



CAPÍTULO VIII

Operações de Tesouraria



VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

8.1 – Considerações Gerais

Nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado dos últimos anos, o Tribunal de Contas tem insistido na necessidade da revisão do enquadramento legal das operações de tesouraria, tendo em vista, designadamente, uma definição precisa e clara da natureza e finalidades destas operações, face às deficiências e contradições que têm vindo a ser detectadas e criticadas.

Essa necessidade, reconhecida na Lei do Orçamento para 1998, que autorizou o Governo a rever o regime jurídico da tesouraria do Estado, veio a concretizar-se, no decorrer do ano de 1999, com a publicação do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprovou o actual "Regime da tesouraria do Estado", pelo que a apreciação das contas no presente Parecer será ainda efectuada à luz dos diplomas então em vigor, ou seja, dos Decretos-Leis n.ºs 332/90, de 29 de Outubro, 331/91, de 8 de Outubro e 275-A/93, de 9 de Agosto.

Nos termos do artigo 57.º - "Operações de tesouraria", da Lei do Orçamento para 1998, os saldos activos registados no final do ano económico, nas contas referidas nas alíneas b) e c) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro, poderão transitar para o ano seguinte até um limite máximo de 30 milhões de contos, não contando para este limite os montantes depositados nas contas da classe de "Disponibilidades e aplicações" do Plano de Contas do Tesouro.

Em relação ao ano de 1998 e tendo por base a análise do Quadro 4.3.B – "Desenvolvimento das entradas e saídas de fundos na Tesouraria do Estado e dos movimentos, em dinheiro, verificados nas contas de operações de tesouraria, com indicação de saldos e movimentos", constante da CGE, verificou-se que aquele limite foi ultrapassado em 110,003 milhões de contos:

Rubricas	Valor
Valor global dos saldos activos (1)	733 423 641 668\$00
Valor global das "Disponibilidades e Aplicações" (2)	- 593 420 285 209\$50
Diferença (1-2)	140 003 356 458\$50
Limite máximo (art.º 57.º da Lei n.º 127-B/97)	- 30 000 000 000\$00
Montante ultrapassado para além do limite	110.003.356.458\$50

Nos pontos seguintes proceder-se-á à análise de algumas contas de operações de tesouraria seleccionadas de acordo com os critérios previamente aprovados pelo Tribunal, bem como ao "Balanço de Tesouraria".

8.2 – Enquadramento

De acordo com o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro, que para os efeitos da análise efectuada no presente Parecer, se mantém em vigor, compete à DGT a organização, execução, controlo administrativo e elaboração das contas de tesouraria.



Esta competência é reafirmada no artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 275-A/93, de uma forma mais abrangente, pois atribui a DGT competências em matéria de gestão de fluxos de entrada e saída de fundos na Tesouraria do Estado e a contabilização e controlo (não se referindo ao controlo administrativo) das operações de tesouraria.

Ainda que revogados pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, as responsabilidades da DGT nesta matéria não foram alteradas.

Consideradas como movimentos excepcionais de fundos efectuados nos cofres do Tesouro que não se encontram sujeitos à disciplina do Orçamento do Estado (artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 332/90), são movimentos de prática comum, utilizados na gestão da Tesouraria do Estado.

Na sequência do Decreto-Lei n.º 275-A/93, a DGT implementou um sistema de Contabilidade do Tesouro, assente num plano de contas próprio, encontrando-se as contas de operações de tesouraria integradas na classe denominada de "Terceiros".

Competindo ao Tribunal de Contas, no âmbito da emissão do Parecer sobre a CGE, pronunciar-se sobre as "operações de tesouraria", e tendo ao longo dos últimos anos vindo a dar particular atenção ao controlo efectuado pela DGT, sobre as operações realizadas no âmbito da Tesouraria do Estado, recorrendo para isso à análise da Contabilidade do Tesouro, remetida por via electrónica, pelos serviços da DGT, o Tribunal decidiu que os seus serviços de apoio realizassem uma auditoria àquela Direcção-Geral, concretamente ao departamento responsável pelo registo das operações e documentação de suporte a esses registos.

Esta acção tendo como objectivo final avaliar a adequação dos documentos de suporte aos registos efectuados nas respectivas contas, envolveu o levantamento dos circuitos dos documentos e procedimentos relativos ao processo contabilístico, e ainda que se tenha dado particular relevância aos movimentos efectuados em 1998, a análise desenvolveu-se numa perspectiva de abrangência da criação da conta, finalidade, movimentação e documentação de suporte.

Tendo como critério os valores evidenciados pela Contabilidade do Tesouro e movimentos "anómalos", foram seleccionadas algumas contas, cujos resultados da análise se reportam de seguida.

8.2.1 – Aplicação dos Recursos Disponíveis no Banco de Portugal

Esta conta destinada à aplicação das "eventuais disponibilidades de tesouraria" referidas na alínea b) do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 332/90, foi aberta na sequência de contrato celebrado em 1995 entre o Estado e o Banco de Portugal sendo nos termos do n.º 2 da 2.ª cláusula desse contrato, movimentada exclusivamente por contrapartida da conta à ordem do Tesouro no Banco de Portugal, pelos montantes adequados à satisfação das necessidades de tesouraria do Estado.

As condições de remuneração então estabelecidas estipulavam que o saldo venceria "juros calculados à taxa igual ao produto de 0,666 da taxa média mensal das taxas médias das operações de absorção e de cedência de liquidez realizadas pelo Banco de Portugal, por prazos de um a trinta dias, ponderada pelos montantes e prazos das referidas operações" sendo os juros calculados no final de cada mês e pagos no primeiro dia útil do mês seguinte.

O contrato vigoraria por um período de um ano a contar da data da sua assinatura e poderia ser prorrogado por igual período, uma ou mais vezes, mediante acordo expresso de ambas as partes.



- ◆ Em Fevereiro de 1999, foi celebrado um aditamento ao contrato de 1995, em que ficou acordado, ao abrigo do estabelecido na cláusula 5.^a do referido contrato e com efeitos reportados de Julho de 1998 a Julho de 1999, em manter a conta indicada nas condições previstas anteriormente passando a cláusula relativa à remuneração (cláusula 3.^a) a ter a seguinte redacção: *"O saldo da conta especial vencerá juros calculados à taxa praticada em cada dia pelo Banco de Portugal na facilidade permanente de absorção de liquidez"*; este aditamento veio ratificar uma alteração ao cálculo dos juros, na sequência da qual, o Banco de Portugal passou a informar mensalmente a Direcção-Geral do Tesouro, do valor da taxa da facilidade permanente de absorção de liquidez.

Esta conta é movimentada a débito pelas transferências diárias da conta à ordem do Tesouro no Banco de Portugal e a crédito pelas transferências para aquela mesma conta com vista a suprir insuficiências de disponibilidades.

Através da análise à documentação disponível referente a esta conta, verificou-se que:

- ◆ os juros resultantes da remuneração da conta para as aplicações do Tesouro no Banco de Portugal, no montante de 10.368.885.352\$00, foram calculados mensalmente e contabilizados no mês seguinte àquele a que respeitam, na tabela de receita orçamental elaborada pela DGT, como Receitas Correntes correspondentes a Rendimentos da Propriedade por Juros recebidos de Outras Instituições de Crédito.

8.2.2 – Produto da venda de bens em processos de execução fiscal

Através da análise do extracto de conta de 1998, verificou-se a existência de um saldo passivo inicial, no montante de 5.489.298.442\$00, que não foi possível discriminar por operação específica, pelos serviços da DGT, facto que desde logo revela deficiência no controlo da sua movimentação.

Os movimentos registados a crédito da conta totalizaram o montante de 5.152.969.323\$00 e corresponderam a entradas de fundos em tesourarias da fazenda pública provenientes da venda de bens em processos de execução fiscal, as quais foram registadas nos Diários destinados à contabilização de fundos movimentados nas tesourarias da fazenda pública ou aos Diários destinados à correcção (estornos/rectificações) de lapsos detectados na afectação dos fundos.

Os movimentos a débito da conta totalizaram o montante de 1.323.438.182\$00 e corresponderam a saídas de fundos da conta corrente do Tesouro, em resultado da reclamação das verbas pelas entidades responsáveis pela respectiva afectação, ou para correcção de lapsos detectados na afectação dos pagamentos.

Em consequência da movimentação efectuada durante o ano de 1998, verificou-se o crescimento do saldo para 9.318.829.583\$00, reflectindo o desfasamento existente entre a arrecadação do produto das vendas e a sua afectação aos credores das dívidas, em resultado da morosidade com que as repartições de finanças indicam à DGT os destinatários das verbas depositadas.

No quadro demonstrativo da evolução do saldo final desta conta no triénio de 1996 a 1998 ressalta, de imediato, o elevado crescimento desse saldo:



Saldo em	Valor
31.12.1996	2 467 601 270\$00
31.12.1997	5 489 298 442\$00
31.12.1998	9 318 829 583\$00

As entradas de fundos na conta em análise são registados, pela DGT, na conta indicada pelas repartições de finanças nas guias por elas remetidas e dizem respeito a pagamentos efectuados por terceiros em resultado de processos em execução fiscal, cujo bem penhorado, foi vendido.

As saídas são processadas através de pedidos efectuados pelas repartições de finanças, a favor de um beneficiário, em geral, o próprio chefe de repartição, ou por estornos, solicitados, na maior parte, por aqueles serviços, devido a lapsos na indicação da conta onde deveriam ser escrituradas inicialmente.

Estas saídas referem-se a pagamentos por cheque ou transferências bancárias para as diversas entidades, sendo contudo, os chefes de repartição de finanças alguns dos destinatários mais frequentes; estes por sua vez procedem à reafecção dessas verbas, acontecendo com frequência, dada a natureza dos depósitos, a sua conversão em Receita do Estado ou o seu retorno a Operações de Tesouraria.

No sentido de determinar o lapso temporal ocorrido entre as entradas e as saídas de fundos, foram testados alguns documentos, tendo-se apurado que a maior parte dos pagamentos ocorre mais de seis meses após a respectiva entrada. Note-se que os pagamentos não se processam por iniciativa da Direcção-Geral do Tesouro, sendo antes por solicitação externa (repartições de finanças), admitindo-se que dependam de fases processuais posteriores ao depósito do valor da arrematação.

Quanto aos fundos saídos, a DGT controla apenas se, prévia e efectivamente, os respectivos valores deram entrada na conta em análise.

Após a saída de fundos, entregues aos chefes de repartição de finanças, à Caixa Geral de Depósitos e a outras entidades, a DGT, desconhece se esses montantes são imputados devidamente a Receita do Estado ou a outras entidades credoras, tal como a Segurança Social.

Os pagamentos efectuados pelo Tesouro constituem-se como mais um ponto fraco no controlo da movimentação desta conta, uma vez que se traduzem em saídas de fundos da Tesouraria do Estado destinadas à cobrança de dívidas fiscais traduzida pela arrecadação de receitas públicas (orçamentais ou não) nas TFP, regressando novamente à Tesouraria do Estado e à conta corrente do Tesouro.

A Direcção-Geral do Tesouro afirma desconhecer a origem dos saldos existentes na conta em análise, não podendo, portanto, justificá-los ou discriminá-los por operação específica; este desconhecimento, que se veio a verificar ser extensivo à generalidade das contas de operações de tesouraria, resulta da ineficiência de procedimentos utilizados no registo e controlo da informação.

Esta movimentação de fundos revela-se assim, em regra, não apenas inútil como negativa para a gestão da tesouraria, devido ao lapso de tempo entre a saída e a reentrada dos fundos e ao risco associado a eventuais irregularidades praticadas nesse período, podendo e devendo vir a ser substituída pela afectação das importâncias inicialmente arrecadadas às contas de terceiros (contas à ordem no Tesouro) relativas aos beneficiários das mesmas, só devendo ser pagas verbas aos credores que não sejam clientes do Tesouro.



A este respeito, a DGAIEC, no âmbito do exercício do contraditório exercido em sede de relato da auditoria realizada à DGT, afirma que os procedimentos ao nível da movimentação de contas do Tesouro já obedecem aos princípios enunciados nas observações feitas pelo Tribunal, utilizando-se o pagamento de verbas, por transferência ou cheque, apenas aos credores que "não são clientes do Banco Tesouro".

Aproveitando o contexto, a DGAIEC refere ainda que considera que.

"existe demora excessiva entre data da cobrança (na Repartição de Finanças) e a data em que a DGT comunica às Alfândegas o lançamento em conta da DGAIEC. Tal desfasamento poderá implicar penalizações financeiras para Portugal no âmbito da aplicação do Regulamento (CE, EURATOM) n.º 1552/89, dado que facilmente se concluirá que aquele facto motiva atrasos na colocação dos montantes (tratando-se de recursos próprios comunitários) à disposição da Comissão da U.E."

