,7 milhões de contos (mais 8% do que em 1997), dos quais 10 milhões foram relativos a reposições abatidas; o montante cobrado veio a ser reduzido em dois milhões devido a anulações de cobrança por pagamento de reembolsos e restituições emitidos pelos serviços locais;
- ◆ o IR cobrado nas TFP atingiu 927,5 milhões de contos (mais de 60% da cobrança total) tendo essa cobrança já sido quase totalmente obtida (95%) através de documento único (DUC).

Tabela do Serviço Administrador do Imposto sobre o Rendimento (DGCI-IR)

A tabela da DGCI-IR só foi elaborada a partir de 1997, para efeito do disposto nas Instruções para o lançamento das tabelas de receita que foram aprovadas pelo Ministro das Finanças.

A estrutura desta tabela foi concebida para registar as receitas do IR (IRS e IRC) e as respectivas receitas acessórias (juros e taxa de regularização de cheques sem provisão), tendo ainda sido previsto o registo da receita autárquica cobrada cumulativamente com o IRC (derrama).

O ciclo de processamento das receitas constantes desta tabela apura o saldo a transitar para o ano seguinte como resultado do saldo transitado do ano anterior (valor das liquidações de anos anteriores por cobrar ou anular) acrescido das liquidações no próprio ano e deduzido das respectivas anulações (de liquidações de anos anteriores ou do próprio ano) e das cobranças efectuadas por tipo de serviço cobrador, TFP ou DGT através de entidades colaboradoras (Correios, Multibanco e instituições de crédito) ou por retenção sobre valores a pagar (movimentos escriturais).

Nesta tabela é ainda efectuada o apuramento da receita líquida definida como resultante da dedução à cobrança efectiva do valor correspondente ao pagamento de reembolsos e restituições.

Relativamente à respectiva cobrança, as liquidações resultantes da administração das receitas do IR classificam-se como:

- ◆ prévias, quando o respectivo valor é previamente determinado pelo serviço administrador, podendo assumir a forma de liquidações com pagamento, se delas resultar um valor a pagar pelo sujeito passivo, com reembolso, se delas resultar um valor a devolver ao sujeito passivo, ou nulas, se delas não resultar pagamento ao Estado nem devolução ao contribuinte;
- ◆ não prévias, quando o respectivo valor foi entregue por conta de imposto sobre o rendimento (pagamento por conta), por autoliquidação ou por retenção de imposto a rendimentos pagos (retenção na fonte), sendo liquidado para permitir registar essas entregas como cobrança de imposto.



Nas tabelas da DGCI-IR, as liquidações resultam da soma das liquidações prévias com pagamento e das liquidações não prévias, enquanto as liquidações prévias com reembolso só são registadas, como anulação de cobrança, após o pagamento desse reembolso ter sido comunicado pela DGT.

Foram elaboradas quatro tabelas da DGCI-IR, três delas para a movimentação imputada ao Continente e às Regiões Autónomas dos Açores (RAA) ou da Madeira (RAM), de cuja agregação resultou a restante tabela designada como Nacional; só a informação constante da tabela afecta ao Continente foi considerada na execução orçamental da Receita do Estado.

A informação registada mensalmente nas tabelas da DGCI-IR foi previamente apurada pela DGITA, na qualidade de entidade responsável pelo sistema informático que gere a base de dados relativa à administração das receitas do IR, através de pesquisas efectuadas à referida base de dados, das quais resultaram tabelas com as seguintes características:

- ◆ foi registado o valor de liquidações prévias, da cobrança de liquidações prévias, de liquidações não prévias ou por movimentos escriturais, da anulação de liquidações prévias e da anulação de cobrança por reembolsos ou por má cobrança (invalidez do meio de pagamento) de liquidações prévias ou não prévias;
- ◆ os valores apurados para cada situação foram discriminados como afectos a IRS, IRC, juros de mora, compensatórios ou de retenção-poupança (neste caso exclusivamente associados ao pagamento de reembolsos);
- ◆ os valores relativos a cobrança ou má cobrança foram também discriminados por tipo de entidade cobradora (TFP, CTT, IC e SIBS) e por tipo de documento no caso das TFP (nota de cobrança ou guia de pagamento, em prestações ou por execução fiscal) ou no caso de liquidações prévias cobradas pelos CTT (DUC ou não);
- ◆ os valores relativos a reembolsos foram também discriminados por meio de pagamento (cheque ou transferência bancária);
- ◆ foram também incluídos valores a regularizar, na cobrança de liquidações prévias ou não prévias, como afectos a IRS, IRC ou Juros.

Para além destas tabelas foi ainda extraída da base de dados e lançada numa outra tabela, a informação relativa à cobrança de liquidações não prévias que não se encontrava conciliada, como consequência de deficiências verificadas no processo de recolha da informação constante dos documentos cobrados nas TFP, CTT e IC, nomeadamente nas partes relativas ao detalhe e ao talão de leitura (talões sem o respectivo detalhe, detalhes sem o respectivo talão e divergência entre o talão e o respectivo detalhe).

Para ser possível entender esta situação, deve ser referido que os documentos de cobrança são constituídos por três partes: o detalhe, o talão de controlo e o talão de leitura.

A demonstração, pelo serviço administrador, do valor a cobrar (liquidação prévia) ou a discriminação, pela entidade pagadora, do valor a entregar (liquidação não prévia) são efectuadas no detalhe que serve também de recibo depois de certificado pela entidade cobradora.

Ao contrário do documento para cobrança de liquidação prévia, em que a informação constante do detalhe é gerada pelo próprio sistema administrador da receita, no caso de liquidação não prévia é necessário recolher essa informação, devendo para o efeito ser utilizado o duplicado do recibo.



Os talões de controlo e de leitura são destacáveis do respectivo detalhe, destinando-se o primeiro a permanecer na posse do serviço cobrador como comprovativo do recebimento e o segundo a prestar informação sobre a cobrança efectuada à entidade responsável pela movimentação de fundos na Tesouraria do Estado (DGT), a qual por sua vez remeterá essa informação para o respectivo serviço administrador.

A informação de cobrança remetida ao serviço administrador para ser introduzida na respectiva base de dados nem sempre foi consistente entre si (devido a existirem divergências entre talões e detalhes, omissões, atrasos e desfasamentos de uns e/ou de outros), nem com o registo previamente efectuado pelos serviços cobradores, verificando-se, com uma frequência superior ao que seria admissível, a inexistência, a não conciliação ou a não regularização de registos na base de dados porque a informação necessária para o efeito não deu entrada no sistema ou foi rejeitada por incumprimento de uma ou mais das validações existentes.

Afectadas por estas limitações, as tabelas da DGCI-IR foram elaboradas a partir da informação constante das tabelas provenientes da DGITA e da tabela que teve de ser criada pelo serviço administrador para registar os reembolsos e as restituições manuais cujo pagamento foi comunicado pela DGT mas não pode ser introduzido na base de dados, por corresponder a situações excepcionais (0,5% do total reembolsado ou restituído) para as quais não foi possível aplicar o sistema de tratamento automático.

Para além desta situação, os critérios de contabilização na tabela da DGCI-IR destinada a fornecer informação para a CGE (a tabela afecta ao Continente) compreenderam ainda:

- ◆ a assunção dos saldos transitados da tabela do ano anterior;
- ◆ a assunção das liquidações prévias, respectivas anulações e reembolsos automáticos da tabela elaborada pela DGITA afecta ao Continente;
- ◆ a inclusão nas cobranças, para além do valor cobrado e conciliado de liquidações prévias e não prévias deduzido das respectivas más cobranças, do valor das cobranças de liquidações prévias que se encontrassem por regularizar (basicamente resultantes do pagamento nas TFP de dívidas em execução fiscal) e do valor dos talões relativos a cobranças de liquidações não prévias que se encontrassem por conciliar, devido à falta dos respectivos detalhes ou por divergência face à informação por eles prestada;
- ◆ a inclusão, na cobrança de liquidações não prévias, do valor das receitas resultantes de movimentos escriturais efectuados pela DGT;
- ◆ a exclusão do valor das cobranças de liquidações prévias que se encontrassem por regularizar (cobrados nos CTT) e do valor dos detalhes relativos a cobranças de liquidações não prévias que se encontrassem por conciliar devido à falta dos respectivos talões ou por divergência face à informação por eles prestada.

Em função dos valores registados na tabela da DGCI-IR afecta ao Continente (relativa à execução do Orçamento do Estado) como resultado da informação constante das tabelas elaboradas pela DGITA, da tabela dos reembolsos e restituições manuais e da aplicação dos critérios de contabilização que se traduziram pela inclusão de cobranças por regularizar ou conciliar, apresentam-se os quadros seguintes para reflectir o ciclo da administração de receitas pela DGCI-IR (no primeiro quadro) e o ciclo da cobrança dessas receitas determinado pela recolha, tratamento e validação da respectiva informação (por natureza da receita no segundo quadro e por entidade cobradora no terceiro quadro).



Tribunal de Contas

Nestes quadros, tal como na tabela, as liquidações não prévias foram incluídas nas liquidações, apesar de não serem determinadas pelo serviço administrador mas resultarem da entrega de valores por conta ou por retenção de IR; esta inclusão deve-se ao facto de, ao contrário da receita eventual registada nas tabelas das direcções de finanças, as liquidações não prévias serem relativas a receitas administradas pelo serviço que as regista, o que torna suficiente esse registo (desde que suportado pelo processo de validação que o deve anteceder) para o valor entregue ser considerado liquidado.

Por se ter verificado que, na tabela da DGCI-IR, a cobrança da receita autárquica cumulativamente cobrada com o IRC (derrama) permaneceu incluída na receita do Orçamento do Estado, essa situação foi igualmente reflectida nos quadros; no entanto, deve referir-se que, na CGE e na Contabilidade do Tesouro, vieram a ser transferidos 47,6 milhões de contos da cobrança de IRC para a cobrança de impostos directos das autarquias relativos a derramas.

A omissão desta transferência na tabela da DGCI-IR resulta da dificuldade em registar a informação sobre as derramas apurada nas liquidações prévias, através do modelo de contabilização definido para a tabela da DGCI-IR, no qual e para além das liquidações não prévias, só as liquidações prévias com pagamento são incluídas nas liquidações.

As liquidações prévias com reembolso (incluídas na anulação de cobrança por reembolso) ou nulas (devido a pagamento por autoliquidação) não são incluídas, apesar de poderem conter uma liquidação efectiva de derrama já suportada nos pagamentos por conta de IRC, casos em que o registo da respectiva liquidação prévia teria de incluir a derrama a cobrar por contrapartida de IRC a reembolsar.

Designação	IRS	IRC ^(a)	Juros	Outras Receitas ^(b)	TOTAL
Saldo Inicial (A)	103.377.398.645\$00	228.134.026.846\$00	57.962.812.830\$00	54.544.364\$00	389.528.782.685\$00
Liquidações (B)	1.319.067.228.900\$00	903.742.315.760\$00	17.606.575.281\$00		2.240.416.119.941\$00
- Prévias	121.182.728.255\$00	119.357.319.834\$00	17.559.452.757\$00		258.099.500.846\$00
- Não Prévias	1.197.884.500.645\$00	784.384.995.926\$00	47.122.524\$00		1.982.316.619.095\$00
Anulações (C)	5.981.008.822\$00	29.056.843.547\$00	511.505.530\$00		35.549.357.899\$00
Cobrança (D)	1.282.857.223.669\$00	804.902.291.430\$00	4.179.824.062\$00		2.091.939.339.161\$00
- de Liquidações Prévias	84.972.723.024\$00	20.517.295.504\$00	4.132.701.538\$00		109.622.720.066\$00
- de Liquidações Não Prévias	1.197.884.500.645\$00	784.384.995.926\$00	47.122.524\$00		1.982.316.619.095\$00
Saldo Final (A)+(B)-(C)-(D)	133.606.395.054\$00	297.917.207.629\$00	70.878.058.519\$00	54.544.364\$00	502.456.205.566\$00

^(a) Apesar de prevista, a movimentação relativa a derrama (receita autárquica cumulativamente cobrada com a receita orçamental de IRC), não foi registada na tabela para 1998, tendo permanecido incluída na liquidação e cobrança movimentação de IRC; já para efeito da CGE, foram transferidos 47.583.654.594\$00 de IRC para Impostos directos das autarquias relativos a derramas.

^(b) O valor inscrito nos saldos corresponde a "Taxa de Regularização dos Cheques sem Provisão", para a qual não se registou movimentação em 1998.



Tribunal de Contas

Designação	IRS	IRC	Juros	Total
RECEITA ILÍQUIDA	1.282.857.223.669\$00	804.902.291.430\$00	4.179.824.062\$00	2.091.939.339.161\$00
Cobrança de Liquidações Prévias	84.972.723.024\$00	20.517.295.504\$00	4.132.701.538\$00	109.622.720.066\$00
- Conciliada	84.592.272.498\$00	20.324.710.615\$00	4.107.754.606\$00	109.024.737.719\$00
- Má cobrança	-15.120.799\$00	-979.478\$00	-138.806\$00	-16.239.083\$00
- A regularizar	395.571.325\$00	193.564.367\$00	25.085.738\$00	614.221.430\$00
Cobrança de Liquidações Não Prévias	1.197.884.500.645\$00	784.384.995.926\$00	47.122.524\$00	1.982.316.619.095\$00
- Conciliada	847.391.413.334\$00	767.158.929.530\$00	47.125.769\$00	1.614.597.468.633\$00
- Má cobrança	-71.071.705\$00	-49.672.218\$00	-3.245\$00	-120.747.168\$00
- Movimentos escriturais	334.302.375.985\$00	183.123.136\$00		334.485.499.121\$00
- Não conciliada	16.261.783.031\$00	17.092.615.478\$00		33.354.398.509\$00
- Talão sem detalhe	1.009.257.469\$00	2.164.290.179\$00		3.173.547.648\$00
- Talão diferente do detalhe	15.252.525.562\$00	14.928.325.299\$00		30.180.850.861\$00
REEMBOLSOS E RESTITUIÇÕES	-174.030.217.235\$00	-39.803.569.955\$00	-2.651.882.002\$00	-216.485.669.192\$00
- Automáticos	-173.753.078.140\$00	-39.031.818.855\$00	-2.628.024.812\$00	-215.412.921.807\$00
- Manuais	-277.139.095\$00	-771.751.100\$00	-23.857.190\$00	-1.072.747.385\$00
Receita Líquida	1.108.827.006.434\$00	765.098.721.475\$00	1.527.942.060\$00	1.875.453.669.969\$00



Tribunal de Contas

Designação	TFP	DGT				Total
		CTT	IC	SIBS	MOE	
Cobrança de Liquidações Prévias	75.111.708.256\$00	21.887.999.519\$00	2.383.424.051\$00	10.239.588.240\$00		109.622.720.066\$00
Conciliada	74.509.243.544\$00	21.892.510.451\$00	2.383.424.051\$00	10.239.559.673\$00		109.024.737.719\$00
Má cobrança	-11.592.243\$00	-4.646.840\$00				-16.239.083\$00
A regularizar	614.056.955\$00	135.908\$00		28.567\$00		614.221.430\$00
Cobrança de Liquidações Não Prévias	834.119.363.257\$00	328.231.909.350\$00	485.447.315.133\$00	32.532.234\$00	334.485.499.121\$00	1.982.316.619.095\$00
Conciliada	805.625.906.234\$00	327.777.693.686\$00	481.161.336.479\$00	32.532.234\$00		1.614.597.468.633\$00
Má cobrança	-80.721.979\$00	-40.025.189\$00				-120.747.168\$00
Movimentos escriturais					334.485.499.121\$00	334.485.499.121\$00
Não conciliada	28.574.179.002\$00	494.240.853\$00	4.285.978.654\$00			33.354.398.509\$00
- Talão sem detalhe	422.021.629\$00	304.701.551\$00	2.446.824.468\$00			3.173.547.648\$00
- Talão diferente do detalhe	28.152.157.373\$00	189.539.302\$00	1.839.154.186\$00			30.180.850.861\$00
Receita Cobrada	909.231.071.513\$00	350.119.908.869\$00	487.830.739.184\$00	10.272.120.474\$00	334.485.499.121\$00	2.091.939.339.161\$00



Da análise efectuada aos valores dos quadros, devem ainda referir-se as seguintes observações:

- ◆ não considerando receitas acessórias, 69% dos saldos são de liquidações prévias de IRC;
- ◆ as liquidações prévias representam apenas 11,5% das liquidações da tabela da DGCI-IR;
- ◆ foram anuladas quase 14% das liquidações prévias, mas enquanto estas liquidações se repartiam quase equitativamente por IRS e IRC, 83% das anulações respeitam a IRC (não considerando os juros);
- ◆ apenas foi cobrada 17% da receita potencial relativa a liquidações prévias (saldo inicial e liquidações do próprio ano), quota que no caso do IRC (sem os respectivos juros) se limita a 6% (20,5 milhões de contos cobrados para 347,5 milhões liquidados, dos quais 29 milhões foram anulados);
- ◆ segundo a tabela da DGCI-IR, a cobrança líquida de IRS atingiu 1.108,8 milhões de contos (sem os respectivos juros) e foi obtida pela entrega de pagamentos por conta e por retenção do imposto (1.197,9 milhões de contos incluindo 16,3 milhões ainda por conciliar), uma vez que a cobrança das liquidações prévias (85 milhões de contos, para uma receita potencial de 224,6 milhões dos quais seis milhões foram anulados) foi inferior aos 174 milhões de contos pagos por reembolso ou restituição;
- ◆ segundo a mesma tabela, a cobrança líquida de IRC totalizou 765,1 milhões de contos (sem os respectivos juros) e foi obtida pela entrega de pagamentos por conta e por retenção do imposto (784,4 milhões de contos incluindo, 17,1 milhões ainda por conciliar), uma vez que a cobrança das liquidações prévias (20,5 milhões de contos, para uma receita potencial de 347,5 milhões, dos quais 29 milhões foram anulados) foi inferior aos 39,8 milhões de contos pagos por reembolso ou restituição;
- ◆ só foram cobrados 4,2 milhões de contos de uma receita potencial de juros (compensatórios e de mora) relativos a IR, no valor de 75,5 milhões de contos (dos quais foram anulados 0,5 milhões); por sua vez, foram pagos 2,7 milhões de contos como juros de reembolsos, 92% dos quais relativos a juros por retenção-poupança;
- ◆ 43,5% do total da cobrança administrada pela DGCI-IR e registada na respectiva tabela foi arrecadada nas TFP (909,2 milhões de contos), incluindo a cobrança (de liquidações não prévias) por conciliar no valor 28,6 milhões de contos e a cobrança (de liquidações prévias) por regularizar no valor de 0,6 milhões de contos;
- ◆ a restante cobrança foi assegurada pela DGT, através de entidades colaboradoras, os CTT (350,1 milhões de contos e 16,7% do total), as IC (487,8 milhões e 23,3%) e a SIBS (10,3 milhões e 0,5%), ou por retenção de IRS e IRC, nos valores a pagar, efectuada como movimento de operações escriturais (334,5 milhões e 16%);
- ◆ a cobrança de liquidações prévias (109,6 milhões de contos) foi basicamente efectuada pelas TFP (75,1 milhões e 68,5% do total), devendo referir-se que a cobrança coerciva (por execução fiscal) correspondeu apenas a 19,2 milhões de contos; para a cobrança de liquidações prévias é ainda de considerar a acção dos CTT (21,9 milhões de contos) e da SIBS (10,2 milhões de contos, ou seja, praticamente a totalidade da cobrança efectuada pelo Multibanco);
- ◆ por sua vez, a cobrança de liquidações não prévias obtida nas TFP atingiu 834,1 milhões de contos (42,1% do total), superando a conseguida através dos bancos (485,4 milhões e 24,5%), que excedeu a proveniente dos Correios (328,3 milhões e 16,6%) ou a retida pela DGT (334,5



milhões e 16,9%, o que corresponde à totalidade da cobrança obtida desta forma); deve ainda referir-se que, para além da cobrança por conciliar afecta às TFP foram ainda incluídos na tabela da DGCI-IR 4,3 milhões de contos cobrados nos bancos e meio milhão de contos cobrados nos Correios, cuja informação de cobrança ainda se encontrava por conciliar.

Resta ainda analisar a deficiência estrutural do modelo de contabilização das receitas orçamentais, evidenciada pela divergência entre a informação prestada pela tabela da DGCI-IR face à constante das tabelas das direcções de finanças, no que se refere à cobrança de IRS e IRC pelas TFP.

A tabela da DGCI-IR reflecte a acção de um serviço administrador, nomeadamente, ao registar a liquidação e a cobrança por si determinadas ou validadas; as tabelas das DF reflectem apenas a acção de serviços cobradores (TFP) na arrecadação de receitas administradas pela DGCI-IR, cujo tratamento como receita eventual implica o registo como liquidação (por parte de serviços não administradores das receitas assim liquidadas), de valores cobrados que devem ainda ser validados pelo respectivo serviço administrador, o qual, ou já tinha procedido à liquidação prévia desses valores ou irá proceder à respectiva liquidação não prévia, através da referida validação.

Esta deficiência do modelo de contabilização tem sido agravada pelas deficiências verificadas no processo de validação da informação de cobrança que têm impedido o apuramento integral da cobrança registada pelos serviços cobradores, como válida ou a rectificar, até ao encerramento da CGE do ano em que essa cobrança se efectuou.

Para comprovar a falta de fiabilidade decorrente desta situação é apresentada, no quadro seguinte, a comparação entre os valores registados como cobrança de IRS e IRC na tabela da DGCI-IR e os inscritos nas tabelas das DF.

Designação	Tabela da DGCI-IR	Tabelas das DF	Divergência
IRS	483.842.346.637\$00	497.380.993.404\$00	-13.538.646.767\$00
IRC	421.869.789.172\$00	430.133.213.675\$00	-8.263.424.503\$00
Total	905.712.135.809\$00	927.514.207.079\$00	-21.802.071.270\$00

Para a CGE foram considerados os valores das tabelas das DF, contendo 21,8 milhões de contos que o serviço administrador não considerou por omissão ou rejeição da respectiva informação de cobrança (devendo notar-se que na cobrança registada na tabela da DGCI-IR já tinham sido incluídos mais de 29 milhões de contos cuja informação se encontrava por conciliar ou regularizar, devido, basicamente, à falta do detalhe dos documentos cobrados ou a divergência entre este e o respectivo talão).

Estas divergências colocam seriamente em causa o controlo exercido pelo modelo de contabilização, tanto mais que se verificam numa área de intervenção exclusiva de serviços do Ministério das Finanças, nomeadamente: as TFP como serviços cobradores; o Centro de Leitura Óptica de Documentos (CLOD) e a DGITA para o tratamento da informação; a DGT como entidade responsável pelo desenvolvimento, registo e controlo da movimentação de fundos na Tesouraria do Estado; e a DGCI-IR como serviço administrador das receitas em causa.

Tabela da Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado (DSCIVA)

A DSCIVA elabora uma tabela para registar o exercício da respectiva função de caixa e a parte da cobrança de receitas administradas pela DGCI-IVA que é assegurada pela DGT através de entidades



Tribunal de Contas

colaboradoras (CTT e SIBS) ou por retenção de IVA nos valores a pagar, efectuada como movimento de operações escriturais.

Deve todavia referir-se que uma análise mais detalhada àquela tabela não é exequível se esta não for analisada em simultâneo com os documentos relativos à conta de responsabilidade da DSCIVA remetida ao Tribunal, particularmente com o documento que apresenta como anexos os detalhes explicativos dos valores recebidos pelas entidades intervenientes na cobrança.

A estrutura da referida tabela não é portanto destinada ao registo da acção do serviço administrador do IVA e demais receitas acessórias mas ao registo da acção de serviços cobradores dessas receitas (à excepção das TFP e da DGAIEC), acrescida de alguns elementos resultantes da função administradora, como sejam as designadas receitas de operações de tesouraria a abater, os reembolsos e restituições emitidas e canceladas e o valor enviado para cobrança coerciva.

Apesar das recomendações feitas pelo Tribunal de Contas em sede de Pareceres anteriores, a tabela da DSCIVA, ao não registar o ciclo de processamento do imposto, continua a apresentar uma estrutura e configuração distintas das tabelas dos demais serviços da DGCI (DF e DGCI-IR) responsáveis pela prestação da informação necessária à contabilização das receitas do Orçamento de Estado.

Com efeito, a referida tabela de cobrança é composta por dois documentos, um referente à autoliquidação do imposto sobre administração da DSCIVA, e outro aos valores cobrados pelas entidades colaboradoras, decompostos por imposto e juros compensatórios, de liquidações prévias em documentos únicos de cobrança (DUC).

O quadro seguinte refere-se ao tratamento destes dois documentos, pretendendo sintetizar a informação neles constantes e contribuir para a sua análise.

Descrição		Valor
Valor total do IVA depositado nas contas da DGT	(1)	⁽¹⁾ 1.752.657.137.965\$00
Meios de Pagamento Inválidos (MPI)	(2)	1.605.894.683\$00
Outros Abatimentos/ Acréscimos à Receita	(3)	446.688.599\$50
Valor Líquido dos Depósitos	(4) = (1 - 2 - 3)	1.750.604.554.682\$50
Operações de Tesouraria (Valores a abater):		
Região Autónoma dos Açores	(5)	32.626.160.452\$00
Região Autónoma da Madeira	(6)	34.382.385.620\$00
Órgãos de Turismo	(7)	9.198.093.750\$00
Segurança Social	(8)	70.901.000.000\$00
Receita Líquida do Continente	(9) = (4 - 5 - 6 - 7 - 8)	1.603.496.914.860\$50
Reembolsos e Restituições pagas		
Reembolsos e Restituições	(10)	419.300.176.461\$00
Juros Indemnizatórios	(11)	111.643.471\$00
Receita Líquida Continente (Óptica Financeira)	(12) = (9 - 10 - 11)	1.184.085.094.928\$50
Reembolsos e Restituições emitidas		
Reembolsos e Restituições	(13)	417.379.844.838\$00
Juros Indemnizatórios	(14)	14.579.479\$00
Receita Líquida Continente (Óptica Económica)	(15) = (9 - 13 - 14)	1.186.102.490.543\$50
Envio p/ Cobrança Coerciva (n.º 5 - art.º 26 CIVA)		62.937.089.288\$00

(1) Inclui liquidações prévias de IVA, recebidas por entidades colaboradoras na cobrança (CTT e SIBS), no montante de 1.361.271.541\$00.



Verifica-se, pois, que na tabela da DSCIVA só se registaram cobranças e reembolsos, não se tendo considerado as liquidações que não tivessem sido cobradas nem as que foram anuladas, procedimento que impede qualquer análise da eficiência fiscal, a não ser a que resulta da comparação entre 38,1 milhões de contos de IVA cobrado através de processos de execução fiscal (informação prestada no ponto 1.4.4.2.2 do Relatório da CGE de 1998) face aos 62,9 milhões de dívidas enviadas para cobrança coerciva conforme consta da tabela da DSCIVA.

Também se constata que naquele documento não são registadas as receitas por classificação económica, não sendo pois evidenciado qual a receita cobrada de imposto e quais os valores de outras receitas lançadas na CGE, nomeadamente, as respeitantes a taxas, juros, e outras penalidades legais.

Por outro lado, o registo dos reembolsos e restituições deveria ser complementado com o dos valores a reembolsar e restituir transitados do ano anterior e a transitar para o ano seguinte - por forma a assegurar a consistência dos emitidos, cancelados e pagos que já constam da tabela, estes últimos por informação prestada pela DGT. Face ao modelo de contabilização adoptado pela DSCIVA e pela DGT os valores dos reembolsos emitidos e pagos são, obviamente, diferentes, conforme pode observar-se no quadro anteriormente apresentado.

Refira-se ainda que os montantes de reembolsos emitidos e pagos incluem despesa orçamental relativa a juros indemnizatórios, despesa essa que, apesar de identificada como tal na tabela da DSCIVA, é também contabilizada por abate à receita.

Através da discriminação dos valores arrecadados por entidade cobradora é possível verificar que a principal forma de cobrança de IVA utilizada durante 1998 continuou a consistir na remessa do meio de pagamento para a DSCIVA, que procedeu ao registo da respectiva cobrança (em regra, para autoliquidação do imposto apurado pelo sujeito passivo através de declaração periódica) e ao depósito do valor cobrado numa das contas bancárias do Tesouro receptoras de IVA; dos 1.750,6 milhões de contos registados na tabela como cobrados, só não resultaram do exercício da função de caixa pela DSCIVA 13,6 milhões de contos (dos quais 12,7 milhões foram recebidos nos CTT e 0,8 milhões através do Multibanco, sendo o restante respeitante a retenção de imposto traduzido em movimentos escriturais efectuados pela DGT).

