



**Tribunal de Contas**

---

***CAPÍTULO II***

*Execução do Orçamento da  
Receita*





## II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

### 2.1 – Considerações gerais

Apesar da premente necessidade do modelo de contabilização das receitas orçamentais evoluir para um sistema integrado que produza informação fiável e consistente, conforme tem sido insistentemente recomendado pelo Tribunal de Contas nos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado dos últimos anos, verifica-se que para Execução do Orçamento da Receita do Estado de 2000 se mantiveram, no essencial, estruturas, circuitos e procedimentos utilizados nos anos anteriores.

Esta situação merece, mais uma vez, apreciação desfavorável do Tribunal de Contas quanto à fiabilidade dos resultados inscritos na Conta Geral do Estado, devido às deficiências que continuam a ser detectadas na forma de registar a informação e no controlo exercido sobre esse registo.

A manutenção de um processo de contabilização que consiste na sucessiva transcrição de valores, com crescentes níveis de agregação, envolvendo múltiplos, heterogéneos e independentes sistemas de informação (não compatíveis entre si ou nem sequer informatizados) levou os serviços do Tribunal de Contas a ter de desenvolver acções que permitam confrontar resultados finais com dados obtidos a partir da fonte, ou seja, do registo da realização das operações.

No âmbito de auditorias à Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e à Direcção-Geral do Tesouro (DGT) e de outras acções preparatórias do presente Parecer, parte substancial da informação foi objecto de fornecimento, tratamento e análise através de meios informáticos, nomeadamente, elementos relativos à execução orçamental da Receita provenientes dos sistemas e aplicações seguintes:

- ◆ Sistema de Contabilização de Receitas (SCR) das Direcções de Finanças;
- ◆ Sistema Local de Cobrança (SLC) de Tesourarias de Finanças;
- ◆ Sistema de Contabilidade Aduaneira (SCA) de Alfândegas e outros serviços aduaneiros;
- ◆ sistemas centrais dos impostos sobre o rendimento e sobre o valor acrescentado;
- ◆ Programa de Execuções Fiscais (PEF) de Serviços de Finanças;
- ◆ Sistema de Execuções Fiscais (SEF) de Serviços de Finanças;
- ◆ aplicação utilizada pela Direcção-Geral do Orçamento no registo da Conta Geral do Estado;
- ◆ aplicação utilizada pela Direcção-Geral do Tesouro no registo da Contabilidade do Tesouro.

As auditorias à DGCI tiveram por principal finalidade, a avaliação dos sistemas de contabilização e controlo da cobrança do imposto sobre o valor acrescentado e das execuções fiscais de impostos sobre o rendimento, tendo em vista a respectiva correcção, fiabilidade e consistência; os resultados obtidos e as recomendações efectuadas são apresentados nos pontos 2.5 e 2.6 do presente capítulo.

Para além da Conta Geral do Estado, foram ainda objecto de tratamento e análise, outros elementos remetidos pela entidade responsável pela elaboração da Conta, pela entidade responsável pela Tesouraria do Estado e por outras entidades intervenientes no processo de contabilização das receitas orçamentais.

## 2.2 – Âmbito de verificação

A estrutura relativa ao modelo de contabilização das receitas orçamentais na Conta Geral do Estado (CGE) compreendeu um conjunto de entidades intervenientes no processo de contabilização, entre as quais merecem particular destaque:

- ◆ A Direcção-Geral do Orçamento, responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado.
- ◆ A Direcção-Geral do Tesouro, responsável pela gestão da Tesouraria do Estado.
- ◆ A Direcção-Geral dos Impostos, da qual dependem as direcções, os serviços e as tesourarias de finanças e os serviços administradores dos impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo, de circulação e de camionagem.
- ◆ A Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, da qual dependem as alfândegas, delegações e postos aduaneiros.

A Direcção-Geral do Orçamento (DGO), na qualidade de entidade responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado de 2000, manteve o processo de contabilização das receitas orçamentais baseado na transcrição da informação registada em tabelas de execução orçamental remetidas, pelas restantes entidades intervenientes neste processo, em suporte documental (papel) e com periodicidade mensal.

Os dados constantes nestas tabelas são registados pelos serviços da DGO em aplicação informática destinada para o efeito, constituindo uma base de dados da qual foram remetidas para o Tribunal de Contas e por suporte informático, diversas versões provisórias e a versão definitiva.

A unidade de registo correspondeu ao conjunto de valores relativo à movimentação de cada receita por entidade, classificação económica, tipo de conta e mês; foram registados dados sobre a execução orçamental registada pelas entidades seguintes:

- ◆ vinte e três direcções de finanças (dezanove do continente e quatro das regiões autónomas) que são serviços da Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), de âmbito regional;
- ◆ serviços centrais da DGCI para administração do IVA (DGCI-IVA);
- ◆ serviços centrais da DGCI para administração de IR (DGCI-IR);
- ◆ Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos (DSCGF – a mesma entidade que envia as tabelas da DGCI-IR), para a cobrança de documentos únicos dos impostos rodoviários de circulação e camionagem (consignados ao Instituto de Estradas de Portugal) obtida pelas entidades colaboradoras (CTT, SIBS e Instituições de Crédito);
- ◆ Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos, para a cobrança de documentos únicos do imposto do selo obtida pelas entidades colaboradoras (CTT, SIBS e Instituições de Crédito);
- ◆ Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC);
- ◆ Direcção-Geral do Tesouro (DGT);
- ◆ serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (SEMNE).



## Tribunal de Contas

---

A intervenção destas entidades no processo de contabilização das receitas orçamentais foi concretizada pela informação transmitida à DGO através dos seguintes suportes documentais:

- ◆ tabelas de execução orçamental das direcções de finanças, extraídas do Sistema de Contabilização de Receitas da DGCI, após a informação relativa à contabilidade mensal das tesourarias de finanças ter sido registada nessa aplicação informática;
- ◆ tabelas da Direcção de Serviços de Cobrança do IVA (DSCIVA) relativas a autoliquidação e a liquidações prévias de IVA<sup>2</sup>;
- ◆ tabelas da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos da DGCI relativas à movimentação das receitas de impostos sobre o rendimento, de imposto do selo (pela primeira vez) e de impostos de circulação e camionagem;
- ◆ tabela da DGAIEC obtida por agregação das tabelas dos serviços periféricos e da tabela de deduções da cobrança de imposto automóvel para as regiões autónomas e de reembolsos de imposto sobre os produtos petrolíferos;
- ◆ tabela da DGT destinada ao registo da cobrança e restituição das receitas orçamentais não afectas a serviços administradores específicos e obtidas através de contas bancárias do Tesouro ou por reafecção de fundos da Tesouraria do Estado (operações escriturais que incluem as determinadas pela DGO para encerramento da CGE);
- ◆ tabelas da DGT relativas à entrada e saída de fundos da Tesouraria do Estado.

Para efeito da elaboração do Parecer sobre a CGE, as tabelas de execução orçamental também devem ser enviadas para o Tribunal, nomeadamente, a versão anual definitiva e devidamente certificada pela DGO como sendo aquela que foi considerada para efeito da elaboração da CGE; verificou-se que parte das tabelas só veio a ser apresentada em Maio de 2002 e que a maior parte das tabelas apresentadas não se encontrava certificada.

De acordo com a informação prestada pela DGO, em 27 de Março de 2000 foram emitidas instruções para o lançamento das tabelas de receita a partir de Janeiro desse ano, contendo normas de contabilização das receitas do Estado basicamente idênticas às que tinham vigorado nos anos anteriores; apesar disso, continuou a não ser cumprida a parte das instruções que determinava a introdução de dados no Sistema de Gestão de Receitas (SGR – aplicação informática criada para substituir a contabilização de receitas nas tabelas em suporte documental) e a remessa, para a DGO, de informação contabilística mensal extraída da referida aplicação através de suporte informático.