Para além dos aspectos já referidos, da análise feita aos movimentos e documentos relativos a esta conta parece poder-se afirmar que:

- ◆ entre 1996 e 1998, o saldo tem vindo a acusar um crescimento (122,5 % de 96 a 97 e 69,8 % de 97 a 98) que na opinião do Tribunal poderá estar relacionado com o aumento do lapso temporal entre entradas e respectivas saídas dos valores registados nesta conta, que se verificou ultrapassar um semestre com alguma frequência;
- ◆ a falta de controlo do saldo desta conta por parte da DGT é evidenciada pela impossibilidade de identificar as operações que o constituem;
- ◆ é deficiente a troca de informação entre os serviços que procedem à contabilização dos documentos, a Divisão de Contabilização e Controlo e a Divisão de Gestão de Tesouraria e Pagamentos e o que elabora as autorizações de pagamentos, sobretudo nos casos de devolução de cheques entregues para pagamento.

8.2.3 – Valores recebidos por conta de outra Tesouraria da Fazenda Pública (TFP)

A conta "Valores recebidos por conta de outra TFP" foi criada com a finalidade de evidenciar e controlar os movimentos resultantes de cobranças efectuadas em TFP diferente da destinatária da cobrança. A conta movimenta assim valores que outras TFP vão distribuir pela receita (receita orçamental, receita de terceiros) e outros valores recebidos.

Dadas as características da conta, a existência de saldos, ou a permanência destes, só poderá ser justificada por anomalias nos circuitos de arrecadação ou escrituração das cobranças ou por desfasamentos temporais entre os registos de entrada e os respectivos movimentos escriturais que não deveriam ultrapassar o mês seguinte ao da entrada da cobrança.

Tendo por base tais pressupostos, os serviços do Tribunal de Contas efectuaram uma análise particularizada a algumas das sub-contas das TFP cujos saldos revelam a existência de pontos fracos nos procedimentos de contabilização e controlo instituídos pela DGT. As sub-contas seleccionadas e o movimento que registaram ao longo de 1998 sintetizam-se no quadro seguinte:



Código	Conta	Saldo Inicial ⁽¹⁾	Movimento ao longo do ano 1998		Saldo Final ⁽¹⁾
			Débito	Crédito	
02120035	Valores Recebidos p/ conta outra TFP - Anadia	(314 007\$00)	15 543 349\$00	39 077 944\$00	(23 848 602\$00)
02120108	Valores Recebidos p/ conta outra TFP - Ílhavo	(45 304 316\$00)	54 229 594\$00	14 863 008\$00	(5 937 730\$00)
02121554	Valores Recebidos p/ conta outra TFP - 1.ª Oeiras	12 483 909\$00	24 260 292\$00	25 016 505\$00	11 727 696\$00
02123123	Valores Recebidos p/ conta outra TFP - 6.ª Lisboa	(62 217 100\$00)	67 098 895\$00	7 019 881\$00	(2 138 086\$00)
02123255	Valores Recebidos p/ conta outra TFP - 10ª Lisboa	(413 368 465\$50)	502 505 269\$00	102 338 838\$00	(13 202 034\$50)
02123301	Valores Recebidos p/ conta outra TFP - 4.ª Lisboa	(73 843 164\$00)	105 972 679\$00	51 712 438\$00	(19 582 923\$00)

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

Das verificações efectuadas podem retirar-se algumas conclusões.

Assim, o registo contabilístico a crédito destes valores é proveniente dos Diários destinados à contabilização dos fundos movimentados pelas TFP, apresentando como documento de suporte para o lançamento o modelo CT 1.2 – Resumo Semanal de Fluxos de Fundos (Entradas). O total dos créditos lançados na conta de valores recebidos por conta de outra TFP da tesouraria de origem não inclui a discriminação desses recebimentos por tesouraria destinatária e por natureza da respectiva afectação. Efectivamente, neste modelo CT 1.2 não estão discriminadas as tesourarias destinatárias destas cobranças, pelo que quando é pedido um movimento escritural (através da contabilização nos Diários destinados à correcção – estornos/rectificações), a conciliação dos valores para os quais é feito esse pedido e os existentes no saldo da conta consubstancia um controlo frágil, na medida em que este procedimento de contabilização propicia a conferência da conta com base na existência de saldo suficiente em detrimento da comprovação da correspondente entrada de fundos. Desta forma, a única possibilidade de detectar irregularidades está dependente da qualidade e oportunidade do controlo exercido pela DGT.

Esta prática é reforçada pelo facto dos serviços da DGT responsáveis por esta movimentação não disporem de documentos que circulam entre as TFP, emitidos pela tesouraria recebedora que os remete às destinatárias com a finalidade de comunicar a cobrança. Desta forma, a regularização dos saldos destas contas é directamente proporcional à coordenação da informação entre os tesoureiros.

A generalidade das TFP apresentam saldo passivo o que pode indiciar que as destinatárias das receitas não solicitaram os respectivos movimentos escriturais, ou que, tendo-os solicitado, a DGT não os ter lançado ou tê-lo efectuado em outra conta. Se os movimentos escriturais não foram solicitados, isso significa que os valores cobrados não se encontram contabilizados por natureza da respectiva afectação. A extensão do horizonte temporal entre a cobrança por uma tesouraria e a respectiva afectação desta a outra contribui para a manutenção de saldos passivos. Esta situação verificou-se na conta "Valores recebidos por conta de outra TFP – 4.ª TFP de Lisboa", que mantém em saldo, o montante de 73.843.164\$00 até Março de 1998, mês em que foi efectuado um Pedido de Movimentos Escriturais pela Tesouraria junto do Tribunal Tributário de 1.ª Instância de Lisboa, para solicitar a afectação de uma cobrança ocorrida em Outubro de 1996.



O quadro seguinte ilustra os movimentos ocorridos na totalidade das sub-contas de “Valores recebidos por conta de outras TFP”, durante os anos económicos de 1994 a 1998, e pretende contribuir para a análise global desta rubrica:

Saldo de contas com que abriu o ano económico		Operações durante o ano económico		Saldo de contas com que fechou o ano económico
Anos	Passivo	Activo	Passivo	Passivo
1994	_____	2 250 490 989\$50	2 984 780 924\$50	734 289 935\$00
1995	734 289 935\$00	3 389 887 994\$00	2 940 831 610\$00	285 233 551\$00
1996	285 233 551\$00	2 554 931 559\$50	2 529 938 013\$00	260 240 004\$50
1997	260 240 004\$50	6 465 871 063\$00	7 135 236 261\$00	929 605 202\$50
1998	929 605 202\$50	4 263 811 269\$00	3 797 145 412\$00	462 939 345\$50
		18 924 992 875\$00	19 387 932 220\$50	

Apesar do decréscimo de 61% e 64% para os anos de 1995 e 1996, respectivamente, em comparação com o ano de 1994, esta evolução positiva foi travada em 1997, quando o saldo atinge o seu valor mais elevado (929.605.202\$50), com uma subida de 256% face ao ano anterior.

Na sequência destas análises, parece poder afirmar-se que os procedimentos de contabilização apresentam deficiências que põem em causa a fiabilidade e consistência dos registos. Estas deficiências, que na opinião do Tribunal de Contas urge eliminar, são resultado da insuficiência e inadequação do controlo exercido sobre a respectiva movimentação:

- ♦ o critério de contabilização consiste na imputação dos valores recebidos a contas identificadas pela tesouraria recebedora e não pelas tesourarias destinatárias dos recebimentos; este critério, sendo desfavorável à detecção das tesourarias destinatárias, tem como consequência um controlo frágil e intempestivo que permite a extensão do período que medeia entre a cobrança por uma tesouraria e o correspondente pedido de afectação do valor cobrado por outra tesouraria; as contas não deveriam ter sido criadas em função da tesouraria que arrecada os fundos mas da tesouraria responsável pela respectiva afectação. O Tribunal de Contas recomenda que as cobranças destinadas a outras tesourarias, em vez de serem registadas pelo valor global (arrecadado semanalmente) na conta genérica da tesouraria recebedora, passem a ser contabilizadas por tesouraria destinatária e por operação específica (identificada pelo respectivo código). Desta forma de contabilização beneficiaria a qualidade e a oportunidade do controlo a exercer pela Direcção-Geral do Tesouro;
- ♦ o procedimento utilizado não impõe, como deveria, a afectação integral dos valores recebidos até ao encerramento da contabilidade do ano económico em que se verificaram os respectivos recebimentos (não deveriam existir saldos) e torna possível a ocorrência e manutenção de registos irregulares (saídas de valores cujo recebimento não foi registado, contrariando a finalidade e as regras de movimentação destas contas), comprovada pela existência de saldos activos (como é o caso, em 1998, da conta Valores recebidos por conta de outra TFP – 1.ª TFP de Oeiras);
- ♦ a existência e manutenção destes saldos, sem se conseguir obter a discriminação das operações que os constituem corresponde à manutenção de valores recebidos sem os afectar a receitas orçamentais ou a terceiros; cada operação deveria ser objecto de registo com um código específico que a identifique, bem como à respectiva afectação (operação posterior que teria o mesmo código).



8.2.4 – Recursos Próprios da Comissão das Comunidades Europeias

Nesta conta são registados todos os movimentos referentes às relações do Tesouro com a Comissão das Comunidades Europeias. Como conta de terceiros, reflecte por um lado, os valores atribuídos/transferidos por Portugal e que se destinam a financiar o Orçamento da União Europeia (movimentos a crédito), por outro, a utilização que a própria beneficiária faz desses valores (movimentos a débito).

As transferências de Portugal para a União Europeia destinam-se a financiar o seu orçamento, e são basicamente constituídas pelos recursos próprios comunitários, a saber:

- ◆ Recursos Próprios Tradicionais:
 - ◇ Direitos Aduaneiros;
 - ◇ Direitos Niveladores Agrícolas;
 - ◇ Quotização s/Açúcar e Isoglucose.
- ◆ Contribuição Financeira:
 - ◇ Recursos Próprios IVA;
 - ◇ Recurso Complementar PNB;
 - ◇ Compensação ao Reino Unido;
 - ◇ Reserva monetária FEOGA.

A utilização que a UE fez dos valores colocados à sua disposição sintetiza-se nos seguintes movimentos:

- ◆ transferência de valores para a rubrica "Contribuição CEE – FSE";
- ◆ transferência de valores para a rubrica "Contribuição CEE – FEOGA GARANTIA";
- ◆ transferência de valores por ordem da UE para contas exteriores à Tesouraria do Estado.

Os serviços competentes da DGT informam a UE, por fax, de todos os movimentos efectuados na sua conta. Esta informação reveste a forma de um extracto de conta corrente, mas na realidade, é elaborada de forma extra contabilística.

Pelo exposto devemos concluir que o conjunto dos movimentos reflectidos nas informações "extractos de c/c" enviados à UE, devem coincidir com os registos exarados no extracto de conta corrente contabilístico da conta da Comunidade junto da DGT.

Durante o ano de 1998 ocorreram na conta diversos movimentos dignos de relevo, e que se apresentam:



(em contos)

Movimentos ocorridos na Conta			
Saldo Inicial Credor	Mov. Débito	Mov. Crédito	Saldo Final Credor
8 536 082	223 861 146	234 180 850	18 855 786

Os valores inscritos a crédito da conta, a que correspondem os valores colocados à disposição da UE, dividem-se pelas seguintes rubricas:

Rubrica	Valor
Recursos Próprios Não Tradicionais	194 826 295 929\$00
Recursos Próprios Tradicionais	35 924 029 532\$00
Transferência p/ ordem da UE	3 430 000 000\$00
Cauções cobradas – Dec. 3717/ 83/ CECA	524 400\$00
Total	234 180 849 861\$00

Os valores inscritos a débito da conta, a que corresponde a utilização que a UE faz dos montantes colocados à sua disposição, dividem-se pelas seguintes rubricas:

Rubrica	Valor
Contribuição CEE – FSE	171 797 409\$00
Contribuição CEE – FEOGA GARANTIA	125 394 348 681\$00
Transferências para outras contas	98 295 000 000\$00
Total	223 861 146 090\$00

Na análise aos Fluxos Financeiros de Portugal para a União Europeia, foram observados os movimentos relacionados quer com os Recursos Próprios Tradicionais quer com os Recursos Próprios Não Tradicionais (Contribuição Financeira).

Em relação aos Recursos Próprios Tradicionais verificou-se que, pelo Cap. 70 – "Recursos Próprios Comunitários", Divisão 01 – "Recursos Próprios Tradicionais", e por diversas alíneas da classificação económica 04.04.01 – "Transferências Correntes/Exterior", indicadas no quadro abaixo, foram colocados à disposição da UE, os seguintes montantes:

Direitos Aduaneiros	27 315 930 705\$00
Direitos Niveladores Agrícolas	7 910 994 162\$00
Quotização s/Açúcar e Isoglucose	697 104 665\$00
Total	35 924 029 532\$00



Em relação aos Recursos Próprios Não Tradicionais, foi processada pelo Capítulo 70 – "Recursos Próprios Comunitários", Divisão 02 – "Contribuição Financeira", e por diversas alíneas da classificação económica 04.04.01 – "Transferências Correntes/Exterior".