A tabela fornece também informação sobre a totalidade dos meios de pagamento inválidos (cheques devolvidos), bem como de outros abatimentos e acréscimos à receita que se referem a rectificações derivadas de notas de débito e crédito remetidas pelas instituições de crédito (IC) resultantes de regularizações motivadas por erros de leitura óptica, cheques mal encaminhados e outros erros não imputados a má cobrança. Se em relação aos cheques devolvidos é possível uma divisão por entidade recebedora (IC e CTT), já para os abatimentos e acréscimos à receita não é fornecida qualquer informação sobre a totalidade das notas de crédito (aumento da receita) e notas de débito (diminuição da receita).

Em relação às operações de tesouraria, que se referem a IVA cobrado com destino a outras entidades, procede-se na tabela a uma desagregação por destinatários, que são as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, os Órgãos de Turismo e a Segurança Social.

É também efectuada uma divisão por montante transferido para cada entidade relativa ao ano em curso e ao ano anterior. No que concerne aos abates à receita que respeitam a imputações às entidades referidas, para processamento do posterior pagamento, não existe informação relativa ao respectivo circuito económico. Seria, por isso, conveniente que relativamente a estas operações, com as



necessárias adaptações, fosse identificado o ciclo de processamento, por forma a ser possível verificar que todos os abates à receita foram imputados ao ano a que efectivamente se referem.

Para complemento da análise à tabela da DSCIVA, registam-se no quadro seguinte os valores das grandes rubricas que a compõem, relativamente aos anos de 1997 e 1998, para analisar a evolução comparativa da cobrança líquida do imposto.

Descrição		1998	1997	Variação
Receita Cobrada IVA (Valor líquido dos depósitos)	(1)	1.750.604.554.682\$50	1.586.150.290.757\$00	10.4%
Receitas a Abater (RAA, RAM, O. Turismo, SS)	(2)	147.107.639.822\$00	135.286.773.580\$00	8.7%
Receita Líquida do Continente	(3) = (1 - 2)	1.603.496.914.860\$50	1.450.863.517.177\$00	10.5%
Reembolsos e Restituições Pagas	(4)	419.411.819.932\$00	374.343.867.137\$00	12%
Receita Líquida Continente (Óptica Financeira)	(5) = (3 - 4)	1.184.085.094.928\$50	1.076.519.650.040\$00	10%
Reembolsos e Restituições Emitidas	(6)	417.394.424.317\$00	380.027.670.258\$00	9.8%
Receita Líquida Continente (Óptica Económica)	(7) = (3 - 6)	1.186.102.490.543\$50	1.070.835.846.919\$00	10.8%

Em relação aos valores apresentados, verifica-se um acréscimo das variantes de receita que oscilam entre os 10% e os 11%. O volume de reembolsos e restituições emitidas (líquido dos cancelados) revelou um aumento que ficou aquém dos 10%. No que concerne ao volume dos reembolsos e restituições pagas a variação foi de 12%. Compreendem-se estas variações pelo facto da evolução dos valores de reembolsos emitidos ser contrária à dos pagos. Com efeito em 1997 o volume das emissões foi superior ao dos pagamentos, situação inversa à ocorrida no ano de 1998.

Face aos resultados da análise à tabela da DSCIVA, o Tribunal de Contas não pode deixar de reafirmar a necessidade desta tabela apresentar uma estrutura uniforme face às tabelas dos restantes serviços administradores da receita, por forma a sistematizar as metodologias e procedimentos de execução e análise relativamente aos serviços da mesma direcção-geral.

2.3.2 – Contabilidade do Tesouro

Em 1998, 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 do orçamento das receitas e das despesas do Estado, 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.

Os serviços cobradores de receitas administradas pela DGCI continuaram a ser as Tesourarias da Fazenda Pública (TFP), a Direcção de Serviços de Cobrança do IVA (DSCIVA) e a Direcção-Geral do Tesouro (DGT), neste caso, pela retenção de receitas através de movimentação escritural relativa à afectação de despesa orçamental e pela arrecadação de fundos em contas bancárias do Tesouro resultante da acção das entidades colaboradoras da cobrança, ou seja, através dos Correios (CTT), do Multibanco (SIBS) e das instituições de crédito (IC).



O circuito de arrecadação de receitas administradas pela DGCI compreendeu ainda a movimentação de fundos verificada nas contas bancárias do Tesouro receptoras dos valores arrecadados pelas TFP e pela DSCIVA, para efeito da centralização desses fundos na conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal.

2.3.2.1 – Direcções de Finanças (Tesourarias da Fazenda Pública)

A estrutura destinada à arrecadação das cobranças registadas nas tabelas das DF permaneceu constituída pelas TFP, pelas contas bancárias tituladas pela DGT e receptoras 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 receptoras, donde 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 e, no caso específico desta área, também por 22 áreas distritais (DF) 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 e CT);
- ◆ distinguindo, 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, pois as tabelas também distinguiram as receitas cobradas por DUC das outras receitas orçamentais.

Com base na informação disponível, foi possível comparar os valores das tabelas das DF com os 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.



Tribunal de Contas

DF	Tabelas			Contabilidade do Tesouro			Diferencial		
	Não DUC	DUC	Total	Não DUC	DUC	Total	Não DUC	DUC	Total
Aveiro	21.396.413.273\$00	46.797.200.940\$00	68.193.614.213\$00	21.329.352.019\$00	46.864.262.194\$00	68.193.614.213\$00	67.061.254\$00	-67.061.254\$00	0\$00
Beja	2.433.459.309\$00	4.352.192.804\$00	6.785.652.113\$00	2.719.272.088\$00	4.066.380.025\$00	6.785.652.113\$00	-285.812.779\$00	285.812.779\$00	0\$00
Braga	15.620.626.415\$00	35.100.636.328\$00	50.721.262.743\$00	15.812.982.694\$00	34.908.280.049\$00	50.721.262.743\$00	-192.356.279\$00	192.356.279\$00	0\$00
Bragança	2.517.802.505\$00	2.540.508.415\$00	5.058.310.920\$00	2.483.967.620\$00	2.574.343.300\$00	5.058.310.920\$00	33.834.885\$00	-33.834.885\$00	0\$00
Castelo Branco	4.383.694.028\$00	6.060.792.960\$00	10.444.486.988\$00	4.352.273.850\$00	6.092.213.138\$00	10.444.486.988\$00	31.420.178\$00	-31.420.178\$00	0\$00
Coimbra	16.770.933.910\$50	18.637.087.905\$00	35.408.021.815\$50	16.941.282.458\$50	18.466.739.357\$00	35.408.021.815\$50	-170.348.548\$00	170.348.548\$00	0\$00
Évora	7.099.982.243\$00	7.359.624.490\$00	14.459.606.733\$00	7.080.314.400\$00	7.379.292.333\$00	14.459.606.733\$00	19.667.843\$00	-19.667.843\$00	0\$00
Faro	14.542.549.605\$00	15.247.824.992\$00	29.790.374.597\$00	14.436.750.895\$00	15.353.623.702\$00	29.790.374.597\$00	105.798.710\$00	-105.798.710\$00	0\$00
Guarda	2.564.477.311\$00	3.392.328.384\$00	5.956.805.695\$00	2.567.904.262\$00	3.388.901.433\$00	5.956.805.695\$00	-3.426.951\$00	3.426.951\$00	0\$00
Leiria	10.474.579.147\$00	23.245.506.370\$00	33.720.085.517\$00	10.400.052.864\$00	23.320.032.653\$00	33.720.085.517\$00	74.526.283\$00	-74.526.283\$00	0\$00
Lisboa	393.200.895.893\$00	514.477.739.953\$00	907.678.635.846\$00	389.983.079.929\$00	517.695.555.917\$00	907.678.635.846\$00	3.217.815.964\$00	-3.217.815.964\$00	0\$00
Portalegre	2.165.869.530\$00	3.999.302.637\$00	6.165.172.167\$00	2.101.629.396\$00	4.063.542.771\$00	6.165.172.167\$00	64.240.134\$00	-64.240.134\$00	0\$00
Porto	73.027.633.706\$50	117.831.396.070\$00	190.859.029.776\$50	73.610.245.803\$50	117.248.783.973\$00	190.859.029.776\$50	-582.612.097\$00	582.612.097\$00	0\$00
Santarém	10.268.438.323\$00	19.840.158.396\$00	30.108.596.719\$00	10.347.660.847\$00	19.760.935.872\$00	30.108.596.719\$00	-79.222.524\$00	79.222.524\$00	0\$00
Setúbal	22.635.707.123\$00	53.468.715.384\$00	76.104.422.507\$00	22.150.026.441\$00	53.954.396.066\$00	76.104.422.507\$00	485.680.682\$00	-485.680.682\$00	0\$00
Viana do Castelo	3.941.381.565\$00	4.436.022.737\$00	8.377.404.302\$00	3.942.636.181\$00	4.434.768.121\$00	8.377.404.302\$00	-1.254.616\$00	1.254.616\$00	0\$00
Vila Real	3.492.448.144\$00	4.210.998.317\$00	7.703.446.461\$00	3.450.031.050\$00	4.253.415.411\$00	7.703.446.461\$00	42.417.094\$00	-42.417.094\$00	0\$00
Viseu	5.478.973.280\$00	10.485.842.647\$00	15.964.815.927\$00	5.422.701.910\$00	10.542.114.017\$00	15.964.815.927\$00	56.271.370\$00	-56.271.370\$00	0\$00
Angra do Heroísmo	531.912.439\$00	648.605\$00	532.561.044\$00	531.944.539\$00	616.505\$00	532.561.044\$00	-32.100\$00	32.100\$00	0\$00
Funchal	1.929.577.446\$00	7.701.264\$00	1.937.278.710\$00	1.930.783.920\$00	6.494.790\$00	1.937.278.710\$00	-1.206.474\$00	1.206.474\$00	0\$00
Horta	59.391.462\$00	100.000\$00	59.491.462\$00	59.391.462\$00	100.000\$00	59.491.462\$00	0\$00	0\$00	0\$00
Ponta Delgada	686.216.920\$00	0\$00	686.216.920\$00	686.216.920\$00	0\$00	686.216.920\$00	0\$00	0\$00	0\$00
Total	615.222.963.578\$00	891.492.329.598\$00	1.506.715.293.176\$00	612.340.501.549\$00	894.374.791.627\$00	1.506.715.293.176\$00	2.882.462.029\$00	-2.882.462.029\$00	0\$00



Conforme se pode observar no quadro anterior:

- ◆ 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.

Os valores das anulações de cobrança (reembolsos e restituições) e da cobrança líquida só puderam ser conferidos pelos totais relativos à área das DF, 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.

Análise ao modelo de registo da movimentação nas TFP

Para avaliar a fiabilidade e consistência da Contabilidade do Tesouro 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 DF, mas deve abranger toda a movimentação produzida pela respectiva estrutura, de forma a que essa movimentação possa ser:

- ◆ autonomizada da restante Contabilidade do Tesouro;
- ◆ 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 (DF), principal (todas as DF) e global (CGE).

Para 1998 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 Contabilidade do Tesouro 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 Contabilidade do Tesouro 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).



Continuaram-se a verificar-se deficiências relativas:

- ◆ à falta de informação 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; note-se que tendo sido determinado, pelas Instruções do Tribunal para elaboração das contas dos responsáveis pela gerência das TFP, a entrega do documento relativo à conta de documentos e à conta de dinheiro (sem que fosse necessário remeter os respectivos documentos anexos), para as gerências de 1994 a 1998, as dificuldades manifestadas pelos serviços não permitiram o cumprimento dessa determinação no prazo concedido para o efeito, facto revelador das deficiências a que o Tribunal se vem referindo;
- ◆ 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 1998 apresentam saldos de quase meio 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 DF (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 não tivessem sido pagos (por terem sido cancelados).

Para conseguir autonomizar integralmente a movimentação afecta a uma determinada área e resolver a maior parte das deficiências assinaladas, o Tribunal entende não ser estritamente necessário o desdobramento integral das contas de terceiros por entidade cobradora, 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 e/ou indicando nos registos do(s) diário(s) genérico(s), a operação e o diário específico que se pretende alterar).

Através do recurso a elementos da Contabilidade do Tesouro 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 DF foi registada da forma que seguidamente se descreve e se pode observar no quadro apresentado:

- ◆ saldo inicial - os valores registados foram os transitados de 31 de Dezembro de 1997;
- ◆ entradas de fundos;
- ◆ saídas de fundos;
- ◆ saldo final - os valores registados correspondem aos saldos nas TFP em 31 de Dezembro de 1998.



O quadro apresenta ainda a discriminação das entradas de fundos pelas seguintes parcelas:

- ◆ Receita orçamental (RO) cobrada (valores definitivos), discriminada por:
 - ◇ receita líquida;
 - ◇ receita a restituir ou reembolsar;
- ◆ 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 líquida e às deduções relativas aos reembolsos pagos, de RO e de RAP, cuja soma corresponde, por DF, 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 seria a nível local), porque a desagregação das receitas inscritas na CT relativa a 1998 permitiu autonomizar as receitas orçamentais de cada DF, 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, sendo o resultado da aplicação de um conjunto de subseqüentes alterações, através de movimentos escriturais, como sejam as relativas a estornos, às deduções de pagamentos inválidos, conversões, valores recebidos noutras TFP por conta daquela a que devem ser afectos e deduções de reembolsos e restituições pagos; estas últimas deduções foram autonomizadas no quadro, de forma a ser possível apresentar os valores definitivos das receitas orçamentais cobradas correspondentes a receitas líquidas e a receitas a reembolsar ou restituir.



Tribunal de Contas

DF	Saldo em 1/1/1998	Entradas de Fundos				Saídas de Fundos	Saldo em 31/12/98	
		Receita Orçamental Cobrada		Reposições Abatidas nos Pagamentos	Outras Entradas de Fundos			Total
		Liquida	A Reembolsar ou Restituir					
Aveiro	1.546.142.425\$00	68.026.292.398\$00	100.991.863\$00	66.329.952\$00	10.296.252.244\$00	78.489.866.457\$00	78.967.096.326\$00	1.068.912.556\$00
Beja	377.931.028\$00	6.770.190.330\$00	11.981.192\$00	3.480.591\$00	1.774.017.827\$50	8.559.669.940\$50	8.905.751.450\$50	31.849.518\$00
Braga	581.329.872\$00	50.657.215.076\$00	28.416.933\$00	35.630.734\$00	8.379.183.707\$00	59.100.446.450\$00	58.540.913.181\$00	1.140.863.141\$00
Bragança	45.671.275\$00	5.040.430.087\$00	4.023.827\$00	13.857.006\$00	1.269.992.927\$00	6.328.303.847\$00	6.328.128.777\$00	45.846.345\$00
Castelo Branco	181.577.919\$00	10.425.232.429\$00	7.409.067\$00	11.845.492\$00	2.211.172.377\$00	12.655.659.365\$00	12.706.092.670\$00	131.144.614\$00
Coimbra	464.816.781\$00	35.318.156.472\$50	51.829.500\$00	38.035.843\$00	6.013.783.113\$00	41.421.804.928\$50	41.659.577.360\$50	227.044.349\$00
Évora	132.344.027\$00	14.358.791.215\$00	15.745.442\$00	85.070.076\$00	2.220.735.447\$00	16.680.342.180\$00	16.383.113.134\$00	429.573.073\$00
Faro	421.483.377\$50	29.742.197.094\$00	21.022.180\$00	27.155.323\$00	15.103.458.846\$00	44.893.833.443\$00	45.001.689.876\$50	313.626.944\$00
Guarda	94.708.687\$00	5.944.402.248\$00	6.931.025\$00	5.472.422\$00	1.277.148.547\$00	7.233.954.242\$00	7.257.089.394\$00	71.573.535\$00
Leiria	424.184.187\$50	33.599.236.471\$00	40.867.401\$00	79.981.645\$00	6.163.172.660\$00	39.883.258.177\$00	39.682.420.683\$50	625.021.681\$00
Lisboa	18.735.312.198\$50	897.620.525.457\$00	1.326.786.543\$00	8.731.323.846\$00	126.440.415.984\$50	1.034.119.051.830\$50	1.042.376.100.730\$50	10.478.263.298\$50
Portalegre	118.308.438\$00	6.133.191.159\$00	26.270.939\$00	5.710.069\$00	1.287.497.073\$00	7.452.669.240\$00	7.475.955.020\$00	95.022.658\$00
Porto	4.505.749.139\$50	190.382.070.751\$50	356.787.782\$00	120.171.243\$00	31.037.064.892\$00	221.896.094.668\$50	223.614.879.490\$50	2.786.964.317\$50
Santarém	537.468.728\$50	30.063.415.970\$00	9.297.288\$00	35.883.461\$00	5.405.614.046\$00	35.514.210.765\$00	35.542.262.772\$00	509.416.721\$50
Setúbal	2.043.226.851\$00	75.428.777.616\$00	28.734.807\$00	646.910.084\$00	14.968.635.990\$40	91.073.058.497\$40	90.603.342.208\$40	2.512.943.140\$00
Viana do Castelo	152.481.164\$00	8.360.344.487\$00	2.776.237\$00	14.283.578\$00	2.381.825.145\$00	10.759.229.447\$00	10.823.126.320\$00	88.584.291\$00
Vila Real	106.955.072\$00	7.685.684.292\$00	6.028.066\$00	11.734.103\$00	1.470.571.319\$00	9.174.017.780\$00	9.198.496.250\$00	82.476.602\$00
Viseu	310.287.503\$00	15.933.337.786\$00	15.958.232\$00	15.519.909\$00	3.469.656.528\$00	19.434.472.455\$00	19.569.849.465\$00	174.910.493\$00
Angra do Heroísmo	44.376.123\$00	531.741.125\$00	62.165\$00	757.754\$00	4.453.454.215\$00	4.986.015.259\$00	4.941.714.796\$00	88.676.586\$00
Funchal	81.580.606\$00	1.934.742.609\$00	171.785\$00	2.364.316\$00	26.203.389.830\$00	28.140.668.540\$00	28.193.973.889\$00	28.275.257\$00
Horta	6.486.398\$00	59.438.507\$00	0\$00	52.955\$00	1.753.924.930\$00	1.813.416.392\$00	1.814.290.832\$00	5.611.958\$00
Ponta Delgada	2.106.656\$00	681.002.732\$00	39.845\$00	5.174.343\$00	11.225.034.870\$00	11.911.251.790\$00	11.907.700.396\$00	5.658.050\$00
Total	30.914.528.456\$50	1.494.696.416.312\$00	2.062.132.119\$00	9.956.744.745\$00	284.806.002.518\$40	1.791.521.295.694\$40	1.801.493.565.022\$40	20.942.259.128\$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 onde o bem tributável se encontra localizado;
- ◆ a quota relativa às TFP da área fiscal afecta à DF de Lisboa continua a ultrapassar metade dos saldos (61%) e da movimentação de fundos total (58%); esta posição que é essencialmente suportada pela cobrança de receitas orçamentais, responsável por 87% das entradas de fundos nas TFP da DF de Lisboa, acentua-se para essa cobrança (60% do total nacional) e atinge o extremo na das RAP (88%);
- ◆ em 1998 verificou-se um crescimento de 10,7% nas entradas de fundos nas TFP face ao ano anterior;
- ◆ a RO constituiu 83,4% do total das entradas de fundos depois de corrigidas, tendo sido as TFP da DF de Lisboa a assegurarem a maior quota nos respectivos recebimentos (86,9%) e as TFP de Viana do Castelo a menor (77,7%), à excepção das DF insulares que apresentam todas quotas inferiores a 11% 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 1998 decresceram 32,3% face aos saldos iniciais.

A informação registada na Contabilidade do Tesouro quanto às contas recebedoras e centralizadoras das TFP permitiu concluir a análise da movimentação de fundos registada em 1998 pelo circuito de arrecadação de receitas nas TFP e a respectiva centralização na conta corrente do Tesouro no BP:

- ◆ dos 1.801,5 milhões de contos registados na Contabilidade do Tesouro como saídos das TFP foram depositados 1.794,4 milhões nas respectivas contas recebedoras; a explicação para o desvio de 7,1 milhões de contos deve-se essencialmente à actividade da delegação da 15ª TFP de Lisboa no Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) na parte em que esta se traduziu em pagamentos no valor de 10,9 milhões por conta do IGCP e na transferência de 2,6 milhões de contos da conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal para uma das contas bancárias afectas à mesma TFP, para além da entrada de 1,6 milhões de contos na conta recebedora da TFP do Alandroal que foram contabilizados como valores a regularizar, por corresponderem a cobrança efectuada pela DSCIVA que devia ter sido depositada numa conta bancária recebedora de IVA;
- ◆ por sua vez, dos 1.797,1 milhões de contos saídos das contas recebedoras, 30,4 milhões foram para a delegação da 15ª TFP de Lisboa no IGCP, 27,1 milhões foram directamente transferidos para a CCT no BP e só 1.739,7 milhões deram entrada nas respectivas contas centralizadoras, das quais foram transferidos 1.742,7 milhões para a CCT no BP;
- ◆ os saldos das contas recebedoras passaram de 23,4 milhões no início de 1998 para 20,8 milhões no final, enquanto os saldos das contas centralizadoras evoluíram de 17,2 para 14,3 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 1.770,7 milhões transferidos das contas recebedoras e centralizadoras;
 - ◇ como caixa pagadora por operações de tesouraria, terá sido registado o pagamento de 2.062.132.119\$00 dos reembolsos e restituições de receitas orçamentais solicitados pelas RF e TFP (que decresceram 4% face ao ano anterior), bem como a devolução de mais de 2 milhões de contos devido à anulação de cobranças e demais recebimentos não orçamentais;
- ◆ de acordo com os valores contabilizados pelo Tesouro, os 1.837,8 milhões de contos resultantes:
 - ◇ dos saldos transitados de 1997
 - ◆ nas TFP (30,9 milhões)
 - ◆ nas contas recebedoras (23,4)
 - ◆ nas contas centralizadoras (17,3)
 - ◇ das entradas de fundos nas TFP em 1998 (1.791,5) deduzidas das provenientes da conta bancária afecta à 15ª TFP de Lisboa (30,4)
 - ◇ das transferências da CCT no BP para a conta bancária afecta à delegação da 15ª TFP de Lisboa junto do IGCP (2,6)
 - ◇ do depósito indevido na conta bancária afecta à TFP do Alandroal por ser destinado a uma conta recebedora de IVA (1,6)
 - ◇ da transferência que tendo dado entrada na CCT no BP em 22 de Dezembro de 1998 (0,9) como proveniente de uma conta centralizadora, foi considerada como valor a regularizar porque só veio a ser registada como transferida pela respectiva instituição de crédito em 3 de Fevereiro de 1999 (à data-valor de 22 de Dezembro de 1998);
- ◆ encontravam-se no final do ano distribuídos da seguinte forma:
 - ◇ 20,9 milhões nas TFP (1,1% do total);
 - ◇ 20,8 milhões nas contas recebedoras das TFP (1,1%);
 - ◇ 14,3 milhões nas contas centralizadoras das TFP (0,8%);
 - ◇ 1.770,7 milhões na CCT no BP (96,3%) transferidos das contas recebedoras e centralizadoras;
 - ◇ 10,9 milhões (0,6%) foram destinados aos pagamentos efectuados pela delegação do IGCP em funcionamento na 15ª TFP de Lisboa;
 - ◇ o valor residual correspondeu a cobranças anuladas por invalidez dos respectivos meios de pagamento ou a movimentos que se encontravam por regularizar.

2.3.2.2 – Direcção-Geral dos Impostos- Imposto sobre o rendimento

À cobrança inscrita na tabela da DGCI-IR correspondeu a movimentação registada na Contabilidade do Tesouro (na parte relativa à receita administrada pela DGCI-IR) como tendo sido produzida por uma estrutura composta:



- ◆ pelos serviços da DGT com a função de Caixa em Moeda Nacional (CMN), nomeadamente, a Caixa DGT – Outros Valores (COV) e a Caixa DGT-IR (CIR), ou responsáveis pela movimentação escritural constituída por operações de regularização para dedução de receitas afectas às Regiões Autónomas, às autarquias (derramas) e à DGCI-IVA (por cobrança de DUC de IVA nos Correios), bem como pela retenção de IR na afectação de despesa orçamental;
- ◆ pelas contas bancárias da DGT para a arrecadação de receitas (administradas pela DGCI-IR) através de Documento Único de Cobrança (DUC);
- ◆ pela Conta Corrente do Tesouro (CCT) no Banco de Portugal (BP), na qualidade de conta centralizadora da cobrança de IR cuja entrada na Tesouraria do Estado resulta da acção de entidades colaboradoras através das contas bancárias do Tesouro receptoras de DUC (IC) ou directamente para a CCT através da COV (CTT e SIBS), e na qualidade de caixa pagadora de reembolsos e restituições de IR e das transferências destinadas às Regiões Autónomas e às autarquias.

Circuitos de arrecadação e afectação de receita à DGCI-IR

Para 1998, foram desenvolvidos pela estrutura previamente definida e registados na Contabilidade do Tesouro, os seguintes circuitos de arrecadação e afectação de receita à DGCI-IR:

- ◆ o circuito da CIR, destinado à arrecadação de IR por depósito nas contas bancárias do Tesouro nas Instituições de Crédito (IC) e posterior transferência para a CCT no BP; à CIR não corresponde uma caixa fisicamente existente, mas apenas uma conta de disponibilidades na Contabilidade do Tesouro, basicamente utilizada para registar mensalmente os valores arrecadados no conjunto das contas bancárias receptoras de IR por DUC;
- ◆ o circuito da CCT no BP relativo à restante movimentação, nomeadamente
 - ◇ ao depósito registado na COV, da receita arrecadada pelos CTT e pela SIBS;
 - ◇ ao recebimento das transferências provenientes das contas receptoras de IR;
 - ◇ à dedução da receita afectada à DGCI-IVA depositada pelos CTT e pela SIBS;
 - ◇ à dedução e pagamento da receita afectada às Regiões Autónomas e às autarquias;
 - ◇ à retenção do IR na afectação de despesa orçamental;
 - ◇ ao pagamento da receita a restituir ou reembolsar.

A receita afectada à DGCI-IR continuou a ser registada em três contas de receita, na classe do Plano da Contabilidade do Tesouro destinada ao registo da execução do Orçamento do Estado; na terceira dessas contas foi registado (a débito) o pagamento das receitas reembolsadas e restituídas; nas outras contas foram registadas (a crédito) as receitas obtidas na afectação de despesas orçamentais através de operações escriturais (na segunda conta) e a restante cobrança incluindo as deduções (na primeira).

O registo da receita afectada à DGCI-IR continuou a ser efectuado na Contabilidade do Tesouro, segundo critérios de contabilização que não são consistentes com os adoptados para efeito das tabelas da DGCI-IR, dificultando a conciliação dos valores apurados pelo serviço administrador (DGCI) face aos do serviço responsável pela respectiva movimentação de fundos (DGT); a diferença de critérios e os desfazamentos ou divergências daí resultantes serão evidenciados através da análise comparativa que vai ser apresentada para cada uma das principais componentes da receita afectada à DGCI-IR.



A partir da Contabilidade do Tesouro, foi possível discriminar o apuramento da receita líquida afectada à DGCI-IR para execução do Orçamento do Estado (no valor de 907,4 milhões de contos) como resultante das seguintes componentes:

- ◆ registo das cobranças recebidas nos balcões dos Correios e nos terminais Multibanco (SIBS) que foram transferidas para a conta corrente do Tesouro no BP pelo valor de 373,9 milhões de contos; este valor veio a ser diminuído para 360,3 milhões de contos, devido à dedução das receitas afectas à DGCI-IVA incluídas nas transferências provenientes dos CTT e da SIBS (13,6 milhões de contos);
- ◆ registo das cobranças recebidas nas instituições de crédito (IC) e depositadas nas contas bancárias do Tesouro destinadas à cobrança de documentos únicos (DGT-DUC), pelo valor de 501,1 milhões de contos;
- ◆ retenção das cobranças de IR incluídas na realização de despesas orçamentais (rendimentos de trabalho, de capitais e prediais) pelo valor de 331,4 milhões de contos (esta movimentação resulta de operações escriturais prévias ao exercício da função de caixa pagadora pela DGT);
- ◆ dedução das cobranças destinadas às Regiões Autónomas (21,4 milhões) e às autarquias (47,6 milhões);
- ◆ dedução pelo pagamento das receitas reembolsadas e restituídas (216,5 milhões de contos).

Conforme foi referido no ponto 2.3.1 do presente capítulo, a DGCI-IR regista a movimentação das receitas por si administradas em tabelas relativas às áreas orçamentais correspondentes ao Continente, à Região Autónoma da Madeira (RAM) e à Região Autónoma dos Açores (RAA), apresentando ainda a agregação dos valores dessas tabelas numa outra tabela designada como Nacional.

Na Contabilidade do Tesouro, a movimentação relativa ao apuramento das receitas continua a não ser registada por áreas orçamentais, procedimento que implica a posterior dedução das receitas afectas às Regiões Autónomas, uma vez que a execução do Orçamento do Estado apenas compreende a movimentação relativa ao Continente; este procedimento tornou necessário considerar:

- ◆ os valores da tabela nacional da DGCI-IR para efeito da análise comparativa das componentes relativas aos CTT, à SIBS e aos movimentos escriturais;
- ◆ os valores das tabelas da DGCI-IR afectas à RAA e à RAM para efeito da análise comparativa com a componente relativa à dedução das receitas para as Regiões Autónomas.