De facto, a entrada em funcionamento da nova versão do SGR (após reformulação do modelo original que nunca teve utilização efectiva por falta de condições necessárias para o efeito) foi adiada para 2002, de acordo com previsão da DGO comunicada em 15 de Maio do mesmo ano e reveladora da falta de utilização efectiva do SGR até essa data; a DGO confirmou igualmente a manutenção da aplicação informática que tem vindo a ser utilizada desde 1993, para registo da execução orçamental das receitas do Estado na CGE de 2000.

---

<sup>2</sup> Liquidação prévia corresponde ao acto da iniciativa da entidade administradora da receita em que, depois de quantificada a extensão da dívida, identificado o devedor e definido o prazo de pagamento voluntário, é emitido um documento de liquidação. Esta designação consta do presente Parecer por estar patente nas Instruções para contabilização das receitas orçamentais, desde as aprovadas pelo Ministro das Finanças em 12 de Março de 1997, e ser utilizada pela Administração Fiscal e pela Direcção-Geral do Orçamento.

### **2.3 – Análise crítica do modelo de contabilização**

Na sequência de sucessivas críticas ao modelo de contabilização das receitas do Orçamento do Estado formuladas em anteriores Pareceres, a principal conclusão do Tribunal de Contas sobre a execução do Orçamento da Receita, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 1998, foi considerar não ser possível garantir qual o valor correspondente à Receita efectivamente cobrada.

A tomada de uma posição desta gravidade, por parte do Tribunal de Contas, deveria ter sido entendida como um sério alerta relativamente à forma de proceder ao apuramento dos valores inscritos na Conta Geral do Estado, tanto mais que foi expressamente referido não ser possível considerar a informação registada como fiável e consistente quando se tinha verificado estar incompleta e conter valores por rectificar, por regularizar ou por conciliar.

Devido à manutenção do modelo de contabilização na execução do Orçamento da Receita de 1999, o Tribunal de Contas renovou a apreciação desfavorável quanto à fiabilidade dos resultados inscritos, face às deficiências detectadas na forma de registar a informação e no controlo exercido sobre esse registo, tendo assumido uma posição de reserva sobre a forma como esses resultados tinham sido obtidos e a convicção de, naquelas condições, a única certeza possível de ter sobre o valor da receita orçamental efectivamente cobrada era que não correspondia ao inscrito na Conta Geral do Estado.

Apesar das conclusões e recomendações do Tribunal de Contas, a análise à execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2000 permite confirmar que, no essencial, não se verifica evolução no processo de contabilização nem no subjacente modelo; mais grave ainda é já existirem indicadores desta situação não se modificar, pelo menos, até 2002.

Com esta observação não se pretende ignorar, nem sequer minimizar, o esforço que tem vindo a ser desenvolvido pelas entidades intervenientes no modelo de contabilização e se tem traduzido por um conjunto de alterações aos respectivos sistemas e procedimentos de registo e controlo das operações realizadas, que o Tribunal de Contas tem considerado como positivas e conformes a recomendações por si efectuadas.

Acontece que estes aspectos positivos não têm sido e continuam a não ser suficientes para evitar a posição que o Tribunal tem assumido sobre o essencial e, nesta matéria, o essencial é que o modelo de contabilização não tem cumprido e continua a não cumprir a sua finalidade, não assegurando o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação relativa à execução do Orçamento do Estado.

Aliás, é a própria DGO a confirmar esta posição do Tribunal de Contas quando, no âmbito dos processos de conciliação da cobrança e dos reembolsos de receitas administradas por serviços da DGCI, refere que a não conciliação integral da receita cobrada ou reembolsada se verifica desde a implementação dos documentos únicos de cobrança (DUC) em 1997, sem que se vislumbre, face aos dados apresentados, que a situação tenha evoluído na prática e que esse facto em nada contribui para a clareza e o rigor que devem ser apanágio das Contas do Estado.

Deve no entanto assinalar-se que a falta de conciliação da cobrança por documentos únicos não é a exclusiva nem sequer a principal razão de ser da posição do Tribunal, que se fundamenta na clara inadequação do modelo de contabilização ainda vigente aos fins que teoricamente visa prosseguir.

Cada ano que passa se torna menos compreensível a existência de aplicações informáticas na DGO e nas restantes entidades intervenientes no processo de contabilização (DGAIEC, DGCI e DGT) que não se encontram relacionadas nem sequer compatibilizadas entre si e registam informação relativa às



## Tribunal de Contas

---

mesmas operações, procedimento que admite desvios por lapso num dos registos e pela dificuldade manifestada em detectar e corrigir os erros de uma forma concertada.

O processo de contabilização das receitas orçamentais, na CGE de 2000, voltou a revelar as deficiências já apontadas pelo Tribunal de Contas em anteriores Pareceres, deficiências resultantes da aplicação dos seguintes procedimentos:

- ◆ Manutenção de tabelas de execução orçamental de estrutura e tipo de informação heterogéneos, tornando necessário aplicar critérios de normalização para obter os dados a registar na CGE, alguns dos quais não são consistentes; é o caso da inclusão em liquidações na tabela da DSCIVA relativa a autoliquidação das receitas enviadas para cobrança coerciva no próprio ano, em vez das efectivamente liquidadas.

Não se consegue entender e muito menos aceitar que vá subsistindo, de ano para ano, o sistema tradicional de contabilização das receitas do Orçamento do Estado, suportado em tabelas de execução orçamental remetidas em papel para a DGO, a par da perspectiva, sucessivamente adiada, de utilização efectiva do Sistema de Gestão de Receitas.

Nestas circunstâncias seria de esperar que, no mínimo, as referidas tabelas apresentassem uma estrutura homogénea em que a informação fosse registada de acordo com os mesmos critérios e nos mesmos prazos; pelo contrário, verifica-se uma tal disparidade de formas e processos utilizados que tem levado o Tribunal a recomendar (sem sucesso) a adopção generalizada da estrutura de um dos modelos já existentes e a indicar a da tabela mensal (modelo 5) produzida pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos da DGCI como a de maior utilidade para o efeito, à excepção das tabelas extraídas de sistemas informáticos que já asseguram a mesma informação, como é o caso das tabelas das direcções de finanças.

- ◆ Utilização de critérios de contabilização diferenciados, com especial incidência na aplicação dos conceitos de registo inicial, de alterações e de data dos movimentos, provocando desfasamentos entre os dados obtidos pelos diferentes sistemas de registo.
- ◆ A informação sobre as operações contabilizadas pelas entidades intervenientes na sua realização continuou a ser objecto de registo sucessivo com crescentes níveis de agregação, por outras entidades (incluindo a DGO), como forma de substituir a transmissão automática, fiável e tempestiva desses dados para os sistemas informáticos utilizados no âmbito da CGE.
- ◆ Parte da informação que tem de ser objecto de recolha informática para integrar as bases de dados dos serviços administradores continuou a ser enviada com significativos atrasos ou sem deter condições para poder ser validada.
- ◆ As tabelas e a própria CGE continuam a não resultar directamente de pesquisa automática a bases de dados fiáveis sobre cada operação realizada mas a ser extraídas de aplicações informáticas específicas que permitem alterações ao registo original das operações sem as evidenciar como tal ou sem as justificar, a não ser para igualar valores obtidos por um sistema aos dados correspondentes registados noutro sistema, processo de conciliação que permite apresentar valores idênticos mas admite que sejam incorrectos.
- ◆ A generalidade dos serviços destinados a controlar as operações realizadas e a contabilização efectuada pelos respectivos operadores afecta parte significativa dos seus recursos a novo registo dessas operações daí resultando insuficiência de controlo sobre a informação registada.
- ◆ Permaneceu por alterar a estrutura do classificador de receitas na aplicação informática utilizada pela DGO, para a tornar conforme à estrutura definida, pela mesma entidade, como

devido ser a utilizada em 2000, facto com consequências negativas para a conciliação automática da informação registada noutros sistemas.