As transferências realizadas durante o ano de 1998 foram efectuadas por duodécimos, não tendo sido, no entanto, estas transferências realizadas uniformemente em relação a todos os meses do ano e a todas as rubricas da Div. 02 – Contribuição Financeira.

Os pagamentos efectuados durante o ano de 1998 processaram-se de acordo com o indicado no quadro seguinte:

Cap.º 70 - Recursos Próprios Comunitários Div. 02 – Contribuição Financeira

Valor	Rec. Próprios IVA	Rec. Compl. PNB	Compensação Reino Unido	Res. Monetária FEOGA	Total
Janeiro/ Per. Complem.	^(a) 95 935 526 821\$00	^(a) 90 749 145 201\$00	^(a) 7 326 191 784\$00	^(a) 815 432 123\$00	194 826 295 929\$00
Valor. Orçam. n/Pagos	^(b) 1 876 702 860\$00	^(b) 933 259 863\$00	0	0	2 809 962 723\$00
Total	97 812 229 681\$00	91 682 405 064\$00	7 326 191 784\$00	815 432 123\$00	197 636 258 652\$00

^(a) Inclui pagamentos efectuados por operações de tesouraria, através da conta "0252002 – Antecipação de Receitas ao abrigo do D.L. 332/90", nos montantes de 31.899.842.919\$00, 26.162.559.950\$00, 2.436.056.536\$00 e 643.267.037\$00, respectivamente.

^(b) Valores dos ajustamentos referentes a IVA e PNB, período 1988-1997, e que, apesar de orçamentados, não foram pagos na data comunicada à UE.

Conforme nota (b), verificou-se que os pagamentos indicados não foram efectuados. Com efeito em 18 de Novembro de 1998 a Direcção Geral XIX da Comissão Europeia, informou os montantes (ajustamentos) a pagar por Portugal a título de PNB e IVA, período 1988-1997, distribuídos da seguinte forma:

Designação	Valor
Recursos Próprios – IVA	1 876 702 860\$00
Recurso Complementar – PNB	933 259 863\$00
Total	2 809 962 723\$00

Na mesma informação, a referida Direcção Geral indica que o valor dos ajustamentos em causa deveria ser inscrito na conta em nome da Comissão, aberta junto da DGT.

Em 2 de Dezembro de 1998 por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças foi autorizada a alteração orçamental necessária para processar o referido pagamento (Despacho n.º 2591/98 – SETF).

A Comunidade foi informada por fax, através do extracto de conta corrente extra contabilístico n.º 59/98 de 2 de Dezembro de 1998, de que este movimento havia sido relevado na sua conta junto da DGT.



Tribunal de Contas

Esta informação não correspondia à realidade, visto que, pelo extracto de conta corrente contabilístico da conta em análise, não se verificou que tal movimento tivesse efectivamente ocorrido, ou seja, o pagamento não tinha sido efectuado.

Efectivamente, o pagamento de 2.809.962.723\$00, correspondente a ajustamentos da contribuição financeira portuguesa para recursos próprios comunitários, relativos ao período de 1988 a 1997, para o qual tinha sido atribuída dotação suficiente na despesa orçamental de 1998, só veio a ser efectuado em Novembro de 1999, tendo contudo sido registado na contabilidade de 1998 como despesa orçamental financiada por passivos financeiros.

Esta situação foi verificada pelo extracto de conta corrente contabilístico, pelo Sistema de Informação Contabilística e pelo Balancete de Execução Orçamental referente a Dezembro de 1998, que não reflectiam aquele pagamento.

O deficiente controlo sobre a conta da UE junto da DGT, é também evidenciado ao efectuar-se um cruzamento sistemático entre o extracto de conta corrente contabilístico e o extracto extra contabilístico. Com efeito em relação a estes dois documentos, e pela comparação efectuada, observou-se o seguinte:

(em milhares de contos)

Documento	Saldo Inicial Credor(Jan/ 98)	Saldo Final Credor(Dez/ 98)
Extracto c/c extra contabilístico	8 814,2	19 198,5
Extracto de c/c contabilístico	8 536,1	18 855,8
Diferença	278,1	342,7

Verificou-se que durante o ano de 1998 a diferença existente entre os saldos dos dois documentos em análise aumentou. Parece pois poder concluir-se que não é efectuada uma conciliação efectiva dos extractos referidos, pelo que poderão estar valores registados num dos documentos não reflectidos no outro e vice-versa.

O Tribunal de Contas questiona assim a adequação dos documentos existentes à sua função, recomendado que os documentos de suporte para elaborar as informações transmitidas à UE sejam conferidos com os documentos de suporte da contabilidade, pois só assim a informação constante nos dois extractos (contabilístico e extra contabilístico) reflectirá de forma verdadeira e apropriada as relações existentes e estabelecidas entre a UE e o Tesouro.

Face à análise efectuada poderá afirmar-se que:

- ◆ existe um deficiente controlo sobre esta conta, comprovado pela comunicação ao destinatário (Comissão das Comunidades Europeias) da despesa referida no ponto anterior e através do extracto da sua conta à ordem no Banco Tesouro, do depósito do respectivo valor em Dezembro de 1998;
- ◆ a Direcção-Geral do Tesouro elabora, à margem dos registos contabilísticos, um extracto da referida conta à ordem que apresenta diferenças substanciais em relação ao respectivo extracto contabilístico. Durante o ano de 1998, a diferença entre o extracto de conta extra contabilístico e o extracto contabilístico não só se manteve como aumentou, passando de 278,1 para 342,7



milhares de contos. Esta situação revela a existência de valores registados num dos documentos não reflectidos no outro e vice versa, questionando-se portanto a adequação dos documentos existentes à sua função.

8.2.5 – Operações de regularização da escrita orçamental

A conta de Operações de regularização da escrita orçamental é, em regra, movimentada por operações de encerramento da Contabilidade do Tesouro, sendo regularizada pela compensação dessas operações, registadas no ano económico seguinte, que correspondem a:

- ◆ antecipação de reposições:
 - ◇ antecipação para o ano anterior, do registo da cobrança de reposições verificada no ano seguinte ao da realização das despesas orçamentais a repor, tornando possível o abate das despesas no mesmo ano em que foram indevida ou excessivamente efectuadas.
- ◆ transferência de saldos de receitas consignadas:
 - ◇ transferência, para o ano seguinte, das receitas orçamentais não utilizadas pelas entidades a que se encontram afectas, salvaguardando a sua futura utilização por essas mesmas entidades.

Das verificações efectuadas aos movimentos contabilísticos registados nesta conta, em 1998, constata-se que o saldo inicial, no montante de 27.881.829.030\$50, é composto de três parcelas:

- ◆ os saldos de anos anteriores ainda não regularizados, no montante de 168.745.887\$00 (credor);
- ◆ a transferência do saldo de receitas consignadas correspondente ao movimento de encerramento da Conta Geral do Estado do ano de 1997, no montante de 28.771.791.006\$50 (credor) que se divide da seguinte forma:
 - ◇ 15.011.217.295\$00: Outras Receitas de Capital;
 - ◇ 13.760.573.711\$50: Contas de Ordem.

A antecipação da contabilização de reposições correspondente ao movimento de encerramento da Conta Geral do Estado do ano de 1997, no montante de 1.058.707.863\$00 (devedor).

O quadro seguinte sintetiza os movimentos ocorridos nesta conta ao longo do ano de 1998, de acordo com os registos contabilísticos retirados da Contabilidade do Tesouro. Da observação do quadro é possível individualizar a natureza dos movimentos referidos anteriormente.



Descrição da conta em 1998	Débito		Crédito	
	Diário 4	Diário 5	Diário 90	Diário 4
Saldo Inicial			27 881 829 030\$50	
Antecipação de reposições (1997)				1 058 707 863\$00
Transf. receitas consignadas (1997)		28 771 791 006\$50		
Antecipação de reposições (1998)	1 420 531 551\$00			
Transf. receitas consignadas (1998)				26 229 096 503\$50
Total	1 420 531 551\$00	28 771 791 006\$50	27 881 829 030\$50	27 287 804 366\$50

◆ Retroação de reposições escrituradas na tabela da DGT.

Como resultado da execução orçamental de 1997, foram retroagidas reposições no montante de 1.058.707.863\$00, cuja regularização foi efectuada ao longo do ano de 1998 através dos movimentos escriturais solicitados pelas TFP.

Como resultado da execução orçamental de 1998, foram retroagidas a receita de diversas reposições que ascenderam a 1.420.531.551\$00, escrituradas como "entrada" em "Reposições abatidas nos pagamentos", reportada à data de 31 de Dezembro de 1998, por contrapartida da "saída" da conta de operações de tesouraria "Operações de Regularização da Escrita Orçamental", que corresponderá ao movimento inverso na contabilidade do ano de 1999, de abatimento na receita orçamental de "Reposições não abatidas nos pagamentos" e "entrada" na referida conta de operações de tesouraria.

Em relação ao ano anterior, o montante das reposições retrotraídas aumentou 361.823 contos (+34,17%).

◆ Transferência de saldos de receitas consignadas.

Pelo ciclo evolutivo das receitas consignadas na Receita Orçamental (RO) de 1998, verifica-se que as receitas consignadas por utilizar que, para efeitos de encerramento da CGE anterior, tinham sido transferidas da RO de 1997 para a conta em análise, foram desta conta transferidas para a RO de 1998 inscrita na tabela da DGT de acordo com a seguinte discriminação:

- ◇ outras receitas de capital relativas a saldos da gerência anterior na posse do Tesouro por receitas consignadas a serviços sem autonomia financeira (SSAF) no valor de 15.010.119.009\$00 (mais 107% do que no ano anterior);
- ◇ contas de ordem relativas a saldos da gerência anterior na posse do Tesouro por receitas consignadas a serviços com autonomia financeira (SCAF) no valor de 13.761.671.997\$50 (mais 10,8% do que no ano anterior).



Tribunal de Contas

Verifica-se a existência de uma diferença no montante 1.098.286\$00, classificados em 1997 como receita consignada a SSAF e transferidos em 1998 como receita consignada a um SCAF, a Escola Superior de Conservação e Restauro.

Em 1998, a cobrança de receitas consignadas continuou a ser registada nas tabelas das áreas relativas aos serviços que arrecadaram essas receitas.

- ◆ No âmbito das operações de encerramento da CGE de 1998 foram transferidos 26,2 milhões de contos para a conta de "Operações de Regularização de Escrita Orçamental", provenientes do abate à RO inscrita na tabela da DGT:
 - ◇ de receitas correntes e de capital consignadas a SSAF, no valor de 9.521.936.456\$00;
 - ◇ de contas de ordem por receitas consignadas a SCAF, no valor de 16.707.160.047\$50 (mais do que os saldos transitados de 1997 para 1998), destacando-se os saldos da Junta Autónoma de Estradas (no valor de 3,2 milhões de contos), do Fundo de Turismo (no valor de 2,3 milhões de contos) e do Instituto Nacional de Emergência Médica (8 milhões de contos).

Na CGE de 1997, apenas 47,8% dos 28,8 milhões de contos transferidos para "Operações de Regularização da Escrita Orçamental" foram provenientes do capítulo de "Contas de Ordem", tendo as restantes importâncias sido transferidas das receitas consignadas a SSAF que foram previamente escrituradas como receitas do Estado. Na CGE de 1998, a tendência inverteu-se, ou seja, 63,6% dos 26,2 milhões de contos transferidos para a conta em análise foram provenientes do capítulo de "Contas de Ordem".

A evolução da conta desde 1994 é a constante do quadro seguinte,

Ano	Saldo Inicial	Débitos	Créditos	Saldo Final
1994	16 810 742 572\$50	17 933 307 578\$70	13 878 333 883\$50	12 755 768 877\$30
1995	12 755 768 877\$30	14 972 346 601\$50	20 797 812 744\$40	18 581 235 020\$20
1996	18 581 235 020\$20	21 078 769 011\$40	21 984 698 007\$90	19 487 164 016\$70
1997	19 487 164 016\$70	21 864 471 926\$20	30 259 139 940\$00	27 881 829 030\$50
1998	27 881 829 030\$50	30 192 322 557\$50	27 287 804 366\$50	24 977 310 839\$50

constatando-se a existência, sempre de saldos credores de alguma dimensão, saldos estes que têm vindo a aumentar, com exceção para 1998. Esta tendência de crescimento deve-se em grande parte às transferências dos saldos de receitas consignadas, como se constata pelo quadro a seguir:



Anos	Retroacção de reposições	Transferência dos Saldos de Receitas Consignadas
1994	1 193 185 222\$50	13 008 029 010\$20
1995	1 171 681 520\$00	19 604 043 225\$90
1996	1 487 343 333\$50	20 805 194 577\$20
1997	1 058 707 863\$00	28 771 791 006\$50
1998	1 420 531 551\$00	26 229 096 503\$50

Dada a natureza dos movimentos enunciados para esta conta, movimentos que se compensam de ano para ano, esta deveria encontrar-se saldada a cada momento, ou pelo menos os valores constantes do saldo deveriam ser reconhecidos e regularizados anualmente, evitando a retenção em operações de tesouraria de saldos decorrentes da execução orçamental.