Por outro lado, as cobranças de receitas administradas pela DGCI-IR que constam das tabelas da DGCI-IR como efectuadas nas TFP, não foram incluídas na CT na área afectada à receita da DGCI-IR pelo que não vão ser consideradas na análise comparativa que se segue.

Receita da DGCI-IR cobrada nos CTT e na SIBS

O facto de na Contabilidade do Tesouro o código identificativo da receita da DGCI-IR obtida pelas entidades colaboradoras ter sido idêntico não permitiu autonomizar a receita proveniente dos CTT da proveniente da SIBS.



Através da respectiva documentação de suporte verificou-se que as transferências provenientes dos CTT foram efectuadas com a data-valor correspondente ao terceiro dia posterior ao da cobrança e foram entregues à DGT documentos discriminativos dos valores cobrados por espécies (autoliquidações de IRS ou IRC, afectas ao Continente ou às Regiões Autónomas, liquidações prévias de IR ou de IVA).

Apesar disso, os valores transferidos para a conta corrente do Tesouro no BP foram inicial e integralmente afectos à receita da DGCI-IR, sem outra indicação que os distinguisse a não ser o montante de cada transferência, no qual também se incluía a cobrança de receita da DGCI-IVA e a cobrança afecta às Regiões Autónomas, não sendo identificada a entidade cobradora (CTT, SIBS ou outra).

No quadro seguinte apresentam-se os resultados da comparação entre os valores constantes da tabela nacional da DGCI-IR como arrecadados pelos CTT e pela SIBS e os valores registados na Contabilidade do Tesouro como correspondentes à cobrança de receitas administradas pela DGCI-IR que foram depositados na conta corrente do Tesouro por aquelas entidades.

IR cobrado nos CTT e SIBS	
Na Tabela da DGCI-IR	
Cobrança nos CTT	356.098.689.948\$00
- De 1998	326.256.831.398\$00
- De 1998 entrada em 1999	29.841.858.550\$00
Cobrança através da SIBS	10.458.336.551\$00
Total (CTT+SIBS)	366.557.026.499\$00
Receita da DGCI-IR na CT	
D09 – SIBS/CTT	373.858.485.206\$00
Cobrança de 1997 entrada em 1998	23.383.559.687\$00
Cobrança de 1998	350.474.925.519\$00
D04 – SIBS/CTT	-13.593.740.949\$00
Total (CTT+SIBS)	360.264.744.257\$00
Diferencial = Tabela - CT	
Por motivos diversos	-166.016.621\$00
Por desfasamento	6.458.298.863\$00
Total (com desfasamento)	6.292.282.242\$00

Analisando o quadro, verifica-se um desfasamento na receita proveniente dos CTT, devido a esta entidade depositar os valores que arrecada, na conta corrente do Tesouro, três dias após a respectiva cobrança e, de acordo com as instruções emitidas para o lançamento das tabelas de receita, a DGCI-IR registar a cobrança pela respectiva data, enquanto na Contabilidade do Tesouro essa cobrança só é registada pela data da entrada dos fundos na Tesouraria do Estado (três dias depois da data de cobrança).



Esta situação teve como consequência o apuramento de um desfasamento, para 1998, no valor de 6,46 milhões de contos relativo à diferença entre os três últimos dias de cobrança em 1998 (29,84 milhões) que só foram registados na tabela (porque na Contabilidade do Tesouro só o foram para 1999) e os três últimos dias de 1997 (23,38 milhões) que só foram registados na Contabilidade do Tesouro (porque na tabela já o tinham sido para 1997).

Para evitar este tipo de desfasamento, o Tribunal de Contas recomenda a adopção de critérios para registo cronológico das operações que sejam consistentes entre si, nomeadamente, quando verifica que o critério utilizado pela Contabilidade do Tesouro para a receita proveniente dos CTT (justificado pela cobrança dos últimos dias não ter dado ainda entrada na Tesouraria do Estado) não foi seguido para 7,87 milhões de contos de receita arrecadada por IC que, apesar de só ter dado entrada nas respectivas contas bancárias do Tesouro em 1999, foi ainda contabilizada em 1998 (por contrapartida de contas de valores a regularizar).

Como já se referiu, os depósitos efectuados pelos CTT e pela SIBS foram registados diariamente na Contabilidade do Tesouro pela afectação integral dos valores depositados a receita administrada pela DGCI-IR; este registo veio a ser rectificado, já na fase de encerramento da Contabilidade do Tesouro, pela dedução de 13,59 milhões de contos à receita da DGCI-IR e respectiva transferência para a receita administrada pela DGCI-IVA (por aquele valor corresponder a cobrança de DUC de IVA e não de IR).

O Tribunal de Contas recomenda que a afectação dos valores depositados pelos CTT e pela SIBS passe a ser registada na CT, em função das contas de receita correspondentes (DGCI-IR, DGCI-IVA ou outras), tanto mais que a rectificação efectuada, para encerramento da CT de 1998, resultou de informação apurada pela aplicação informática da DGT destinada ao controlo da receita.

Não considerando o efeito do desfasamento, o desvio verificado entre tabelas da DGCI-IR e a CT para a mesma área traduziu-se pela falta de 0,17 milhões de contos na tabela face ao valor registado na CT; este desvio deverá ter resultado das deficiências já referidas no processo de recolha e tratamento da informação de cobrança, bem como da rejeição de uma parte da cobrança pelo respectivo sistema de validação.

Deve ainda referir-se que foram incluídos, nas tabelas da DGCI-IR, 0,49 milhões de contos de cobranças por conciliar, devido a deficiências verificadas nos documentos de cobrança relativas à falta de detalhes ou à divergência entre talões e respectivos detalhes; se não for considerada essa inclusão o desvio aumenta para 0,66 milhões de contos.

Receita da DGCI-IR cobrada nas Instituições de Crédito (IC)

As Instituições de Crédito (IC) remeteram à DGT extractos das contas bancárias arrecadadoras da cobrança de documentos únicos (DGT-DUC) para efeito do controlo a exercer sobre a movimentação verificada nessas contas bancárias; essa movimentação originou registos mensais, na CT, relativos à agregação das transferências diárias dos fundos arrecadados para a CCT no BP, e à afectação integral da restante movimentação, a receita da DGCI-IR.

O Tribunal de Contas considera que o critério de apuramento da receita cobrada praticado pela DGT, é inaceitável (cobrança = saldo final – saldo inicial – transferência) devido às distorções e irregularidades que permite e nem sequer evidencia ao registar como (acréscimo ou dedução à) cobrança de IR, todas as operações (devidas ou indevidas) verificadas na conta bancária, tenham ou não como fundamento a arrecadação do referido imposto.



Este procedimento inviabiliza o controlo sobre as operações, nomeadamente, as indevidas (não assegurando a respectiva regularização) e admite a prestação de um serviço de inferior e insuficiente qualidade, por parte das entidades colaboradoras, devido à impunidade associada a esse comportamento, decorrente da falta de controlo tempestivo sobre a movimentação registada nos extractos bancários, comprovada pela detecção de operações com data de movimento muito posterior à data-valor.

Na generalidade, os valores são discriminados nos extractos bancários por documento cobrado, mas o documento não é identificado (através de código atribuído ao mesmo que permita o acesso à respectiva informação de natureza financeira e económica); a falta deste procedimento dificulta a conciliação entre o registo no extracto bancário e a informação de cobrança remetida à DGT e/ou à DGCI-IR.

A data de cobrança do documento nem sempre corresponde à data do movimento bancário (verificaram-se registos com três datas, a de movimento, a data-valor e a de cobrança), comprovando a existência de defasamentos entre o dia da cobrança e o da entrada de fundos na respectiva conta bancária (facto que só se compreende pelo registo indevido da cobrança noutras contas bancárias que não as do Tesouro).

A partir da movimentação constante dos extractos bancários são elaborados mapas para apurar diária e (por soma) mensalmente, a cobrança da receita da DGCI-IR (de acordo com o critério referido no ponto anterior) e a transferência dessa cobrança para o BP, os quais se constituem como documentação de suporte desses registos mensais, juntamente com o mapa elaborado para conciliação do saldo final entre extracto bancário e contabilidade, no caso de existência de divergências.

Através desta documentação e do respectivo extracto da Contabilidade do Tesouro foi possível detectar que uma das contas bancárias DGT-DUC apresentou saldos negativos no final dos meses de Novembro (31 milhares de contos) e de Dezembro de 1998 (64 milhares de contos), sem que tenha sido objecto de qualquer registo para além dos movimentos mensais correspondentes às respectivas cobranças e transferências, ou seja, não tendo sido entendido pela DGT como anormal o facto desta conta ter registado transferências para o BP superiores aos valores que nela deram entrada.

Analisada a referida movimentação, foi possível verificar a existência de inúmeras operações que não correspondiam a quaisquer cobranças de IR mas a depósitos e levantamentos de e para outras proveniências que iam sendo registados como acréscimos ou deduções à cobrança de IR efectivamente verificada, e foram sendo compensados pela posterior regularização da maior parte dos movimentos indevidos (no final do ano, permaneciam em falta e por regularizar cerca de 4.250 contos).

Veio a verificar-se que, para a conta e nos dois meses em questão, a cobrança de IR identificada pelo descritivo da operação (uma vez que este não incluía a identificação do documento de cobrança) correspondera a 1,58 milhões de contos enquanto na base de dados da DGCI-IR apenas tinham sido validados 1,17 milhões; estes valores de cobrança não incluíram cerca de 106 milhares de contos que, nos extractos bancários, tinham sido registados como cobrança e seguidamente abatidos, facto que não impediu a transferência do respectivo valor para a CCT no BP, tornando negativos os saldos da conta.

No quadro seguinte apresentam-se os resultados da comparação entre os valores constantes da tabela nacional da DGCI-IR como arrecadados pelas IC e os valores registados na Contabilidade do Tesouro



como correspondentes à cobrança de receitas administradas pela DGCI-IR efectuada por aquelas entidades.

IR cobrado nas Instituições de Crédito (IC)	
Na Tabela da DGCI-IR	
Cobrança nas IC	500.272.272.152\$00
Receita da DGCI-IR na CT	
D04 - CCT/BP	1.553.425\$00
D31-CRIR	150.857\$80
D04-CRIR	15.104\$80
D31-CRDUC	493.257.097.633\$70
Cobrança de 1997	491.257.596\$00
Cobrança de 1998	492.765.840.037\$70
D04-CRDUC	-10.900.460\$90
D04-CRDUC99	7.872.176.579\$00
Total	501.120.093.139\$40
Diferencial = Tabela – CT	
Por motivos diversos	-356.563.391\$40
Por desfasamento	-491.257.596\$00
Total (com desfasamento)	-847.820.987\$40

Analisando o quadro, verifica-se um desfasamento de 0,49 milhões de contos na receita, devido a cobrança registada nas tabelas da DGCI-IR como relativa a 1997 só ter dado entrada na Tesouraria do Estado em 1998, segundo a Contabilidade do Tesouro; esta situação só se compreende pelo registo prévio e indevido de cobranças em contas bancárias que não as do Tesouro ou pelo posterior registo, no sistema informático das IC, relativamente à aceitação do depósito relativo às cobranças em causa.

O desvio relativo a este tipo de desfasamento só não foi superior ao registado para os CTT porque não foi aplicado, na Contabilidade do Tesouro, o mesmo critério de registo cronológico, uma vez que se verificou a inclusão de cobranças no valor de 7,9 milhões de contos, assinaladas no descritivo do quadro por D04-CRDUC99, ou seja, cobranças por DUC entradas na Tesouraria do Estado em 1999 mas registadas na Contabilidade do Tesouro ainda em 1998, tendo sido possível verificar que as respectivas operações só foram registadas como depositadas na conta bancária em 4 de Janeiro do ano seguinte.

Não considerando o efeito do desfasamento, o desvio verificado entre tabelas da DGCI-IR e a Contabilidade do Tesouro para a mesma área traduziu-se pela falta de 0,36 milhões de contos na tabela face ao valor registado na Contabilidade do Tesouro; este desvio deverá ter resultado das deficiências já referidas no processo de recolha e tratamento da informação de cobrança, bem como da rejeição de uma parte da cobrança pelo respectivo sistema de validação.



Deve ainda referir-se que foram incluídos, nas tabelas da DGCI-IR, 4,29 milhões de contos de cobranças por conciliar, devido a deficiências verificadas nos documentos de cobrança relativas à falta de detalhes ou à divergência entre talões e respectivos detalhes; se não for considerada essa inclusão o desvio aumenta para 4,65 milhões de contos.

Receita da DGCI-IR cobrada por Movimentos Escriturais (ME)

No quadro seguinte apresentam-se os resultados da comparação entre os valores constantes da tabela nacional da DGCI-IR como resultantes da retenção de IR na afectação de despesas orçamentais através de movimentos escriturais e os correspondentes valores registados na Contabilidade do Tesouro.

IR cobrado através de Movimentos Escriturais	
Nas Tabelas da DGCI-IR	
De 1998	333.162.341.418\$50
Do período complementar a 1997	1.377.719.162\$50
Total	334.540.060.581\$00
Receita da DGCI-IR na CT	
D08	286.615.559.625\$00
- De 1998	285.092.469.239\$00
- Do período complementar a 1998	1.523.090.386\$00
D05	44.913.616.295\$00
D06	-47.269.264\$00
D04	-49.411.907\$00
- De 1998	-77.257.311\$00
- Do período complementar a 1998	27.845.404\$00
Total	331.432.494.749\$00
Diferencial = Tabela – CT	
Devido aos períodos complementares	-173.216.627\$50
Devido a estornos na CT	124.526.575\$00
Por duplicação de informação	6.419.533.961\$00
Por falta de informação	-3.263.213.149\$00
Por outros motivos	-64.927\$50
Por motivos diversos	3.280.782.459\$50
Por desfasamento	-173.216.627\$50
Total (com desfasamento)	3.107.565.832\$00

Analisando o quadro, constata-se que também para esta componente se verifica um desfasamento, neste caso relativo ao registo da receita retida na afectação da despesa correspondente ao respectivo período complementar.



De facto, enquanto nas tabelas da DGCI-IR esta receita não foi considerada como tendo sido cobrada no ano em que a despesa foi afectada mas só no ano seguinte, na CT essa receita foi incluída no mesmo ano a que foi afectada a despesa que a originou.

Não considerando o efeito do desfasamento, o desvio de 3,28 milhões de contos verificado nesta área, entre tabelas da DGCI-IR e Contabilidade do Tesouro, terá ficado a dever-se a rectificações efectuadas na Contabilidade do Tesouro sem terem sido consideradas nas tabelas da DGCI-IR, evidenciando dificuldades de entendimento sobre a necessidade dessas alterações ou falta de tempestividade na prestação de informação sobre as mesmas, o que não é aceitável e tem de ser evitado.

Receita da DGCI-IR afecta às Regiões Autónomas (RA) e às autarquias

IR cobrado para as Regiões Autónomas (RA)	
Nas Tabelas da DGCI-IR	
Região Autónoma dos Açores (RAA)	10.933.123.736\$00
Região Autónoma da Madeira (RAM)	7.727.967.848\$00
Total	18.661.091.584\$00
Receita da DGCI-IR na CT	
D04 – RAA	10.933.123.736\$00
D04 – RAM	9.218.870.229\$00
D04 - RA - Reembolsos de IR	1.212.367.136\$00
Total	21.364.361.101\$00
Diferencial = Tabela – CT	
RAA	0\$00
RAM	-1.490.902.381\$00
D04 - RA - Reembolsos de IR	-1.212.367.136\$00
Total	-2.703.269.517\$00

No quadro anterior apresentam-se os resultados da comparação entre os valores das tabelas para a RAA e para a RAM face aos valores que foram deduzidos à receita afectada à DGCI-IR na Contabilidade do Tesouro por serem destinados às RA.

Verifica-se que os valores afectos à RAA não apresentam qualquer desvio, distribuindo-se as divergências apuradas por um desvio imputado à RAM no valor de 1,49 milhões de contos e pelo registo da transferência de 1,21 milhões de contos para uma conta de reembolsos de IR das RA.

No quadro seguinte discriminam-se as deduções efectuadas em três dos diários da Contabilidade do Tesouro, à receita afectada à DGCI-IR, pelos valores correspondentes à receita autárquica (derramas) cumulativamente cobrada com o IRC.

Apesar do valor da receita autárquica ter sido apurado pela DGCI-IR, esta entidade não registou a transferência, por esse valor, de IRC para derramas, nas respectivas tabelas, procedimento que não é



consistente com a realidade (pois de facto aquelas receitas foram afectas às Autarquias), tendo-se traduzido esta situação por uma divergência de 47,58 milhões de contos entre a receita das tabelas e a afecta à DGCI-IR na Contabilidade do Tesouro.

Derramas cobradas cumulativamente com o IRC	
Receita da DGCI-IR na CT	
D04	3.340.054.623\$00
D05	28.166.505.210\$00
D08	16.077.094.761\$00
Total	47.583.654.594\$00

Receita da DGCI-IR afecta à execução do Orçamento do Estado

Tendo presentes os resultados da análise efectuada aos circuitos de arrecadação do IR nas suas diversas componentes, o Tribunal entende ainda como necessário efectuar as seguintes observações e recomendações de âmbito genérico:

- ◆ a informação, de natureza financeira, sobre as cobranças efectuadas deve ser remetida pelas entidades cobradoras à DGT, por via electrónica, no dia imediato ao da cobrança e identificando cada documento cobrado;
- ◆ através do Sistema Central de Controlo de Cobrança de Receitas do Estado e Operações de Tesouraria, em funcionamento desde 1997, é possível à DGT efectuar o apuramento da cobrança por entidade cobradora (SIBS, CTT, IC) e por receita (DGCI-IR ou DGCI-IVA);
- ◆ revela-se insuficiente e nalguns casos inadequada, a tentativa de conciliar valores agregados que não resultam, em regra, do mesmo conjunto de dados (uma vez que existem valores arrecadados que não são cobrança de IR e falta informação sobre determinadas cobranças);
- ◆ é recomendada a atribuição de códigos diferentes a cada uma das componentes da receita administrada pela DGCI-IR porque essa medida, só por si, já tornaria mais eficientes a conciliação dos registos (entre tabelas e Contabilidade do Tesouro) e o controlo exercido sobre esta área;
- ◆ para ser possível exercer um controlo eficaz sobre a arrecadação de IR devem ser criadas condições para conciliar cada cobrança constante da informação remetida pelas entidades cobradoras, com a registada na Contabilidade do Tesouro e/ou na contabilidade da DGCI-IR;
- ◆ essas condições incluem critérios de contabilização consistentes e fiáveis, a consideração do efeito dos desfasamentos, uma classificação inicial dos movimentos que distinga cobranças efectivas dos restantes valores movimentados (que deverão ser valores a regularizar) e a prestação de serviços pelas entidades colaboradoras, de qualidade compatível ao privilégio de ter como cliente o Estado e à vantagem associada ao volume dos fundos movimentados.

Como corolário da análise comparativa que foi efectuada às componentes da receita afecta à DGCI-IR (à excepção das cobranças efectuadas nas TFP, que foram incluídas nas receitas afectas a essas caixas e já tinham sido objecto de comparação face às receitas constantes das tabelas das Direcções de



Finanças) apresenta-se o quadro seguinte que contem a comparação do apuramento da receita líquida afectada à DGCI-IR em resultado da execução do Orçamento do Estado.

Cobrança de IR	Tabelas da DGCI-IR	DGCI-IR na CT	Diferencial (Tabelas-CT)
Nos CTT e SIBS			
Indiferenciada	336.715.167.949\$00	336.881.184.570\$00	-166.016.621\$00
Com desfasamento	29.841.858.550\$00	23.383.559.687\$00	6.458.298.863\$00
Total	366.557.026.499\$00	360.264.744.257\$00	6.292.282.242\$00
Nas Instituições de Crédito (IC)			
Indiferenciada	500.272.272.152\$00	500.628.835.543\$40	-356.563.391\$40
Com desfasamento	0\$00	491.257.596\$00	-491.257.596\$00
Total	500.272.272.152\$00	501.120.093.139\$40	-847.820.987\$40
Através de Movimentos Escriturais			
Indiferenciada	333.162.341.418\$50	329.881.558.959\$00	3.280.782.459\$50
Com desfasamento	1.377.719.162\$50	1.550.935.790\$00	-173.216.627\$50
Total	334.540.060.581\$00	331.432.494.749\$00	3.107.565.832\$00
Cobrança Nacional			
Indiferenciada	1.170.149.781.519\$50	1.167.391.579.072\$40	2.758.202.447\$10
Com desfasamento	31.219.577.712\$50	25.425.753.073\$00	5.793.824.639\$50
Total	1.201.369.359.232\$00	1.192.817.332.145\$40	8.552.027.086\$60
Deduções à Cobrança			
Para as Regiões Autónomas	18.661.091.584\$00	21.364.361.101\$00	-2.703.269.517\$00
Para as Autarquias (Derrama)	0\$00	47.583.654.594\$00	-47.583.654.594\$00
Cobrança Bruta	1.182.708.267.648\$00	1.123.869.316.450\$40	58.838.951.197\$60
Anulações de Cobrança	216.485.669.192\$00	216.485.669.192\$00	0\$00
Cobrança para execução do OE	966.222.598.456\$00	907.383.647.258\$40	58.838.951.197\$60

2.3.2.3 – Direcção de Serviços de Cobrança do IVA (DSCIVA)

A estrutura destinada à arrecadação das cobranças de IVA, na área específica desta direcção de serviços continua a consistir na Caixa – IVA, nas contas bancárias tituladas pela DGT receptoras dos fundos arrecadados por esta caixa (entregas resultantes de autoliquidação do imposto) e na conta centralizadora no BP, para onde são transferidos os fundos provenientes das contas receptoras.



Tribunal de Contas

Em relação às transferências processadas por operações de tesouraria, estas são contabilizadas por abate à receita aquando da afectação aos destinatários, registando-se posteriormente o respectivo pagamento.

No que concerne ao valor dos reembolsos, o mesmo é contabilizado numa óptica financeira, isto é, pelo pagamento, por abate à receita, com inclusão dos respectivos juros compensatórios, não evidenciando assim a Contabilidade do Tesouro, os reembolsos emitidos e os anulados e/ou cancelados.

Tendo em vista a análise dos valores contabilizados pela DSCIVA e pelos serviços da DGT, os serviços do Tribunal efectuaram o confronto entre os valores da Contabilidade do Tesouro e os da tabela, cujos resultados se apresentam no quadro seguinte:



Tribunal de Contas

Rubrica		DGT (Contab. Tesouro)	DSCIVA (Tabela Modelo 28)	Divergência
Receita cobrada pela DSCIVA		1.738.900.296.457\$00	1.738.900.170.885\$00	
Estorno		- 122.532\$00		
Receita cobrada pela DSCIVA	(a)	1.738.900.173.925\$00	1.738.900.170.885\$00	3.040\$00
Devolução de cheques (MPI)	(b)	- 1.682.878.332\$00	-1.605.894.683\$00	- 76.983.649\$00
Nota de crédito à receita	(1)	446.860.741\$50		
Nota de débito à receita	(2)	- 815.706.269\$00		
Soma	(1 + 2) = (c)	- 368.845.527\$50	- 446.688.599\$50	77.843.072\$00
Soma	(b + c) = (d)	- 2.051.723.859\$50	- 2.052.583.282\$50	859.423\$00
Receita cobrada pela DSCIVA	(e) = (a + d)	1.736.848.450.065\$50	1.736.847.587.602\$50	862.463\$00
Movimentos Escriturais:				
Receitas para a RAA	(f)	32.626.160.452\$00	32.626.160.452\$00	
Receitas para a RAM	(g)	34.382.385.620\$00	34.382.385.620\$00	
Receitas p/ Câmaras Municipais	(3)		2.875.075.750\$00	
Receitas p/ Regiões Turismo	(4)		2.587.066.000\$00	
Receitas p/ Juntas Turismo	(5)		199.049.000\$00	
Receitas p/ Comissões Turismo	(6)		3.536.903.000\$00	
Soma	(3 + 4 + 5 + 6) = (h)	9.198.093.750\$00	9.198.093.750\$00	
Receitas p/ IGF S. Social - IVA	(i)	70.901.000.000\$00	70.901.000.000\$00	
Total Movimentos Escriturais	(j) = (f + g + h + i)	147.107.639.822\$00	147.107.639.822\$00	
Valor da receita cobrada	(k) = (e - j)	1.589.740.810.243\$50	1.589.739.947.780\$50	862.463\$00
Receita cobrada por outros serviços:				
CTT	(7)	12.728.768.539\$00	12.729.671.110\$00	- 902.571\$00
SIBS (Multibanco)	(8)	864.972.410\$00	864.972.410\$00	
Movimentos escriturais	(9)	162.323.560\$00	162.323.560\$00	
Soma	(7 + 8 + 9) = (l)	13.756.064.509\$00	13.756.967.080\$00	- 902.571\$00
Total da receita cobrada	(k + l)	1.603.496.874.752\$50	1.603.496.914.860\$50	- 40.108\$00

Conforme se pode verificar o valor total da receita cobrada é superior na tabela da DSCIVA em 40.108\$00 relativamente ao constante na Contabilidade do Tesouro.

Esta divergência resulta do conjunto de outras duas divergências, uma de 862.463\$00 resultante de diferenças associadas à classificação dos valores a contabilizar, visto que, se para a DGT o valor dos cheques devolvidos é superior, no que respeita à DSCIVA, os valores resultantes do tratamento das notas de débito e de crédito é mais elevado que o apresentado na Contabilidade do Tesouro, e outra de 902.571\$00 resultante do valor da receita cobrada pelos CTT ser superior na tabela da DSCIVA



Tribunal de Contas

Saliente-se contudo que, sendo em 1998 o valor da receita cobrada praticamente igual nos dois documentos, afigura-se de difícil aceitação esta igualdade, dado que a DGT no ano de 1997 não incluiu nos seus registos o montante de 80.751.234\$00 respeitante à cobrança de IVA e juros pelos CTT nos últimos dias de Dezembro de 1997 e que só entraram na Tesouraria do Estado nos primeiros dias de 1998.

Tendo em vista a análise dos circuitos contabilístico e documental, no âmbito da Contabilidade do Tesouro relativa à área da DGCI responsável pela administração do IVA, os serviços do Tribunal realizaram uma auditoria, junto da DGT, no Departamento da Tesouraria Central do Estado, tendo para o efeito seleccionado um conjunto de contas suficientemente abrangente que permitisse testar os controlos efectuados entre os procedimentos contabilísticos de arrecadação de receita do IVA e os efectivos fluxos financeiros.

O resultado da selecção das referidas contas encontra-se apresentado no quadro seguinte:

Conta	Descrição	Saldo Inicial Devedor/Credor ⁽¹⁾	Movimentos do Período		Saldo Final Devedor/Credor ⁽¹⁾
			Débito	Crédito	
DISPONIBILIDADES					
Caixa					
01102	Caixa IVA	0	1.739.276.280.223\$50	1.739.276.280.223\$50	0
Depósitos no País					
Outros Bancos					
0121102305	DGCI/ IVA	(377.053.781.547\$00)	0	419.095.331.795\$00	(796.149.113.342\$00)
0122207	BES/023544350005	176.594.135\$00	242.560.203.418\$00	242.459.531.472\$00	277.266.081\$00
0122220	CGD/0697571446130	104.543.170\$00	324.714.405.381\$00	324.818.948.551\$00	0
TERCEIROS					
Credores por Receitas Fiscais					
020100102	RAA – IVA	(2.127.678\$00)	32.626.160.452\$00	32.626.160.452\$00	(2.127.678\$00)
020100202	RAM – IVA	0	34.382.385.620\$00	34.382.385.620\$00	0
025200902	Cx. Tesouro - OVR	1.157.614\$00	3.662.006\$00	20.706.951\$00	(15.887.331\$00)
02520100202	BBI – IVA	243.000\$00	1.572.477.533\$00	243.624\$00	1.572.476.909\$00
02520100216	BTA - IVA	806.810\$00	2.825.040.050\$00	806.810\$00	2.825.040.050\$00
02580031	Reemb. Residentes	0	415.014.642.602\$00	415.014.642.602\$00	0
02580032	Reemb. n/Residentes	0	3.824.997.946\$00	4.445.116.648\$00	(620.118.702\$00)
TRANSFERÊNCIAS do ORÇAMENTO de ESTADO					
Receita do Estado					
04121	Cobrança RE – IVA	0	0	1.589.740.810.243\$50	(1.589.740.810.243\$50)
04122	Cob. Escritural – IVA	0	0	162.323.560\$00	(162.323.560\$00)
04123	Reembolsos – IVA	0	419.452.066.050\$00	0	419.452.066.050\$00
04124	RE – IVA – DUC	0	0	13.593.740.949\$00	(13.593.740.949\$00)

⁽¹⁾ Os valores que figuram entre parênteses constituem saldos credores.