- ◆ A aplicação de alterações à cobrança registada nas tabelas de serviços da DGCI, no sentido de a igualar aos correspondentes valores da contabilidade do Tesouro, continuou a provocar desvios do mesmo valor e sentido contrário nas receitas por cobrar, entre as referidas tabelas e a CGE, parte dos quais comprovadamente indevidos e inconsistentes.
- ◆ O critério de alterar valores para assumir os dados da contabilidade do Tesouro não resolve o problema da falta de fiabilidade da informação, transportando para a receita orçamental inscrita na CGE, as deficiências que têm vindo a ser detectadas no sistema de contabilização da DGT, como resultado da insuficiência e inadequação do respectivo controlo que, com frequência superior ao admissível, não consegue corrigir erros de forma tempestiva (como se verificou para os reembolsos pagos).

A finalidade do modelo de contabilização das receitas do Orçamento do Estado deve consistir no registo de informação fiável e consistente, destinada à Conta Geral do Estado e garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo; para 2000, continua por cumprir essa finalidade, pelo menos nos termos pretendidos pelo Tribunal de Contas, uma vez que a informação registada não pode ser considerada fiável e consistente quando se verifica estar incompleta e conter valores por rectificar, por regularizar ou por conciliar.

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

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

Expressão desta dificuldade tem sido o atraso verificado na integração dos sistemas informáticos destinados a conferir a necessária fiabilidade ao modelo de contabilização, entre os quais o Sistema de Contabilidade Aduaneira, da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, o Sistema Local de Cobrança, o Sistema Local de Liquidação, os Sistemas Centrais de Administração de Receitas e o Sistema de Execuções Fiscais, da Direcção-Geral dos Impostos, o Sistema de Controlo de Cobrança de Receitas do Estado e de Operações de Tesouraria, da Direcção-Geral do Tesouro, e o Sistema de Gestão de Receitas da Direcção-Geral do Orçamento; apesar de já se encontrarem em funcionamento, na sua quase totalidade, estes sistemas continuaram sem ser utilizados para efeito da Conta Geral do Estado de 2000, o que tem de ser considerado como um ponto fraco do respectivo modelo de contabilização.

Também a desarticulação evidenciada entre as diferentes entidades, ao nível da concepção e implementação de sistemas de informação compatíveis entre si, tem contribuído para impedir a transmissão fiável e consistente dos dados registados pelos serviços directamente envolvidos na realização das operações para os serviços responsáveis pela validação, conciliação e controlo dessas operações; em vez dessa transmissão, o que se tem verificado é o sucessivo registo por diversas entidades dos dados relativos às operações, em diferentes sistemas não relacionados entre si e com distintos níveis de agregação.





## Tribunal de Contas

---

Instada a pronunciar-se, em sede de contraditório, a DGO vem confirmar esta situação ao referir:

*“Que definitiva e finalmente, julgamos, a contabilização das receitas em 2002 processar-se-á pelo Sistema de Gestão de Receitas (SGR). Todavia não sabemos se este novo Sistema só por si é suficiente para eliminar, de vez, com a observação do Tribunal que tem a ver com a fiabilidade da informação. Na verdade, pensamos, e para isso vimos alertando, que os problemas principais decorrem ao nível dos sistemas de informação entre serviços administradores / contabilizadores e a tesouraria do Estado, via Direcção-Geral do Tesouro. Enquanto estas entidades não falarem a mesma linguagem, cremos não ser possível a conciliação atempada e na íntegra”.*

O Tribunal de Contas entende que os dados apenas deveriam ser registados pela entidade directamente envolvida na realização das operações e num sistema informático que estivesse relacionado de forma fiável e tempestiva com os restantes sistemas do modelo de contabilização de forma a assegurar a conciliação e o controlo efectivo da informação registada.

Devido aos condicionalismos existentes, as instruções para a contabilização da Receita de 2000 continuaram a admitir um modelo híbrido em que parte da informação foi prestada pelos serviços administradores das receitas e parte pelos serviços cobradores, com a prevalência destes sobre aqueles no caso da informação sobre a cobrança, quando os valores cobrados deveriam ser integralmente validados pelos respectivos serviços administradores.

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

No exercício do contraditório, a DGT entendeu realçar o seguinte:

*“As instruções relativas à contabilização da receita orçamental e respectivos reembolsos são emitidas pela Direcção-Geral do Orçamento na qualidade de entidade responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado.*

*O envio mensal da informação em suporte de papel tem-se mantido até ao momento dado que ainda não foi operacionalizado pela DGO o sistema de contabilização da receita desenvolvido pelo Instituto de Informática.*

*A partir da data em que o referido sistema (SGR) seja activado, a DGT estará em condições de enviar a informação, por via electrónica, das receitas orçamentais por si contabilizadas, em substituição da actual Tabela em papel, caso a DGO o determine”.*

Por sua vez, a DGCI apresentou a seguinte posição:

*“A análise crítica ao modelo de contabilização das receitas do Orçamento de Estado constante do Projecto de Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000, merece a nossa total concordância e aponta para as deficiências de concepção, implantação de circuitos e procedimentos em violação das competências legalmente atribuídas às diversas entidades, ao que acresce a violação de regras técnicas básicas de contabilidade, situação que há vários anos vimos apontando e pretendendo corrigir, a todo o sistema de tratamento da informação das receitas, que impossibilitam, em tempo útil, o conhecimento dos valores efectivamente cobrados e o controle orçamental.*

*São problemas de fundo, em nosso entender, da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento, que afectam negativamente a operacionalidade dos sistemas de gestão das diversas receitas e as actividades das entidades administradoras que, no quadro*

*legal vigente, são impotentes para os ultrapassar e cuja solução não depende da implementação do SGR nem qualquer outra aplicação informática”.*

A DGCI apresentou ainda uma síntese das medidas reputadas como necessárias à reorganização de todo o sistema, referindo que as tinha remetido à DGO em Março de 2002.

Finalmente, a DGAIEC produziu os seguintes comentários:

*“À semelhança do que foi anteriormente comunicado a esse Tribunal, por ocasião dos comentários relativos ao anteprojecto de parecer sobre a CGE/1999 considera-se que a DGAIEC está, novamente, a ser indirectamente penalizada pela apreciação desfavorável constante das conclusões do anteprojecto em apreço.*

*Com efeito, o tempo tem vindo a demonstrar que os mecanismos de controlo interno, implementados conjuntamente com os procedimentos de conciliação periódica com a DGT e a DGO, são amplamente suficientes para identificar e corrigir eventuais divergências, sendo possível concluir que os valores agregados inscritos pela DGAIEC na Conta em referência são correctos.*

*Entende-se também, no entanto, que a recomendação do Tribunal de que os diversos sistemas próprios venham a estar integrados constitui, indubitavelmente, o horizonte mais desejável, estando previsto que a DGAIEC possa alcançá-lo durante o decorrer do corrente ano, ao completar a informatização da totalidade das suas caixas e a implementação de um interface informático com o Sistema de Gestão de Receitas (SGR) da DGO.”*

Na opinião do Tribunal, os comentários produzidos pelas diversas entidades, em sede do contraditório, constituem mais um elemento confirmativo da análise crítica efectuada ao modelo de contabilização.