Este facto não se verifica uma vez que existem valores provenientes de 1994 que ainda não foram regularizados.

Das verificações efectuadas aos extractos de conta retiram-se algumas conclusões:

- ◆ em 1994, os valores registados a débito totalizaram 106.472.844\$50 e os valores registados a crédito atingiram 16.740.122.356\$20, dos quais 1.749.372\$00 são provenientes do Diário 13, 126.566\$00 são provenientes do Diário 71 (actual Diário 4) e 16.738.246.418\$20 constam do Diário 5 (sendo grande parte da transferência das receitas consignadas, transitadas do saldo final de 1993); como tal, manteve-se em saldo o montante de 177.093.060\$80;
- ◆ em 1995 foram estornados os valores de 813.183.312\$80 e (-) 49.351.284\$00, a crédito, que são compensados pela diferença que existe entre as receitas consignadas transitadas de 1994 e as regularizadas em 1995;
- ◆ em 1996 o saldo que permanece na conta atinge os 169.312.772\$80, reduzido para 168.745.887\$00 em 1997 (pelo débito do valor de 569.486\$00 do saldo de Contas de Ordem), saldo que se mantém em 1998.

Esta situação revela a deficiência do circuito de informação entre a DGT e a DGO e a necessidade de proceder à regularização do saldo. De facto, os lançamentos de abertura das contas no sistema de contabilização iniciado em 1994 são suportados pelos valores atribuídos a cada conta na CGE. Esta situação implica que muitas contas apresentem saldos que 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 assegura informação contabilística elaborada em conformidade com os 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.

Devido à insuficiência do controlo efectuado sobre a movimentação da conta, o valor correspondente a operações a regularizar (não compensadas no ano seguinte ao do respectivo registo) tem permanecido no respectivo saldo, atingindo, no final do ano, o montante de 168.745.887\$00.

Instada a pronunciar-se sobre estes aspectos a DGO teceu os seguintes comentários:



“A questão dos “verdadeiros” saldos desta conta, como já tem sido informado por esta Direcção-Geral, prende-se, designadamente, com valores afectos a organismos extintos ou que mudaram de estatuto, sendo a legislação que operou tais alterações omissa quanto ao destino a dar aos mesmos”.

A solução, em nosso entender, para estas situações passa por um levantamento das mesmas, sendo que, as relativas ao passado mais recente, estão devidamente identificadas e quantificadas e pela conversão desses valores em receita efectiva do Estado, após decisão superior nesse sentido”.

O Tribunal de Contas reitera o que sobre o assunto referiu, recomendando mais uma vez que se proceda à regularização do respectivo saldo.

8.2.6. – Operações de amoedação

A conta de operações de amoedação foi criada com vista ao registo do valor facial da moeda, posta em circulação (operações a crédito) e do valor facial dessa mesma moeda, retirada de circulação (operações a débito), devendo o saldo passivo evidenciar o valor em circulação, da moeda metálica com curso legal; o aumento das disponibilidades resultante da emissão de moeda tem como contrapartida uma dívida do Tesouro aos detentores da moeda em circulação.

Neste âmbito, as operações a crédito da conta não devem ser utilizadas como receitas de amoedação porque se destinam a suportar a saída da moeda em circulação, pelo que os custos de produção da moeda (custos de amoedação) imputados ao Estado devem ser pagos por despesa orçamental.

Em 1994, o valor do lançamento de abertura da conta em análise, na Contabilidade do Tesouro, correspondeu ao do saldo final registado na CGE do exercício de 1993.

O pressuposto de que os saldos passivos deveriam representar o valor da moeda em circulação não se verifica devido às saídas da conta (operações a débito) por imputação de custos de amoedação, afectação do diferencial entre valor facial e custos de produção de moeda comemorativa e transferência para receita orçamental (como lucros de amoedação) de 15 milhões de contos, no âmbito do orçamento suplementar para 1995.

Ano	Saldo Inicial	Débitos	Créditos	Saldo Final
1994	30 681 601 652\$80	847 399 000\$00	1 679 864 600\$00	31 514 067 252\$80
1995	31 514 067 252\$80	15 770 700 000\$00	1 839 323 000\$00	17 582 690 252\$80
1996	17 582 690 252\$80	830 725 000\$00	2 480 781 000\$00	19 232 746 252\$80
1997	19 232 746 252\$80	751 000 000\$00	4 145 320 000\$20	22 627 066 253\$00
1998	22 627 066 253\$00	5 351 064 713\$00	10 249 385 000\$00	27 525 386 540\$00

O progressivo desfasamento entre o saldo passivo desta conta e o valor da moeda emitida pelo Estado, não retirada de circulação, constante dos Relatórios do Banco de Portugal, pode ser observado através do quadro seguinte.



Em 31/12 do Ano de	Operações de Amoeção (CT)	Moeda emitida e não retirada (BP)	Divergência
1993	30 681 601 652\$80	41 711 313 026\$00	11 029 711 373\$20
1994	31 514 067 252\$80	44 450 591 501\$00	12 936 524 248\$20
1995	17 582 690 252\$80	46 269 214 501\$00	28 686 524 248\$20
1996	19 232 746 252\$80	48 739 270 501\$00	29 506 524 248\$20
1997	22 627 066 253\$00	52 884 590 501\$00	30 257 524 248\$00
1998	27 525 386 540\$00	61 773 304 601\$00	34 247 918 061\$00

Deve ainda referir-se que, segundo o Relatório do BP relativo a 1998, terá sido emitida moeda com valor facial correspondente a 10.258.025 contos, superior em 8.640 contos ao creditado na conta de operações de amoeção, e foi retirada de circulação moeda no valor de 1.369.310,9 contos, sem que esse valor tenha sido debitado na conta de operações de amoeção.

A movimentação registada nesta conta em 1998 é a que consta no quadro a seguir:

Descritivo dos dados em 1998	Débito	CRÉDITO
Saldo Inicial		22 627 066 253\$00
Encerramento da CGE	559 700 000\$00	
Imputação de custos de amoeção	3 811 864 713\$00	
Depósito do valor facial da moeda emitida		10 249 385 000\$00
Pagamento do diferencial a diversas entidades	979 500 000\$00	
Total	5 351 064 713\$00	32 876 451 253\$00

O controlo exercido pela DGT, sobre a movimentação desta conta, tem de ser considerado insuficiente e inadequado, devido às deficiências detectadas nos movimentos e nos procedimentos excederem o que seria admissível para considerar o sistema de contabilização fiável, uma vez que:

- ◆ não foi possível apresentar a discriminação do saldo passivo da conta por operação específica de amoeção, de modo a avaliar a regularidade das componentes desse saldo, a determinar o respectivo período de retenção nesta conta e a permitir a regularização das situações que se revelassem irregulares, nomeadamente as de moeda em circulação com o saldo da conta inferior ao valor facial e/ou moeda retirada de circulação com o saldo da conta não nulo;
- ◆ parte dos registos, designadamente os lançados a débito da conta, não correspondiam ou podiam não corresponder a operações mas a conjuntos de operações, impedindo a conciliação entre a moeda posta em circulação e a moeda retirada de circulação ou a moeda para a qual foi alienado parte ou a totalidade do valor facial previamente recebido para pagamento de custos de produção ou afectação do diferencial entre valor facial e o respectivo custo de produção a entidades específicas; esta deficiência é consequência das operações registadas não se encontrarem identificadas por um código específico de operação;



- ◆ no final de 1998, o valor do saldo desta conta era de 27,5 milhões de contos, quando o valor da moeda corrente (divisionária e de troco) e comemorativa emitida pelo Estado e não retirada de circulação, segundo o Relatório do Banco de Portugal, totalizava 61,8 milhões de contos;
- ◆ apesar desta insuficiência no saldo da conta, não foi registada qualquer operação a débito pela saída de circulação, de moeda corrente no valor de 1.369.310.900\$00, que se verificou em 1998, segundo o Banco de Portugal;
- ◆ a movimentação efectuada nesta conta tem contrariado a respectiva finalidade, pela utilização do valor facial da moeda em circulação para suportar a maior parte dos custos de amoedação facturados pela Imprensa Nacional – Casa da Moeda ao Ministério das Finanças (Direcção-Geral do Tesouro) durante 1998 e para, conforme prevê o artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 293/86, afectar o diferencial entre o valor facial e os custos de produção de moedas comemorativas, a entidades ou fins específicos relacionados com o motivo das respectivas emissões;
- ◆ durante 1998 foram facturados custos de amoedação no valor de 5.161.864.713\$00. Apesar destes custos constituírem, na sua totalidade, despesa orçamental do Estado, verificou-se que 3.811.864.713\$00 foram abatidos à despesa, através de guias de reposição. Este procedimento, autorizado por despacho do Ministro das Finanças, de 19 de Março de 1998, foi indevido por ter sido utilizado para suportar encargos do Estado pela conta de operações de amoedação, tendo como consequência, a desorçamentação da referida verba;
- ◆ durante 1998, a afectação do diferencial entre o valor facial e os custos de amoedação das moedas comemorativas postas em circulação consistiu no pagamento de 979,5 milhares de contos às respectivas entidades beneficiárias por saída directa desta conta e no pagamento de 559,7 milhares de contos por despesa orçamental para a qual foi consignada receita orçamental (lucros de amoedação) cujo valor foi transferido desta conta; estas operações, apesar de legalmente previstas contrariaram a finalidade da conta em análise e, no caso dos pagamentos sem expressão orçamental, traduziram-se ainda pela desorçamentação dos valores pagos.

Face às situações descritas, o Tribunal recomenda:

- ◆ a reintegração, por via orçamental, do valor em falta no saldo passivo desta conta para o tornar equivalente ao valor facial da moeda metálica com curso legal que se encontre em circulação;
- ◆ a não utilização de procedimentos contrários à finalidade da conta ou que tenham como consequência a desorçamentação de verbas.

8.2.7 – Títulos de anulação pagos nos termos do Decreto-Lei n.º 19 968, de 20 de Junho de 1931

A análise desta conta teve como objectivo essencial avaliar o sistema de controlo exercido pela DGT sobre o saldo da mesma, uma vez que, por motivo do Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto, a devolução de receita, indevidamente e/ou cobrada em excesso, passou a fazer-se por reembolsos, processando-se estes por abate às receitas, pese embora a posição que tem vindo a ser defendida pelo Tribunal de Contas em sede de Parecer sobre a CGE, de que este procedimento contraria o preceituado na Lei n.º 6/91, quanto ao princípio do Orçamento bruto e da universalidade.



Tribunal de Contas

Ao pronunciar-se sobre este ponto, no âmbito do exercício do contraditório, a DGO reafirma a posição que tem vindo a depreender desde há alguns anos:

“Pelos razões expostas em comentários a sucessivos Projectos de Pareceres de Contas do Estado anteriores, esta Direcção-Geral não partilha da opinião desse Tribunal, segundo a qual a devolução de receita, indevidamente e/ou cobrada em excesso, por reembolso (abate às receitas) contraria o preceituado na Lei n.º 6/91, por violação ao princípio do Orçamento bruto”.

O saldo activo da conta desdobra-se em restituição de rendimentos da responsabilidade do Estado, ainda não regularizada por despesa orçamental e em entregas efectuadas por diversas entidades, respeitantes aos pagamentos da sua responsabilidade, ainda não regularizados por estas.

Não havendo desde 1994 emissão de títulos de anulação, não se vislumbra razão para que o saldo activo com que a conta encerrou em 1993, cerca de 2,2 milhões de contos, não tenha sido já regularizado totalmente.

Constata-se porém que aquele valor transitou em saldo na CGE de 1993, tendo dado origem ao seu registo no sistema contabilístico adoptado pela DGT a partir de 1994.

Deste modo, o saldo de abertura na Contabilidade do Tesouro em 1994, conforme quadro infra, era de 2.330.869.213\$80, dos quais apenas cerca de 4% regularizados, por abate à receita, durante o biénio de 1994/1995, não se registando, também como já foi referido, qualquer movimento de 1996 a 1998, à excepção de um acerto de \$20 efectuado em 1997, conforme quadro seguinte:

Ano	Saldo Inicial	Débitos	Créditos	Saldo Final
1994	2 330 869 213\$80		89 134 512\$00	2 241 734 701\$80
1995	2 241 734 701\$80		6 586 358\$00	2 235 148 343\$80
1996	2 235 148 343\$80			2 235 148 343\$80
1997	2 235 148 343\$80	\$20		2 235 148 344\$00
1998	2 235 148 344\$00			2 235 148 344\$00

Os serviços do Tribunal de Contas procederam à verificação cuja análise teve por base as regularizações ocorridas nesta conta. Constatou-se que entre Janeiro de 1989 e Dezembro de 1993 foram regularizados, por abate à receita, cerca de 37,3 milhões de contos, conforme se ilustra no quadro seguinte; conclui-se pela análise dos documentos disponibilizados, tratarem-se de regularizações feitas relativamente a receita do Estado, mantendo-se por regularizar um saldo de cerca de 876,2 mil contos:

Período	Títulos emitidos e pagos	Títulos regularizados por abatimento à receita	Diferença
Março/90-Dez/91	16 448 640 934\$00	16 384 313 022\$00	
Jan/89-Fev/90	11 990 068 374\$00	14 398 340 263\$00	
Jan-Dez/92	6 207 105 223\$80		
Jan-Dez/93	3 509 901 268\$90	6 496 874 916\$20	
Total	38 155 715 800\$70	37 279 528 201\$20	876 187 599\$50



Refira-se que esta questão tinha já sido abordada no Parecer do Tribunal sobre a CGE de 1993, a propósito das Operações de Encerramento da CGE.