Através da realização de testes substantivos, alguns de grande extensão e bem delimitados no tempo, procurou determinar-se a exactidão dos controlos existentes, por forma a expressar uma opinião acerca da sua verdadeira efectividade, dado que dela depende em grande parte a consistência e fiabilidade dos valores apresentados na Contabilidade do Tesouro.



- ◆ **Conta n.º 01102 - Caixa IVA**
- ◆ **Conta n.º 0122207 – BES – 023544350005**
- ◆ **Conta n.º 0122220 - CGD – 0697571446130**
- ◆ **Conta n.º 04121 – Cobrança RE - IVA**

Ao analisar-se a conta Caixa - IVA observaram-se também, a conta de receita do IVA e duas das contas bancárias recebedoras, dado que as mesmas estão directamente relacionadas com o circuito contabilístico e documental que lhes está adstrito. Desta forma foi possível verificar um circuito completo de arrecadação de receita e respectivo circuito financeiro.

Estas contas foram objecto de uma análise que consistiu em testar de forma substantiva dois meses do ano de 1998 (Janeiro e Dezembro), ao mesmo tempo que foram verificados movimentos quer de outros meses, quer movimentos tidos como pouco frequentes e que à priori poderiam parecer pouco regulares.

Considerou-se a necessidade de se extrapolar a análise feita a estas duas contas para a generalidade das contas bancárias que a DGT detém nas instituições de crédito, que são recebedoras de IVA, à semelhança das duas contas indicadas.

A análise deste circuito contabilístico permitiu retirar as seguintes conclusões:

- ◇ a conta Caixa - IVA reflecte o montante global de entradas e saídas de caixa, incluindo os cheques devolvidos, caso existam;
- ◇ não é possível pela mera observação dos montantes inscritos a débito e crédito da conta Caixa - IVA, e, para qualquer período em análise, extrapolar, os montantes entrados na Tesouraria do Estado;
- ◇ contabilisticamente, neste circuito, apenas a conta referente à cobrança da receita do Estado (IVA), após conciliada com os valores efectivamente depositados nas instituições de crédito, bem como após as deduções dos montantes entregues às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, Regiões de Turismo e Segurança Social, reflecte a efectiva receita cobrada;
- ◇ só as diversas contas bancárias, reflectem os valores efectivamente entrados na Tesouraria do Estado, isto se, devidamente controladas e conciliadas;
- ◇ o controlo contabilístico (circuito contabilístico / documental) está separado do controlo financeiro (circuito financeiro);

Refira-se que este último ponto reflecte a verdadeira situação em que se encontram os dois sistemas. Na realidade, o principal constrangimento reside na fraca articulação (conciliação) entre ambos.

Relativamente ao circuito contabilístico / documental toda a informação é prestada pela DSCIVA, cabendo à DGT contabilizar os documentos recebidos.

Quanto ao circuito financeiro, toda a informação tem por base a documentação bancária enviada à DGT pelas instituições de crédito e pelo Banco de Portugal.

Da análise feita a estes dois circuitos e da realização de testes de conformidade, pôde concluir-se pela falta de fiabilidade do controlo instituído.



No que concerne às contas anteriormente referidas, verificou-se que:

- ◇ os saldos contabilísticos finais, não são iguais aos saldos bancários finais, exceptuando-se o mês de Dezembro, em que os saldos são "acertados" através de diversos movimentos de estorno, conforme pôde verificar-se para as contas analisadas da CGD e BES;
- ◇ aquando da conciliação e certificação das contas de IVA verificou-se a existência de valores no montante de 953.394\$00 sobre os quais era desconhecida a sua origem ou proveniência, sendo os mesmos contabilizados numa conta de terceiros referente a valores a regularizar;
- ◇ os estornos efectuados com o objectivo de acertar os saldos contabilístico e bancário, são efectuados por contrapartida de contas de regularização, sendo depois novamente estornados aquando da identificação do destino adequado a dar aos valores em causa;

O Tribunal regista ser de grande importância o controlo das contas bancárias receptoras, bem como o da conta do BP como conta centralizadora da totalidade dos valores recebidos.

Por se ter identificado como uma área sensível no controlo exercido pelo Tesouro, analisaram-se de forma mais detalhada os procedimentos e controlos adoptados em relação às contas bancárias receptoras de IVA.

A questão fundamental consistiu em identificar se era possível à DGT, em termos de valores inscritos nas contas, atingir as seguintes relações:

- ◇ Movimentos na Contabilidade = Movimentos nas Contas Bancárias;
- ◇ Saldos Contabilísticos = Saldos Bancários;

De facto, verificou-se que tais relações não foram, mensalmente, alcançadas pela DGT e as diferenças, a ocorrerem, não implicaram, como deveriam, a elaboração de conciliações bancárias mensais.

Os extractos bancários foram analisados em termos de todos os movimentos ocorridos nas contas receptoras de IVA, no entanto, como essa análise não foi elaborada no mês a que os extractos se referem, a conciliação com os valores inscritos na contabilidade foi efectuada apenas reportada à data do final do ano, tentando identificar-se todos os valores inscritos, ou não, nas diferentes instituições de crédito e em falta na contabilidade, e, vice-versa.

Verificou-se que os serviços que na DGT controlam as contas bancárias, com base nos extractos enviados pelos bancos, elaborando um mapa mensal, com informação diária, de entradas nas contas do IVA onde constam, o total dos valores transferidos por banco, para o Banco de Portugal.

Elaboram também um mapa mensal de transferências para o Banco de Portugal, com base nos avisos de débito enviados pelas diferentes IC, nos extractos de conta bancários, na informação constante no SCT – Sistema de Compensação do Tesouro e no SPGT – Sistema de Pagamentos de Grandes Transacções, estes dois, utilizados para transferências e pagamentos efectuadas pelo Tesouro, para valores até cem mil contos e iguais ou superiores a cem mil contos, respectivamente. Este mapa também contém informação diária.

Quanto à informação constante naqueles dois documentos, ela é confrontada, por forma a garantir que todos os valores entregues (depositados), nas contas bancárias receptoras de IVA são, nos dois dias



úteis seguintes, transferidos para a conta da DGT no Banco de Portugal, constituindo estes dois documentos o suporte da elaboração do diário de transferências entre bancos.

As diferenças, quando ocorrem, na maioria dos casos, dizem respeito ao final dos meses (últimos dias), e têm a ver com a data valor do débito da conta bancária recebedora de IVA e a data assumida para o crédito pelo Banco de Portugal.

Constatou-se que esta conferência é efectuada à posteriori, nomeadamente no decorrer do ano seguinte em relação ao anterior, pelo que só em Dezembro de cada ano, o saldo contabilístico é igual ao saldo bancário.

A existirem movimentos inconciliáveis, os saldos são corrigidos por débito ou crédito de uma conta de valores a regularizar aberta especificamente para o efeito.

Os controlos realizados perdem pois, a sua função primordial, isto é, assegurar atempadamente que as contas bancárias recebedoras de IVA, reflectam a realidade dos actos praticados pela DSCIVA e pelas diferentes instituições de crédito envolvidas no processo e que procedem às transferências dos valores para o BP.

As constatações efectuadas são suficientes para que o Tribunal recomende a elaboração de conciliações bancárias mensais, visto que, só desta forma o Tesouro poderá, com efectividade plena, controlar as referidas contas, identificando no tempo (dentro do mês) valores inconciliáveis, que mais facilmente poderiam transformar-se em valores conciliáveis.

◆ **Conta n.º 020100102 – Região Autónoma dos Açores – IVA**

◆ **Conta n.º 020100202 – Região Autónoma da Madeira - IVA**

As contas referentes às transferências para as Regiões Autónomas são creditadas pela imputação dos respectivos valores a transferir, e debitadas pela efectiva entrega dos fundos.

Em relação às mesmas, no ano de 1998 os montantes imputados às destinatárias foram transferidos na sua totalidade.

Porém no que se refere à Região Autónoma dos Açores, a conta apresenta um saldo credor desde pelo menos 1996:

Conta n.º 020100102 – Região Autónoma dos Açores - IVA		
Ano	Saldo Inicial (Credor)	Saldo Final (Credor)
1997	2.127.678\$00	2.127.678\$00
1998	2.127.678\$00	2.127.678\$00

A antiguidade deste saldo justifica a respectiva análise e regularização, uma vez que poderá estar em causa uma transferência efectuada para a RAA e não contabilizada.

◆ **Conta n.º 04122 – Cobrança Escritural – IVA**



Nesta conta é registada a cobrança escritural referente ao IVA, ascendendo no ano de 1998 a 162.323.560\$00. O registo contabilístico da receita é efectuado por contrapartida das respectivas rubricas da despesa.

Estes movimentos escriturais, efectuados pela DGT, dizem respeito à retenção de imposto e traduzem a função de caixa também exercida por este organismo enquanto interveniente na cobrança.

◆ **Conta n.º 04124 – RE – IVA – DUC**

A conta de Receita Orçamental, na Contabilidade do Tesouro, é desdobrada por forma a comparar com maior facilidade, os valores registados com as restantes entidades intervenientes no processo contabilístico.

Com a entrada em funcionamento do SCE, a DGCI, como já foi referido, adoptou o DUC para cobranças de IVA e IR, tendo as referidas cobranças passado a ser contabilizadas em tabelas elaboradas pela DSCIVA e pela DSCGF do IR, de acordo com a filosofia subjacente ao novo sistema de que a receita é contabilizada pelos respectivos serviços administradores.

A informação de cobrança DUC, remetida pelas entidades colaboradoras na cobrança (CTT e SIBS), não distingue os valores pertencentes a cada imposto (IVA e IR), contabilizando a DGT a totalidade dos valores na conta de receita referente ao IR (Cobrança RE – DGCI - IR).

Como parte dos valores cobrados se referem a IVA, a DGT escriturou a conta em epígrafe após identificação do referido montante. Estes valores foram identificados com base na informação constante no SCE, bem como pela informação enviada pela DSCIVA. O movimento contabilístico efectuado consistiu em registar a conta em análise a crédito, por contrapartida do crédito negativo (abate) na conta de receita do IR.

A natureza e o valor do saldo apresentado pelas seguintes contas constantes do segundo quadro do ponto 2.3.2.3, determinou a sua análise:

◆ **Conta n.º 025200902 – Caixas do Tesouro – Outros Valores a Regularizar**

◆ **Conta n.º 02520100202 – BBI – IVA**

◆ **Conta n.º 02520100216 – BTA – IVA**

Estas contas foram criadas com o objectivo de evidenciar na Contabilidade do Tesouro as operações justificativas das diferenças detectadas entre os saldos contabilísticos e os saldos bancários. O registo destas operações foi efectuado, em regra, na fase de encerramento da contabilidade pelo que as contas deveriam ter sido saldadas no início do ano seguinte. Veio a verificar-se, contudo, a manutenção de contas com saldos por regularizar.

As situações mais frequentes dizem respeito a diferenças de data valor, cheques devolvidos, notas de débito e de crédito à receita, juros e despesas não regularizadas no ano a que respeitam e ainda a valores que não dizem respeito a IVA lançados por lapso nestas contas.

Em relação à conta Caixas do Tesouro – Outros Valores a Regularizar, os valores registados dizem respeito a situações como as descritas. O mesmo pode afirmar-se em relação à generalidade dos valores inscritos nas contas do BBI e do BTA acima referidas.



Verificou-se ainda em relação às contas bancárias de valores a regularizar que:

- ◇ foi inscrito a débito da conta do BBI o montante de 1.565.246.793\$00, valor referente a um depósito efectuado pela DSCIVA, em Novembro de 1998, numa conta bancária do Tesouro e que só em Março de 1999 foi creditado na conta bancária respectiva. Este valor tinha sido depositado por lapso, mas na data correcta, na conta bancária do Tesouro referente à TFP do Alandroal;
- ◇ foi inscrito a débito da conta do BTA o montante de 2.824.623.836\$00, valor referente a um depósito efectuado pela DSCIVA, em Novembro de 1998, numa conta bancária do Tesouro e que só em Fevereiro de 1999 foi creditado na conta bancária respectiva;

Pelas situações referidas, que identificam as carências mais significativas do controlo exercido pelo Tesouro sobre a generalidade das contas bancárias, e uma vez que a utilização destas contas deveria restringir-se ao âmbito subjacente à respectiva criação, seria conveniente a identificação da natureza dos valores que ainda permanecem em saldo e proceder-se à respectiva regularização, pelo que deveriam ser saldadas no início do período seguinte ao da sua inscrição.

Das análises efectuadas verificou-se que o sistema instituído reflecte dificuldades de controlo temporal. A análise da informação de cobrança recebida das diversas entidades (DSCIVA, IC, BP, CTT e SIBS), com vista ao registo contabilístico é intempestiva face aos movimentos financeiros ocorridos e suportados por essa informação.

No que concerne aos reembolsos pagos verificou-se uma divergência de 40.246.118\$00 entre os valores inscritos na tabela da DSCIVA e os registados na Contabilidade do Tesouro, conforme quadro seguinte:

Rubrica	DGT (Contab. Tesouro)	DSCIVA (Tabela Modelo 28)	Divergência
Reembolsos e Restituições Pagas:			
Reembolsos p/ Autoliquidação		415.656.768.609\$00	
Restituições:			
- Autoliquidação		3.646.516.964\$00	
- Liquidações Prévias		108.534.359\$00	
Total	419.452.066.050\$00	419.411.819.932\$00	40.246.118\$00

O Tribunal não encontra explicação para esta divergência, uma vez que a própria DSCIVA, por informação da DGT inscreveu os valores dos reembolsos pagos na sua tabela.



2.3.3 – Reembolsos de IVA

2.3.3.1 – Enquadramento

Tendo como objectivos a análise da economia, eficiência e eficácia do sistema de reembolsos nesta área, os serviços do Tribunal procederam à realização de uma auditoria à DGCI, que se centrou essencialmente sobre os reembolsos autorizados em 1998 e as restituições às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS).

Ao incluir no seu Plano de Actividades esta acção, o Tribunal tinha como preocupação avaliar da capacidade do sistema para prevenir a concessão de reembolsos indevidos, bem como determinar se o sistema poderia ser modificado de modo a otimizar o aproveitamento dos recursos utilizados e aligeirar a carga burocrática sobre os agentes económicos.

Nos procedimentos desencadeados pelos pedidos de reembolsos e de restituições intervêm os seguintes serviços da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI):

- ◆ Direcção de Serviços de Cobrança de IVA (DSCIVA);
- ◆ Direcção de Serviços de Reembolsos de IVA (DSRIVA);
- ◆ serviços operativos de inspecção tributária, ou seja, a Direcção de Serviços de Inspeção Tributária (DSPIT) e as Divisões de Inspeção Tributária das Direcções de Finanças (DF) dos vários Distritos.

No caso específico das restituições às IPSS, o processo de decisão apoia-se também em informações prestadas pela entidade de tutela, ou seja, na maioria das situações, os Centros Regionais de Segurança Social (CRSS).

Nos procedimentos desencadeados pelos pedidos de juros de reembolsos intervêm:

- ◆ a DSCIVA;
- ◆ a DSRIVA;
- ◆ os serviços operativos de inspecção tributária.

Os serviços de inspecção tributária intervêm apenas, quando seja caso disso, para esclarecer os factos que tenham levado a atrasos na decisão de conceder o reembolso.

Já nos procedimentos que envolvam compensação de créditos e débitos de IVA, ao abrigo do artigo 83.º-B do respectivo Código, intervêm:

- ◆ a DSCIVA;
- ◆ a DSRIVA;
- ◆ a Repartição de Finanças da sede do sujeito passivo.



Os débitos objecto de compensação são por vezes apurados no decurso da própria acção de fiscalização suscitada pelo pedido de reembolso.

Tendo em conta a importância da intervenção da inspecção tributária, a auditoria do Tribunal de Contas concedeu particular atenção à intervenção dos respectivos serviços na formação das decisões relativas aos pedidos de reembolso.

A actividade dos serviços de inspecção tributária está enquadrada pelos Planos de Actividades anuais, que dão lugar à elaboração de Relatórios de Actividades também anuais.

Os sujeitos passivos (SP) podem ser objecto de fiscalização em sede de IVA, com repercussão sobre os reembolsos pedidos ou já concedidos, no quadro de diferentes programas de fiscalização, e por força da aplicação de diferentes critérios, ou seja, podem existir várias “portas de entrada” para que um sujeito passivo venha a ser fiscalizado.

O sistema de reembolsos é um subsistema do sistema de cobrança e, tal como este, apoia-se em grande medida no sistema informático do IVA, carecendo todavia os serviços de autonomia para desenvolverem ou contratarem pequenas aplicações de apoio à gestão processual, e defrontando-se também com dificuldades para introduzirem ajustamentos nas aplicações que integram o sistema informático de suporte.

A equipa de auditoria do Tribunal de Contas detectou dados inconsistentes e outros cuja fidedignidade suscita reservas, admitindo os serviços a existência de anomalias informáticas, erros de digitação e até a introdução de dados fictícios com o objectivo de ultrapassar deficiências de programação. Foram, designadamente, encontrados campos com datas tais como 01-01-0001, 01-01-2001, 31-12-2002. O Tribunal de Contas considera que as situações detectadas afectam a integridade da informação utilizada na gestão do sistema de reembolsos.

2.3.3.2 – Reembolsos do regime geral

Os reembolsos do regime geral regem-se pelo artigo 22.º do Código do IVA (CIVA) e pelo Despacho Normativo n.º 342/93, de 18 de Outubro de 1993, publicado em 30 de Outubro no n.º 255 da I Série-B do Diário da República, tendo alguns dos seus números nova redacção dada pelo Despacho Normativo n.º 470/94, de 26 de Maio de 1994, publicado em 6 de Julho no n.º 154 da I Série-B do Diário da República.

A equipa de auditoria do Tribunal de Contas solicitou aos serviços do IVA a criação de uma base de dados de trabalho integrando todos os reembolsos autorizados em 1998 e cruzou-a com bases de dados fornecidas pelos serviços de inspecção tributária com vista a identificar os SP alvo de acções inspectivas, em 1998 ou em 1999, tanto internas como externas, posteriores ao primeiro dos reembolsos autorizados para o SP.

A informação recebida pode ser sintetizada no quadro seguinte:



Sujeitos Passivos e Acções de Fiscalização dos Reembolsos Autorizados em 1998

	Sujeitos Passivos	Quantidade de acções			Valor Imp. falta (FIVA)	
		(*)	Total	FIVA<=0		FIVA>0
Fiscalização Interna	7.750	25.815	26.021	25.038	983	6.076.550.000\$00
Fiscalização Externa	3.226	3.090	4.040	2.252	1.755	19.072.924.000\$00
Sem Fiscalização	7.905					

(*) Acções de fiscalização cujo objecto foram reembolsos de IVA

Num total de 9.217 sp sendo que há 1.759 sp com fiscalização interna e externa

Discutindo com os serviços a consistência dos dados recebidos foi possível esclarecer que muitos SP figuravam como alvo de várias acções inspectivas simultâneas, o que se explica pela orientação de registar autonomamente acções desenvolvidas pela mesma equipa junto do mesmo SP na mesma ocasião mas incidindo sobre períodos de tributação diferentes.

É de notar:

- ◆ a elevada proporção de SP beneficiários de reembolsos que não foram sujeitos a qualquer acção de fiscalização;
- ◆ a circunstância de a quase totalidade (99,2%) das acções ditas de fiscalização interna corresponderem a reembolsos de IVA, sendo que esta fiscalização interna se reduz ao tratamento da informação existente nos serviços e dos documentos entregues pelos sujeitos passivos em simultâneo com o pedido de reembolso, nos termos do Despacho Normativo n.º 342/93;
- ◆ a existência de acções de fiscalização externa não determinadas por pedidos de reembolsos.

Perante a impossibilidade de efectuar uma observação documental detalhada, à totalidade dos reembolsos autorizados em 1998 que constam da base de dados de trabalho (38.691 ocorrências), recorreu-se à amostragem para a selecção de uma porção de elementos representativos do universo, que ficou constituída por 300 reembolsos autorizados, solicitados por 221 entidades.

Em termos gerais, o cruzamento das bases de dados dos serviços de IVA e dos serviços de inspecção tributária, em relação aos SP abrangidos pela amostra, permitiu concluir:

- ◆ que é relativamente fraco o recurso a acções de fiscalização externa desencadeado por pedidos de reembolso;
- ◆ que, contudo, os SP abrangidos pela base de dados de reembolsos são objecto de fiscalização frequente, inclusive em sede de IVA, através de acções cuja justificação é outra que não a dos reembolsos.

Essa conclusão resulta do cruzamento da informação dos 300 reembolsos que compõem a amostra, respeitantes a 221 SP, com a informação fornecida pelos serviços de inspecção tributária, tendo resultado na identificação, em relação a estes SP de 1.307 acções de fiscalização, com incidência sobre o IVA, mas não necessariamente desencadeadas por pedidos de reembolso, das quais 1.118 são internas e 119 são externas.



A análise dos processos de reembolsos autorizados constantes da amostra seleccionada, incluindo os reembolsos apenas parcialmente autorizados, visou pôr em relevo a contribuição da fiscalização interna e da fiscalização externa suscitadas pelos próprios pedidos de reembolsos para a sua autorização, e identificar situações em que, sem fiscalização interna ou externa, tivesse tomada a decisão de autorizar o reembolso com recurso, quer à prestação de garantia, quer à consideração dos documentos apresentados ao abrigo do n.º 6 do Despacho Normativo n.º 342/93.

Nos casos em que foi tomada a decisão de autorizar o reembolso sem apoio em relatório de fiscalização interna ou externa, procurou-se verificar se, quando este foi produzido, as suas conclusões apontavam no sentido da autorização ou no sentido do indeferimento.

Sintetizando os resultados da análise de processos, verificou-se que:

- ◆ em 300 processos de reembolsos existem 235 relatórios de fiscalização interna e apenas 16 de fiscalização externa, sendo que em 62 nem um nem outro existem;
- ◆ muitos relatórios de fiscalização interna e alguns relatórios de fiscalização externa agrupam vários pedidos de reembolso, embora nas bases de dados e relatórios de actividades da Inspeção Tributária sejam tratados como acções diferenciadas;
- ◆ nos relatórios de fiscalização interna só em 32 casos se refere expressamente uma fiscalização externa anterior;
- ◆ nos relatórios de fiscalização interna só em 114 casos se refere a existência de contactos com o SP, dos quais 26 não identificam cabalmente a forma como foi feito o contacto, isto é, referem contacto escrito mas não identificam o número e data do ofício ou referem outro tipo de contacto mas não identificam a pessoa contactada;
- ◆ na maioria dos casos considerados os relatórios de fiscalização propõem "cortes" com fundamento em irregularidades na situação de alguns fornecedores (operações passivas), não levantando questões relativas às vendas ou prestações de serviços (operações activas);
- ◆ a quase totalidade dos relatórios de fiscalização interna, em vez de se limitarem a fundamentar as correcções efectuadas, utilizam o espaço destinado para esse fim para fundamentar as propostas de deferimento;
- ◆ a leitura dessas justificações permite concluir que muitas situações de crédito consideradas são sistemáticas, ou por realização de operações intracomunitárias ou de exportação, ou pela realização de investimentos, ou ainda pela aplicação às vendas e prestações de serviços do SP de uma taxa mais reduzida do que a taxa suportada na aquisição de bens e serviços por parte do SP;
- ◆ em 18 casos o relatório de fiscalização interna, favorável, chegou posteriormente à decisão de deferimento, que em 17 desses casos estava respaldada na prestação de garantia ou em outros documentos;
- ◆ em 14 casos de processos já deferidos a proposta da fiscalização interna foi de suspender o reembolso para realizar fiscalização externa, tendo esta proposto o deferimento em três casos, o deferimento parcial em dois casos e o indeferimento num caso, não tendo sido recebida, à data em que se realizou a auditoria, relatório de fiscalização externa relativo a sete casos;
- ◆ os distritos mais afectados pela não recepção de relatórios de fiscalização interna ou externa são os seguintes:



Braga	14 (23%)
Setúbal	14 (23%)
Porto	11 (18%)
Aveiro	9 (15%)

Foram realizadas diligências complementares que envolveram:

- ◆ a deslocação da equipa de auditoria à 1.^a Direcção de Finanças de Lisboa;
- ◆ a análise dos processos em que se registou accionamento de garantias, os quais, pelo seu reduzido número, não vieram a estar representados na amostra.

A 1.^a Direcção de Finanças de Lisboa tem uma equipa especializada na análise dos pedidos de reembolsos de IVA que assegura tanto a fiscalização interna como a fiscalização externa, no interior da qual existe a preocupação de conservar e tornar acessíveis a todos seus técnicos a informação recolhida sobre os diversos SP.

O intercâmbio com as outras unidades de inspecção tributária da referida Direcção de Finanças, responsáveis por acções inspectivas sobre os mesmos sujeitos passivos é menos intenso.

Confirmou-se a existência de processos que deveriam ter dado lugar já à realização de fiscalização externa.

Verificou-se também que não existe "feed-back" dos serviços centrais em relação à generalidade das acções realizadas.

Quanto ao accionamento de garantias foram analisados todos os processos em que tal se verificou em 1998, em número de cinco.

Cabe dizer que os serviços centrais do IVA recorrem à prestação de garantia pelo período de um ano ao abrigo do artigo 22.º do CIVA nos casos em que não têm informação de fiscalização sobre a concessão do reembolso ou em que a fiscalização interna aponta para a suspensão do pagamento até à realização de fiscalização externa.

Não existem rotinas conducentes à detecção dos casos em que as garantias estão em vias de expirar sem que os serviços de informação tributária prestem informação interna ou externa, com vista a formulação de insistência.

Só se acciona a garantia decorrido o prazo de pagamento voluntário, pelo que o tempo útil para proceder a fiscalização após o pagamento de reembolso e efectuar liquidação adicional é, de facto, de apenas dez meses, e não de um ano, que é o seu prazo de validade.

Quando o pagamento é feito mediante a apresentação de garantia, sendo determinada entretanto a realização de acção de fiscalização externa, não existe nem nos serviços do IVA nem nos serviços de inspecção tributária um mecanismo que conduza a uma efectiva priorização dos respectivos processos.

Nos casos analisados, o pagamento foi solicitado às instituições de crédito perto do fim do prazo, tendo sido satisfeito sem quaisquer dificuldades, no entanto em 1 dos processos não existia comunicação da Repartição de Finanças confirmando a recepção do cheque da instituição de crédito.



Dentro da preocupação de garantir uma maior economia, eficiência e eficácia, no recurso aos serviços de inspecção tributária, o Tribunal de Contas considera que poderiam ser equacionados alguns aperfeiçoamentos no sistema:

- ◆ elaboração dos planos de fiscalização tributária com maior participação dos serviços centrais do IVA e dos vários escalões dos serviços de inspecção tributária;
- ◆ recurso aos serviços de inspecção tributária apenas para fornecimento de informação que não seja acessível por outra via por parte dos serviços centrais ou para a emissão de juízos que estes não estejam em condições de formular;
- ◆ reforço por parte do SP da percepção que a administração está atenta ao riscos de concessão indevida de reembolsos, realizando "acções de presença", ainda que consistindo em meros contactos com vista à prestação de esclarecimentos complementares no quadro de fiscalização interna;
- ◆ diferenciação dos procedimentos em matéria de recurso à fiscalização interna ou fiscalização externa consoante o montante dos reembolsos pedidos, a actividade seja ou não geradora de crédito e existam ou não acções de fiscalização anteriores;
- ◆ admissão do agrupamento de vários períodos para efeitos de relatórios de fiscalização interna nos casos em que o montante do reembolso pedido seja pouco elevado, a actividade seja comprovadamente geradora de crédito, ou tenham existido acções de fiscalização anteriores que sugiram não merecer o sujeito passivo particulares reservas;
- ◆ recurso mais sistemático à fiscalização externa nos restantes casos, direccionando-a mais especificamente para a fiscalização de reembolsos, com a preocupação de não ultrapassar o prazo de vigência das garantias eventualmente prestadas.

O pagamento dos reembolsos foi, em 1998, efectuado por abate à receita, tal como nos anos anteriores.

A prática de pagamento de reembolsos por abate à receita contraria, conforme o Tribunal de Contas vem referindo, o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), lei de valor reforçado, para além de que, em termos de técnica orçamental, parece fazer pouco sentido, uma vez que:

- ◆ a complexidade do imposto leva a que cada SP se possa encontrar, em cada período, numa situação credora ou numa situação devedora, podendo uma situação credora de um determinado período ser absorvida pela situação devedora do período seguinte, ou manter-se por sucessivos períodos até estarem preenchidas as condições legais para apresentação de pedido de reembolso;
- ◆ deste modo, o recebimento do imposto a pagar e o pagamento do imposto a reembolsar podem envolver uma compensação prévia;
- ◆ o imposto a reembolsar num dado ano a um dado SP não é necessariamente relativo a imposto pago nesse ano ou por esse sujeito passivo;
- ◆ o pagamento de reembolsos por abate à receita afecta a disciplina orçamental, dificultando o próprio registo dos recebimentos e pagamentos efectuados, que acaba por ser omitido quando está em causa a compensação de dívidas.