### 2.4 – Análise dos resultados globais

O processo de execução das receitas do Orçamento do Estado para 2000, resultou da acção de:

- ◆ Serviços com a função de Caixa do Tesouro, nomeadamente, serviços da DGAIEC (Direcções de Alfândegas, Alfândegas e Delegações Aduaneiras), da DGT e da DGCI (Tesourarias de Finanças e Direcção dos Serviços de Cobrança do IVA),
  - ◇ cobrando importâncias devidas ao Estado ou a outras entidades, para as quais detenham essa competência, e depositando o produto dessa arrecadação em contas bancárias do Tesouro;
  - ◇ registando as correspondentes movimentação e afectação de fundos para efeito da contabilidade do Tesouro;
  - ◇ registando a informação relativa à execução orçamental em tabelas específicas;
  - ◇ enviando os documentos cobrados ou a correspondente informação de cobrança aos respectivos serviços administradores.
- ◆ Serviços Administradores de Receitas Orçamentais, nomeadamente, serviços da DGAIEC, da DGT e da DGCI para os Impostos sobre o Rendimento (DGCI-IR), sobre o Valor Acrescentado (DGCI-IVA), do Selo, de Circulação e de Camionagem e para as receitas administradas por serviços de âmbito local (Serviços de Finanças),
  - ◇ liquidando importâncias devidas ao Estado ou a outras entidades, para as quais detenham essa competência, e determinando a anulação das liquidações indevidamente efectuadas;
  - ◇ procedendo, em função dos documentos cobrados ou da respectiva informação de cobrança provenientes dos serviços com a função de caixa, ao apuramento dos valores cobrados, à aplicação de alterações aos valores registados no momento da arrecadação e ao registo dos valores definitivamente apurados nos processos ou nas contas correntes dos contribuintes;
  - ◇ emitindo os reembolsos e as restituições de importâncias indevida ou excessivamente cobradas;
  - ◇ devendo registar, em tabelas específicas, a movimentação relativa às receitas administradas.

Para além da acção dos serviços referidos, tem de considerar-se a intervenção da Direcção de Serviços Financeiros da DGAIEC e dos serviços regionais da DGCI (Direcções de Finanças) que consiste na elaboração de tabelas de execução orçamental resultantes da agregação das tabelas dos respectivos serviços com função de caixa.

A execução orçamental das receitas administradas por serviços centrais da DGCI incluiu a cobrança obtida por entidades colaboradoras (instituições de crédito, sociedade interbancária de serviços e correios) e a resultante de retenções efectuadas a despesas orçamentais, bem como o pagamento de reembolsos e restituições.

O registo da execução orçamental das receitas é apresentado na CGE através do mapa 3.2 – *Receitas do Estado, segundo a classificação económica*. O tratamento e análise efectuados pelos serviços do Tribunal à informação remetida pela DGO e restantes entidades intervenientes no processo de contabilização que sustenta a elaboração do referido mapa, encontra-se sintetizado no quadro II.1 em que se apresentam, por entidades, os valores das tabelas de execução orçamental, os valores reflectidos na CGE e os desvios resultantes da comparação entre esses registos.

**Quadro II.1 – Comparação das tabelas (DGAIEC, DGCI e DGT) com a Conta Geral do Estado (DGO)**

**Tabelas de Execução Orçamental**

| Entidade          | Saldo em 1/1/2000            | Liquidação                   | Anulações                  | Cobrança                     | Saldo em 31/12/2000          | Reembolsos pagos           | Receita líquida              |
|-------------------|------------------------------|------------------------------|----------------------------|------------------------------|------------------------------|----------------------------|------------------------------|
| DGCI – DF         | 346.043.735.133\$90          | 1.760.591.034.598\$70        | 33.577.152.903\$90         | 1.758.623.561.881\$00        | 314.434.054.947\$70          | 2.563.547.084\$00          | 1.756.060.014.797\$00        |
| DGCI – IVA        | 58.597.282.724\$00           | 2.008.822.425.245\$00        | 14.877.380.282\$00         | 1.944.717.024.039\$00        | 107.825.303.648\$00          | 501.608.049.045\$00        | 1.443.108.974.994\$00        |
| DGCI – IR         | 583.827.829.860\$00          | 1.577.654.164.967\$00        | 41.109.435.016\$00         | 1.454.759.216.127\$00        | 665.613.343.684\$00          | 310.239.787.766\$00        | 1.144.519.428.361\$00        |
| DGCI – ICI e ICam |                              | 3.313.150.690\$00            |                            | 3.313.150.690\$00            |                              |                            | 3.313.150.690\$00            |
| DGCI – ISelo      |                              | 19.794.777.755\$00           |                            | 19.794.777.755\$00           |                              |                            | 19.794.777.755\$00           |
| DGAIEC            | 108.892.429.108\$00          | 1.184.487.079.940\$00        | 46.468.255.260\$00         | 1.184.209.387.840\$00        | 62.701.865.948\$00           | 3.606.621.357\$00          | 1.180.602.766.483\$00        |
| DGT               |                              | 2.889.685.734.738\$00        |                            | 2.889.685.734.738\$00        |                              | 433.704.539\$00            | 2.889.252.030.199\$00        |
| SEMNE             |                              | 327.429.822\$00              |                            | 327.429.822\$00              |                              |                            | 327.429.822\$00              |
| <b>Total</b>      | <b>1.097.361.276.825\$90</b> | <b>9.444.675.797.755\$70</b> | <b>136.032.223.461\$90</b> | <b>9.255.430.282.892\$00</b> | <b>1.150.574.568.227\$70</b> | <b>818.451.709.791\$00</b> | <b>8.436.978.573.101\$00</b> |

**Conta Geral do Estado**

| Entidade          | Saldo em 1/1/2000            | Liquidação                   | Anulações                  | Cobrança                     | Saldo em 31/12/2000          | Reembolsos pagos           | Receita líquida              |
|-------------------|------------------------------|------------------------------|----------------------------|------------------------------|------------------------------|----------------------------|------------------------------|
| DGCI – DF         | 346.123.103.897\$90          | 1.760.591.034.598\$70        | 33.577.152.903\$90         | 1.758.623.561.881\$00        | 314.513.423.711\$70          | 2.563.547.084\$00          | 1.756.060.014.797\$00        |
| DGCI – IVA        | 57.377.917.991\$00           | 2.008.822.425.245\$00        | 14.877.380.282\$00         | 1.944.717.009.877\$00        | 106.605.953.077\$00          | 499.998.339.470\$00        | 1.444.718.670.407\$00        |
| DGCI – IR         | 584.135.241.009\$40          | 1.577.654.164.967\$00        | 41.109.435.016\$00         | 1.458.573.045.892\$00        | 662.106.925.068\$40          | 309.539.676.550\$00        | 1.149.033.369.342\$00        |
| DGCI – ICI e ICam |                              | 3.313.150.690\$00            |                            | 3.313.713.678\$00            | -562.988\$00                 |                            | 3.313.713.678\$00            |
| DGCI – ISelo      |                              | 19.794.777.755\$00           |                            | 19.822.500.002\$00           | -27.722.247\$00              |                            | 19.822.500.002\$00           |
| DGAIEC            | 108.908.506.047\$00          | 1.184.487.079.940\$00        | 46.468.255.260\$00         | 1.184.209.387.840\$00        | 62.717.942.887\$00           | 3.606.621.357\$00          | 1.180.602.766.483\$00        |
| DGT               |                              | 2.889.685.734.738\$00        |                            | 2.889.685.734.738\$00        |                              | 433.704.539\$00            | 2.889.252.030.199\$00        |
| SEMNE             |                              | 327.429.822\$00              |                            | 327.429.822\$00              |                              |                            | 327.429.822\$00              |
| <b>Total</b>      | <b>1.096.544.768.945\$30</b> | <b>9.444.675.797.755\$70</b> | <b>136.032.223.461\$90</b> | <b>9.259.272.383.730\$00</b> | <b>1.145.915.959.509\$10</b> | <b>816.141.889.000\$00</b> | <b>8.443.130.494.730\$00</b> |