Os valores então apresentados, discriminados por classificação económica, estão em consonância com os agora apurados, não tendo havido desde então qualquer evolução quanto à regularização do valor em falta, a não ser a elaboração de algumas propostas a que adiante se aludirá.

De salientar que até final de 1993 os títulos de anulação emitidos e pagos eram regularizados por meio de estorno das cobranças das receitas respectivas. Contudo, e dadas as alterações verificadas pelo regime fiscal português a partir de 1989, as cobranças de determinados impostos deixaram de cobrir o valor dos títulos de anulação emitidos e pagos, pelo que foram equacionadas, em Janeiro de 1995, pela então Direcção-Geral da Contabilidade Pública (DGCP) três alternativas de regularização do montante de 876.187.599\$50, a saber:

- ◆ por estorno das cobranças efectuadas em cada ano para a entrada na conta em análise;
- ◆ por despesa orçamental, eventualmente, através do processo de restituição;
- ◆ por abatimento à receita ainda que não exista cobrança, em conformidade com o novo Regime de Administração Financeira do Estado.

Esta última alternativa mereceu concordância do Secretário de Estado do Orçamento, em despacho de 19 de Janeiro de 1995. Sobre o mesmo assunto a DGCI considerou não haver quaisquer procedimentos a desencadear por parte dos seus serviços, remetendo para a então DGCP a realização dos movimentos escriturais propostos. Também a DGT concordou com esta via de regularização, de acordo com a informação de 7 de Fevereiro de 1995, da DST/DOP.

Porém, constatou-se não ter havido outras regularizações que não as apresentadas no quadro seguinte, ocorridas em 1994 e 1995 e que respeitam a receitas autárquicas, mantendo a conta em análise um saldo por regularizar de 2.235.148.344\$00, onde se presume estar incluído o montante de 876.187.599\$50.

Natureza da receita	Valores globais
Sisa	55 602 881\$00
Imposto s/Veículos	18 898 179\$00
Contribuição Predial	15 704 989\$00
Impostos Directos	4 267 489\$00
Imposto s/Turismo	113 078\$00
RAM	44 325\$00
TOTAL	95 720 870\$00

Além da falta de coordenação e de articulação entre as DGT, DGO e DGCI patente, o Tribunal considera poder ainda concluir-se que:



- ◆ à semelhança do que acontece com outras contas, a DGT embora responsável pela contabilização e controlo das operações de tesouraria, de acordo com o artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto (revogado em 1999 pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, mas em que mantém a mesma responsabilidade) não exerce qualquer controlo sobre as mesmas ou se exerce, ele é deficiente, já que até ao encerramento da Contabilidade do Tesouro de 1998, não tinha procedido à reconstituição do valor do saldo que permanece, desde 1995 em 2.235.148.344\$00 (houve um arredondamento de \$20 em 1997), imputando à DGO responsabilidades quanto às diligências a tomar no sentido da regularização do mesmo;
- ◆ existem valores pagos pelas TFP, respeitantes a responsabilidades do Estado, no montante de 876.187.599\$50 que não foram regularizadas por despesa orçamental, não fazendo reflectir nesta custos efectivos do Estado, com as naturais consequências negativas em termos de falta de transparência e de controlo;
- ◆ existem valores pagos pelas TFP, respeitantes a responsabilidades de outras entidades, no montante de 1.358.960.745\$00 que ainda não terão efectuado a respectiva restituição;
- ◆ tendo em conta o enquadramento legal por que se regem as operações de tesouraria, verifica-se que não foi respeitado o princípio da regularização das operações no ano económico em que tiveram lugar, em desconformidade com a premissa defendida de uma gestão de tesouraria sustentada num sistema realista e flexível.

Sobre a questão da regularização do saldo desta conta e as posições defendidas pelas DGCI e DGT, a DGO refere o seguinte, quando instada a pronunciar-se:

“Quanto à questão concreta dos títulos de anulação pagos em conta de receitas orçamentais indevidamente cobradas, no montante de 876.187.599\$00, e ainda não regularizados, esta Direcção-Geral não partilha, como se afigura evidente e nos termos da legislação em vigor, da opinião da Direcção-Geral dos Impostos quando considera não haver, para a sua regularização, quaisquer procedimentos a desencadear por parte dos seus Serviços, remetendo para a Direcção-Geral do Orçamento os movimentos escriturais, que em tempos foram propostos, como forma de ultrapassar o problema. Afigura-se-nos, claro que, se superiormente for determinado dar execussão à regularização, por abate à receita, deverão ser as Repartições de Finanças que pagaram e contabilizaram os títulos de anulação, a desencadear e a escriturar as restituições, se a legislação que as regula for para cumprir”.

“Simultaneamente, discorda-se, também, da opinião da Direcção-Geral do Tesouro, quando é referido que esta entidade imputa à Direcção-Geral do Orçamento responsabilidades quanto às diligências a tomar no sentido de regularização do valor que permanece em saldo, quando na verdade apenas 39%, respeita a receita orçamental e só aquela entidade tem conhecimento desta, por classificação económica”.

“Afigura-se-nos que, se efectivamente a Direcção-Geral do Tesouro pretende regularizar os títulos de anulação (operações de tesouraria) pagos em conta de receitas orçamentais indevidamente arrecadadas, devê-lo-à transmitir a esta Direcção-Geral, quantificando o seu montante por natureza económica de receita, por forma a que possamos, face ao montante envolvido, apresentar o assunto superiormente para decisão”.

O Tribunal de Contas não pode deixar de reafirmar o que atrás referiu quanto à descoordenação e falta de diálogo institucional das três direcções-gerais envolvidas no assunto em questão, considerando que cabe à DGT, enquanto entidade responsável pela contabilização e controlo das operações de tesouraria, desencadear o processo conducente à regularização do saldo.



8.2.8 – Antecipação de Receitas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 332/90

Esta conta foi criada na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 332/90, de 29 de Outubro, e tem como finalidade a antecipação de "*receitas que o Estado espera cobrar durante o ano económico e que se encontrem devidamente previstas, assegurando a gestão da tesouraria de modo a permitir a satisfação oportuna dos encargos orçamentais*".

O n.º 1 do artigo 7.º do mesmo diploma determina que "*as operações de tesouraria referidas na alínea a) do artigo 2.º deverão ser regularizadas no ano económico em que tiverem lugar, por via orçamental*" enquanto o respectivo n.º 2 estabelece que a "*regularização, no caso das operações activas, far-se-á por conta de dotações orçamentais*".

Muito embora o Tribunal de Contas mantenha a posição defendida em anteriores Pareceres, segundo a qual a realização de operações activas não corresponde à finalidade consagrada na alínea a) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 332/90, a análise das operações efectuadas nesta conta teve como objectivo a avaliação não apenas da legalidade das mesmas, mas da adequação da respectiva documentação de suporte aos registos efectuados e do controlo exercido pela DGT sobre a movimentação da conta.

Através da análise aos registos ocorridos na conta durante o ano de 1998, veio a verificar-se que a mesma foi utilizada para antecipar a utilização de fundos no valor de 90.557.029.439\$00 através de operações activas correspondentes a:

- ◆ saídas de fundos da tesouraria do Estado (32,5% do total) efectuadas pela Caixa:
 - ◇ em moeda nacional através da conta do Tesouro no Banco de Portugal (28,6%);
 - ◇ em moeda estrangeira através de contas bancárias do Tesouro em divisas (3,9%);
- ◆ transferências escriturais para a conta de terceiros afecta aos recursos próprios da Comissão das Comunidades Europeias (67,5% do total).

Note-se que estes últimos movimentos, descritos como escriturais na Contabilidade do Tesouro por não envolverem movimentação de fundos na tesouraria do Estado, correspondem igualmente a transferência de disponibilidades para a conta à ordem da Comissão das Comunidades Europeias.

As operações activas vieram a ser regularizadas através de:

- ◆ transferência escritural do valor da despesa orçamental cuja utilização tinha sido antecipada
 - ◇ directamente para a conta em análise (71,9% do total);
 - ◇ indirectamente para a conta em análise, através da intermediação da conta de terceiros afecta ao Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) para satisfação dos encargos da dívida pública (27,9%).
- ◆ e, de forma residual, por entradas de fundos na conta à ordem do Tesouro no Banco de Portugal (0,2%) entregues:
 - ◇ em 12 de Outubro de 1998, pelo Governo da Região Autónoma da Madeira, para compensar o pagamento de 133.058.701\$00, efectuado em 15 de Janeiro do mesmo ano, relativo a juros de um empréstimo que fora inicialmente previsto vir a ser assumido pelo Governo da República no âmbito do disposto no artigo 11.º da Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro



(Lei do Orçamento do Estado para 1998), mas que não veio a constar do Acordo celebrado em 19 de Outubro de 1998 para aplicação da referida disposição;

- ◇ em 4 de Novembro de 1998, pelo Estado Maior General das Forças Armadas, para compensar o pagamento de 18.372.253\$00, em 10 de Junho de 1998, no âmbito do plano de apoio aos portugueses residentes na República da Guiné-Bissau, devido ao conflito militar iniciado naquele país.

Verificou-se ainda que só foi efectivamente utilizada, por antecipação, 85% da despesa orçamental que veio a ser processada na rubrica de acções diplomáticas extraordinárias a cargo do Ministério dos Negócios Estrangeiros para prestação de ajuda humanitária aos cidadãos portugueses na República da Guiné-Bissau, devido ao conflito militar já referido.

A verba que não foi utilizada em 1998, no montante de 3.175.353\$00, deveria ter sido objecto de reposição, mas a DGT optou por registar integralmente o valor da referida despesa na conta em análise e manter o referido saldo não utilizado (não antecipado), infringindo o disposto no n.º 1 do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 332/90 e o princípio da especialização dos exercícios, consagrado na Lei n.º 6/91 e na Constituição da República Portuguesa.

Apresenta-se de seguida a distribuição dos valores antecipados através de operações activas lançadas na conta, por destinatários ou finalidades das antecipações, bem como os resultados da análise levada a cabo junto da Direcção-Geral do Tesouro:

Destinatários/Finalidades	Montantes
Contribuição financeira para a União Europeia	61.141.726.442\$00
Regiões Autónomas da Madeira e Açores	25.399.325.947\$00
Direcção-Geral do Tesouro	18.372.253\$00
Ministério dos Negócios Estrangeiros	17.604.797\$00
Junta Autónoma das Estradas	4.000.000.000\$00
Total	90.577.029.439\$00

8.2.8.1 – Contribuição financeira para a União Europeia

◆ Primeira antecipação

De acordo com informação prestada pela Comissão das Comunidades Europeias em 18 de Dezembro de 1997, deveria ser transferida em 2 de Janeiro de 1998 e para a conta de que era titular no Tesouro, a importância de 44.330.887.421\$00, respeitante à contribuição financeira nacional para o Orçamento comunitário de 1998, constituída pelos três duodécimos iniciais da comparticipação prevista para "Recursos Próprios IVA" e "Compensação ao Reino Unido" e pelos primeiros dois duodécimos e meio da comparticipação prevista para "Recurso Complementar PNB".

Por não ser possível processar a despesa via SIC, nos primeiros dias de Janeiro de 1998, foi proposto efectuar aquele pagamento pela conta de "Antecipação de Receitas", procedimento autorizado por despacho da Directora-Geral do Tesouro em 31 de Dezembro de 1997.



O valor em questão foi transferido, mediante operação escritural, para a conta de operações de tesouraria "Comissão das Comunidades Europeias – Recursos Próprios".