Por outro lado, o rácio dos reembolsos pagos em relação ao imposto arrecadado apresenta uma notável estabilidade, o que sugere que não seria difícil proceder à orçamentação anual de uma dotação para pagamento de reembolsos

1995 – 20,87%

1996 – 21,99%

1997 – 23,73%

1998 – 23,09%

(valores assumidos pelo rácio reembolsos emitidos/receita ilíquida de IVA, de acordo com as tabelas modelo 28).

2.3.3.3 – Restituições às Instituições Particulares de Solidariedade Social

A auditoria do Tribunal de Contas incidiu apenas na análise das restituições relativas às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS), reguladas pelo Decreto-Lei n.º 20/90, de 13 de Janeiro, que, na redacção dada pela Lei n.º 52-C/96, de 27 de Dezembro, se aplica também à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML).

Segundo a redacção dada pela Lei n.º 52-C/96 os pagamentos que vêm a ser feitos pela Direcção-Geral dos Impostos são qualificáveis como subvenções, e não como restituições.

De acordo com o enquadramento legal referido os bens sobre a aquisição dos quais incide o IVA a restituir – ou que serve de base de cálculo para o montante da subvenção, segundo a actual redacção do diploma citado – devem estar afectos à prossecução dos fins estatutários.

Esta afectação

- ◆ deve ser obrigatoriamente confirmada pela entidade que exerce a autoridade directa (tutela) sobre a IPSS concretamente em causa, e que é geralmente o Centro Regional da Segurança Social (CRSS) da respectiva área, sendo que no caso da Cruz Vermelha Portuguesa (CVP) é o Ministro da Defesa Nacional e no caso da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) são os Ministros da Saúde e do Trabalho e da Solidariedade;
- ◆ pode, adicionalmente, ser comprovada pelos serviços de inspecção tributária, a pedido dos serviços centrais do IVA.

Quanto à SCML, face a diligência do Ministério da Solidariedade e Segurança Social, considerou o Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, em informação de 13 de Janeiro de 1998, sancionada por despacho daquele membro do Governo com a mesma data, que se não tornaria necessário certificar por declaração a natureza da SCML, a qual resultaria expressamente do Decreto-Lei n.º 322/91, de 26 de Agosto, e que a declaração de afectação dos bens a fins estatutários não deveria ser emitida pelos ministérios de tutela – Ministério da Solidariedade e Segurança Social e Ministério da Saúde – atentas "as insuficiências orgânico-funcionais dos gabinetes ministeriais para desempenhar tal tarefa" mas pela própria entidade requerente, com fiscalização periódica pelos serviços de inspecção tributária da continuidade de afectação dos bens aos fins estatutários, tendo sido dirigido em 19 de Julho de 1999 à 1.ª Direcção de Finanças de Lisboa um pedido global de fiscalização ainda não satisfeito, dentro da orientação traçada pelo despacho do Secretário de Estado, segundo a qual



deveria "este tipo de entidades" ser objecto de fiscalização pelo menos uma vez em cada dois ou três anos.

Foi seleccionada pela equipa de auditoria do Tribunal de Contas uma amostra constituída pelos processos decididos em 1998, relativos a 23 entidades, sendo uma de cada distrito e Região Autónoma, mais a CVP, a SCML, e o Montepio Geral - Associação Mutualista.

As observações feitas quanto aos processos abrangidos pela amostra, podem sintetizar-se, quanto aos aspectos mais relevantes, pela seguinte forma:

- ◆ Quanto à informação prestada pela entidade que exerce a autoridade directa:
 - ◇ nem sempre há indicação dos fins a que se destinam os bens ou existindo, esta indicação é feita em termos muito vagos;
 - ◇ a inexistência de declaração da entidade que exerce a autoridade directa é motivo de indeferimento, mas a omissão ou pouca precisão de informação sobre a afectação a fins estatutários não o é.
- ◆ Quanto à realização de diligências instrutórias:
 - ◇ não existe um procedimento uniforme quanto a pedidos de documentação em falta, sendo que em alguns processos existem diligências nesse sentido antes da decisão e que noutros se opta pelo indeferimento fundamentado em falta de documentos, prática que não impede a reapreciação uma vez recebidos estes a coberto do pedido de reapreciação;
 - ◇ regista-se um número reduzido de casos de pedido de fiscalização externa;
 - ◇ estes pedidos de fiscalização ocorrem por vezes após, e sem prejuízo, de uma ou mais decisões de deferimento relativas à mesma obra;
 - ◇ o recurso a fiscalização externa visa, ou a confirmação da afectação de bens a fins estatutários, ou a verificação da situação dos empreiteiros ou fornecedores perante a Fazenda Nacional, designadamente face a aparentes anomalias das facturas;
 - ◇ nem sempre os ofícios que solicitam fiscalização externa são totalmente claros quanto às determinantes do pedido de fiscalização;
 - ◇ os relatórios de fiscalização externa nem sempre dão cabal resposta às questões enunciadas nos pedidos de fiscalização.
- ◆ Quanto ao sentido e fundamentação das decisões:
 - ◇ os critérios legais de decisão parecem ser aplicados com igual rigor em todos os processos;
 - ◇ a fundamentação das decisões é clara e congruente.

Cabe referir que o requisito de afectação dos bens aos fins estatutários, preocupação essencial no processo de decisão e de controlo, foi posto em causa em relação ao Montepio Geral–Associação Mutualista, pelo Parecer n.º 50/99, de 27 de Julho de 1999, do Centro de Estudos Fiscais, que mereceu em 21 de Setembro de 1999 o acordo do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

Assim, passou a ser entendido que quaisquer despesas que contribuíssem em sentido lato para a realização dos objectivos de uma IPSS, incluindo as que simplesmente aumentassem a sua capacidade para gerar rendimentos, se deveriam considerar abrangidas pelo Decreto-Lei n.º 20/90, permitindo a



restituição de IVA, mesmo se, como é o caso do Montepio Geral–Associação Mutualista, esses bens estivessem afectos por arrendamento à Caixa Económica Montepio Geral, que concorre com outras instituições financeiras, e em geral, sempre que a obtenção de rendimentos seja um fim estatutário, uma vez que o legislador se limitou a referir que os imóveis deveriam ser utilizados "*total ou principalmente na prossecução dos respectivos fins estatutários*", não tendo, segundo o parecer, explicitado de forma incisiva que essa utilização deveria ser na "directa e imediata" prossecução desses fins.

Cabe assinalar que:

- ◆ foram, na sequência da aprovação do referido Parecer, desbloqueados pedidos do Montepio Geral no montante total de 225.904.383\$00, sendo 133.287.902\$00, relativos a pedidos entrados em 1998 e 92.616.391\$00, relativos a outros pedidos, sendo o deferimento formalizado em 20, 26, 28 e 29 de Outubro de 1999, 2 e 4 de Novembro de 1999, e 18 de Janeiro de 2000;
- ◆ o Director-Geral dos Impostos só se pronunciou – em despacho de transmissão de 24 de Agosto de 1999 – pela aceitação superior da doutrina expendida no parecer por considerar que o entendimento do CEF tinha apoio na redacção actual do Decreto-Lei n.º 20/90, tendo-se pronunciado contudo pela alteração do diploma a fim de prevenir "previsíveis e indesejáveis situações de distorção da concorrência, nomeadamente em sectores tão sensíveis (em termos de IVA) como é o da actividade financeira";
- ◆ tal alteração não foi contudo contemplada no OE para 2000;
- ◆ os serviços passaram a aplicar esta orientação aos pedidos pendentes de outras entidades.

O Decreto-Lei n.º 20/90 consagra, no seu artigo 6.º, os procedimentos em caso de detecção de situações em que as restituições tenham sido indevidamente concedidas, por não estarem preenchidas as condições legais para a restituição ou por esta ter sido já satisfeita em pedido anterior.

Estão previstas a dedução nas restituições relativas a pedidos posteriores e a efectivação de liquidação adicional, não se encontrando prevista a reposição.

Não foram localizadas situações ocorridas em 1998 mas encontraram-se:

- ◆ dois casos de liquidação adicional, com pagamento nas Tesourarias da Fazenda Pública (TFP), em 1997;
- ◆ quatro casos de dedução, em 1999.

O pagamento de subvenções por abate à receita, e não como despesa orçamental, carece absolutamente de base legal, uma vez que o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 20/90 estabelece que as referidas subvenções serão pagas pela Direcção-Geral dos Impostos, mas não prevê que o sejam por abate à receita, sendo de considerar aplicável o regime orçamental das despesas públicas.

Ainda que estivesse previsto o abate à receita, prevaleceria o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 6/91 (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), lei de valor reforçado.



2.3.3.4 – Juros de reembolsos

Os juros de reembolsos regem-se pelo artigo 22.º do CIVA, e são devidos a partir do terceiro mês seguinte ao da apresentação do pedido, salvo ocorrência de demora imputável ao sujeito passivo.

Têm natureza de juros indemnizatórios, são liquidados a requerimento dos interessados, e contam-se da mesma forma que os juros compensatórios.

Foram analisados no âmbito da auditoria do Tribunal de Contas:

- ◆ os processos de juros de reembolsos decididos em 1998;
- ◆ os processos entrados em 1998 e decididos até 31 de Janeiro de 2000;
- ◆ os processos que estiveram pendentes durante o ano de 1998, ainda que abertos em anos anteriores.

Foram, assim, abrangidos pela análise processos com decisão, favorável ou desfavorável, em 1998, 1999 ou 2000 relativos a 50 entidades, correspondentes a 55 processos e a 107 pedidos de reembolso.

Identificaram-se 60 pedidos de reembolso seguidos de pedido de pagamento de juros com deferimento integral e 14 seguidos de pedido de pagamento com deferimento apenas parcial, tendo havido indeferimento nos restantes 33 pedidos.

Estão em causa, por via de regra, pequenos valores:

- ◆ num total de 74 pedidos deferidos total ou parcialmente, havia já sido feito o cálculo de juros e emitido meio de pagamento em 60, sendo que só em quatro pedidos os juros concedidos foram superiores a 1.000.000\$00;
- ◆ um único pedido, em que os juros concedidos atingem 22.954.235\$00, representa 54,9% do valor total concedido no conjunto dos pedidos analisados, que é de 41.803.441\$00;

A análise da instrução dos processos permitiu pôr em evidência:

- ◆ um tempo de tramitação muito elevado;
- ◆ a preocupação de dar resposta aos pedidos, ainda que imperfeitamente formalizados;
- ◆ a preocupação de apurar responsabilidades pelos atrasos;
- ◆ a preocupação de fundamentar as decisões.

Desenvolvendo estes aspectos:

Entre a abertura do processo e a sua decisão sob proposta da DSRIVA, que apenas se pronuncia sobre a legalidade do pedido e o número de dias de juros devidos, medeia, em regra, um período apreciável de tempo:



Até 6 meses - 5 pedidos
6 a 12 meses - 51 pedidos
12 a 18 meses - 43 pedidos
Mais de 18 meses - 8 pedidos

A que se junta posteriormente a tramitação na DSCIVA, que tem a seu cargo o cálculo do montante a pagar e a preparação da emissão do meio de pagamento.

Não são pagos juros sobre juros.

A existência de atrasos não significa que não exista a preocupação de dar resposta aos pedidos, que são instruídos com diligência, ainda que imperfeitamente formalizados, isto é, sem indicação do período exacto considerado como de atraso de reembolso, sem indicação da taxa, e até com errónea qualificação dos juros, ou que se pretenda desencorajar a formulação dos pedidos de liquidação de juros.

A preocupação de recolher informação junto das entidades que intervieram na instrução dos pedidos de reembolsos, designadamente os serviços de inspecção tributária, explica em grande parte os atrasos de apreciação.

Foram identificados durante a auditoria seis casos de processos de pagamento de juros de reembolsos que, iniciados em 1998 ou em anos anteriores, não conheciam ainda decisão à data de realização da auditoria, por falta de resposta dos serviços de inspecção tributária.

Entretanto, existiam na mesma data três casos de processos em que o reembolso não foi pago por existirem dívidas contestadas mas sem garantia prestada, pelo que de uma decisão favorável da impugnação decorrerá o pagamento de juros de reembolsos.

Os processos são instruídos de forma a permitir identificar as causas de atrasos no pagamento de reembolsos, em que avultam:

- ◆ atrasos de prestação de informação por parte dos serviços de inspecção tributária;
- ◆ atrasos de tramitação nos serviços centrais do IVA, globalmente considerados;
- ◆ compensação com dívidas que se encontravam pagas ou que foram objecto de reclamação ou impugnação bem sucedidas.

Nas propostas de decisão dos pedidos de juros de reembolsos as deficiências dos serviços na instrução dos pedidos de reembolso, quando identificadas, são sempre assumidas.

Existe também a preocupação de fundamentar – e comunicar ao sujeito passivo – as decisões que indeferem parcial ou integralmente os pedidos, cujos fundamentos se prendem:

- ◆ com a inexistência de facto gerador de juros, isto é, o reembolso foi pago dentro do prazo legal;
- ◆ com a suspensão do prazo por falta de fornecimento de elementos por parte do sujeito passivo, incluindo nos "elementos" a garantia, o que poderá não ter apoio directo no Despacho Normativo n.º 342/93, mas o terá no n.º 7 do artigo 22.º do CIVA;



- ◆ com o endereçamento inicial do pedido de reembolso para a DSCIVA - procedimento normal para as Declarações Periódicas (DP) que não têm assinalado o pedido de reembolso - e não para a DSRIVA;

A articulação entre a DSRIVA e a DSCIVA regista algumas dificuldades:

- ◆ a primeira realiza a instrução dos processos sem qualquer lançamento no sistema informático e considera-os findos com o envio à DSCIVA da proposta de decisão, não procurando qualquer "feed-back" sobre a efectivação ou não do pagamento;
- ◆ a segunda abre novo processo com registo no sistema informático com vista a cálculo de juros e preparação da emissão de meio de pagamento.

A equipa de auditoria do Tribunal de Contas identificou situações em que a DSCIVA recebeu o processo da DSRIVA ainda sem decisão definitiva, por depender de informação sua o apuramento da situação fáctica, e levou, ela própria, o processo a despacho superior, sem retorno à DSRIVA.

Neste circuito, e dada a ausência de uma gestão integrada do processo, há riscos de extravio, sendo de assinalar que só na sequência de pedido de informação formulado no decurso da auditoria foi localizado e despachado um processo "perdido" desde 10 de Fevereiro de 1999.

Entretanto, foi em 30 de Novembro de 1998 emitida pelo Subdirector-Geral dos Impostos da área do IVA orientação no sentido de, quando estivesse já exarado despacho seu de autorização de pagamento de juros em proposta não quantificada da DSRIVA, não vir novamente a seu despacho a proposta de pagamento, esta quantificada, da DSCIVA.

Esta orientação, que simplifica circuitos, não tem a forma legal de subdelegação de competências, que deveria constar de despacho devidamente publicado.

Os juros de reembolsos são abatidos à receita, com base numa orientação interna aprovada por despacho de 7 de Março de 1989 do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, sob informação da DSCIVA n.º 7015, de 18 de Janeiro do mesmo ano, e confirmada por despacho de 25 de Março de 1994 do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais sob informação da DSCIVA n.º 70143, de 7 de Fevereiro do mesmo ano.

A primeira das informações citadas subiu a despacho com parecer que exprimia dúvidas sobre se a solução adoptada respeitava os princípios da contabilidade pública e a segunda considerava que o pagamento de juros indemnizatórios, tendo suporte legal face ao artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 504-M/85, de 30 de Dezembro, teria deixado de o ter com a publicação do Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto.

A falta de dotação orçamental para pagamento dos juros como despesa e o risco iminente de, em numerosos processos pendentes, se pagarem juros sobre juros, foram argumentos de ordem prática invocados na segunda informação.

Em ambas as informações citadas se retirava a conclusão de que as Instruções para a elaboração da conta de responsabilidade do Serviço de Administração do Imposto sobre o Valor Acrescentado e Impostos Especiais sobre o Consumo (SIVA) aprovadas por deliberação do Tribunal de Contas de 7 de Julho de 1988, "avalizavam" e até "sugeriam" o pagamento de juros por abatimento à receita.



Decorre do que anteriormente se refere que os serviços têm plena consciência de que o pagamento de juros por abatimento à receita contraria princípios de orçamento e contabilidade pública, designadamente a regra do orçamento bruto consagrada no artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado).

O número de casos de pagamento de juros de reembolsos é relativamente reduzido, como reduzida é a sua expressão financeira, nada impedindo a inscrição de adequada dotação orçamental para despesa no orçamento de funcionamento da Direcção-Geral dos Impostos, que em 1998 era de 64.378.031 contos.

O pagamento de juros de reembolsos pode ser imputado a deficiente funcionamento da administração, e a sua inscrição orçamental como despesa propiciaria uma maior transparência.

Não tem qualquer cabimento o argumento de que as Instruções do Tribunal de Contas referidas avalizariam ou recomendariam a prática do pagamento por abatimento à receita.

As instruções referidas apenas estabelecem a forma de elaboração da conta de responsabilidade e de registo dos pagamentos da então tesouraria própria do Serviço de Administração do IVA, que então funcionava como entidade pagadora.

2.3.3.5 – Compensação de dívidas

A compensação de dívidas tem vindo a ser feita com invocação do artigo 83.º-B do CIVA.

Vêm sendo adoptados em relação a esta compensação os seguintes procedimentos:

- ◆ a DSRIVA envia à repartição de finanças (RF) da área da sede do SP o extracto de conta corrente emitido pela DSCIVA, com vista a confirmação das dívidas de imposto e juros compensatórios, que se presumem correctamente quantificadas se não houver resposta da RF;
- ◆ encontrando-se as dívidas em fase de cobrança voluntária, o SP poderá optar por dar o seu acordo expresso à compensação, sem o que lhe poderá ser, e é, pedida a prestação de garantia;
- ◆ existindo dívidas em processo de execução fiscal a compensação será sempre obrigatória;
- ◆ se o valor do reembolso é superior ao de liquidações detectadas no sistema, a compensação faz-se por inteiro, sendo logo lançada no sistema;
- ◆ o lançamento no sistema conduz à anulação das liquidações objecto de compensação;
- ◆ se o valor do reembolso é inferior ao das liquidações, será a RF a informar quais as dívidas que deverão ser prioritariamente extintas;
- ◆ se as dívidas estão em processo de execução fiscal, deverá a extinção das dívidas ser feita nos respectivos processos;
- ◆ o SP e a RF serão informados da realização da compensação, segundo ofícios de modelo adequado;
- ◆ procede-se à emissão de cheque do Tesouro à ordem dos chefes das repartições de finanças nos casos de cobrança voluntária em que o valor do reembolso seja inferior ao das liquidações e acréscimos em dívida e em todas as situações de cobrança em processo de execução fiscal.



A admitir-se que a compensação é compatível com a Lei n.º 6/91 (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), deveriam ser escriturados separadamente a receita correspondente ao pagamento da dívida e a despesa correspondente à parte do reembolso emitido abrangida pela compensação.

No entanto, não é isso que sucede, mas sim uma anulação da liquidação relativa à dívida compensada e uma não-escrituração da parte do reembolso correspondente à compensação, não-escrituração essa que, no quadro da técnica de abate à receita que vem sendo seguida, se traduz num não-abate.

Com a anulação de liquidação tudo se passa como se a dívida, não só deixasse de existir, mas também, nunca tivesse existido.

Nestas condições, há uma extinção por compensação, nunca chegando as importâncias respectivas a ser contabilizadas como receita pública, ou como despesa pública (ou mesmo como abatimento à receita).

O procedimento seguido viola as regras da universalidade e do orçamento bruto consagradas, respectivamente, nos artigos 3º e 5º da Lei n.º 6/91 (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado).

Não existindo legislação específica sobre a contabilização de créditos e débitos por IVA, deveria ter sido aplicada a solução prevista no artigo 110.º-A do Código de Processo Tributário, na parte compatível com o artigo 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, ou seja, contabilizar separadamente a receita arrecadada e a despesa paga.

Nas situações em que há emissão de cheque do Tesouro a favor das repartições de finanças com contrapartida no "corte" do reembolso, verifica-se, do ponto de vista contabilístico, um abate à receita, entrando mais tarde o valor do cheque emitido, quando aplicado, em receita do imposto.

No entanto, se se considerar que a dívida objecto de compensação fica extinta com o "corte" da importância a compensar no valor do reembolso, torna-se questionável que a aplicação posterior do cheque do Tesouro a favor do chefe da repartição de finanças corresponda a um pagamento, do qual tem apenas a aparência.

Efectuada a compensação, e registada como tal no sistema informático, é possível mais tarde, caso o SP faça prova de que pagou as dívidas, ou de que estas se encontram contestadas com apresentação de garantia, nos termos legais, efectuar reembolso adicional, confirmando-se previamente que não foi emitido cheque do Tesouro para o chefe da RF, ou que, tendo-o sido, não foi cobrado.

Dado que o registo da operação de compensação permanece no sistema, pode suceder que os processos executivos continuem a correr os seus trâmites com base em liquidações cujo registo foi anulado.

É também possível, e as instruções emitidas pelos serviços centrais do IVA apontam nesse sentido, que a RF deposite o cheque do Tesouro passado em nome do chefe da RF e passe da conta, dita "conta particular" em que o depositar um cheque a favor do SP, caso a dívida tenha sido requantificada para menos, anulada ou paga.

Deste modo, os procedimentos vigentes exigem a manutenção de "contas particulares" por parte das RF de acordo com prática que mereceu já censura do Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997.



Carece totalmente de suporte legal a movimentação de fundos, que não os que resultem da atribuição de fundo de maneiio, através das contas abertas em nome dos chefes das repartições de finanças, com a efectivação de pagamentos aos SP através de tais contas.

A equipa de auditoria do Tribunal de Contas seleccionou para análise todos os processos que se referiam à RF do 3.º Bairro Fiscal de Lisboa, num total de 41 processos de 31 entidades e efectuou, em relação a estes processos, verificações cruzadas nos serviços centrais do IVA e na RF.

- ◆ Quanto à "conta particular", apurou-se que:
 - ◇ esta permanece em aberto, servindo também para movimentar o fundo de maneiio previsto no Regime de Administração Financeira do Estado (RAFE), tendo havido uma redução do saldo, de 223.320.916\$00 no fim de 1997, para 186.684.314\$30 no fim de 1998;
 - ◇ têm sido depositados em 1998 e 1999, bem como em 2000, até a data de realização da presente auditoria, novos valores, designadamente cheques da Direcção-Geral do Tesouro, e que têm sido feitos pagamentos dessa conta, rudimentarmente anotados e documentados;
 - ◇ têm sido feitos depósitos de cheques do Tesouro, com posterior passagem de cheques da conta, quer à Direcção-Geral do Tesouro, para pagamento de dívidas, quer aos SP, pelas importâncias sobrantes;
 - ◇ outros cheques do Tesouro têm sido endossados à própria Direcção-Geral do Tesouro para pagamento de dívidas dos SP, com anotação nos documentos de cobrança;
 - ◇ noutras situações não há registo do destino que tiveram os cheques e que alguns documentos de cobrança relativos aos processos em que as importâncias terão sido dadas como aplicadas não mencionam expressamente tal aplicação;
 - ◇ outros cheques ultrapassaram o prazo de validade.

- ◆ Quanto à situação dos processos de compensação propriamente dita, apurou-se o seguinte:
 - ◇ foram realizadas 16 compensações sem emissão de cheque do Tesouro, que se mantêm válidas, mantendo-se contudo em aberto os processos de execução fiscal relativos a estas situações, por não haver comunicação entre o sistema informático do IVA e o sistema informático das execuções fiscais, e a situação não haver sido objecto de registo neste último;
 - ◇ foram realizadas outras 10 compensações sem emissão de cheque do Tesouro as quais, posteriormente, foram consideradas sem efeito através da autorização de reembolsos adicionais;
 - ◇ foram comprovadamente realizadas com emissão de cheque do Tesouro cinco compensações, no entanto em alguns destes casos os cheques foram aplicados no pagamento de dívidas que não as de IVA, ou seja, não abrangidas pelo artigo 83º-B do CIVA, invocado para a compensação.
 - ◇ 10 outras compensações deram também lugar à emissão de cheques do Tesouro, contudo não foi possível confirmar a situação exacta dos processos durante a realização de auditoria por inadequação dos registos de aplicação dos cheques emitidos ou por estes terem sido cancelados, com emissão de novos cheques, apesar de num dos casos a repartição asseverar que o cheque cancelado foi aplicado no pagamento de uma dívida.



2.4 – Direcção-Geral do Tesouro (DGT)

A intervenção da Direcção-Geral do Tesouro (DGT), no processo de execução das receitas do Orçamento do Estado para 1998, verificou-se através da acção de:

- ◆ **Serviços com a função de Caixa do Tesouro**, nomeadamente, os serviços centrais da DGT que, como responsáveis pelas contas bancárias do Tesouro, incluindo a própria Conta Corrente do Tesouro (CCT) no Banco de Portugal (BP), através das quais se efectuou a movimentação registada nas caixas criadas a nível central (Caixa em Moeda Nacional e Caixa em Moeda Estrangeira),
 - ◇ arrecadaram importâncias devidas ao Estado ou a outras entidades, para as quais detinham essa competência (incluindo as obtidas através de entidades colaboradoras na cobrança);
 - ◇ retiveram, na afectação de despesas orçamentais por movimentos escriturais, importâncias devidas ao Estado ou a outras entidades, através da respectiva dedução aos valores a pagar;
 - ◇ pagaram os valores a reembolsar ou a restituir determinados pelos serviços competentes para esse efeito;
 - ◇ registaram as correspondentes movimentação e afectação de fundos, para efeito da Contabilidade do Tesouro;
 - ◇ enviaram os documentos cobrados ou a respectiva informação de cobrança aos respectivos serviços administradores;
 - ◇ discriminaram, em tabelas específicas da DGT e por classificação económica, a cobrança e o pagamento do reembolso (ou da restituição) de valores relativos a receitas orçamentais.
- ◆ **Serviços Administradores de Receitas Orçamentais**, nomeadamente, os serviços da DGT que
 - ◇ determinaram e/ou validaram a cobrança de importâncias devidas ao Estado ou a outras entidades, para as quais detinham essa competência;
 - ◇ procederam, em função dos documentos cobrados ou da respectiva informação de cobrança provenientes dos serviços com a função de caixa, ao apuramento dos valores cobrados, à aplicação de alterações aos valores registados no momento da arrecadação e ao registo dos valores definitivamente apurados;
 - ◇ emitiram os reembolsos e as restituições de importâncias indevida ou excessivamente cobradas.

Por sua vez, a execução orçamental das receitas administradas por serviços centrais da DGT:

- ◆ não incluiu a cobrança de IR e de IVA resultante da função de caixa desempenhada por serviços da DGT e constituída pelos valores cobrados por entidades colaboradoras (instituições de crédito, Multibanco e Correios), pelos valores retidos na afectação de despesas orçamentais e pelo pagamento dos reembolsos e das restituições;
- ◆ incluiu o acréscimo e a dedução dos valores determinados pela Direcção-Geral do Orçamento, para efeito das operações de encerramento da CGE.



2.4.1 – Modelo de contabilização das receitas orçamentais

A emissão de “Instruções para o lançamento das tabelas de receita a partir de Janeiro de 1998” resultou de reajustamentos às instruções aprovadas pelo Ministro das Finanças e implementadas no ano anterior; as instruções para 1998 continuaram a admitir um modelo de contabilização baseado em elementos de estrutura e configuração heterogénea em que coexistem tabelas destinadas ao registo da acção de serviços administradores ou de serviços cobradores, através das quais não é possível assegurar que a informação prestada seja fiável e consistente.

No caso específico da tabela da DGT, manteve-se a configuração utilizada e que se limita a uma adaptação inadequada da estrutura de balancete da Contabilidade do Tesouro para efeito da contabilização:

- ◆ das receitas orçamentais afectas às caixas do Tesouro criadas a nível central (Caixas Receptoras em Moeda Nacional e Moeda Estrangeira) mas efectivamente arrecadadas em contas bancárias do Tesouro (na conta corrente no Banco de Portugal e nas contas em moeda estrangeira excluindo as destinadas às receitas depositadas pelos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros);
- ◆ de receitas orçamentais obtidas, através de movimentação escritural, pela afectação de despesa orçamental ou de resultados de operações financeiras ou pela transferência de contas de terceiros (acréscimos) ou para contas de terceiros (deduções, nomeadamente, as das receitas consignadas e não utilizadas e as relativas ao pagamento de reembolsos ou restituições), incluindo as operações de encerramento da CGE.

Esta tabela regista assim o exercício de uma função de caixa expressa pela arrecadação ou retenção de receitas e pelo pagamento de reembolsos e restituições, à qual se encontra associada uma função administradora que consiste na determinação de cobranças e/ou na validação de receitas cobradas e na emissão de reembolsos e restituições a abater à receita cobrada; parte substancial desta função administradora não é exercida por serviços da DGT mas pela DGO, através das operações de encerramento da CGE, procedimento que, num modelo de contabilização das receitas orçamentais pelos respectivos serviços administradores, deveria corresponder à implementação de uma tabela específica da DGO.