**Diferencial**

| Entidade          | Saldo em 1/1/2000      | Liquidação | Anulações | Cobrança                  | Saldo em 31/12/2000      | Reembolsos pagos         | Receita líquida           |
|-------------------|------------------------|------------|-----------|---------------------------|--------------------------|--------------------------|---------------------------|
| DGCI – DF         | -79.368.764\$00        |            |           |                           | -79.368.764\$00          |                          |                           |
| DGCI – IVA        | 1.219.364.733\$00      |            |           | 14.162\$00                | 1.219.350.571\$00        | 1.609.709.575\$00        | -1.609.695.413\$00        |
| DGCI – IR         | -307.411.149\$40       |            |           | -3.813.829.765\$00        | 3.506.418.615\$60        | 700.111.216\$00          | -4.513.940.981\$00        |
| DGCI – ICI e ICam |                        |            |           | -562.988\$00              | 562.988\$00              |                          | -562.988\$00              |
| DGCI – ISelo      |                        |            |           | -27.722.247\$00           | 27.722.247\$00           |                          | -27.722.247\$00           |
| DGAIEC            | -16.076.939\$00        |            |           |                           | -16.076.939\$00          |                          |                           |
| DGT               |                        |            |           |                           |                          |                          |                           |
| SEMNE             |                        |            |           |                           |                          |                          |                           |
| <b>Total</b>      | <b>816.507.880\$60</b> |            |           | <b>-3.842.100.838\$00</b> | <b>4.658.608.718\$60</b> | <b>2.309.820.791\$00</b> | <b>-6.151.921.629\$00</b> |

As divergências evidenciadas constituem o primeiro factor demonstrativo da apreciação desfavorável do Tribunal sobre a fiabilidade da informação contida na CGE; as receitas por cobrar no final de 2000 diferem em 4 milhões e 658 mil contos (que se encontram a menos na CGE face às tabelas), enquanto as receitas cobradas líquidas (após todas as deduções efectuadas incluindo reembolsos e restituições pagos) apresentam um desvio de 6 milhões e 152 mil contos (que se encontram a mais na CGE face às tabelas).

Outro factor demonstrativo consiste na comprovação de ambos os sistemas conterem valores errados que não foram atempadamente rectificadas porque o modelo de contabilização das receitas



## Tribunal de Contas

---

orçamentais na CGE continuou a ser utilizado sem deter as condições necessárias para produzir resultados finais que sejam fiáveis; verificou-se a existência de movimentos que tiveram como resultado alterar registos só para igualar valores e, nalguns casos, a valores da contabilidade do Tesouro que não foram validados pelos respectivos serviços administradores.

Dos desvios verificados, é de referir que as alterações propostas pela DGO e sancionadas por despachos do Secretário de Estado do Orçamento em Setembro de 2001, no sentido de igualar os valores da CGE aos constantes da contabilidade do Tesouro (pois os serviços administradores também não conseguem assegurar que os valores inscritos nas respectivas tabelas estejam correctos, por atrasos, erros e omissões na informação enviada para as respectivas bases de dados), foram aplicadas à cobrança mas não à liquidação, o que provocou divergências superiores a 3 milhões e 842 mil contos nas receitas cobradas e (de sentido contrário) nas receitas por cobrar, face à informação das tabelas.

O Tribunal de Contas tem vindo a defender a utilização de um modelo normalizado de tabela que distinga a movimentação relativa a receitas emitidas pelo respectivo serviço administrador, por liquidação prévia (aquelas que são registadas previamente à respectiva cobrança e, portanto, as únicas que podem permanecer por cobrar ou serem anuladas), das receitas obtidas por autoliquidação dos respectivos sujeitos passivos (aquelas que só são registadas no momento da respectiva cobrança, incluindo as relativas a pagamentos por conta e retenções na fonte).

Com uma estrutura que o Tribunal considera como adequada, as tabelas mensais (modelo 5) relativas a imposto do selo e a impostos de circulação e de camionagem revelavam que a totalidade das respectivas receitas tinha sido registada pela cobrança e portanto era indissociável da correspondente liquidação, não existindo quaisquer saldos relativos a receitas por cobrar; como as tabelas mensais utilizadas pela DGO apresentam outra estrutura (modelo 28), não se tornou evidente que o aumento das cobranças (proposto para igualar os valores da contabilidade do Tesouro) iria ter (como teve) por consequência a imputação de indevidos e inconsistentes valores negativos aos saldos da CGE (como se observa no quadro II.1).

No exercício do contraditório, a DGO pronunciou-se sobre esta questão da seguinte forma:

*“Salvo melhor opinião, não vemos que exista qualquer relação entre a liquidação e a cobrança no que respeita aos acertos efectuados e sancionados pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento, no sentido de igualar os valores da Conta Geral do Estado aos constantes da contabilidade do Tesouro. Na verdade, parece-nos que uma coisa não tem rigorosamente nada a ver com a outra. As liquidações que constam da Conta, bem ou mal, são as das tabelas dos serviços administradores / contabilizadores. A Direcção-Geral do Tesouro, quanto às receitas fiscais, quantifica cobranças, não liquidações”.*

Para o Tribunal, a utilização de expressões como “(...) não vemos que exista qualquer relação entre a liquidação e a cobrança (...) parece-nos que uma coisa não tem rigorosamente nada a ver com a outra (...) bem ou mal (...)”, por parte da entidade responsável pela elaboração da Conta Geral do Estado, ajuda a compreender a génese da situação que tem vindo a ser descrita e criticada neste capítulo. Faz-se notar que só deveria ser possível considerar como cobrança, o recebimento de receitas que tenham sido objecto de liquidação prévia ou cuja autoliquidação pelo respectivo sujeito passivo seja validada por entidade competente para o efeito (serviço administrador dessa receita).

Ao apenas aumentar a cobrança de autoliquidações para igualar os valores validados pelos serviços administradores aos registados pela contabilidade do Tesouro, não tendo em conta que essa cobrança é indissociável da respectiva liquidação (por corresponder a autoliquidação), a DGO introduz na CGE,

de forma artificial e inconsistente, receitas por cobrar negativas o que, tal como afirma relativamente às receitas cobradas, nem em teoria é possível conceber.

Também se verificaram significativos desvios no registo do pagamento de reembolsos de IR e de IVA, traduzidos num decréscimo dos valores da CGE (face às tabelas) em 2 milhões e 310 mil contos, devido a alterações propostas e sancionadas com o mesmo propósito das aplicadas à cobrança; é no entanto de referir que estes desvios compensaram parcialmente os desvios de sentido oposto verificados em 1999 (por incorrecção dos valores registados na contabilidade do Tesouro como relativos a reembolsos pagos) e, nomeadamente, abrangeram a regularização do valor dos reembolsos de IVA que, no ano anterior, tinham sido sobreavaliados em 1 milhão e 640 mil contos.

Como se referiu no Parecer anterior, os desvios verificados nos reembolsos pagos são também um indicador claro da falta de fiabilidade do modelo de contabilização pois a informação constante das tabelas é prestada pela entidade (DGT) responsável pela contabilidade do Tesouro.

Um outro indicador de falta de fiabilidade do modelo consiste na manutenção, por mais um ano, dos desvios resultantes das receitas por cobrar nas tabelas das direcções de finanças e das alfândegas serem inferiores, em 95 mil contos, aos correspondentes saldos da CGE.

Sobre estes desvios, a DGAIEC entendeu pronunciar-se nos seguintes termos:

*“Permaneça por explicar o desvio no saldo transitado, por mais um ano, de 16 mil contos (80 mil euros, aproximadamente), cujo surgimento motivou um pedido a esse Tribunal para que nos habilitasse com os elementos que detinha e que poderiam auxiliar na detecção das causas desse desvio. Reitera-se, neste momento, esse pedido, uma vez que, mediante os documentos arquivados nestes serviços, todos os dados relevantes se encontram conciliados com a Direcção Geral do Orçamento, não sendo possível a existência (quanto mais a permanência) desta divergência.”*

Os elementos detidos pelo Tribunal que permitem determinar os desvios resultam do confronto entre os saldos das tabelas e as receitas por cobrar inscritas na CGE; o valor do desvio imputado à DGAIEC foi determinado a partir da comparação de todos os saldos das tabelas, por classificação económica, face aos da CGE, concluindo-se que a divergência face à tabela da DGAIEC só pode dever-se a uma acumulação de registos indevidos em CGE de anos anteriores (uma vez que a correcção dos saldos da tabela é assegurada pela própria DGAIEC) que urge eliminar.