A regularização orçamental foi efectuada em 31 de Janeiro de 1998 através do processamento das despesas indicadas no quadro seguinte e realizadas por conta das dotações inscritas no Orçamento do Ministério das Finanças como relativas, por classificação económica, à rubrica 04.04.01 "Transferências Correntes – Exterior – Contribuições para a UE" da Divisão 02 "Contribuição Financeira" do Capítulo 70 "Recursos Próprios Comunitários":

04.04.01-A	Recursos Próprios IVA	23.905.215.684\$00
04.04.01-B	Recurso Complementar PNB	18.600.131.183\$00
04.04.01-C	Compensação ao Reino Unido	1.825.540.554\$00
		44.330.887.421\$00

◆ Segunda antecipação

Na sequência de informação prestada pela CCE em 10 de Julho de 1998, deveria ser depositada no terceiro dia do mês seguinte na conta de que é titular no Tesouro, a importância de 643.267.037\$00 relativa a contribuição financeira para o orçamento comunitário constituída pela comparticipação portuguesa relativa à Reserva Monetária do FEOGA.

Dada a inexistência, no Orçamento do Estado para 1998, de dotação específica para suportar o pagamento em causa, foi proposta uma alteração orçamental pela DGT, que consistia na transferência de 643.268 contos da rubrica afectada ao Recurso Complementar PNB para inscrever a necessária dotação na rubrica "Reserva Monetária FEOGA", dos mesmos Capítulo e Divisão, mas com a classificação económica 04.04.01-D.

Por despacho de 3 de Agosto de 1998, o Ministro das Finanças deu o seu acordo à proposta referida, tendo o valor em questão sido transferido, mediante operação escritural, para a conta relativa aos Recursos Próprios da CCE, o que correspondeu a um depósito na conta à ordem da CCE; a regularização orçamental desta antecipação veio a ser efectuada em 30 de Setembro de 1998, através do processamento da despesa por conta da dotação inscrita nos termos previamente definidos.

◆ Terceira antecipação

De acordo com informação prestada pela DGT, deveria ser efectuado no primeiro dia útil de Dezembro de 1998, o pagamento da importância de 16.167.571.984\$00, respeitante à contribuição financeira para o orçamento comunitário constituída pelo último duodécimo da comparticipação portuguesa relativa a Recursos Próprios IVA, Recurso Complementar PNB e Compensação ao Reino Unido; atendendo a que os valores disponíveis nas dotações orçamentais da primeira e da terceira rubricas eram insuficientes para suportar as verbas a pagar, foram propostas duas alterações orçamentais, traduzidas pela transferência de 1.195.086 contos da segunda para a primeira e pelo reforço de 667.107 contos para a primeira e 129.092 contos para a terceira, totalizando 796.199 contos; tendo a primeira das alterações propostas sido autorizada por despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças em 12 de Novembro de 1998.

Para além dos pagamentos relativos à contribuição financeira para o orçamento comunitário previsto para 1998, a CCE comunicou ainda à DGT, em 18.11.98,



ajustamentos à contribuição financeira portuguesa relativa ao período de 1988 a 1997 que resultavam no pagamento de mais 2.809.962.723\$00, dos quais, 1.876.702.860\$00 referentes a Recursos Próprios IVA (66,8% do total) e 933.259.863\$00 referentes a Recurso Complementar PNB.

Para ser possível realizar estas últimas despesas, foi reformulada a proposta de reforço das dotações para 2.543.809,9 contos (Recursos Próprios IVA), 933.260 contos (Recurso Complementar PNB) e 129.092 contos (Compensação ao Reino Unido) tendo ainda sido proposta a utilização da conta de antecipação de receitas para o respectivo pagamento, a efectuar em 2 de Dezembro de 1998, dada a impossibilidade de o processar por via orçamental, até essa data.

No dia previsto para o pagamento foi aprovada, pela Assembleia da República, uma alteração orçamental com o reforço da contribuição financeira portuguesa para a União Europeia em 3.606.161 contos.

Este facto, apesar de não permitir a realização da respectiva despesa em tempo útil, tornava possível o pagamento através desta conta, procedimento que foi autorizado, pelo despacho do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças n.º 2591/98, em 16 de Dezembro, catorze dias após ter sido registada a transferência, mediante operação escritural, de 16.167.569.984\$00 para a conta dos Recursos Próprios da CCE.

A regularização orçamental foi efectuada em 31 de Dezembro de 1998, através do processamento das despesas indicadas no quadro seguinte e realizadas por conta das dotações inscritas nos termos previamente definidos.

04.04.01-A	Recursos Próprios IVA	7.994.627.235\$00
04.04.01-B	Recurso Complementar PNB	7.562.428.767\$00
04.04.01-C	Compensação ao Reino Unido	610.515.982\$00
		16.167.571.984\$00

Sobre esta "antecipação" devem ainda ser apontados os seguintes factos:

- o valor antecipado correspondeu ao último duodécimo da contribuição financeira portuguesa prevista no orçamento comunitário para 1998, quando a autorização que expressamente o fundamenta só foi posteriormente concedida e "nos termos exactos" da proposta efectuada para esse efeito, não se referindo nesta o valor efectivamente antecipado mas o pagamento de "ajustamentos da contribuição financeira portuguesa de anos transactos";
- a transferência para a conta da CCE, correspondente aos "ajustamentos", no valor de 2.809.962.723\$00 só foi efectuada em finais de 1999, por contrapartida do processamento da despesa resultante do reforço da dotação orçamental aprovada em 2 de Dezembro de 1998; esta operação foi integrada na Contabilidade do Tesouro e na Conta Geral do Estado relativas a 1998, tendo o défice orçamental daí resultante sido financiado pelo produto de empréstimos afectos ao chamado período complementar desse ano;
- uma vez que o valor antecipado foi, por lapso, inferior em 2.000\$00 ao valor das despesas cujo pagamento se destinava a antecipar, foi necessário efectuar a devida regularização, de acordo com a autorização concedida por despacho do Subdirector-



Geral do Tesouro em 20 de Abril de 1999, através do lançamento daquele valor na conta da CCE como proveniente da conta de "Antecipação de Receitas".

8.2.8.2 – Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira

Na Lei n.º 127-B/97, de 20 de Dezembro (Orçamento do Estado para 1998), foi excluído o preceito através do qual se assegurara, nas Leis Orçamentais de anos anteriores, a comparticipação, até 50%, nos encargos relativos ao pagamento de juros das Dívidas das Regiões Autónomas.

O Instituto de Gestão do Crédito Público veio solicitar, em 6 de Janeiro de 1998, uma decisão sobre a aplicação prática desta disposição porque estando nela apenas prevista a amortização ou assunção de dívidas públicas regionais por acordo com cada um dos governos regionais e não se encontrando ainda tais acordos formalizados, uma das dívidas passíveis de assunção pelo Governo da República vencia juros quatro dias depois, colocando-se a questão sobre quem deveria pagar esses juros; para efeito da tomada dessa decisão, o IGCP propôs:

- ◆ determinação efectiva das dívidas a assumir pelo Estado, com base no conjunto das dívidas regionais previamente seleccionadas para o efeito no decurso dos trabalhos preparatórios do Orçamento para 1998;
- ◆ assunção pelo Estado, a partir de 1 de Janeiro de 1998, de todos os encargos das dívidas regionais por si assumidas;
- ◆ formalização de acordos com os governos regionais para confirmação das dívidas e respectivos encargos assumidos pelo Estado, em cumprimento do disposto no artigo 11º da Lei Orçamental;
- ◆ autorização para pagamento, por adiantamento de tesouraria, dos encargos decorrentes das dívidas a assumir, até à concretização dos referidos acordos.

Apesar do pagamento, por adiantamento de tesouraria, dos encargos decorrentes das dívidas a assumir só ter sido autorizado até à concretização dos acordos com as Regiões Autónomas, não foram apresentados pela DGT quaisquer elementos acerca da celebração desses acordos.

Os adiantamentos efectuados durante 1998, para pagamento de encargos decorrentes de dívidas das Regiões Autónomas, vieram a totalizar o montante de 25.399.325.947\$00, e em função da informação disponível, conclui-se que esses pagamentos apenas se encontravam autorizados até à concretização de acordos para assunção, pela República Portuguesa, de dívida pública das Regiões Autónomas, nos termos definidos pela Lei Orçamental.

O desconhecimento da celebração dos referidos acordos não deveria ter sido fundamento suficiente para efectuar os referidos pagamentos. Este facto é revelador da falta de controlo existente neste tipo de procedimento e é comprovado por adiantamentos superiores a quatro milhões de contos para pagamento de dívidas da Região Autónoma da Madeira, em 30 de Dezembro, quando se veio a apurar que o acordo tinha sido celebrado em 19 de Outubro.

8.2.8.3 – Direcção-Geral do Tesouro

Face à necessidade urgente de utilização de fundos por parte do Ministério da Defesa (Serviço de Protecção Civil) para apoio aos portugueses residentes na República da Guiné



Bissau, devido ao estado iminente de guerra, o Ministro das Finanças autorizou a DGT a disponibilizar o montante de cem mil dólares americanos (18.372.253\$00).

Este valor foi levantado da conta bancária do Tesouro aberta na Caixa Geral de Depósitos, para efeito da movimentação relativa a reembolsos de deslocações pela CEE, ou seja, uma finalidade distinta da do referido movimento.

Esta saída de fundos ocorrida numa conta recebedora que só deveria transferir fundos para a conta corrente do Tesouro, foi justificada pelo seu carácter excepcional e urgente e veio a ser compensada em Junho de 1998, pela transferência do mesmo valor, proveniente da conta corrente do Tesouro e registada, na Contabilidade do Tesouro, como adiantamento para posterior regularização orçamental da responsabilidade da entidade requerente.

Verificou-se que não foi contabilizada a movimentação de fundos na conta recebedora, nem a compra dos dólares à CGD ou a razão de tal compra, pois apenas foi escriturada a saída de fundos da conta corrente do Tesouro como adiantamento, ou seja um crédito na conta "Banco de Portugal – Caixa Pagadora – DGT" por débito na conta "Antecipação de receitas". Esta situação revela deficiência no sistema de registo e controlo da DGT, por omissão de movimentos que, apesar de compensados entre si, não constitui motivo suficiente para omitir o seu registo, uma vez que os mesmos eram contrários às regras de movimentação definidas, pese embora o carácter excepcional e urgente da operação a efectuar.

A regularização desta entrega de fundos foi processada através de uma transferência efectuada pelo Estado Maior General das Forças Armadas em Novembro de 1998.

8.2.8.4 – Ministério dos Negócios Estrangeiros

Através de Resolução do Conselho de Ministros foi criado um grupo operacional para definição das condições, lançamento, coordenação e acompanhamento da ajuda humanitária a cidadãos civis na Guiné Bissau em situação de carência resultante da situação de conflito militar então existente; o n.º 5 da mesma Resolução estabeleceu que as despesas com as acções humanitárias suportadas pelo Estado seriam cobertas pela dotação provisional do Ministério das Finanças.

Na sequência desta decisão, foram transferidos os montantes de 7.652.250\$00 e de 13.127.900\$00 em Junho e Agosto de 1998, respectivamente, perfazendo o montante de 20.780.150\$00. Estas transferências processaram-se da conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal para a conta bancária do Tesouro afecta aos serviços externos do MNE em Dakar.

Foi autorizado o registo da utilização destes fundos transferidos como pagamentos, por adiantamento pela conta de "Antecipação de Receitas", a regularizar posteriormente por despesa orçamental.

Através da Contabilidade do Tesouro vieram a ser registadas as saídas da conta bancária titulada pela DGT no Citybank em Dakar, no montante de 17.604.797\$00.

De Junho a Dezembro de 1998, pela utilização daqueles montantes a conta "Antecipação de Receitas" foi debitada por contrapartida da conta "Caixa Moeda Estrangeira – Contas Bancárias Consulados – Dakar".



Dos adiantamentos concedidos, o primeiro (Junho de 1998) não se encontrava devidamente autorizado, pois o respectivo despacho tem data de Julho de 1998. A DGT, para justificar esta situação, alegou tratar-se de um caso excepcional dada a grave situação na Guiné-Bissau.

A regularização dos adiantamentos foi efectuada em Dezembro de 1998, através do processamento de despesa orçamental afecta a Acções Diplomáticas Extraordinárias no Orçamento do MNE, mas pelo montante transferido (20.780.150\$00) e não pelo efectivamente utilizado (17.604.797\$00), ou seja, a conta de "Antecipação de Receitas" não ficou saldada, permanecendo na mesma um saldo credor no montante de 3.175.353\$00.

Solicitados os necessários esclarecimentos, o Gabinete de Gestão de Tesouraria informou que este saldo deveria permanecer na conta, pelo facto de em 1999 terem continuado a ocorrer despesas relacionadas com a Missão de Repatriamento de cidadãos portugueses na Guiné-Bissau, o que foi autorizado pelo Subdirector-Geral do Tesouro.

8.2.8.5 – Junta Autónoma das Estradas

Foi proposta a antecipação de quatro milhões de contos a pagar pela conta em análise, para satisfação de necessidades financeiras da JAE, decorrentes da alteração do período de cobrança dos impostos rodoviários para os meses de Outubro e Novembro, que constituíam a sua principal fonte de financiamento.

Em Outubro de 1998 foi efectuada o débito da conta de "Antecipação de Receitas", tendo a mesma sido regularizada em Dezembro, através do processamento de despesa orçamental consignada à JAE.