Analisando as consequências das instruções previamente referidas no que à área da DGT respeita, verificou-se que o registo do exercício da função de caixa por serviços da DGT, relativamente às receitas administradas de forma centralizada por serviços da DGCI (IR e IVA), deixou de ser efectuado na tabela da DGT e passou a constar nas tabelas da DGCI-IR e da DSCIVA.

Verificou-se que a DSCIVA passou a contabilizar, numa tabela destinada ao registo do exercício da sua própria função de caixa, receitas obtidas pelo exercício da função de caixa de outra entidade (DGT), a qual, por sua vez, continuou a contabilizar, na própria tabela, outras receitas obtidas por essa mesma função; paralelamente, ainda não foi criada a tabela destinada a registar o exercício da função administradora da DGCI-IVA, através da qual deveria ser validada a cobrança de IVA obtida pelos serviços com função de caixa (DSCIVA, TFP, DGAIEC e DGT).

Por outro lado, a DGCI-IR passou a contabilizar, numa tabela criada para registar o exercício da respectiva função administradora, a cobrança de IR obtida pelos serviços com função de caixa (TFP e DGT), através da validação da respectiva informação de cobrança; neste caso, veio a verificar-se que a cobrança validada apresenta múltiplas divergências face à registada como cobrada na Contabilidade do



Tesouro, devido a múltiplas deficiências do processo de recolha e tratamento dessa informação de cobrança.

À excepção da tabela da DGCI-IR, o modelo de contabilização das receitas orçamentais continuou a basear-se em tabelas de mero registo das cobranças, ou seja, 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 8º da Lei n.º 6/91; este modelo de contabilização continua a ser criticado pelo Tribunal de Contas, por falta de fiabilidade e de consistência, nos termos expressos no ponto 2.3.1 do presente capítulo.

Por outro lado, continuaram a ser efectuadas deduções às importâncias inscritas como receitas orçamentais cobradas na tabela da DGT, nomeadamente, as correspondentes às receitas consignadas e não utilizadas que passaram a incluir valores afectos ao Fundo de Estabilização Tributário (FET).

As receitas remanescentes foram designadas como receitas brutas, apesar de uma parte significativa apresentar valores negativos resultantes da dedução de valores cuja cobrança foi registada noutras tabelas; às receitas brutas foi ainda abatido o valor dos pagamentos para reembolso ou restituição de receitas orçamentais indevida ou excessivamente cobradas e registadas no mesmo ano ou em anos anteriores; as receitas abatidas destas anulações de cobrança foram designadas 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.

O processo de contabilização das deduções às receitas orçamentais continuou a infringir o n.º 1 do artigo 5º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), que o Tribunal considera como uma lei reforçada, entendendo serem ilegais as disposições e os procedimentos que sejam contrários ao estipulado nesse diploma.

Para além deste aspecto fundamental, o referido processo de contabilização continuou a distinguir os reembolsos das demais deduções, através do registo autónomo dos reembolsos como anulações de cobrança, enquanto as restantes deduções são abatidas no apuramento da receita cobrada designada por receita bruta; os reembolsos são contabilizados 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 e restituições.

As deduções relativas às receitas administradas pela DGCI-IR, pelas importâncias correspondentes ao pagamento de reembolsos e restituições e às transferências destinadas às Regiões Autónomas e às autarquias (pelas derramas cobradas cumulativamente com o IRC), deixaram de ser registadas na tabela da DGT devido à criação das tabelas da DGCI-IR; como foram criadas tabelas específicas para as receitas de IR afectas ao Continente e a cada Região Autónoma, deixaram de verificar-se, no âmbito da tabela da DGCI-IR para o Continente, a dedução dos valores a transferir para as Regiões Autónomas, uma vez que esses valores passaram a ser contabilizados, logo que validados pelo serviço administrador, nas tabelas das respectivas Regiões.

Já as importâncias correspondentes aos reembolsos e restituições afectos à cobrança inscrita na tabela da DGT e as verbas relativas às receitas consignadas não utilizadas continuaram a ser abatidas às receitas orçamentais lançadas na tabela, deduções a que se juntou a das receitas consignadas à DGCI através do Fundo de Estabilização Tributário.



Nos termos do disposto no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 107/97, de 8 de Maio, foi criado o Fundo de Estabilização Tributário, a ser gerido conjuntamente pela DGCI e pela DGITA, para o qual seria afecto um montante até 5% das cobranças coercivas derivadas de processos instaurados nos serviços da DGCI, bem como das receitas de natureza fiscal arrecadadas, a partir de 1 de Janeiro de 1997, no âmbito da aplicação do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, montante que seria definido anualmente mediante portaria do Ministério das Finanças.

Para 1998, foram consignadas à DGCI, pela Portaria n.º 330/99, de 13 de Maio, 5% das referidas receitas, em função do valor declarado pelo Director-Geral dos Impostos, para o efeito; o valor apurado veio a totalizar 4.323.316.349\$00.

O FET teve pela primeira vez expressão orçamental na execução do Orçamento do Estado para 1998, através da afectação de despesa orçamental no valor de 6,1 milhões de contos relativos a transferências do Estado destinadas à atribuição de remunerações suplementares aos funcionários da Administração Tributária e da afectação de 4,3 milhões de contos abatidos à receita orçamental inscrita na tabela da DGT e transferidos para a conta de terceiros afecta ao FET, como forma de assegurar a sua futura utilização; a utilização desta verba não foi possível em 1998 porque o apuramento do respectivo valor só foi efectuado, para encerramento da CGE de 1998, no decurso do segundo semestre de 1999.

Para além desta operação, a DGO determinou e transmitiu à DGT as restantes operações de encerramento da CGE de 1998, bem como operações de compensação às de encerramento da CGE de 1997, para serem lançadas na respectiva tabela e ainda na Contabilidade do Tesouro; este facto justifica a generalização de cobranças negativas na tabela da DGT 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 de finanças) mas que não foram utilizadas tendo sido, por isso, retiradas da Receita Orçamental de 1998 e transferidas para a de 1999 (por meio da conta de terceiros destinada a operações de regularização de escrita orçamental).

O abate das receitas consignadas ao FET, nomeadamente, o que incidiu sobre os impostos sobre o rendimento (40,2% do total que foi abatido) e sobre o imposto sobre o valor acrescentado (45,3%), também se traduziu pelo registo integral dos valores abatidos como cobrança negativa, uma vez que, como já foi referido, a cobrança de IR e de IVA resultante da função de caixa exercida pela DGT passou a ser registada nas tabelas da DGCI-IR e da DSCIVA.

No quadro seguinte apresenta-se a discriminação dos valores registados como cobrados na tabela da DGT para 1998, em resultado de operações apuradas pela DGT ou determinadas pela DGO para efeito do encerramento da CGE de 1998 e da compensação ao encerramento da CGE de 1997 (relativa à reentrada dos saldos de receitas consignadas por utilizar, uma vez que a antecipação de reposições foi compensada nas tabelas das direcções de finanças).

Verifica-se que só o registo dos passivos financeiros correspondeu a 73% do total da tabela (incluindo reposições abatidas nos pagamentos) e à quase totalidade do valor relativo às operações de encerramento; neste valor estão incluídos 2,8 milhões de contos destinados a financiar despesa relativa a ajustamentos da contribuição portuguesa para recursos próprios comunitários que, apesar de dispor de dotação suficiente para o pagamento atempado, só foi realizada e registada na fase de encerramento da CGE de 1998 (em Novembro de 1999).



Tabela da DGT para 1998	Montante	RO (%)	RE (%)
OPERAÇÕES APURADAS PELA DGT			
RECEITAS CORRENTES			
Rendim. da Propriedade por dividendos e participações nos lucros	150.229.209.626\$00	4,01	18,95
Outras	37.526.195.012\$50	1,00	4,73
RECEITAS DE CAPITAL			
Alienação de Partes Sociais de Empresas	512.371.378.418\$00	13,68	64,62
Outras	23.955.879.855\$00	0,64	3,02
REPOSIÇÕES NÃO ABATIDAS NOS PAGAMENTOS	25.858.946.596\$50	0,69	3,26
CONTAS DE ORDEM	2.020.755.917\$00	0,05	0,25
TOTAL DE OPERAÇÕES APURADAS PELA DGT (1)	751.962.365.425\$00	20,08	94,84
OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CGE			
<i>Compensação das Operações de Encerramento da CGE de 1997</i>			
Receitas Consignadas aos SSAF	15.010.119.009\$00	0,40	1,89
Receitas Consignadas aos SCAF	13.761.671.997\$50	0,37	1,74
<i>Operações de Encerramento da CGE da 1998</i>			
Receitas Consignadas ao Fundo de Estabilização Tributária	(-) 4.323.316.349\$00	(-) 0,12	(-) 0,55
Receitas Consignadas aos SSAF	(-) 9.521.936.456\$00	(-) 0,25	(-) 1,20
Receitas Consignadas aos SCAF	(-) 16.707.160.047\$50	(-) 0,45	(-) 2,11
Conversão de Operações de Tesouraria em Receita do Estado	42.656.728.214\$00	1,14	5,38
Passivos Financeiros (a)	2.952.458.408.623\$80	78,83	
TOTAL DE OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO (2)	2.993.334.514.991\$80	79,92	5,16
TOTAL DE RECEITA ORÇAMENTAL (RO) (3)=(1)+(2)	3.745.296.880.416\$80	100,00	
TOTAL DE RECEITA EFECTIVA (RE) (4)=(3)-(a)	792.838.471.793\$00		100,00
REPOSIÇÕES ABATIDAS NOS PAGAMENTOS			
Antecipação de Reposições (Operação de Encerramento da CGE)	1.420.531.551\$00	0,04	0,18
Outras Reposições Abatidas nos Pagamentos	294.284.028.594\$00	7,86	37,12
TOTAL DE REPOSIÇÕES ABATIDAS NOS PAGAMENTOS (5)	295.704.560.145\$00	7,90	37,30
TOTAL ORÇAMENTAL (6)=(3)+(5)	4.041.001.440.561\$80	107,90	

Através deste quadro, verifica-se que as reposições abatidas nos pagamentos representaram um valor equivalente a 8% da receita orçamental (incluindo passivos financeiros); só 0,5% deste montante (1,4 milhões de contos) foi registado como relativo à antecipação de reposições, cobradas em 1999, para a contabilidade de 1998.

No entanto, veio a verificar-se que 75,7 milhões de contos de reposições relativas a encargos com a dívida pública foram contabilizados, como reposições abatidas nos pagamentos, na fase de encerramento da CGE como se tivessem sido repostos em 1998, quando previamente tinham sido incluídos nas reposições a antecipar, o que veio a ser alterado porque o valor a antecipar faria a conta de operações de regularização de escrita orçamental, só por si, apresentar um saldo activo que ultrapassaria o limite máximo permitido para as contas de operações de tesouraria.



Relativamente às restantes operações de encerramento da CGE é de referir a movimentação relativa aos saldos consignados a serviços sem autonomia financeira (SSAF), com autonomia financeira (SCAF) e ao FET, que se traduziu pela reentrada de 28,8 milhões de contos não utilizados até 1998 e pela saída de 30,6 milhões de contos não utilizados até 1999; verificou-se ainda a conversão em receita orçamental, de 42,7 milhões de contos provenientes de contas de operações de tesouraria, basicamente as relativas a verbas comunitárias cativas para o OE de 1998 (27,3 milhões), a mais valias resultantes da colocação de dívida pública (10 milhões) e ao Fundo para Equipamento Militar (4,7 milhões).

As receitas orçamentais relativas a operações apuradas pela DGT representaram 95% da receita efectiva (excluindo os passivos financeiros) inscrita como cobrada na tabela da DGT, tendo basicamente correspondido a activos financeiros devidos à alienação de partes sociais de empresas (65% da receita efectiva) e rendimentos da propriedade por dividendos e participações nos lucros (19% da receita efectiva).

Dado o seu reduzido valor (15,4 milhares de contos), não foram consideradas no quadro anterior, as deduções às receitas cobradas pelas anulações de cobrança registadas na tabela da DGT (como reembolsos e restituições); estas deduções corresponderam à anulação de receitas indevidamente registadas na tabela da DGT por corresponderem a valores recebidos por conta da DGAIEC (76,5% do total anulado) ou a restituições ao abrigo do Decreto-Lei n.º 113/95, de 25 de Maio.

Para concluir a análise da tabela da DGT para contabilização das receitas orçamentais de 1998, apresenta-se no quadro seguinte, a discriminação do total orçamental por classificação económica, incluindo a classe relativa às reposições abatidas nos pagamentos que não se contabilizam como receita orçamental mas como dedução da despesa orçamental.

Tabela da DGT para 1998	Montante	Quota (%)
Receitas Correntes	183.901.954.724\$50	4,55
Receitas de Capital	3.536.461.147.565\$80	87,51
Recursos Próprios Comunitários	0\$00	0,00
Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	25.858.510.259\$50	0,64
Contas de Ordem	-924.732.133\$00	-0,02
Total da Receita Orçamental	3.745.296.880.416\$80	92,68
Reposições Abatidas nos Pagamentos	295.704.560.145\$00	7,32
Total Orçamental	4.041.001.440.561\$80	100,00



2.4.2 – Contabilidade do Tesouro

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

- ◆ pelos serviços da DGT com a função de Caixa DGT - Outros Valores (COV) integrada na Caixa em Moeda Nacional (CMN), de Caixa em Moeda Estrangeira (CME) ou responsáveis pelo registo da correspondente movimentação escritural, incluindo operações de regularização, estornos e as operações de encerramento da CGE determinadas pela DGO;
- ◆ pela Conta Corrente do Tesouro (CCT) no Banco de Portugal (BP);
- ◆ pelas contas bancárias da DGT em moeda estrangeira que não foram afectas à movimentação de fundos provenientes dos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Deve notar-se que a função de caixa exercida pelos serviços da DGT, nomeadamente como CMN, abrange ainda a cobrança de IR obtida através da acção de entidades colaboradoras (IC, CTT e SIBS) cuja entrada na Tesouraria do Estado se verifica nas contas bancárias do Tesouro receptoras de IR (basicamente por meio de DUC) ou directamente para a CCT no BP; para 1998, a cobrança de IR obtida desta forma já foi integralmente registada, na Contabilidade do Tesouro, como afecta ao respectivo serviço administrador (DGCI-IR), tal como a receita de IR cobrada por retenção efectuada na afectação de despesa orçamental através de movimentação escritural.

Esta autonomização da cobrança de receitas administradas pela DGCI-IR (que também se verificou para as receitas administradas pela DGCI-IVA), face à restante cobrança obtida pelo exercício da função de caixa por parte de serviços da DGT (directamente ou através de entidades colaboradoras), resulta de uma evolução do modelo de contabilização das receitas orçamentais no sentido do registo passar a ser efectuado em função do respectivo serviço administrador da receita cobrada.

Esta alteração torna possível uma efectiva conciliação entre o valor da cobrança apurado por serviço cobrador e o determinado por serviço administrador, para as receitas cobradas cujo registo também seja efectuado por serviço administrador, na Contabilidade do Tesouro (o que já se verificou em 1998 para parte das receitas administradas pela DGCI), desde que sejam implementados os procedimentos que o Tribunal de Contas tem vindo a defender e se concretizam:

- ◆ na organização da Contabilidade do Tesouro, 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), tornando possível exercer efectivo controlo sobre essa movimentação e avaliar a fiabilidade e consistência dos respectivos registos com os das restantes áreas e com os escriturados na contabilidade de outras entidades; esta autonomização pode ser obtida através da imputação de um diário específico a cada uma destas áreas complementada pela indicação, nos registos efectuados no(s) diário(s) genérico(s) utilizado(s) após o fecho da contabilidade mensal, do registo e/ou do diário cuja informação se pretende alterar;
- ◆ em assegurar, pelos respectivos administradores, a contabilização das receitas orçamentais e a discriminação da receita cobrada, por serviço cobrador, na sequência de um processo fiável de recolha e tratamento da informação dessa cobrança para efeito da respectiva validação; se esse processo não for fiável, a verificação das restantes condições permite evidenciar as



divergências resultantes dessa situação (como tem sucedido no caso da receita administrada pela DGCI-IR).

Análise da Área específica da DGT (Cofre do Tesouro) na Contabilidade do Tesouro

Foi desenvolvida uma análise, através da Contabilidade do Tesouro, sobre a acção específica do Cofre do Tesouro para 1998, nomeadamente, sobre a produção (ou dedução) de receitas orçamentais e respectivo enquadramento em cada uma das áreas relativas à Caixa DGT - Outros Valores (integrada na CCT no BP) e à CME, bem como à movimentação escritural efectuada para o mesmo efeito.

Nos quadros seguintes é apresentada a discriminação das receitas orçamentais efectivas e não efectivas (passivos financeiros) e das reposições abatidas nos pagamentos, genericamente designadas por receitas do Cofre do Tesouro, conforme foi registada na Contabilidade do Tesouro, ou seja, como afecta à Caixa em Moeda Nacional, à Caixa em Moeda Estrangeira ou à designada Receita Escritural, em função dos diários em que foram efectuados os respectivos registos.

Diário	Descritivo	Montante
Receita CMN		
09	Entrada de fundos no Banco de Portugal	679.734.392.261\$00
04	Diversos – DCC	-336.553.372\$00
06	Estornos - DCC	72.893.396\$00
Receita CME		
27	Entrada de fundos em contas bancárias em divisas	3.536.584.753\$00
29	Entrada de fundos em contas bancárias em divisas	2.016.815.655\$00
04	Diversos – DCC	347.228.364\$00
Receita Escritural		
08	Escriturais – SIC	42.950.491.827\$00
02	Diversos – DCC – Valores a regularizar	2.809.962.723\$00
04	Diversos – DCC	3.009.393.866.641\$30
05	Escriturais	300.209.773.189\$50
06	Estornos - DCC	265.985.124\$00
Total		4.041.001.440.561\$80

Receita Orçamental da DGT	Montante	%
Receita Caixa de Moeda Nacional	679.470.732.285\$00	18,14
Receita Caixa de Moeda Estrangeira	5.900.628.772\$00	0,16
Receita Escritural ⁽¹⁾	3.059.925.519.359\$80	81,70
Total	3.745.296.880.416\$80	100

(1) Não estão incluídas as Reposições Abatidas nos Pagamentos



Através da análise aos valores registados em consequência do processo de arrecadação das respectivas receitas e a sua centralização no BP, verifica-se que:

- ◆ as receitas directamente registadas na Caixa DGT-OV corresponderam a 6,93% das entradas de fundos na conta corrente do Tesouro no BP, pelo que 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 em Moeda Nacional e em Moeda Estrangeira, passaram a sê-lo por subsequente movimentação escritural;
- ◆ as receitas directamente registadas na Caixa em moeda estrangeira só corresponderam a 0,33% das entradas de fundos nas respectivas contas bancárias do Tesouro (excluindo as contas receptoras 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 363,39% durante 1998 e ultrapassado os 59,96 milhões de contos.
- ◆ as receitas registadas através de movimentos escriturais representaram 83% das receitas (incluindo reposições abatidas) do Cofre do Tesouro, essencialmente devido à inclusão de 2.952,5 milhões de contos relativos a passivos financeiros (73% do total).

Conta Corrente do Tesouro no Banco de Portugal e Caixa DGT – Outros Valores

A CCT no BP é a conta bancária do Tesouro através da 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, esta conta foi desagregada na Contabilidade do Tesouro em:

- ◆ conta centralizadora de recebimentos destinada ao registo das entradas de fundos na CCT; 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;
- ◆ 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 em função das entidades com competência para ordenarem esses pagamentos.

A análise foi desenvolvida, em termos globais, a partir do apuramento da movimentação registada nas contas de disponibilidades (contas bancárias do Tesouro), em função da respectiva afectação dos valores arrecadados a terceiros ou à execução orçamental, bem como das subsequentes alterações a essa afectação.

Concretizando, a estrutura da caixa recebedora em moeda nacional compreendeu a utilização:

- ◆ da Conta Corrente do Tesouro (CCT) no Banco de Portugal, conta bancária em que foram movimentados 14.985 milhões de contos durante 1998; na Contabilidade do Tesouro, a entrada de fundos resultante da função arrecadadora (9.805 milhões) foi diariamente registada na conta designada por Caixa DGT - Outros Valores (COV), enquanto a resultante da função centralizadora (5.180 milhões) apenas foi mensalmente registada na conta relativa a Transferências de Contas Bancárias do Tesouro (TCBT);



- ◆ das Contas Bancárias do Tesouro (CBT) noutros bancos, com função arrecadadora e não recebedora de fundos provenientes de caixas fisicamente existentes, através das quais foram movimentados 493,5 milhões de contos em 1998; na Contabilidade do Tesouro, esta movimentação foi mensalmente registada na conta designada por Caixa DGT-IR (CIR).

Quanto à COV, cuja movimentação se encontra reflectida no próximo quadro, verifica-se que 45% dos valores arrecadados resultaram da utilização de recursos disponíveis do Tesouro aplicados no BP, 44% foram afectos a contas de terceiros (na sua maioria devido à subscrição de dívida pública e ao câmbio de divisas por moeda nacional relativo a recebimentos provenientes do estrangeiro) e só os restantes 11% foram creditados como receitas orçamentais afectas à DGT (680 milhões de contos) ou à DGCI (374 milhões de contos).

Descritivo	Débito	Crédito
Caixa DGT – Outros Valores	9.804.860.315.805\$80	
Aplicação de Recursos		4.411.850.504.000\$00
Recebimentos para Terceiros		4.339.416.934.338\$80
Receita orçamental da DGT		679.734.392.261\$00
Receita orçamental da DGCI-IR		373.858.485.206\$00
Receita orçamental da DGT		-263.659.976\$00
Outros Valores a Regularizar		263.659.977\$00
Arredondamento	1\$00	
Caixa DGT – Outros Valores	1.553.425\$00	
Receita orçamental da DGCI-IR		1.553.425\$00
Receita orçamental da DGCI-IR		-13.593.740.949\$00
Receita orçamental da DGCI-IVA		13.593.740.949\$00

Relativamente às entradas de fundos na CCT relativas a TCBT, discriminadas no quadro seguinte, 91,5% dos valores debitados foram provenientes das contas recebedoras (e centralizadoras) das caixas fisicamente existentes (DGA, IVA e TFP) e só 8,5% foram transferidos das contas recebedoras para as quais é a DGT que exerce a função de caixa, basicamente, das contas para cobrança de documentos únicos de cobrança.

Descritivo	Débito	Crédito
Transferências de CBT	5.180.198.160.196\$60	
Contas recebedoras – DGA		1.179.686.652.041\$20
Contas recebedoras – IVA		1.733.806.210.343\$10
Contas recebedoras – IR		2.065.126\$00
Contas centralizadoras – TFP		1.743.574.182.733\$30
Contas recebedoras – TFP		27.102.735.037\$00
Outras contas recebedoras		321.838.151\$00
Contas recebedoras – DUC		494.969.911.667\$00
Transferências de CBT	-1.553.425\$00	
Contas recebedoras – IR		-1.553.425\$00



Os valores registados na CIR corresponderam, na quase totalidade, aos depósitos efectuados nas contas recebedoras de DUC, como cobrança de IR, ou seja, receita orçamental imputada ao respectivo serviço administrador (DGCI-IR), apesar de ter sido a DGT a exercer a função de caixa responsável por essa arrecadação.

Através da estrutura previamente definida, a DGT desenvolveu uma dupla função, a de caixa arrecadadora na conta bancária no BP (COV) e noutros bancos (CIR) e a de conta centralizadora de recebimentos, pela transferência dos fundos depositados nas outras contas bancárias em moeda nacional, para a conta corrente do Tesouro no BP.

O apuramento da execução orçamental (cobrança de receitas) resultante do exercício da função de caixa foi distribuído pelas contas de receita orçamental definidas na Contabilidade do Tesouro como afectas à DGCI-IR (no caso da cobrança de IR), à DGCI-IVA (no caso da cobrança de IVA) e à DGT (para as restantes cobranças); no caso do IR foi necessário deduzir a cobrança afectada às autarquias arrecadada cumulativamente com o IRC (derramas) e a cobrança de IR afectada às Regiões Autónomas, uma vez que a Contabilidade do Tesouro a regista inicialmente em conjunto com a cobrança de IR afectada ao Continente.

Como já foi referido, através da COV foram arrecadados quase 680 milhões de contos da receita orçamental afectada à DGT, basicamente activos financeiros e rendimentos da propriedade.

Para concluir a análise à CCT no BP apresenta-se, no quadro seguinte, a movimentação registada nesta conta bancária durante 1998; nesse quadro pode verificar-se a entrada de fundos no valor de 14.985.058.476.002\$40, dos quais 9.804.861.869.230\$80 (65,4%) foram registados na COV enquanto os restantes 34,6% 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 receitas administradas pela DGCI e a afectar às tabelas da DGCI-IR e da DGCI-IVA.

Os valores constantes do quadro correspondem à classificação atribuída pela CT no momento em que os fundos foram arrecadados, excepto no que respeita às receitas da DGT e da DGCI que, por se encontrarem autonomizadas na CT, foi possível registar pelo valor final e às contrapartidas das alterações escriturais dessa receita que foram aplicadas a valores relativos a terceiros.

As receitas orçamentais registadas na COV como afectas à área da DGT representaram 18,1% da receita inscrita na respectiva tabela e 6,9% do total das entradas na COV.

O valor remanescente entrado na COV foi registado como reentrada dos recursos utilizados em aplicações financeiras (45%), como resultante da venda de moeda estrangeira (13,3%), como produto da colocação de Dívida Pública Interna e Externa (7,9%) 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 acrescentadas à receita orçamental na fase de encerramento da CGE, por transferências escriturais das contas de terceiros em que esses valores tinham sido originalmente registados.



Movimentação na Conta Corrente do Tesouro no BP

Saldo Inicial	1.590\$80
CAIXA DGT - OUTROS VALORES	
DISPONIBILIDADES E APLICAÇÕES	
RECUPERAÇÃO DE APLICAÇÕES NO BANCO DE PORTUGAL	4.411.850.504.000\$00
	4.411.850.504.000\$00
TERCEIROS	
RECEITA PARA AS AUTARQUIAS - CONTRIBUIÇÃO AUTÁRQUICA	39.128.216.228\$00
CREDORES POR EXECUÇÕES FISCAIS E DEPÓSITOS EFECTUADOS EM COFRES DO TESOURO	3.876.768.334\$60
CREDORES POR TRANSFERÊNCIAS DO EXTERIOR	3.552.485.101\$00
COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS - RECURSOS PRÓPRIOS	3.430.000.000\$00
FUNDOS COMUNITÁRIOS	142.667.188.811\$00
OUTRAS ENTIDADES	1.902.794.203.998\$70
OPERAÇÕES DE AMOEDAÇÃO	10.249.385.000\$00
ANTECIPAÇÃO DE RECEITAS	151.430.954\$00
BILHETES DO TESOURO - PRODUTO DA EMISSÃO	770.380.825.187\$00
SWAP GLOBAL BONDS - PRODUTO DOS EMPRÉSTIMOS EXTERNOS 1998	7.691.611.527\$00
SWAP MTN - PRODUTO DOS EMPRÉSTIMOS EXTERNOS 1998	151.790.187\$00
COMPRA E VENDA DE MOEDA ESTRANGEIRA	1.307.815.016.920\$00
OUTROS VALORES A REGULARIZAR	12.789.393.377\$00
CONTRATO PARA ABERTURA DE CRÉDITO ATÉ 200 MILHÕES DE CONTOS	135.000.000.000\$00
	4.339.678.315.625\$30
RESULTADOS DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS	2.278.689\$50
RECEITA ORÇAMENTAL	
RECEITA DA DGT	679.470.732.285\$00
RECEITA DA DGC/IR	373.860.038.631\$00
	1.053.330.770.916\$00
<i>Total na CAIXA DGT - OUTROS VALORES ...</i>	9.804.861.869.230\$80
TRANSFERÊNCIAS DE CONTAS BANCÁRIAS DO TESOURO	
DISPONIBILIDADES E APLICAÇÕES	
CONTAS RECEBEDORAS - DGA	1.179.686.652.041\$20
CONTAS RECEBEDORAS - IVA	1.733.806.210.343\$10
CONTAS RECEBEDORAS:	
- IR	
- IRS	511.701\$00
- IRC	
CONTAS CENTRALIZADORAS DAS CAIXAS	1.743.574.182.733\$30
CONTAS RECEBEDORAS - TFP	27.102.735.037\$00
OUTRAS CONTAS RECEBEDORAS DO TESOURO	321.838.151\$00
CONTAS RECEBEDORAS DGT - DUC	494.969.911.667\$00
	5.179.462.041.673\$80
TERCEIROS - OUTROS VALORES A REGULARIZAR	734.565.098\$00
<i>Total de TRANSFERÊNCIAS DE CONTAS BANCÁRIAS DO TESOURO ...</i>	5.180.196.606.771\$60
ENTRADAS DE FUNDOS	
14.985.058.476.002\$40	
CAIXA PAGADORA	
DESPESA ORÇAMENTAL (SIC)	314.652.750.445\$50
OPERAÇÕES DE TESOURARIA:	
- DGT	13.866.913.667.559\$60
- DGA	5.330.701.896\$00
- DGC/CA	91.571.938.989\$00
- DGC/IR	248.378.269.622\$00
- DGC/IVA	419.095.331.795\$00
- JCP	39.115.816.248\$00
	14.670.405.726.109\$60
SAIDAS DE FUNDOS	
14.985.058.476.555\$10	
SALDO FINAL	1.038\$10



Caixa em Moeda Estrangeira

A movimentação analisada foi registada na Caixa em Moeda Estrangeira (CME) por ser relativa às contas bancárias do Tesouro em divisas, com excepção das contas receptoras dos fundos depositados pelos Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (SEMNE).