Do tratamento e análise efectuada aos elementos enviados aos serviços do Tribunal para efeito da elaboração do presente Parecer, bem como dos esclarecimentos que foram prestados para justificar as divergências e lapsos detectados no decurso dessa análise, deve ainda destacar-se:

- ◆ A informação da tabela de execução orçamental relativa à DGAIEC continua sem resultar directa e integralmente de dados transmitidos pelas aplicações informáticas do Sistema de Contabilidade Aduaneira utilizadas nos serviços dependentes daquela entidade.
- ◆ A informação das tabelas relativas às Direcções de Finanças continuam sem poder resultar directa e integralmente de dados transmitidos pelas aplicações informáticas dos Sistemas Locais de Cobrança e de Liquidação, porque o primeiro só se encontrava instalado, no final de 2000, em 130 das 379 tesourarias de finanças e o segundo continuava por implementar nos serviços de finanças.
- ◆ A contabilização efectuada pelos respectivos serviços administradores tem evidenciado múltiplas divergências na cobrança validada por esses serviços face à registada na



## Tribunal de Contas

---

contabilidade do Tesouro, devido às deficiências do processo de recolha e tratamento dessa informação, que não permite a transmissão, integração e conciliação automática dos dados, mas está dependente de um conjunto de procedimentos que não asseguram a detecção e correcção tempestiva das divergências.

- ◆ Esta vulnerabilidade do modelo de contabilização é consequência de neste se integrarem diferentes sistemas não relacionados entre si e com diferentes níveis de agregação, tornando praticamente inviável efectuar, em tempo útil, a conciliação e o controlo efectivo da informação registada.
- ◆ Como consequência desta situação, verificou-se que a informação de cobrança constante das tabelas dos serviços administradores veio a ser alterada, para efeito de contabilização na CGE e por propostas da DGO sancionadas por despacho do Secretário de Estado do Orçamento, no sentido de igualar a cobrança de receitas orçamentais aos correspondentes valores que foram apurados pela DGT, como entidade responsável pela movimentação de fundos na Tesouraria do Estado; este procedimento que também foi seguido para registar os reembolsos e restituições pagos na CGE, constitui uma demonstração cabal da falta de fiabilidade do modelo de contabilização.
- ◆ Ao ser sujeita a sucessivas actualizações, parte das quais afectando a situação ou a conciliação de operações realizadas em períodos com contabilização já encerrada, a informação constante das diferentes bases de dados torna-se inconsistente com os valores registados nas tabelas dos serviços administradores relativas aos mesmos períodos facto que, só por si, coloca seriamente em causa a fiabilidade do processo de contabilização que gera estas tabelas, uma vez que não assegura valores definitivos até ao encerramento da CGE (apesar deste só se verificar quase um ano depois daquele a que respeita) nem os consegue conciliar com os da contabilidade do Tesouro.

Para ultrapassar esta inconsistência, o Tribunal recomenda a determinação de uma data comum para o fecho da contabilidade de cada período e para a versão definitiva das tabelas desse período; as operações realizadas em período já encerrado mas só validadas em período posterior, deverão ser registadas de forma autónoma, como regularizações de períodos anteriores, nas tabelas correspondentes ao período de validação identificado pelos códigos e respectivas datas de conciliação (para as autoliquidações) ou de situação (para as liquidações prévias).

- ◆ A cobrança de IR inscrita nas tabelas da DGCI-IR como obtida pelas tesourarias de finanças (1.079,6 milhões de contos) é inferior em 19,8 milhões de contos à registada nas tabelas das direcções de finanças (que foi a considerada na CGE) resultantes da agregação das tabelas das referidas tesourarias; este valor resulta dos desvios verificados na cobrança de IRS (menos 34 milhões de contos nas tabelas da DGCI-IR) e de IRC (mais 14,2 milhões de contos).

A manutenção de desvios deste tipo e dimensão também coloca seriamente em causa o controlo (que não é) exercido através do modelo de contabilização, tanto mais que se verifica numa área de intervenção exclusiva de serviços do Ministério de Finanças.

- ◆ O Tribunal recomenda à DGO que passe a determinar uma data comum para fecho da contabilidade de cada período e, enquanto se mantiver o registo em tabelas de execução orçamental, os prazos para apuramento e apresentação das respectivas versões definitivas; a DGO deverá ainda providenciar a eliminação dos desvios nos saldos finais da receita orçamental, devendo as correcções ser efectuadas por lançamentos a débito, em liquidações, ou a crédito, em anulações.

Sobre esta recomendação, a DGO informa o seguinte:

*“A fixação de uma data comum para o fecho da contabilidade de cada período e para a versão definitiva das tabelas, como recomenda o Tribunal, é uma prática que está a ser seguida por esta Direcção-Geral, designadamente para os serviços administradores que têm tido problemas na conciliação da receita. Na verdade, e para o ano económico de 2001, foi fixado como data comum o dia 30 de Abril de 2002. Todavia, face à experiência colhida anteriormente, não cremos que este procedimento adiante algo de (ou muito) significativo. Não nos parece que esteja aqui a real solução”.*

Adianta ainda que:

*“A forma de anular os desvios nos saldos finais da receita orçamental (liquidação) preconizada pelo Tribunal, em nossa opinião, não é exequível, pois os valores que aparecem na CGE são-o por classificação económica da receita e não por serviço administrador/contabilizador”.*

O Tribunal entende a fixação de uma data comum como uma condição necessária mas não suficiente para a solução das deficiências existentes, dependendo a sua eficácia da capacidade da DGO em a fazer cumprir, da implementação do conjunto de procedimentos que também foi recomendado para ultrapassar a inconsistência em causa e da aplicação das outras recomendações constantes do presente capítulo; a dimensão do intervalo entre a data efectiva do fecho da contabilidade e o final do período a que respeita a contabilidade pode e deve ser avaliado como um indicador de eficiência do processo de contabilização.

Quanto à forma de anular os desvios nos saldos finais da receita orçamental, é de referir que a base de dados enviada pela DGO ao Tribunal permite não apenas a discriminação dos saldos por classificação económica como por entidade, o que só não é efectuado porque a DGO entende não o efectuar; para além disso, como já foi referido e é evidente, o apuramento dos desvios (por classificação económica) resulta do confronto de todos os saldos das tabelas com os saldos inscritos na CGE e deve ser conjugado com a determinação do valor correcto de cada uma das receitas por cobrar, acções que tornam possível proceder à eliminação dos desvios apurados através de lançamentos a débito, em liquidações, ou a crédito, em anulações nos documentos (tabelas ou CGE) que revelarem conter valores incorrectos; nestas circunstâncias, o Tribunal reafirma que a solução por si preconizada não só é exequível como só peca por tardia.

- ◆ Em conformidade com uma recomendação formulada no Parecer sobre a CGE de 1999, a DGT passou a registar a cobrança das diferentes receitas orçamentais na contabilidade do Tesouro pela respectiva informação de cobrança validada pelo Sistema de Controlo de Cobranças de Receitas do Estado e de Operações de Tesouraria (SCE); no entanto como também se verificou que, para a contabilização relativa a 2000, esta alteração só foi aplicada de forma retroactiva, no final do primeiro semestre de 2001, o Tribunal espera que o processo de validação e a inerente contabilização possam vir a ser realizados com significativa redução do desfasamento face ao período a que respeitam.
- ◆ Continua o Tribunal a recomendar que também os serviços administradores passem a registar os valores validados pelo SCE mas distinguindo as receitas cobradas, dos valores que ainda não tenham sido introduzidos, nem dos que se encontrem por validar ou reconciliar nos sistemas informáticos próprios (devendo estes ser inscritos como valores em falta, a regularizar ou a reconciliar em rubricas específicas); para tornar efectiva esta contabilização devem ser criadas condições para que o valor global da informação de cobrança possa ser diariamente conciliado entre a DGT e os serviços administradores.