Face às considerações e situações descritas (pontos 8.2.8.1 a 8.2.8.5) devem reter-se os seguintes aspectos:

- ◆ parte dos registos efectuados não correspondeu a operações mas a conjuntos de operações, dificultando a conciliação entre antecipações e respectivas regularizações, uma vez que as operações registadas também não foram identificadas por um código específico da operação;
- ◆ tendo em conta que todas as operações analisadas consistiram em saídas de fundos para cobertura de despesas orçamentais, devendo pelo menos, obedecer a alguns preceitos como proposta que fundamentasse o adiantamento e despacho autorizador do mesmo, constatou-se que nem sempre estes preceitos foram observados: parte dos despachos indicados como autorizações não previam antecipações e outros previam condições ou limites que nem sempre foram verificados e, nalguns casos, foram infringidos;
- ◆ para efeito de pagamentos relativos à contribuição financeira portuguesa para recursos próprios comunitários, verificou-se uma desnecessária e não autorizada antecipação superior a 15 milhões de contos em vez de uma autorizada antecipação de quase três milhões de contos, valor que só foi afecto ao respectivo destinatário, quase um ano depois da data devida e após detecção dessa falta;
- ◆ os adiantamentos no valor de 25,4 milhões de contos, efectuados para pagamento de encargos decorrentes de dívidas das Regiões Autónomas a assumir pelo Governo da República, nos termos da Lei do Orçamento do Estado para 1998, só se encontravam autorizados até à concretização dos respectivos acordos sobre as dívidas efectivamente



assumidas; desta forma, não é possível admitir o desconhecimento, por parte da Direcção-Geral do Tesouro, da celebração (ou não) desses acordos, como fundamento suficiente para todos os pagamentos que foram efectuados, facto revelador da falta de controlo existente neste tipo de procedimento;

- ◆ nem sempre foi efectuada a regularização das antecipações por via orçamental, conforme determina o n.º 1 do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 332/90, tendo-se verificado a devolução de 133 milhares de contos, por parte do Governo da Região Autónoma da Madeira, nove meses depois de terem sido adiantados;
- ◆ a parte não utilizada de uma despesa realizada para regularizar antecipações, não deveria ter permanecido como saldo credor da conta de antecipações infringindo o n.º 1 do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 332/90, mas ter sido objecto de reposição.

Para evitar ou regularizar situações como as descritas, o Tribunal de Contas recomenda:

- ◆ o registo unitário das operações e/ou de um código específico que as identifique;
- ◆ que a documentação de suporte destes registos contenha sempre a autorização específica para cada operação a antecipar, a proposta que a fundamente e a disposição legal que a permita;
- ◆ a regularização das antecipações por via orçamental no mesmo ano económico em que foram realizadas.

8.2.9 – Mais Valias

Através da análise ao extracto de conta verificou-se a existência de um saldo passivo no início de 1998, no montante de 43.544.208.640\$00, correspondente a mais valias obtidas em resultado da emissão de Dívida Pública, cuja proveniência não foi possível determinar ou discriminar por falta de documentação de suporte, situação que mereceu especial destaque no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1997.

Cabe no entanto referir que em acções anteriormente desenvolvidas já tinha sido possível apurar que o montante de 14.852.180.018\$00 (saldo no final de 1995) era proveniente de mais valias obtidas em resultado da emissão, acima do par, dos empréstimos “Obrigações do Tesouro – Médio Prazo” e “Obrigações do Tesouro de Rendimento Variável”, no montante de 14.450.442.956\$00 e 401.737.062\$00, respectivamente.

Devendo esta conta ter por finalidade, o registo das mais valias como receita orçamental, verificou-se que, do valor acumulado até ao final de 1998, no montante de 82.832.781.585\$00 (somatório do saldo inicial e dos valores creditados durante o ano), apenas 10 milhões de contos foram transferidos para Receita Orçamental – Capítulo 12 – Outras Receitas de Capital, Grupo 01 – Outras Receitas de Capital, Artigo 02.00.00 – Mais Valias, resultantes da colocação de Títulos da Dívida Pública, de acordo com o Mapa C constante da comunicação discriminativa das operações de encerramento da CGE de 1998, enviada pela DGO à DGT.

Os créditos na conta ocorridos durante o ano, no montante de 39.288.572.945\$00, foram provenientes da conta de terceiros afecta à Dívida Pública a cargo do IGCP, tendo sido registadas nos Diários da CT relativos à movimentação escritural ou à regularização da mesma, devendo salientar-se que as operações registadas correspondem igualmente a transferências no Tesouro, da conta à ordem do IGCP para a conta de “Mais Valias”.



Essas transferências totalizaram 28.310.578.311\$00. Foi também inscrita na conta uma dedução para corrigir um valor indevidamente registado, no montante de 13.405.553\$00 e transferido para a conta de “Produto de Empréstimos Internos – 1998”.

Detectaram-se ainda diversos movimentos referentes à correcção de lapsos de escrituração, a saber:

- ◆ um conjunto de acréscimos, em consequência de solicitação do IGCP, para regularização de valores indevidamente registados noutras contas:
 - ◇ da conta "Tesouro – Compra e Venda de Moeda Estrangeira", foram transferidos 866.674.220\$00, sem que tivesse sido comunicado o motivo específico das transferências;
 - ◇ da conta "IGCP – Encargos da Dívida Pública" foram transferidas mais valias geradas por diversas operações, no valor total de 260.746.036\$00;
 - ◇ também foram transferidos 9.843.933.799\$00 resultantes de operações associadas à emissão de dívida pública externa e à gestão activa da carteira de títulos, através das quais tinham sido obtidas diversas mais valias que se encontravam registadas na conta de "Cambiais a Regularizar";
 - ◇ foi ainda transferido para a conta de mais valias o valor de 6.640.579\$00 que se encontrava escriturado na conta “Produto de Empréstimos Externos”.

O controlo do saldo desta conta, mantém-se em relação a anos anteriores, sem evolução significativa, detectando-se as seguintes situações:

- ◆ não foi possível apresentar a discriminação do saldo passivo da conta, por operação específica (mais valia), de modo a avaliar a regularidade das componentes desse saldo, a determinar o respectivo período de retenção nesta conta e a permitir a regularização das situações que se revelassem irregulares, por não corresponderem a mais valias ou por não terem ainda sido transferidas para receita orçamental;
- ◆ parte dos registos não correspondia ou podia não corresponder a operações mas a conjuntos de operações, impedindo a conciliação entre as mais valias apuradas e as transferidas para receita orçamental;
- ◆ uma das consequências da não identificação das operações traduziu-se pelo registo de quase 28% das entradas na conta em 1998 ter sido efectuado como regularização de movimentos indevidos (lançados noutras contas) ou retardados (face às transferências provenientes da conta do IGCP);
- ◆ as regularizações previamente referidas nem sempre foram justificadas nem especificadas e quando o não foram, os elementos necessários para esse efeito não foram obtidos nem sequer solicitados pela DGT ao IGCP;
- ◆ a operação de encerramento determinada pela DGO não foi discriminada (através da identificação das mais valias a transferir para receita orçamental) nem justificada (incluindo o motivo pelo qual o valor restante do saldo não foi transferido), não tendo tais elementos sido obtidos nem sequer solicitados pela DGT à DGO;
- ◆ sendo manifestamente insuficiente que o controlo sobre contas de operações de tesouraria se limite à mera verificação das entradas que suportam as saídas dessas contas, para esta conta nem sequer foi apurado a que entradas específicas correspondeu a saída de 10 milhões de



contos, tudo levando a crer que o valor transferido foi determinado sem qualquer correspondência a um conjunto específico de mais valias previamente acumuladas na conta.

A criação desta conta permitiu autonomizar a movimentação das verbas resultantes de mais valias, verificando-se contudo um conjunto de deficiências no registo e no controlo das operações que se tem traduzido na manutenção e crescimento de um saldo por transferir para receita orçamental (o qual no final do ano de 1998 atingia 72.832.781.585\$00), contrariando a natureza transitória e a finalidade da própria conta.

De acordo com a posição que vem sendo assumida pela DGT, o valor desse saldo só será transferido da conta "Mais Valias" para Receita do Estado se, quando e na parte em que a DGO o solicitar, o que no final de 1998 corresponderia a uma sobreavaliação do défice orçamental em quase 73 milhões de contos, violando os princípios fundamentais da "clareza, exactidão e simplicidade" consagrados no artigo 26º da LEOE, bem como o da especialização de exercícios, desvirtuando os resultados da execução orçamental e contrariando as recomendações feitas pelo Tribunal de Contas nos Pareceres sobre as Contas Gerais do Estado de 1992 a 1997, no sentido da não retenção de receitas em operações de tesouraria e do registo das mesmas como Receita do Estado do ano em que são arrecadadas.

Instada a pronunciar-se sobre este ponto, a DGO teceu as seguintes considerações:

“Antes de mais devemos referir que a DGO não tem conhecimento de quais os empréstimos que geram mais-valias que aparecem contabilizadas nas tabelas de entrada e saída de fundos na tesouraria do Estado, já que não é feita qualquer decomposição, aparecendo escrituradas pelo valor global”.

“Todavia, em nossa opinião, e aliás, como já tem sido referido, a permanência ou não destes valores em saldo na tesouraria do Estado, tem a ver com opções que se inserem no âmbito da esfera governativa e que, portanto, nos ultrapassam”.

“Também nos parece que, a muito curto prazo, esta questão estará ultrapassada (esgotado que seja o saldo actual) face aos novos procedimentos na contabilização das mais e menos valias”.

Concordando com o facto de não ser feita qualquer desagregação das mais valias nas tabelas de entrada e saída de fundos, o Tribunal não pode deixar de criticar a passividade da DGO, já que, cabendo-lhe a responsabilidade da elaboração da CGE, poderá sempre solicitar à DGT os elementos que considerar necessários para que os valores de receita orçamental a inscrever na Conta correspondam à realidade o que não acontece na relativa a 1998.

Congratulando-se com o facto de a questão vir a ser ultrapassada face aos novos procedimentos na contabilização das mais e menos valias (os quais não são do conhecimento do Tribunal), uma vez que esses procedimentos só terão efeitos futuramente, o Tribunal de Contas chama a atenção dos responsáveis para a regularização do saldo actual da conta em análise.

8.2.10 – Verbas comunitárias cativas para o Orçamento do Estado

A conta destina-se a registar a movimentação dos fundos comunitários cativos para a execução do Orçamento do Estado de 1998, com a finalidade de libertar fundos necessários à realização de projectos com financiamento comunitário, por parte de serviços com autonomia administrativa, mediante requisição a título de despesa com compensação em receita orçamental, devendo ser regularizada no final do exercício, após ter sido apurado o valor da despesa efectiva de cada projecto,



pela Direcção- -Geral do Orçamento. Se este procedimento for integral e correctamente aplicado, no final do ano a conta deve apresentar saldo nulo.

A conta apresenta porém um saldo final (passivo) no valor de 1.059.078\$00, contrariando por conseguinte, as regras de movimentação definidas; não foi possível determinar a origem deste saldo (as operações específicas não foram regularizadas), nem se verificou a adopção de qualquer procedimento destinado à respectiva regularização, até ao encerramento da contabilidade.

Da análise efectuada verificou-se ainda que:

- ◆ para efeito da cativação de verbas a pedido da DGO, a DGT apenas confirmou a existência de saldo suficiente, nas respectivas contas de terceiros (contas à ordem dos gestores), para proceder à transferência das verbas a cativar;
- ◆ parte dos registos não correspondia a operações mas a conjuntos de operações dificultando a conciliação entre cativação de verbas e respectiva regularização, uma vez que as operações registadas não foram identificadas por um código específico;
- ◆ a DGT limitou-se a registar a informação constante dos mapas anuais de despesa orçamental enviados pelas Delegações da DGO e das comunicações efectuadas para discriminação das operações de encerramento da CGE de 1998;
- ◆ não foi tempestivamente corrigido o valor proveniente da conta de terceiros designada por "RICA – Retribuições da CE" que foi transferido em duplicado para receita orçamental; a duplicação, verificada através da análise efectuada aos movimentos a débito desta conta, resultou dos seguintes factos:
 - ◇ para cumprimento do determinado pela DGO foram registadas saídas de 57.788.999\$00 e de 14.298.001\$00, respectivamente, para Receita do Estado e para a conta de terceiros já referida; estas saídas correspondiam a verbas cativadas e registadas em Maio e Setembro de 1998, na conta em análise, como provenientes da conta de terceiros atrás referida;
 - ◇ a mesma conta de terceiros também foi debitada, pelo valor de 57.788.999\$00, por crédito de Receita do Estado, duplicando o valor saído da conta em análise; esta operação que teve como consequência uma subavaliação da conta de terceiros e uma sobreavaliação da receita orçamental de 1998;
- ◆ a irregularidade detectada só virá a ser rectificada no ano de 1999, de acordo com informação da DGO.