A receita orçamental directamente gerada pela movimentação efectuada nas contas receptoras 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.

Nestas circunstâncias, o Tribunal continua a defender que a movimentação efectuada nas contas receptoras dos SEMNE deveria ser 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 1998 correspondeu a 234.358.821\$50) para justificar o registo como receita autónoma.

A movimentação verificada nas contas bancárias incluídas na CT como afectas à CME, encontra-se discriminada nos próximos quadros (destinados a reflectir os valores globais dessa movimentação incluindo os respectivos saldos inicial e final e a discriminação das entradas de fundos e das saídas de fundos); os valores registados merecem os seguintes comentários:

- ◆ verificou-se um crescimento de 363,3% nos saldos destas contas que passaram de 12,9 para 60 milhões de contos;
- ◆ as entradas de fundos nestas contas atingiram 1.765 milhões de contos (mais 38,9% do que no ano anterior), nomeadamente provenientes de transferências da Comunidade Europeia (670 milhões), compra e venda de moeda estrangeira ao Tesouro (454,4 milhões), cambiais a regularizar (359,8 milhões), produto de empréstimos externos (258,8 milhões) e receita orçamental da DGT (5,9 milhões);
- ◆ as saídas de fundos corresponderam a 1.718 milhões de contos (mais 35,5% do que em 1997), nomeadamente destinadas a compra e venda de moeda estrangeira (1.095 milhões de contos), ao IGCP/Encargos da Dívida Pública (541 milhões), ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (26,2 milhões), ao Produto de Empréstimos Externos 1998 (11,3 milhões), cambiais (10,8 milhões), Produto de Empréstimos Internos 1998 (8,2 milhões) e outras saídas diversas;
- ◆ a movimentação de fundos efectuada entre as contas bancárias do Tesouro em divisas e a CCT no BP (em escudos) foi basicamente registada na Contabilidade do Tesouro 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 0,16% da receita cobrada inscrita na tabela da DGT;
- ◆ 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 reescalamento 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 em Moeda Estrangeira

Descritivo	Montante
Saldo inicial	12.940.441.867\$00
Entrada de fundos	1.765.056.842.439\$50
Saída de fundos	1.718.032.582.296\$50
Saldo final	59.964.702.010\$00



Tribunal de Contas

ENTRADA DE FUNDOS	VALOR
DISPONIBILIDADES E APLICAÇÕES	6.709.104.183\$00
	6.709.104.183\$00
TERCEIROS	
Depósitos em cofres do Tesouro:	
Valores Recebidos por conta da DGA	11.134.325\$00
Fluxos Cambiais de Angola, A	3.236.962.135\$00
Fluxos Cambiais de Angola, B	431.594.952\$00
Fluxos Cambiais de Angola, C	647.392.427\$00
	4.327.083.839\$00
Transferências da CE:	
Contribuição CEE - FEDER	735.713.860\$00
Fundo de Coesão	125.875.311.135\$00
T. Comunitárias FEDER – QCA II	304.844.882.671\$00
Contribuição CEE - FSE	142.840.561.862\$00
Contribuição CEE – FEOGA Orientação	71.613.070.626\$00
Comissão Nacional para a Gestão do LEADER	7.411.311.021\$00
Comissão EURO – Ministério da Economia	52.684.073\$00
Comissão EURO – Ministério das Finanças	52.684.073\$00
Diversos	10.663.676.271\$00
Desloc. CEE - Reembolsos	358.119.415\$00
RICA – Retribuições CEE	79.068.971\$00
Contribuições EU - IFOP	5.362.889.832\$00
IFADAP	142.794.163\$00
	670.032.767.973\$00
Outras Proveniências:	
Cambiais a Regularizar	359.860.844.493\$00
Reescalamento da Dívida da Rússia	2.702.662.068\$00
Reescalamento da Dívida da Argélia	395.834.425\$00
Doação a São Tomé e Príncipe	107.137.176\$00
Acordo entre a República Portuguesa e República Francesa – Res. AR 21/85	311.838.491\$00
Prod. Da doação Francesa dest. Região Autónoma dos Açores	466.423.765\$00
	363.844.740.418\$00
Recursos Alheios no Tesouro:	
MNE – Fundo Permanente	1.228.160\$00
MNE – Despesas Correntes	5.539.099\$00
MNE – Remunerações Certas e Permanentes	1.045.434\$00
MNE – Abonos de Representação e Residência	4.933.184\$00
MNE – Missões de Serviço Público	129.585\$00
MNE – Outras Despesas no Estrangeiro	184.630\$00
MNE – Visitas do Estado e Equiparadas	15.187.105\$00
Cambiais	1.192.147\$00
IGCP/Encargos da Dívida Pública	260.746.036\$00
	290.185.380\$00
Outros Devedores e Credores:	
Bancos no Estrangeiro – Outros Valores a Regularizar	43.702.231\$00
Produto de Empréstimos Externos 1998	139.459.966.270\$00
Swap Global Bonds – Produto Empréstimo Externo 1997	399.142.080\$00
Swap Global Bonds – Produto Empréstimo Externo 1998	119.008.978.376\$00
Tesouro – Compra e Venda de Moeda Estrangeira	454.408.787.130\$00
Compra e Venda Moeda Estrangeira – Terceiros	16.507.793\$00
Reembolsos a Não Residentes – DGCI – IVA	7.693.200\$00
Reembolsos a Não Residentes – DGCI – IR	1.658.101\$00
Saldos Transferidos – Consulados a Regularizar	2.583.193\$00
	713.349.018.374\$00
RESULTADOS DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS	
Diferenças de Câmbio	27.677.978\$00
Encargos Bancários – DGT	-49.971\$00
Juros de Depósitos Bancários	341.326.672\$00
	368.954.679\$00
RECEITA ORÇAMENTAL	
RECEITA DA DGT	5.900.628.772\$00
RECEITA DOS SERVIÇOS EXTERNOS DO MNE	234.358.821\$50
	6.134.987.593\$50
ENTRADAS DE FUNDOS	1.765.056.842.439\$50



SAÍDA DE FUNDOS	VALOR
DISPONIBILIDADES E APLICAÇÕES	5.545.835.254\$50
	5.545.835.254\$50
TERCEIROS	
Fluxos Cambiais de Angola, A	3.445.307.109\$00
Fluxos Cambiais de Angola, B	223.249.978\$00
Fluxos Cambiais de Angola, C	647.392.427\$00
	4.315.949.514\$00
TERCEIROS	
Tranferências da CE:	
Contribuição CEE – FEDER	9.853.389\$00
Diversos	17.009.748\$00
	26.863.137\$00
Outras Proveniências:	
Cambiais a Regularizar	424.242\$00
Reescalamento da Dívida da Rússia	2.051.961.680\$00
Reescalamento da Dívida da Argélia	23.816.489\$00
	2.076.202.411\$00
Recursos Alheios no Tesouro:	
MNE – Fundo Permanente	56.739.621\$00
MNE – Despesas Correntes	13.781.703.186\$00
MNE – Remunerações Certas e Permanentes	339.465.662\$00
MNE – Abonos de Representação e Residência	8.008.608.697\$00
MNE – Missões de Serviço Público	15.667.527\$00
MNE – Movimento Diplomático e Administrativo	87.709.045\$00
MNE – Outras Despesas no Estrangeiro	653.012\$00
MNE – Contribuições e Quotizações Org. Internacionais	3.708.545.493\$00
MNE – Visitas do Estado e Equiparadas	291.816.435\$00
MNE – Acções Diplomáticas	7.334.961\$00
Comissão das Comunidades Europeias – FED	2.682.706.198\$00
Cambiais	10.838.314.098\$00
BAD – Acordo de Cooperação	22.851.407\$00
Instituto de Gestão do Crédito Público	5.976.241\$00
Instituto Cooperação Portuguesa/Fundo Cooperação Económica	118.508.600\$00
IGCP/Encargos da Dívida Pública	541.785.025.198\$00
Saldos do Capítulo 60 do OE/97	931.443.830\$00
	582.683.069.211\$00
Outros Devedores e Credores:	
Antecipação de Receitas	3.538.937.333\$00
Bancos no Estrangeiro – Outros Valores a Regularizar	37.709.484\$00
Produto de Empréstimos Internos 1998	8.275.757.547\$00
Swap Global Bonds – Produto Empréstimo Externo 1998	11.044.778.593\$00
Swap MTN Bonds – Produto Empréstimo Externo 1998	332.625.000\$00
Tesouro – Compra e Venda de Moeda Estrangeira	1.095.501.778.415\$00
Compra e Venda Moeda Estrangeira – Terceiros	5.402\$00
Reembolsos a Não Residentes – DGCI – IVA	3.824.997.946\$00
Reembolsos a Não Residentes – DGCI – IR	236.680.537\$00
Reembolsos de Impostos – Repartição de Finanças	430\$00
Saldos Transferidos – Consulados a Regularizar	1.165.362\$00
	1.122.794.436.049\$00
RESULTADOS DE OPERAÇÕES FINANCEIRAS	
Diferenças de Câmbio	586.233.081\$00
Encargos Bancários – DGT	721.064\$00
Encargos Bancários – Terceiros	3.526.575\$00
Juros de Depósitos Bancários	0
Custos Administrativos	-254.000\$00
	590.226.720\$00
SAIDAS DE FUNDOS	1.718.032.582.296\$50

Receita Escritural

A receita por movimentação escritural é gerada por alterações prévias ou posteriores à movimentação de fundos efectuada pelas caixas receptoras (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.

A RE resultante do critério previamente definido (3.355.630.079.504\$80) representou:

- ◆ 83% do valor total inscrito na tabela da DGT (4.041.001.440.561\$80);
- ◆ 89,6% da respectiva receita orçamental (3.745.296.880.416\$80);
- ◆ apenas 13,6% da receita efectiva, uma vez que a RE incluiu a totalidade das reposições abatidas nos pagamentos (295.704.560.145\$00) que não são receita mas dedução à despesa e a totalidade dos passivos financeiros (2.952.458.408.623\$80).

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 42.950.491.827\$00 relativos à cobrança de receitas orçamentais por retenção de verbas relativas a despesas orçamentais processadas a favor dos serviços devedores dessas receitas ao Estado; as retenções de IR e de IVA efectuadas através do MOE foram registadas nas tabelas dos respectivos serviços administradores;
- ◆ no diário da CT destinado ao lançamento da movimentação escritural excluída do MOE foram registados 300.209.773.189\$50, dos quais 28,7 milhões de contos resultaram da reentrada dos saldos consignados a organismos com e sem autonomia financeira que se discriminam no ponto seguinte;
- ◆ foram transferidos da conta de terceiros designada por “Operações de regularização de escrita orçamental” (OREO) para as receitas orçamentais cobradas em 1998, saldos consignados (receitas cobradas mas não utilizadas até ao final de 1997) no valor de 28.771.791.006\$50, 52,2% reentrados como saldos consignados a organismos sem autonomia financeira provenientes da gerência anterior e na posse do Tesouro e os restantes 47,8% 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 1997 e para efeito do encerramento da CGE de 1998 descrevem-se seguidamente as principais operações:
 - ◇ o abate de 1.058.707.863\$00 (menos 29,4% do que no ano anterior) às reposições cobradas em 1998, transferidos para a conta de OREO, para compensar a antecipação do registo das mesmas na CGE de 1997, tendo os abates sido efectuados nas tabelas das DF sobre reposições cobradas pelas TFP;
 - ◇ o acréscimo de 1.420.531.551\$00 (mais 34,2% do que no ano anterior) às reposições abatidas em 1998 (por antecipação do registo de reposições cobradas no ano seguinte),



transferidos da conta de OREO e a compensar em 1999 por operação similar à previamente descrita;

- ◇ o abate de 26.229.096.503\$50 (menos 8,8% do que no ano anterior) às receitas orçamentais cobradas em 1998, transferidos para a conta de OREO e relativos a saldos de receitas consignadas a organismos sem autonomia financeira (36,3% do total) e com essa autonomia (63,7%), a incluir nas receitas orçamentais cobradas em 1999 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 abate de 4.323.316.349\$00 às receitas orçamentais cobradas em 1998, transferidos para a conta do Fundo de Estabilização Tributário e relativos a receitas consignadas à DGCI através do referido Fundo; a dedução destes saldos implicou receitas ilíquidas negativas na tabela da DGT, porque foram abatidas cobranças registadas noutras tabelas (as das DF);
- ◇ o acréscimo de passivos financeiros no valor de 2.952.458.408.623\$80 (menos 34,2% do que no ano anterior), transferidos de contas de terceiros, relativas a Dívida Pública Interna (76,3%) e Externa (23,7%) para satisfação das necessidades de financiamento orçamentais; os passivos provenientes da Dívida Interna resultaram do produto de empréstimos de 1998 (40,4% do total dos passivos financeiros), da emissão de bilhetes do Tesouro (26,1%), da venda de certificados de aforro (7,9%), do produto de empréstimos de 1997 (1,9%), enquanto os passivos resultantes da Dívida Externa foram obtidos do produto de empréstimos de 1998 (23,7%) do total dos passivos financeiros; da totalidade desses passivos só 1.488.361.229.459\$00, foi registada como dívida de curto prazo, tendo os restantes 1.464.097.179.164\$80 sido escriturados como dívida a médio e longo prazos;
- ◇ o acréscimo superior a 27,3 milhões de contos (menos 13,6% do que no ano anterior) transferidos da conta de terceiros criada para registar as verbas comunitárias cativas pelo OE de 1998, para transferências correntes (2.257.202.976\$00) e de capital (25.056.385.366\$00) das Comunidades Europeias, valores praticamente destinados à execução do PIDDAC e 95,7% dos quais provenientes do FEDER;
- ◇ o acréscimo de 10 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 4,7 milhões de contos transferidos da conta de terceiros relativa ao Fundo de Equipamento Militar, lançado em transferências correntes provenientes do exterior e destinadas ao Ministério da Defesa Nacional;
- ◇ o acréscimo de 559,7 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;
- ◇ os acréscimos de 57,8 milhares de contos, da conta de terceiros RICA – Retribuições da CE, e de 2,6 milhares de contos, da conta de terceiros Outras Transferências Comunitárias, que foram lançados como transferências correntes provenientes do exterior, consignados ao Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas e ao Ministério do Ambiente, respectivamente;
- ◇ o acréscimo de 4,1 milhares de contos transferidos da conta de terceiros afecta a Depósitos de garantia de despesas realizadas pelo Estado a requisição de particulares, para transferências correntes, como venda de bens dos serviços da Administração Pública.



2.5 – Direcção-Geral do Orçamento - DGO

Na qualidade de entidade responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado (CGE), a intervenção da Direcção-Geral do Orçamento (DGO) no processo de execução do orçamento das receitas do Estado compreendeu:

- ◆ a emissão de *“Instruções para o lançamento das Tabelas de Receita a partir de Janeiro de 1998”* resultantes de reajustamentos efectuados às instruções que tinham sido aprovadas pelo Ministro das Finanças e implementadas para o ano anterior;
- ◆ o registo da informação relativa à execução das receitas do Orçamento do Estado
 - ◇ a partir das tabelas de Receita elaboradas e remetidas por serviços da DGAIEC (uma tabela), da DGCI (22 tabelas das direcções de finanças, uma tabela da DGCI-IR e uma tabela da DSCIVA) e da DGT, para além da informação apurada sobre as receitas arrecadadas pelos SEMNE;
 - ◇ o registo foi efectuado por digitação de códigos identificativos da entidade e da classificação económica das receitas, do período (mês e ano) e dos valores relativos a receitas liquidadas, receitas anuladas, receitas cobradas brutas, reembolsos e restituições e receitas cobradas líquidas; esta informação foi apresentada em 27 balancetes da DGO para autonomizar a movimentação relativa a cada uma das entidades intervenientes no processo;
 - ◇ a esta informação foi associada a relativa aos saldos (receitas a cobrar) transitados do ano anterior e acrescidos dos saldos iniciais de IRS, IRC e juros de mora constantes da tabela da DGCI-IR (que foram incluídos na CGE pela primeira vez), informação que, no seu conjunto, determinou os saldos a transitar para o ano seguinte.
- ◆ a determinação das operações de encerramento da CGE e a comunicação das mesmas à DGT para que esta entidade registasse, na respectiva tabela de Receita, a parte relativa a receitas orçamentais (e reposições abatidas nos pagamentos) e, na Contabilidade do Tesouro, a totalidade destes movimentos.

2.5.1 – Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC)

Do confronto entre os valores do balancete da DGO referente à DGAIEC, e os constantes da sua tabela, verificou-se a existência de uma única divergência que se apresenta no quadro seguinte:

	Receita Liquidada	Receita Cobrada	Receita Anulada	Reembolsos	Receita
Tab Mod 28 da DGAIEC (aglutinadora)	1.176.991.345.107\$00	1.150.471.129.747\$00	17.447.887.858\$00	4.895.106.866\$00	1.145.576.022.881\$00
Balancete da DGO	1.176.991.558.251\$00	1.150.471.129.747\$00	17.448.101.002\$00	4.895.106.866\$00	1.145.576.022.881\$00
(Tab Mod 28 da DGAIEC- Balancete da DGO)	-213.144\$00	0\$00	-213.144\$00	0\$00	0\$00

A divergência de 213.144\$00, na receita anulada, deve-se, como já aconteceu em 1997, a questões que se prendem com a contabilização dos Recursos Próprios Comunitários e a sua colocação à disposição da Comissão.



O valor foi registado na tabela da DAL, na subrubrica “Direitos niveladores e taxas comparticipação na importação”, na coluna das anulações (a negativo), tendo sido registado na mesma coluna (com sinal positivo) na subrubrica relativa a “Direitos aduaneiros de importação – outros”.

Consequentemente e na sua tabela, a DGAIEC agrega e inscreve os referidos montantes na coluna de anulações (a negativo), mas a DGO, por considerar que as anulações de sinal negativo constituem liquidações, regista os valores nessa coluna (com sinal positivo) e justifica o procedimento na atribuição da certificação da tabela modelo 28 da DGAIEC.

Refira-se que, segundo a DGAIEC, a contabilização destes valores, através das “anulações” visa, por um lado, a não duplicação da colocação destes valores à disposição da Comissão da UE, uma vez que estes montantes foram previamente apurados com base no seu registo de liquidação inicial, e por outro, um acerto esporádico de saldos, dado que as divergências assinaladas se compensam em termos de liquidações e anulações.

Instada a pronunciar-se, a DGO, sobre esta questão refere que, tal como já o vem fazendo relativamente a idêntica observação em projectos de Parecer de anos anteriores, não reconhece a figura contabilística das anulações negativas, pois entende que ou há ou não há anulações de liquidações, posição que, aliás, o Tribunal sempre tem defendido.

O Tribunal de Contas reitera a chamada de atenção aos respectivos responsáveis no sentido de uniformizarem procedimentos por forma à eliminação destas divergências, tendo em atenção que a coincidência de valores e procedimentos entre a DGAIEC e os seus serviços periféricos não deverá ser descurada.

2.5.2 – Direcções de Finanças (DGCI-DF)

Da análise que foi efectuada, no ponto 2.3.1 do presente capítulo, ao modelo de contabilização das receitas orçamentais nas tabelas das direcções de finanças (DF) conclui-se que a comparação mais relevante que pode ser efectuada entre a informação constante dessas tabelas e a que foi registada na CGE corresponde às receitas cobradas (receita eventual e cobrança de receita virtual), através da qual não foram revelados desvios em termos globais.

Já relativamente às liquidações de receitas virtuais foram detectados desvios na tabelas da DF de Aveiro (cuja liquidação de imposto de selo foi inferior à registada pela DGO) e da Guarda (cuja liquidação de imposto sucessório foi superior à registada pela DGO), conforme é possível observar no quadro seguinte destinado a evidenciar os desvios apurados entre as tabelas das DF e a CGE.

Por outro lado, mantiveram-se os desvios verificados nos saldos transitados do ano anterior (receitas virtuais a cobrar) à excepção da alteração ao desvio imputado à área da DF do Funchal, devido ao saldo inicial da tabela de 1998 ser superior ao saldo final da tabela de 1997, facto que foi justificado por deficiência da aplicação informática (já substituída para a tabela de 1998) traduzida pela rejeição de parte dos saldos transitados para 1997.

Finalmente, foram detectados desvios, que se compensavam entre si, na classificação económica de receitas inscritas nas tabelas das DF de Coimbra (61.352\$00 e 129\$00), de Évora (570.888\$00) e de Viana do Castelo (57.000\$00) face às inscritas nos respectivos balancetes da DGO.



Entidade	Desvios na Receita por Cobrar em 1/1/98	Desvios na Receita Liquidada em 1998	Desvios na Receita por Cobrar em 31/12/98
DF de Aveiro	-14.879.986\$00	-2\$00	-14.879.988\$00
DF de Beja	-301.300\$00		-301.300\$00
DF de Braga	-2.655.015\$00		-2.655.015\$00
DF de Bragança			
DF de Castelo Branco			
DF de Coimbra	-80.777\$00		-80.777\$00
DF de Évora			
DF de Faro			
DF de Guarda	-5.873\$00	162.142\$00	156.269\$00
DF de Leiria			
DF de Lisboa	-46.226.506\$00		-46.226.506\$00
DF de Portalegre	-65.280\$00		-65.280\$00
DF de Porto	-8.594.883\$00		-8.594.883\$00
DF de Santarém	-340.024\$00		-340.024\$00
DF de Setúbal	-361.990\$00		-361.990\$00
DF de Viana do Castelo	-234.116\$00		-234.116\$00
DF de Vila Real			
DF de Viseu	-16.476\$00		-16.476\$00
DF de Angra do Heroísmo			
DF de Funchal	-5.768.678\$00 (a)		-5.768.678\$00
DF de Horta			
DF de Ponta Delgada			
Total	-79.530.904\$00	162.140\$00	-79.368.764\$00

(a) Em 31/12/97 o desvio apurado era de 6.128.723\$00; verificou-se que na Tabela da DF do Funchal para 1998, foram incluídos 400.045\$00 no saldo inicial que não tinham sido considerados no saldo final de 1997, devido a deficiência da aplicação informática.

A verificação ou manutenção dos desvios evidenciados pelo quadro anterior resulta da inadequação do modelo de contabilização ainda vigente aos fins que teoricamente visa prosseguir; é incompreensível a existência de aplicações informáticas na DGCI e na DGO para registarem a mesma movimentação (relativa às receitas virtuais e às cobranças das restantes receitas orçamentais nas TFP), procedimento que apenas admite 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.

As alterações relativas à tabela da DF do Funchal (uma parte do saldo final de 1996 não foi incluído em 1997 por deficiência da aplicação informática e “regressou” no saldo inicial de 1998) e da DF da Guarda (cuja versão final, com acréscimo da liquidação virtual e do saldo final, só foi extraída em Janeiro de 2000, quando a CGE de 1998 já se encontrava encerrada) configuram uma prática que tem sido continuamente criticada pelo Tribunal de Contas por ser tecnicamente incorrecta e dar origem a registos inconsistentes (saldos iniciais distintos dos saldos finais do ano anterior).



O Tribunal recomenda à DGO que, nas Instruções para o lançamento das tabelas de receita, seja definido o prazo para a apresentação das versões definitivas dessas tabelas e assegurado que todas as correcções dos respectivos saldos finais sejam efectuadas nas tabelas do ano seguinte por lançamentos a débito (em liquidações) e/ou a crédito (em anulações).

O Tribunal recomenda ainda à DGO que, no exercício das suas competências, providencie a eliminação dos desvios nos saldos finais da receita orçamental registada na CGE face aos das tabelas de Receita.

Solicitada a pronunciar-se sobre o presente texto, a DGO entendeu referir o seguinte:

"Quanto aos eventuais desvios entre os balancetes da DGO que suportam os valores apresentados na CGE e os valores constantes das tabelas das Direcções de Finanças, esta Direcção-Geral não vislumbra qualquer razão válida para que os mesmos persistam, aliás como igualmente tem sido explicado em comentários a Projectos de Parecer anteriores. Também estamos convictos que o problema só será ultrapassado na íntegra com levantamentos levados a efeito nas Tesourarias por forma a que sejam quantificados quais os saldos que permanecem ainda à guarda dos tesoureiros e, daqueles, quais os que se justificam. Face aos resultados obtidos, a Conta Geral do Estado fá-los-ia reflectir em conformidade. Neste momento, os saldos apresentados não são susceptíveis de imputação por serviço administrador/contabilizador".

Sobre esta questão, o Tribunal deve referir que as razões da persistência dos referidos desvios têm sido repetidamente apontadas e se encontram, aliás, novamente expressas neste ponto; de facto, não é compreensível a existência de dois sistemas informáticos destinados ao registo, por digitação, dos mesmos valores, como também não se entende que as instruções para o lançamento das Tabelas de Receita tivessem determinado que a contabilização para 1998 continuasse a ser baseada na informação remetida, em papel, à DGO quando os serviços intervenientes no processo de contabilização e os administradores teriam, igualmente, de continuar a introduzir esses dados no Sistema de Gestão de Receitas.

Para eliminar os desvios em causa não é necessário aguardar pelo levantamento de todos os documentos em todas as Tesourarias, medida que se afigura praticamente inexecutável sem uma prévia e integral informatização desses serviços locais, o que a DGO certamente não desconhece; bastaria para o efeito implementar as recomendações do Tribunal quanto ao prazo para apresentação das versões definitivas das Tabelas e às regras de contabilização das correcções dos saldos finais que sejam posteriormente apuradas; deve ainda salientar-se que o Tribunal tem imputado os desvios verificados nos saldos da CGE, por serviço contabilizador, apesar da DGO afirmar que tais saldos não são susceptíveis dessa imputação e que, nos Pareceres sobre as CGE de 1996 e 1997, até o fez por classificação económica, tendo ainda indicado a forma de eliminar os desvios, o que não foi efectuado.

2.5.3 – Direcção-Geral dos Impostos – Imposto sobre o Rendimento (DGCI-IR)

No modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE de 1998, as tabelas da DGCI-IR foram utilizadas para registar a movimentação de receitas pelo respectivo serviço administrador e não a arrecadação de receitas pelo respectivo serviço cobrador; esta deveria ser a regra e não a excepção se o processo de recolha e tratamento da informação de cobrança, para validação da mesma pelos respectivos serviços administradores, fosse fiável e tempestivo.



No ponto 1.4.4.2.3 do Relatório da CGE de 1998, a DGO informa que, com base na informação contida nas tabelas da entidade administradora, procedeu à integração das receitas de IR que se encontravam em dívida, pelo acréscimo de 389,5 milhões de contos aos saldos de abertura do ano económico; sobre esta operação cabe referir o seguinte :

- ◆ o Tribunal de Contas tem defendido o registo da liquidação (e respectiva anulação) das receitas orçamentais na CGE, informação que só pode ser assegurada pelos respectivos serviços administradores, por não ser correcto considerar como suficiente, para esse efeito, a assimilação de receita eventual (mera cobrança) a liquidação (como se tem verificado em tabelas elaboradas por serviços cobradores), enquanto essa cobrança não for validada pelo respectivo serviço administrador;
- ◆ a introdução, na CGE, do registo das liquidações (e respectivas anulações) efectuadas pela DGCI-IR representa uma alteração do modelo de contabilização no sentido que tem vindo a ser defendido pelo Tribunal de Contas;
- ◆ o procedimento utilizado para introduzir os saldos iniciais da tabela da DGCI-IR de 1998, na CGE, não foi tecnicamente correcto, dada a inconsistência face aos saldos transitados do ano anterior, pelo que tais valores deveriam ter sido acrescidos às receitas liquidadas, procedimento similar ao que o Tribunal recomenda no final do ponto 2.5.2;
- ◆ na introdução dos saldos da tabela da DGCI-IR na CGE não foi considerado o valor de 54.544.364\$00, relativo a taxa de regularização de cheques sem provisão, valor que se manteve em dívida até ao final de 1998, pelo que deverá ser incluído na CGE de 1999.