## Tribunal de Contas

---

O registo da informação de cobrança validada pelo SCE mereceu da DGT os seguintes comentários:

*“Parece concluir-se no parecer do Tribunal de Contas que as dificuldades de apuramento da Receita resultam essencialmente da integração da cobrança das principais receitas através do DUC.*

*Sobre esta matéria nunca é demais evidenciar que pela primeira vez foi concebido e implementado um sistema que possibilita à Administração Fiscal o conhecimento, em tempo útil, documento a documento, dos respectivos valores cobrados por imposto e por contribuinte, bem como a conciliação automática das cobranças / fundos entregues ao Tesouro.*

*Esta informação da cobrança, documento a documento, é diariamente enviada através de ficheiros informáticos para os serviços administradores da receita, sendo ainda remetida à DGO, também por ficheiro, totais de cobrança por entidade liquidadora.*

*É com base nessa informação validada pelo SCE que os serviços administradores efectuem a contabilização das respectivas receitas.*

*Tem havido no entanto, ainda algumas dificuldades resultantes de atrasos e enganos por parte sobretudo das IC e CTT que perturbam o fecho das contas.*

*Esses constrangimentos têm vindo a ser ultrapassados através de uma colaboração mais estreita entre a DGT e a DGCI, na resolução das divergências detectadas, comunicadas por ficheiro e no acerto prévio das datas de emissão das Tabelas com efeitos mais visíveis a partir do exercício de 2000.*

*Naturalmente que este modelo pressupõe a cobrança de todas as receitas através de DUC e a informatização de todas as Tesourarias, situação ideal mas ainda um pouco distante de atingir.*

*Relativamente às receitas orçamentais que ainda não utilizam o DUC, e que só são cobradas nas caixas do Tesouro, a DGT procede anualmente à conciliação dos valores que regista na Tabela de Entrada e Saída de Fundos da Tesouraria do Estado com as restantes entidades intervenientes no processo contabilístico: TF; Alfândegas; DDF; DSCIVA e SEMNE.*

*A coexistência de dois modelos distintos de contabilização das receitas, (DUC e Não DUC), agrava as conciliações a realizar tendo em vista o apuramento dos valores finais”.*

Conclui a DGT:

*“Sublinha-se ainda que a DGT iniciou em 2002 a automatização da contabilização de algumas operações, integrando, nomeadamente as aplicações do Homebanking, do Sistema de Compensação do Tesouro, do SPGT e do MOE, estando também em curso o concurso para a actualização do SCE com o mesmo objectivo”.*

Por sua vez, a DGAIEC pronunciou-se sobre a mesma matéria, da seguinte forma:

*“Relativamente à recomendação de que os “[...] serviços administradores passem a registar os valores validados pelo SCE mas distinguindo as receitas cobradas dos valores que ainda não tenham sido validados [...]” e que devam “[...] ser criadas condições para que o valor global da informação de cobrança possa ser diariamente*

*conciliado [...]” informa-se que tal já sucede, nas cobranças da DGAIEC tituladas por DUC, ou seja:*

- a) o SCA apenas contabiliza a receita após a validação da mesma, registando, numa conta contabilística temporária, as cobranças efectuadas nas nossas caixas, enquanto não se obtém a referida confirmação da cobrança;*
- b) diariamente, via ficheiro, recebe-se a informação referente às nossas cobranças existentes no sistema.*

*Relativamente às cobranças não tituladas por DUC o sistema permanece apoiado nas instruções da Portaria n.º 796/99, de 15 de Setembro, pelo que estas cobranças não carecem de validação”.*

Sobre esta questão e sem pôr em causa o importante benefício que representa a validação dos dados relativos à cobrança por parte do SCE, uma vez que até efectuou uma recomendação nesse sentido, o Tribunal não pode deixar de referir que, para efeito da execução do Orçamento da Receita de 2000, esse benefício ainda não se fez sentir, conclusão que resulta evidente face à dimensão dos desvios que foram apurados entre os diferentes sistemas de informação e à verificação das restantes situações que se encontram referidas no presente capítulo.

- ◆ Apesar de, segundo informação da DGO, os elementos utilizados no registo da execução orçamental das receitas do Estado em 2000, terem sido tabelas mensais, em papel, remetidas por trinta serviços, continuou sem ser recebida pelos serviços do Tribunal qualquer tabela destinada a registar a cobrança de receitas obtida pelos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, pelo que o Tribunal continua a entender que essa informação deveria passar a ser incluída na tabela de execução orçamental da DGT.

Sobre esta questão, a DGT referiu o seguinte:

*“Relativamente às receitas cobradas pelos Serviços Externos do MNE, encontra-se definido que serão os serviços do MNE que deverão fornecer os respectivos dados contabilísticos, os quais terão de coincidir com os apurados pela DGT na Tabela de Entrada e Saída de Fundos”.*

O Tribunal faz notar que sendo os serviços do MNE a fornecer os respectivos dados contabilísticos e tendo em conta o disposto nas instruções da DGO para o lançamento das tabelas de receita, deveria existir e ter sido remetida para os serviços do Tribunal a respectiva tabela, facto que nunca se verificou motivando a posição previamente apresentada e que se reitera, sublinhando-se expressamente que só a elaboração e remessa dessa tabela (ou dos respectivos dados por meios informáticos) fará o Tribunal deixar de considerar esta situação como de claro incumprimento face ao que se encontra determinado pela própria DGO.

- ◆ A informação mensal constante das tabelas da DGT continua a evidenciar desfasamentos face à registada na correspondente área da contabilidade do Tesouro, apesar de ambos os registos serem realizados por serviços da mesma entidade e terem por base as mesmas operações e suportes documentais, pelo que deveria ser implementado um processo de imputação directa e automática entre valores registados na tabela e na referida contabilidade, através da criação de uma tabela de equivalência entre os respectivos códigos de classificação dos movimentos.



## Tribunal de Contas

---

- ◆ Como já tinha sido referido no Parecer anterior, foram registadas cobranças em sistemas de contabilização da DGCI, na contabilidade do Tesouro e na CGE, em data anterior (31 de Dezembro de 1999) à sua efectiva arrecadação (de 3 a 6 de Janeiro de 2000).

Esta situação foi justificada pelo despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais exarado em 30 de Dezembro de 1999, através do qual foi determinado contabilizar no último dia do ano de 1999, a cobrança de receitas cujo prazo de pagamento voluntário terminasse nesse dia mas só fossem cobradas de 3 a 6 de Janeiro de 2000, devido ao encerramento de entidades cobradoras em 31 de Dezembro de 1999.

O procedimento definido pela DGCI para cumprimento do referido despacho consistiu na contabilização em Dezembro de 1999, de cobrança de receitas obtida na primeira semana de 2000, efectuada sem qualquer referência à natureza excepcional dessa transferência, facto que só por si compromete gravemente a fiabilidade da informação produzida na CGE dos referidos anos e coloca seriamente em causa o modelo de contabilização das receitas orçamentais e o controlo exercido sobre o mesmo.

Sem prejuízo da necessária fundamentação legal que nem sequer foi referida no despacho, esta antecipação da cobrança de receitas, para não afectar a fiabilidade da informação nem a eficácia do controlo, teria de ser registada e explicitada como operação de encerramento da Conta Geral do Estado de 1999, por contrapartida da saída de valor idêntico, na conta de operações de regularização da escrita orçamental; tal operação deveria ser regularizada em 2000, através da transferência, por operações escriturais, do valor da cobrança antecipada proveniente das contas de receita do Estado, para a conta de operações de regularização da escrita orçamental.