Instada a pronunciar-se sobre a questão, a DGO referiu que:

“De facto, foi transferido em duplicado para receita orçamental o montante de 57.788.999\$00, proveniente da conta de terceiros designada por “RICA - Retribuições da CEE”. Quando a Direcção-Geral do Tesouro deu conhecimento da situação, a Conta Geral do Estado já se encontrava encerrada, daí a sua não regularização em 1998”.

“Tanto quanto julgamos saber, aquela entidade, nos termos da legislação em vigor, isto é, pelo recurso à figura contabilística da restituição, vai efectivar o acerto no decorrer da execução orçamental do ano de 2000”.

Do explanado nos pontos 8.2.1 ao 8.2.10 podem retirar-se as seguintes ilacções em termos de procedimentos e de controlo exercidos pela DGT nesta área:



- ◆ Para a questão fundamental relativa à fiabilidade da Contabilidade do Tesouro para a movimentação registada como relativa a 1998, a resposta obtida através da análise efectuada aos procedimentos aplicados aos registos, aos próprios registos e à respectiva documentação de suporte, tem de ser considerada negativa.
- ◆ O controlo exercido pela Direcção-Geral do Tesouro, sobre a movimentação analisada foi, na generalidade, insuficiente ou aplicado de forma inadequada devido:
 - ◇ às deficiências detectadas nos procedimentos;
 - ◇ à possibilidade de ocorrência de irregularidades;
 - ◇ aos movimentos contrários à finalidade definida para as contas em que foram registados;
 - ◇ à falta de detecção ou de rectificação tempestiva das irregularidades excederem, no seu conjunto, o que seria admissível para o sistema de contabilização poder ser considerado fiável.

Não deve, no entanto, concluir-se que deva ser eliminado o actual modelo da Contabilidade do Tesouro a mesma deva ser substituída por outro sistema de contabilização; o Tribunal considera que esta contabilidade representou uma evolução no registo da movimentação verificada na Tesouraria do Estado e que possui condições suficientes para cumprir as finalidades para as quais foi criada.

A inadequação ou insuficiência verificada no registo e controlo da contabilidade resulta basicamente dos procedimentos implementados (entre os quais, parte dos critérios de contabilização) no sentido de obviar (por simplificação) as limitações em termos de meios informáticos e de recursos humanos qualificados para os utilizarem (operadores), bem como da afectação prioritária dos recursos existentes ao registo dos movimentos, em detrimento do controlo tempestivo da movimentação registada.

A análise da informação constante dos suportes contabilísticos (Diários e Balancete) remetidos ao Tribunal, para efeito de controlo externo sobre a Contabilidade do Tesouro permitiu determinar pontos fracos no controlo interno do sistema de contabilização e da aplicação informática que o suporta, como sejam a falta de fiabilidade e de consistência decorrentes:

- ◆ da divergência verificada entre a informação constante dos Diários e a reflectida no Balancete que deles deviam resultar;
- ◆ da não detecção de uma falha na ordem de numeração dos documentos de um dos diários;
- ◆ da inobservância de regras de contabilização por parte do próprio serviço que as definiu;
- ◆ da substituição de movimentos depois do respectivo registo.

Para evitar esta situação, o Tribunal recomenda a elaboração e implementação de um Manual da Contabilidade do Tesouro donde constem não apenas as contas a utilizar mas as regras de contabilização claras e consistentes entre si, que assegurem as condições indispensáveis ao exercício eficaz do controlo (interno e externo) das operações registadas, durante todas as fases do processamento desse registo e não apenas após o encerramento da contabilidade.

Nesse manual devem ser claramente definidas a finalidade e as regras de movimentação de cada uma das contas, por forma a quaisquer movimentos anómalos ou excepcionais passem a ser devida e tempestivamente detectados, justificados e regularizados. Note-se que estas recomendações já foram efectuadas em anteriores Pareceres, nomeadamente no referente à CGE de 1997.



Verificou-se que o controlo exercido pela Direcção-Geral do Tesouro sobre as contas de terceiros consiste, em regra, na identificação das entidades intervenientes na movimentação das contas e na confirmação da suficiência do saldo para suportar as saídas para as quais foi previamente solicitada autorização; este controlo é insuficiente porque deveria incluir a certificação da regularidade dos movimentos e a detecção e regularização tempestivas dos que o não fossem.

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.

Para ultrapassar as situações referidas, o Tribunal recomenda que o processamento informático dos dados passe a ser efectuado de acordo com critérios de contabilização que assegurem o registo unitário das operações e/ou de um código específico que as identifique, por forma a ser possível autonomizar, para cada código, a saída (ou conjunto de saídas) e a entrada (ou conjunto de entradas) respectivas.

A aplicação desta recomendação torna possível revelar a cada momento as operações que constituam o saldo, o tempo de duração das mesmas em saldo, os movimentos que ultrapassaram o limite admissível de permanência em saldo e a adopção de medidas tempestivas para a respectiva regularização.

A Direcção-Geral do Tesouro deveria ainda promover nas contas de terceiros (que são igualmente contas à ordem de clientes do Tesouro), a abertura de contas por destinatário, por forma a autonomizar as respectivas operações, facilitando a identificação dos registos irregulares (movimentos contrários à finalidade e às regras de movimentação da conta, manutenção de saldos com antiguidade relevante) e das contas correctas a movimentar, para efeito da respectiva regularização.

Como no registo da Contabilidade do Tesouro devem ser observados os princípios da consistência e da substância sobre a forma previstos no Regime da Tesouraria do Estado e as regras definidas na Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado, o Tribunal recomenda que a contabilização das operações deva ser sempre efectuada de acordo com a substância e a realidade financeira subjacente aos factos a registar. A adopção desta recomendação implicará que valores que efectivamente constituam Receita Orçamental do Estado não permaneçam em saldo nas contas de terceiros.

8.3 – Balanço de Tesouraria em 31 de Dezembro de 1998



Relativamente ao ano de 1998, procedeu-se à análise ao Balanço de Tesouraria em 31 de Dezembro, constante do Relatório da Conta, Quadro 1.4.6.1.A, elaborado pela DGO. Procedeu-se também à análise do Quadro 4.3.C referente ao Balanço de Tesouraria elaborado pela DGT, que pela primeira vez figura na CGE.

Apesar destes dois quadros terem o mesmo documento de detalhe de todas as contas que agregam (Quadro 4.3.B), os pressupostos à sua elaboração não são os mesmos, uma vez que existem rubricas que estão inscritas num dos documentos e não reflectidas, da mesma forma no outro e vice-versa.

A própria DGO afirma no ponto 1.4.6.1. do Relatório da Conta que "*Dentro dos condicionalismos existentes e que são conhecidos, designadamente, o desconhecimento real do que efectivamente está contabilizado e que aparece como saldo em algumas contas de operações de tesouraria (...)*", apresenta o Balanço de Tesouraria do Estado.

De facto, verificou-se a existência de saldos de rubricas do Balanço que correspondem a uma única conta do Quadro 4.3.B, ao invés, outros saldos resultam do somatório de inúmeras rubricas do referido quadro. Esta situação reveste-se de maior pertinência no que diz respeito ao Passivo.

Em relação aos saldos activos, no Balanço elaborado pela DGO, a rubrica "Utilização de fundos a contabilizar no âmbito da Conta Geral do Estado" apresenta na sub-rubrica "Outros Saldos" o montante de 14,198 milhões de contos, dos quais 9,862 milhões de contos dizem respeito a Bancos – Valores a regularizar. Esta rubrica não consta no Balanço elaborado pela DGT. Por outro lado, a rubrica de terceiros "Produto de Empréstimos - Período Complementar da Receita de 98", no montante de 92,804 milhões de contos, constante do Balanço efectuado pela DGT, não é considerada no realizado pela DGO.

No âmbito do exercício do contraditório, a DGO tece as seguintes considerações:

“A estrutura geral e os valores de ambos os balanços são os mesmos, como não podia deixar de ser, em nossa opinião, procurando esta Direcção-Geral distinguir, de entre os valores em saldo, aqueles que têm ou que, eventualmente, poderiam vir a ter reflexos na execução orçamental. Como já se referiu, no passado, o desconhecimento da natureza de alguns deles, torna a imputação aleatória”.

“não é verdade, em nossa opinião, que o montante de 92.8 milhões de contos respeitante ao produto de empréstimos utilizado na cobertura das necessidades brutas de financiamento, mas só entrados na tesouraria do Estado em 1999, não constem do balanço elaborado pela DGO, como parece afirmar o Tribunal”.

O Tribunal de Contas mantém o que sobre a estrutura dos dois documentos foi referido já que, o modo como as rubricas são agregadas ou desagregadas nos dois documentos é substancialmente diferente, o mesmo acontecendo com os critérios que estão subjacentes à sua construção. De resto, a própria DGO na sua resposta refere a aleatoriedade de imputação dos valores dos saldos.

Quanto à questão dos 92,8 milhões de contos respeitante ao produto de empréstimos utilizados na cobertura das necessidades brutas de financiamento, a afirmação que o Tribunal faz é de que os mesmos não constam dos saldos activos, no documento elaborado pela DGO, o que é verdade; este valor figura no referido documento mas como abate ao passivo, o que não é efectivamente a mesma coisa e revela diferentes critérios na elaboração de um mesmo documento.

Quanto aos saldos passivos, é de difícil compreensão que para os "Saldos de diversas proveniências susceptíveis de entrar na Conta Geral do Estado" apresentado pela DGO, no montante de 564,237



milhões de contos, seja desconhecido em absoluto a distribuição deste valor entre operações orçamentais e operações de tesouraria, verificando-se que esta realidade é também extensiva ao documento apresentado pela DGT. Contudo, para este organismo, aquela rubrica encontra-se dividida em "Recursos Alheios no Tesouro", no montante de 349,284 milhões de contos, e em "Outros Devedores e Credores", no montante de 191,921 milhões de contos, totalizando o montante de 541,205 milhões de contos, pelo que existe uma diferença no valor de 23,032 milhões de contos, que reflecte quer a dualidade de critérios de contabilização quer a falta de coordenação entre estes dois organismos.

Por outro lado, no respeitante às contas cujos saldos se encontram incluídos em "Saldos resultantes de operações efectuadas pelo Tesouro sem expressão orçamental", considera-se incorrecta a integração pela DGO dos valores referentes às contas de "Depósitos Diversos" e de "Depósitos de Diversas Proveniências" enquanto que para a DGT estas duas contas estão incluídas na rubrica de "Credores por Execuções Fiscais e Depósitos em Cofre do Tesouro".

Relativamente a esta questão, a DGO refere o seguinte:

“Desconhecemos quais os fundamentos que sustentam a observação do Tribunal para considerar incorrecta a inclusão, pela DGO, dos “Depósitos Diversos” e “Depósitos de Diversas Proveniências” em “Saldos resultantes de operações efectuadas pelo Tesouro sem expressão orçamental”. É nossa convicção, que ninguém conhece a proveniência e os destinatários dos saldos na tesouraria do Estado em conta das citadas rubricas e na sua globalidade, pois, caso contrário e, em nossa opinião, não se justificaria, de todo, a permanência de tão avultadas somas naquela situação. Igualmente, também não vemos razão alguma para, estando-se em presença de receitas do Estado (serviços integrados), as entidades que contabilizaram as entradas na tesouraria do Estado e/ ou que administram essas receitas não tenham procedido e/ ou diligenciado para a sua conversão escritural em receita orçamental”.

Se como a DGO refere, ninguém conhece a proveniência e os destinatários dos saldos em contas da tesouraria do Estado em contas das rubricas referidas, não se percebe como é possível afirmar que os valores aí contabilizados não têm expressão orçamental.

Efectivamente, em relação aos "Depósitos Diversos", que o Tribunal analisou por várias vezes nos últimos Pareceres emitidos, verificou-se que, com alguma frequência, são contabilizadas nesta rubrica operações que posteriormente virão a ter expressão na Conta Geral do Estado. No respeitante a "Depósitos de Diversas Proveniências", embora, em abstracto, as operações processadas por esta rubrica não devessem ter expressão na execução orçamental, também esta conta foi objecto de análise nos Pareceres do Tribunal, tendo-se constatado que, na prática, devido a erros de escrituração, são também aqui contabilizadas verbas arrecadadas, designadamente, no âmbito de execuções fiscais, e que constituem receita do Estado.

Note-se que estes aspectos foram já desenvolvidos no Parecer sobre a CGE de 1997, tendo, quer a DGO quer a DGT, aquando do exercício do contraditório, demonstrado intenção de harmonizar os procedimentos.

O Tribunal de Contas, perante os factos expostos, não pode deixar de reconhecer que a utilidade destes documentos fica aquém do que seria desejável, nomeadamente no cumprimento dos princípios contabilísticos enunciados no Regime da Tesouraria do Estado.



Tribunal de Contas

Instadas a pronunciarem-se sobre este capítulo do Parecer, a DGT respondeu fora do prazo fixado (25 dias) e a DGCI não respondeu.