Para analisar a forma como a informação constante da tabela da DGCI-IR (relativa ao Continente) foi registada na CGE apresenta-se, através do quadro seguinte, uma comparação entre os valores inscritos na referida tabela e os que foram considerados pela DGO; foram ainda considerados nesse quadro, os valores inscritos na CGE como receita autárquica, relativa a derramas cobradas cumulativamente com o IRC, para evidenciar que, apesar de não corresponder a receita do Orçamento do Estado, essa receita autárquica permaneceu indevidamente incluída na liquidação e cobrança de IRC registada na tabela da DGCI-IR.



Tribunal de Contas

	Saldo Inicial	Liquidação	Anulações	Cobrança	Saldo Final	Reembolsos	Receita Líquida
Tabela da DGCI-IR							
IRS	103.377.398.645\$00	835.224.882.263\$00	5.981.008.822\$00	799.014.877.032\$00	133.606.395.054\$00	174.030.217.235\$00	624.984.659.797\$00
IRC	228.134.026.846\$00	481.872.526.588\$00	29.056.843.547\$00	383.032.502.258\$00	297.917.207.629\$00	39.803.569.955\$00	343.228.932.303\$00
Juros	57.962.812.830\$00	14.087.639.577\$00	511.505.530\$00	660.888.358\$00	70.878.058.519\$00	2.651.882.002\$00	-1.990.993.644\$00
Taxa de Regularização	54.544.364\$00				54.544.364\$00		
Receita Orçamental	389.528.782.685\$00	1.331.185.048.428\$00	35.549.357.899\$00	1.182.708.267.648\$00	502.456.205.566\$00	216.485.669.192\$00	966.222.598.456\$00
Receita Autárquica (Derrama)							
Total	389.528.782.685\$00	1.331.185.048.428\$00	35.549.357.899\$00	1.182.708.267.648\$00	502.456.205.566\$00	216.485.669.192\$00	966.222.598.456\$00
CGE - Área da DGCI-IR							
IRS	103.377.398.645\$00	829.459.625.071\$00	5.981.008.822\$00	793.726.621.695\$40	133.129.393.198\$60	174.030.217.235\$00	619.696.404.460\$40
IRC	228.134.026.846\$00	434.288.871.994\$00	29.056.843.547\$00	335.448.847.664\$00	297.917.207.629\$00	39.803.569.955\$00	295.645.277.709\$00
Juros	57.962.812.830\$00	14.087.639.577\$00	511.505.530\$00	660.888.358\$00	70.878.058.519\$00	2.651.882.002\$00	-1.990.993.644\$00
Taxa de Regularização	0\$00				0\$00		
Receita Orçamental	389.474.238.321\$00	1.277.836.136.642\$00	35.549.357.899\$00	1.129.836.357.717\$40	501.924.659.346\$60	216.485.669.192\$00	913.350.688.525\$40
Receita Autárquica (Derrama)		47.583.654.594\$00		47.583.654.594\$00			
Total	389.474.238.321\$00	1.325.419.791.236\$00	35.549.357.899\$00	1.177.420.012.311\$40	501.924.659.346\$60	216.485.669.192\$00	913.350.688.525\$40
Tabela - CGE							
IRS	0\$00	5.765.257.192\$00	0\$00	5.288.255.336\$60	477.001.855\$40	0\$00	5.288.255.336\$60
IRC	0\$00	47.583.654.594\$00	0\$00	47.583.654.594\$00	0\$00	0\$00	47.583.654.594\$00
Juros	0\$00	0\$00	0\$00	0\$00	0\$00	0\$00	0\$00
Taxa de Regularização	54.544.364\$00	0\$00	0\$00	0\$00	54.544.364\$00	0\$00	0\$00
Receita Orçamental	54.544.364\$00	53.348.911.786\$00	0\$00	52.871.909.930\$60	531.546.219\$40	0\$00	52.871.909.930\$60
Receita Autárquica (Derrama)	0\$00	-47.583.654.594\$00	0\$00	-47.583.654.594\$00	0\$00	0\$00	0\$00
Total	54.544.364\$00	5.765.257.192\$00	0\$00	5.288.255.336\$60	531.546.219\$40	0\$00	52.871.909.930\$60



Sobre a informação constante do quadro devem referir-se as seguintes observações:

- ◆ o desvio verificado no saldo inicial corresponde à não inclusão, na CGE, do valor relativo a taxa de regularização de cheques sem provisão, omissão que deverá ser suprida na CGE de 1999;
- ◆ os valores registados na tabela da DGCI-IR como cobrados pelas TFP (909,23 milhões de contos) foram substituídos na liquidação e na cobrança da CGE, pelos valores apurados nas tabelas das Direcções de Finanças (como relativos a IRS, IRC e respectivos juros de mora);
- ◆ se no caso dos juros de mora não foi possível apurar qual o valor considerado na CGE como receita acessória de IR (uma vez que se encontrava contabilizado juntamente com os juros de mora relativos a outras receitas) já para IRS e IRC foi apurado que o valor registado na tabela da DGCI-IR como cobrado pelas TFP (905,7 milhões de contos) foi inferior em 21,8 milhões de contos ao valor incluído na CGE relativo à cobrança de IRS e IRC registada nas tabelas das DF (927,5 milhões de contos);
- ◆ este desvio
 - ◇ não se encontra reflectido no quadro anterior porque, de acordo com as instruções emitidas pela DGO, foi o registo nas tabelas das DF (relativo à receita administrada pela DGCI-IR que foi cobrada nas TFP) a ser considerado na CGE e não o registo efectuado na tabela do serviço administrador do IR;
 - ◇ já foi reflectido no último quadro relativo à análise da tabela da DGCI-IR efectuada no ponto 2.3.1 porque evidencia claramente a falta de fiabilidade dos valores registados pelo modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE e coloca seriamente em causa o controlo exercido através desse modelo;
 - ◇ aumenta em mais de 29 milhões de contos se não for considerada a receita não conciliada (devido a deficiências no processo de recolha e tratamento da informação de cobrança) e a receita não regularizada que foi incluída na tabela da DGCI-IR;
- ◆ o procedimento utilizado pela DGO para não considerar a cobrança nas TFP que foi registada na tabela da DGCI-IR, consistiu em abater o respectivo valor na liquidação e na cobrança, o que teve como consequência tornar o desvio verificado na cobrança extensivo à liquidação de IR;
- ◆ para além deste desvio e do desvio verificado entre receita do Estado (IRC) e receita autárquica devido à não transferência da derrama verificada na tabela da DGCI-IR, omissão que deverá ser suprida a partir da tabela de 1999, verificou-se a dedução de quase 5,8 milhões de contos na liquidação e na cobrança de IRS inscrita na CGE face à constante da tabela da DGCI-IR, devido a movimentos efectuados pela DGO e discriminados nos próximos quadros;
- ◆ verificou-se ainda um outro desvio resultante do acréscimo de 477 milhares de contos à cobrança de IRS em Dezembro de 1998, movimento efectuado pela DGO com o objectivo de assumir, na CGE, o valor registado na Contabilidade do Tesouro como correspondente à receita afecta à DGCI-IR (à excepção da cobrança efectuada pelos CTT em 1998, que só deu entrada na Tesouraria do Estado em 1999);
- ◆ este movimento terá resultado da incapacidade manifestada pelo serviço administrador em certificar os valores registados na respectiva tabela como correspondentes à totalidade da cobrança, devido às deficiências no processo de recolha e tratamento da informação sobre essa cobrança;



- ◆ ao efectuar o referido acerto, a DGO também não assegurou o registo do valor correcto da cobrança de receita afecta à DGCI-IR, uma vez que, conforme se referiu no ponto 2.3.2.2, os valores registados pela Contabilidade do Tesouro também não podem ser considerados fiáveis (por incluírem fundos que não correspondem a cobrança de IR e por não incluírem receitas efectivamente cobradas em 1998 mas não registadas como tal ou nesse ano);
- ◆ além de não ter sido efectuado para assegurar a correcção efectiva da referida cobrança, o procedimento utilizado para registar o acerto não foi adequado nem consistente, porque o acréscimo foi inscrito como cobrança de liquidações prévias (o valor da liquidação não foi alterado) reduzindo o saldo da CGE correspondente às receitas de IR em dívida no final de 1998, o que determinou uma divergência face aos saldos da tabela da DGCI-IR, quando o valor acrescido deve ter incluído cobrança de liquidações não prévias e fundos que nem a IR correspondem e como tal nunca terão sido ou serão objecto de qualquer liquidação de IR;
- ◆ a única observação que é possível efectuar sobre o facto do acerto ter sido totalmente imputado a IRS, é que essa imputação, pelas razões previamente expostas, também não corresponde à realidade.

Para concluir, apresentam-se os quadros destinados à discriminação dos desvios verificados na liquidação e na cobrança por área de arrecadação e por período mensal; esta discriminação foi obtida a partir da informação constante dos quadros relativos à análise comparativa entre a tabela da DGCI-IR e a Contabilidade do Tesouro que foi efectuada no ponto 2.3.2.2.

Discriminação dos Desvios na Liquidação e na Cobrança

Área	Fase	Período	Tabela - CGE
Movimentos Escriturais	Liquidação e Cobrança	Junho	6.419.533.961\$00
		Julho	-3.263.213.149\$00
Dezembro		2.703.269.517\$00	
Dezembro		-94.333.137\$00	
Regiões Autónomas			
Movimentos Diversos (a)			
Subtotal	Desvio na Liquidação	1998	5.765.257.192\$00
Movimentos Diversos (a)	Cobrança	Dezembro	-477.001.855\$40
Total	Desvio na Cobrança	1998	5.288.255.336\$60

(a) Discriminação dos Movimentos Diversos

Área	Tabela - CGE
CTT + SIBS	-166.016.621\$00
IC	-356.563.391\$40
Movimentos Escriturais	-48.754.980\$00
Total	-571.334.992\$40



Solicitada a pronunciar-se sobre o presente texto, a DGO entendeu referir o seguinte :

"Quanto à afirmação de que não foi tecnicamente correcto o procedimento utilizado para introduzir os saldos iniciais da tabela da DGCI-IR na Conta Geral do Estado, esta Direcção-Geral não pode de modo algum, sob pena de distorcer toda a análise da execução orçamental do ano, partilhar da opinião do Tribunal".

O Tribunal não pode deixar de manifestar a incredulidade que lhe provoca esta posição da DGO, ainda mais tendo em consideração as funções que se encontram cometidas a esta entidade, uma vez que o registo, na CGE de 1998, de um saldo inicial, relativo às receitas orçamentais em dívida, superior em 389,5 milhões de contos ao saldo final constante da CGE do ano anterior, contraria objectivamente princípios contabilísticos fundamentais e afecta a coerência do sistema que admite tal procedimento.

Também não é possível admitir a aplicação deste procedimento, para não distorcer toda a análise à execução orçamental de 1998, uma vez que, considerando tal argumento, essa análise continuou distorcida pelas deficiências verificadas no modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE, entre as quais, a não inclusão de todas as liquidações e o movimento efectuado para acerto da cobrança de receitas administradas pela DGCI-IR com o valor registado como tal na Contabilidade do Tesouro; considerando ainda o referido argumento, o procedimento aplicado também distorceu a execução orçamental de anos anteriores a 1998, ao equiparar-se a alterações em CGE já encerradas, algo que a DGO sempre rejeitara admitir, por motivos similares aos que são agora invocados pelo Tribunal.

O Tribunal, de forma coerente com a posição assumida sobre esta matéria (transição de saldos), reitera a recomendação sobre as regras de contabilização de alterações a saldos finais expressa no final do ponto 2.5.2.

Quanto à informação prestada pela DGO sobre os comentários subjacentes aos apuramentos efectuados, no ano, e constantes das tabelas da DGCI-IR, direcções de finanças e Conta Geral do Estado, o Tribunal entende, por sua vez, ser necessário referir o seguinte :

- ◆ quando o Tribunal refere não ter sido possível apurar, através da CGE, qual o valor de juros de mora cobrados como resultado do não pagamento atempado de IR, por estes juros se encontrarem contabilizados com os juros de mora das restantes receitas, fê-lo porque, na CGE, só existe uma rubrica relativa a juros de mora, não entendendo como é que a entidade responsável pela elaboração da CGE afirma que a observação do Tribunal não é verdadeira, até porque nem sequer justifica tal afirmação;
- ◆ não se concorda que o procedimento da DGO em abater, à informação das tabelas da DGCI-IR, não só a cobrança mas também a liquidação escrituradas nas tabelas das Direcções de Finanças, seja correcto e não crie qualquer desvio, em termos de liquidação, se esta, como julga a DGO, só é efectuada e escriturada pela DGCI-IR; com base nesse pressuposto, em primeiro lugar, a liquidação escriturada nas tabelas das direcções de finanças nem sequer deveria existir e, em segundo lugar, a liquidação apurada pelo serviço administrador não deveria ser substituída pelo valor da cobrança (não validada pelo serviço administrador) registada por serviços cobradores (TFP) e equiparada a liquidação, na qualidade de receita eventual, sobretudo quando a cobrança de IR obtida pelas TFP segundo a tabela da DGCI-IR é inferior em 21,8 milhões de contos à registada nas tabelas das Direcções de Finanças;
- ◆ também se discorda que não faça qualquer sentido a observação do Tribunal, segundo a qual, o acerto (diferença entre os valores da tabela e a tesouraria) não alterou a liquidação, por parecer



claro à DGO que não tinha que alterar; de facto, o que não parece claro ao Tribunal é como foi possível realizar tal acerto, contrariando as instruções que a própria DGO emitira para o lançamento das tabelas de Receita para 1998; por outro lado, para ser tão claro assim à DGO que o acerto se deveria registar apenas na cobrança, provocando um desvio no saldo final da receita em dívida, face ao valor registado na tabela da DGCI-IR, deve então concluir-se que a DGO se encontra certa de que o valor acrescido através do referido acerto corresponde integralmente a cobrança de liquidações prévias de IRS, ou seja, de liquidações efectuadas pela DGCI-IR, facto que o Tribunal não considera possível, quando:

- ◇ o próprio serviço administrador não considerou esse valor como cobrado;
- ◇ a Contabilidade do Tesouro não distingue a cobrança de liquidações prévias da restante cobrança e, pelo que se verificou para a cobrança de IR através de contas bancárias do Tesouro, nem distingue a cobrança de IR da restante e indevida movimentação de fundos nessas contas bancárias (à excepção da relativa à transferência de fundos para a Conta Corrente do Tesouro no Banco de Portugal);
- ◇ a DGO, segundo o que afirma, trabalha com tabelas e não com documentos de receita, não controla a Tesouraria do Estado e não pode pôr em causa, como regra, os elementos que lhe são fornecidos; nestas circunstâncias, o Tribunal também não compreende como tem sido possível à DGO proceder à quantificação da receita de IR e fazer o trabalho que, na sua opinião, pertence à DGCI e à DGT;
- ◆ para ser possível à DGO entender onde o Tribunal pretende chegar quando afirma que a DGO também não assegurou o registo do valor correcto da receita afecta à DGCI-IR, pelo facto dos valores apresentados pela DGT também não poderem ser considerados fiáveis, deve ser referido que o Tribunal proferiu tal afirmação, não só por esta corresponder à realidade mas também atendendo ao disposto no Decreto-Lei n.º 344/98, de 6 de Novembro, quanto à natureza, missão e âmbito de intervenção da DGO (artigos 1º e 2º), tendo em consideração o papel a desenvolver por esta entidade, no sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, com especial incidência na verificação e informação sobre a legalidade, regularidade e economia dos actos praticados por essa administração.

2.5.4 – Direcção de Serviços de Cobrança do IVA (DSCIVA)

Os serviços do Tribunal procederam ao confronto dos valores constantes da tabela modelo 28 da DSCIVA com o balancete da DGO. Este processo reveste alguma complexidade uma vez que exige a conjugação de terminologias e desagregações e/ou agregações empregues e efectuadas por estas duas entidades, para além da necessária conciliação dos valores constantes nos documentos referidos.

Refira-se também que os documentos apreciados, têm subjacente à sua elaboração, critérios contabilísticos diferentes, terminologias próprias e um grau de desagregação distinto, restringido o confronto entre um e outro documento, ao mesmo tempo que poderão ser a causa, nomeadamente pelos critérios contabilísticos adoptados, das diferenças ocorridas.

Quanto aos reembolsos constatou-se que a DSCIVA continuou a proceder à sua escrituração na tabela modelo 28 segundo duas ópticas, ou seja, pela emissão e pelo pagamento. Relativamente a estes últimos a informação dos valores a inscrever na tabela é fornecida pela DGT, incluindo este valor, o montante dos reembolsos e restituições pagas, bem como o montante dos juros indemnizatórios pagos.



O pagamento, quer dos reembolsos e restituições propriamente ditas, quer da despesa orçamental relativa aos respectivos juros indemnizatórios, continua a efectuar-se por dedução à receita cobrada, o que o Tribunal de Contas tem vindo a questionar em anteriores Pareceres, por considerar este procedimento contrário aos princípios estabelecidos na Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, que é uma lei reforçada, pelo que enquanto não for revista e na sua revisão não se alterar o disposto no art.º 5º, a dedução do valor dos reembolsos/restituições e respectivos juros, bem como os abates relativos às entregas a outras entidades, efectuados à receita do Estado violam os princípios do orçamento bruto e da universalidade sendo por consequência ilegais.

As divergências apuradas encontram-se no quadro seguinte:

Reembolsos Restituições e Juros

Descrição	DSCIVA (Tabela Modelo 28)	DGO (Balancete)	Divergência
Receita Cobrada	1.603.496.914.860\$50	1.603.416.123.518\$50	80.791.342\$00
Reembolsos Pagos	419.411.819.932\$00	419.452.066.050\$00	- 40.246.118\$00
Receita Líquida	1.184.085.094.928\$50	1.183.964.057.468\$50	121.037.460\$00

Relativamente à divergência da Receita Cobrada entre a tabela da DSCIVA e o balancete da DGO, no montante de 80.791.342\$00, uma parte, no valor de 40.108\$00 resulta de duas outras divergências identificadas e devidamente comentadas no ponto 2.3.2.3 do presente Parecer.

A outra parte, no valor de 80.751.234\$00, refere-se a IVA e juros cobrados pelos CTT nos três últimos dias de Dezembro de 1997 e que entraram na Tesouraria do Estado nos primeiros dias de 1998. Este valor foi considerado pela DGO na CGE e também inscrito na tabela da DSCIVA no ano de 1997, pelo que os valores no que diz respeito a estes dois organismos eram coincidentes.

Estranha-se por conseguinte, o facto de em 1998 a divergência da tabela da DSCIVA em relação à CGE ser praticamente aquela que em 1997 existia entre a referida tabela e a Contabilidade do Tesouro. Note-se que, como já foi referido, no ano de 1998 os valores constantes da tabela da DSCIVA e da Contabilidade do Tesouro são praticamente coincidentes, o que não se percebe devido ao facto da existência da diferença de 80.751.234\$00 no ano de 1997.

O quadro seguinte pretende demonstrar as situações verificadas em 1997 e 1998, na CGE, na Contabilidade do Tesouro e na tabela da DSCIVA.

Descrição		Ano de 1997	Ano de 1998
DSCIVA	(a)	1.450.863.517.177\$00	1.603.496.914.860\$50
CGE (DGO)	(b)	1.450.863.517.177\$00	1.603.416.123.518\$50
CT (DGT)	(c)	1.450.782.765.943\$00	1.603.496.874.752\$50
Divergência (1)	(a – b)	0\$00	80.791.342\$00
Divergência (2)	(a – c)	80.751.234\$00	40.108\$00
Divergência (3)	(c – b)	- 80.751.234\$00	80.751.234\$00



Na Direcção-Geral do Orçamento, o registo da receita do IVA encontra-se repartido pelas diferentes entidades cobradoras de acordo com os valores inscritos nos respectivos balancetes, conforme apresentado no quadro seguinte:

Balancetes da DGO

Entidades	Liquidações	Receitas Anuladas	Receitas Brutas	Reembolsos/Restituições	Receitas Líquidas
DSCIVA	1.602.873.186.293\$50		1.602.873.186.293\$50	419.354.578.269\$00	1.183.518.608.024\$50
DGAIEC	185.093.979.081\$00	1.933.645.651\$00	180.815.128.998\$00	8.199.212\$00	180.806.929.786\$00
TFP / DF	48.151.986.115\$50	8.732.560.271\$00	56.007.803.576\$50	437.278.389\$00	55.570.525.187\$50
DGT	- 1.960.980.612\$00		- 1.960.980.612\$00	2.641.137\$00	- 1.963.621.749\$00
Total	1.834.158.170.878\$00	10.666.205.922\$00	1.837.735.138.256\$00	419.802.697.007\$00	1.417.932.441.249\$00

Pela análise do quadro verifica-se que o balancete da DGO, em relação à DSCIVA, reflecte os valores das liquidações e das receitas brutas correspondentes à receita cobrada proveniente de autoliquidação e de liquidações prévias, deduzida dos Meios de Pagamento Inválidos (MPI), das transferências para as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, dos valores entregues aos Órgãos de Turismo, à Segurança Social e dos abatimentos à receita (reembolsos, restituições e juros pagos).

No que concerne aos valores apresentados e como pode observar-se pelo quadro, a DSCIVA continuou a assumir um peso significativo relativamente às diferentes rubricas apresentadas, representando 83.47% (83.66 em 1997) do total do valor global da receita líquida. Note-se, no entanto, que em relação aos reembolsos e restituições pagas a percentagem da DSCIVA revelou-se idêntica à do ano anterior, cifrando-se nos 99.9%.

Ainda relativamente ao valor dos reembolsos e restituições pagas verificou-se em relação ao ano anterior, um acréscimo de 11.3%, acréscimo este inferior ao ocorrido no ano de 1997 (18.4%).

Constatou-se ainda que nas tabelas das DF foi registada a cobrança de 56 milhões de contos de IVA, a qual terá correspondido aos pagamentos de dívidas em fase de cobrança coerciva (através de processo de execução fiscal) e aos pagamentos efectuados pelos contribuintes enquadrados no regime dos pequenos retalhistas. Por sua vez na tabela da DGAIEC a cobrança registada ascendeu a 180,8 milhões de contos e correspondeu ao IVA aduaneiro liquidado e cobrado por esta direcção-geral.

Instadas a pronunciar-se sobre a matéria do ponto 2.5, a DGCI não respondeu e a DGAIEC respondeu fora de prazo, não podendo por conseguinte, ser considerada a resposta.

2.6 – Análise crítica do modelo de contabilização das receitas orçamentais

A finalidade do modelo de contabilização das receitas do Orçamento do Estado deve consistir no registo de informação fiável e consistente, sobre a execução dessas receitas, destinada à Conta Geral do Estado e garantida pela acção de um efectivo sistema de controlo.

Através da análise efectuada aos valores apurados e registados nas tabelas elaboradas por serviços da DGCI para efeito da contabilização das receitas orçamentais na CGE de 1998, foi possível verificar que continua por cumprir aquela que deveria ser a finalidade do modelo utilizado, pelo menos nos termos pretendidos pelo Tribunal de Contas; de facto, a informação das tabelas não pode ser



considerada fiável e consistente quando se verifica estar incompleta, não ser integralmente assumida na CGE e conter valores por rectificar, por regularizar ou por conciliar.

Para ultrapassar esta situação, o Tribunal tem vindo a defender que a contabilização deve evoluir para um modelo sustentado por um sistema informático de registo das receitas capaz de as controlar através da conciliação integral da informação relativa à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso com a informação relativa aos correspondentes recebimentos e pagamentos.

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 ser assegurado:

- ◆ o 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 ou por retenção de receitas fiscais cujas liquidações resultam da validação dessas entregas por parte dos respectivos serviços administradores (liquidação não prévia).

Uma das principais limitações da evolução para um modelo deste tipo tem consistido na dificuldade em dotar a generalidade dos serviços intervenientes no processo de contabilização, com os meios informáticos necessários, não apenas em termos de equipamento, mas também de aplicações que funcionem de forma adequada em rede informática e sejam compatíveis entre si, constituindo um sistema efectivo e global.

Outra das maiores restrições tem resultado da falta de coordenação e harmonização entre os serviços intervenientes no processo de contabilização, não sendo aceitável que a prestação da informação continue a ser efectuada através de elementos com estrutura e configuração diversa e em função de critérios igualmente distintos.

Apesar de serem serviços dependentes da mesma direcção-geral, neste caso a DGCI, as direcções de finanças (DF), a DGCI-IR e a DSCIVA têm apresentado tabelas com estrutura ou contabilização diferenciada, o que constitui uma das principais deficiências do modelo ainda utilizado para 1998.

Verificou-se que as tabelas das DF apresentam uma estrutura adequada ao registo da acção de serviços administradores mas que é basicamente utilizada para contabilizar o exercício de uma função de caixa relativa à cobrança que foi afectada pelos serviços cobradores (TFP) a receitas orçamentais (e também a reposições abatidas nos pagamentos); nestes termos, não é correcto registar a cobrança de receita eventual como liquidação, se a receita cobrada não tiver sido validada pelo respectivo serviço administrador (situação evidente no caso das receitas administradas pela DGCI-IR).



Já a tabela da DGCI-IR foi estruturada e utilizada para registar a função administradora das receitas de impostos sobre o rendimento (IRS e IRC), incluindo as respectivas receitas acessórias; esta seria a situação mais adequada se o processo de recolha e tratamento da informação de cobrança proveniente dos serviços cobradores, permitisse a respectiva validação (ou rejeição e rectificação) em tempo útil, por parte do serviço administrador (o que manifestamente não tem acontecido).

Por sua vez, a tabela da DSCIVA foi estruturada e tem sido basicamente utilizada para registar o exercício da função de caixa pelo serviço que a elabora, apesar de conter ainda informação de outro serviço cobrador (DGT) e informação relativa às receitas administradas pela DGCI-IVA.

Estas tabelas apresentaram ainda informação fornecida pela DGT quanto à anulação das cobranças (reembolsos e restituições) que foram devolvidas (pagas) por terem sido indevida ou excessivamente cobradas.

Devido aos condicionalismos existentes, as instruções emitidas para o lançamento das tabelas de Receita para 1998 definiram um modelo híbrido em que parte da informação foi prestada pelos serviços administradores das receitas e parte pelos serviços cobradores com a prevalência destes sobre aqueles no caso da informação sobre a cobrança, quando os valores cobrados deveriam ser integralmente validados pelos respectivos serviços administradores.

A contabilização das receitas orçamentais administradas pela DGCI através de tabelas de mero registo das cobranças tem sido criticado pelo Tribunal de Contas por falta de fiabilidade e de consistência resultantes de manifesta incapacidade em:

- ◆ registar a emissão e 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.

Após ter sido determinada a criação de tabelas para registar a acção de serviços administradores (caso da DGCI-IR), a coerência do modelo de contabilização deveria impedir a existência de registos inconsistentes como são os relativos à liquidação, nas tabelas das DF, da cobrança de IR nas TFP, uma vez que essas liquidações devem ser e foram efectivamente registadas na tabela da DGCI-IR (o serviço competente para o efeito, mesmo no caso das liquidações não prévias, através da validação da respectiva cobrança).

Sendo a contabilização das receitas uma consequência da respectiva administração (incluindo a validação da cobrança registada pelos serviços cobradores), a utilização das tabelas das DF deveria corresponder à estrutura e configuração das mesmas, ou seja, pelo registo da acção dos respectivos serviços administradores (repartições de finanças).

Pela mesma razão, a tabela da DSCIVA deveria adoptar uma estrutura e configuração compatíveis com o registo da acção de serviço administrador do IVA e passar a efectuar esse registo.

Pelo contrário, na CGE de 1998 continuaram a ser mantidos os valores registados como cobranças, pelos serviços cobradores, 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 continuaram a contribuir:

- ◆ 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.

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 pela maior parte dos 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 torna insuficiente e inadequado o controlo exercido sobre as 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).

Na perspectiva do Tribunal, 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.

Sem prejuízo da posição que vem sendo assumida pelo Tribunal de Contas, segundo a qual o registo dos reembolsos e das restituições, efectuado por abate à receita, contraria o disposto na Lei n.º 6/91, Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado (LEOE), o valor considerado para o efeito deve



corresponder ao valor das anulações de cobrança (reembolsos e restituições) emitidas e não canceladas, uma vez que essa emissão, por parte de serviços competentes para o efeito, é suficiente para tornar os valores a reembolsar (ou restituir) indevida ou excessivamente cobrados.

O registo do pagamento dos reembolsos continua a ser considerado insuficiente pelo Tribunal 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.

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 a 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).

O registo dos reembolsos assume especial importância quando se continuam 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 manutenção 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.

Solicitadas a pronunciar-se sobre os pontos 2.3, 2.4 e 2.6 do presente capítulo, a DGT não respondeu, e a DGO respondeu fora do prazo fixado pelo que a resposta não pode ser considerada.



Tribunal de Contas

No que concerne à DGCI, embora envolvendo também questões tratadas no presente capítulo, a resposta foi remetida no prazo que decorreu para audição ao capítulo IX, pelo que só nesse capítulo pode ser considerada.