Em 28 de Maio de 2001, a DGCI indicou ao Tribunal de Contas, como presumivelmente válido, o valor de 8,9 milhões de contos de cobranças contabilizadas nas circunstâncias referidas, pelas tesourarias de finanças (7,2 milhões) e pelos serviços administradores de Impostos sobre o Rendimento (1,7 milhões), como essencialmente afectas a IR (7,1 milhões) e imposto do selo (1,3 milhões).

Reflectindo a falta de transparência e rigor inerente ao procedimento adoptado, o valor imputado à parte das mesmas cobranças incluída na tabela da DGCI-IR de Dezembro de 1999, foi de 3,2 milhões de contos, segundo comunicação enviada à DGO pelo Departamento de Cobranças da DGCI, em 19 de Junho de 2001, ou seja, quase o dobro do valor indicado ao Tribunal.

Também se constatou que, apesar da DGO ter previamente defendido a contabilização destas receitas em Dezembro de 1999 e fundamentado essa posição com a legislação que criou o designado período complementar, foi proposto ao Secretário de Estado do Orçamento, o acréscimo dos 3,2 milhões de contos nas receitas registadas pela DGCI-IR em Janeiro de 2000, com o argumento de só nesse mês terem entrado na Tesouraria do Estado.

Esta contradição surgiu no âmbito do processo de conciliação da cobrança registada na tabela da DGCI-IR face ao correspondente valor apurado pela contabilidade do Tesouro; a DGO justifica, com o referido acréscimo, a maior parte do desvio verificado no valor de 3,8 milhões de contos (a mais na Tesouraria do Estado), apesar de assinalar desvios parcelares nas diversas componentes da receita cobrada (por entidades colaboradoras, através de movimentos escriturais e a transferir para as regiões autónomas) que não confirmam essa justificação.

Esta situação mereceu da DGO o seguinte comentário:

*“Não partilhamos da opinião do Tribunal, quando afirma que as cobranças, que identifica, ocorridas entre 3 a 6 de Janeiro de 2000 e contabilizadas com a data de 31 de Dezembro de 1999, deveriam ser explicitadas como operações de encerramento da CGE de 1999 com regularização em 2000, utilizando-se para o efeito a conta de “Operações de regularização da escrita orçamental”. Na verdade, em nossa opinião, existe um período complementar para a receita que abarcava legalmente esta situação. Mais, a tesouraria do Estado deve traduzir fielmente estas situações. Parece-nos, pois, que o movimento em si, isoladamente, foi tratado com todo o rigor e transparência”.*

Torna-se difícil para o Tribunal compreender como é possível à DGO caracterizar este movimento como tendo sido “tratado com todo o rigor e transparência” quando não se sabe qual a cobrança cujo valor foi efectivamente antecipado e se utiliza o designado período complementar para justificar apenas uma parte da cobrança obtida nesse período e, mesmo essa, volta a ser considerada no exercício seguinte para justificar parte da divergência então verificada; além disso, sendo evidente que “a tesouraria do Estado deve traduzir fielmente estas situações” nunca poderiam ter sido registados, como arrecadados em 1999, fundos que só foram efectivamente recebidos na primeira semana de 2000.

Nesta situação, o procedimento que deveria ter sido adoptado consistiria no apuramento rigoroso das cobranças em causa e na antecipação do respectivo valor para a receita de 1999, através de operação escritural no âmbito do encerramento da CGE desse ano e a regularizar em 2000, tal como o Tribunal sempre defendeu e novamente ratifica.

- ◆ No Parecer sobre a CGE de 1999, o Tribunal considerou ilegal a manutenção de contas bancárias não integradas na Tesouraria do Estado e utilizadas por serviços administradores de receitas, para depositar reembolsos retidos aos beneficiários para pagamento das dívidas fiscais, tendo recomendado o seu encerramento.

Na decisão constante do Relatório da Auditoria ao sistema de controlo interno da Direcção de Finanças de Lisboa, no âmbito da contabilização da Receita de 1999, foi recomendado o encerramento de todas as contas bancárias existentes, sem suporte legal, em nome de responsáveis por serviços dependentes da Direcção-Geral dos Impostos e a abertura de contas no Tesouro sempre que for necessário substituir as contas a encerrar. Foi ainda determinado que, no prazo de seis meses, a Direcção-Geral dos Impostos deveria informar o Tribunal de Contas sobre os resultados da recomendação quanto à situação de cada conta e indicar os respectivos saldos em 31 de Dezembro de 2000 e no final do mês anterior àquele em que fosse prestada essa informação.

A DGCI não só não informou o Tribunal de Contas dentro do prazo fixado como também não procedeu ao encerramento das referidas contas, alegando quando instada a justificar-se que as mesmas foram criadas para dar cumprimento ao disposto no art.º 20.º do Decreto-Lei n.º 492/88, de 30 de Dezembro, que refere que as importâncias relativas a reembolsos não podem ser restituídas se o sujeito passivo tiver dívidas de imposto sobre o rendimento respeitante a anos anteriores, referindo ainda que não foi prestada informação ao Tribunal por se aguardarem os resultados de um grupo de trabalho constituído para concretizar o objectivo pretendido.

Acontece que todas as entidades envolvidas neste processo concordam com a posição assumida pelo Tribunal de Contas segundo a qual as contas bancárias que foram abertas e são movimentadas sem suporte legal devem ser encerradas por infringirem o disposto no Regime da Tesouraria do Estado que se encontra em vigor e também devido aos riscos que envolve a respectiva movimentação dada a evidente falta de procedimentos de controlo que se possam considerar eficazes.



## Tribunal de Contas

---

É de realçar que, segundo o Relatório da Administração Geral Tributária (AGT) relativo a uma Auditoria às contas bancárias abertas pelos Serviços Locais de Finanças, o saldo global destas contas ultrapassara os 2,9 milhões de contos em 31 de Março de 2001, 90% do qual seria de admitir que viesse a corresponder a receita do Estado, não sendo aceitável a manutenção de tais contas por falta de suporte legal e por falta de rigor e transparência na gestão de fundos públicos.

Tal como o Tribunal, também a AGT recomenda o rápido encerramento das referidas contas bancárias e a sua substituição por contas do Tesouro, bem como a regularização dos respectivos saldos no prazo de três meses (até Novembro de 2001) <sup>3</sup>.

Verifica-se no entanto que, decorridos dez meses sobre a notificação da decisão do Tribunal de Contas e apesar desta situação merecer análise, conclusões e recomendações semelhantes às do Tribunal, por parte da Administração Geral Tributária, as quais foram perfeitamente aceites pelas restantes entidades cuja intervenção é necessária para a resolução do caso, ainda não foi possível concretizar o encerramento das contas abertas por serviços locais da DGCI sem suporte legal, nem implementar a solução alternativa que foi recomendada.

Sobre esta matéria, a DGT entendeu prestar a seguinte informação:

*“Relativamente ao encerramento das contas bancárias dos Serviços de Finanças, não integradas na Tesouraria do Estado, a DGT realizou reuniões com representantes da DGCI e AGT, tendo a DGCI ficado de internamente obter orientações sobre a abertura das mesmas no Tesouro e procedimentos a adoptar para a respectiva movimentação e controlo de entre as opções equacionadas pelo Tesouro”.*

Esta justificação em nada altera e só confirma a posição expressa pelo Tribunal

- ◆ Verificou-se a reabertura da Conta Geral do Estado, na sequência de despachos do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças e do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais produzidos em 12 de Dezembro de 2001, com a finalidade de deduzir à Receita de 2000, reembolsos de IVA de valor superior a 25 milhões de contos que, apesar de processados no final desse ano, só foram pagos em 3 de Janeiro de 2001.

Se a operação em termos substantivos foi conforme à recomendação do Tribunal, no sentido da contabilização dos reembolsos pela respectiva emissão, já a fundamentação apresentada não pode ser considerada como válida, uma vez que os argumentos invocados, ou seja, tratar-se de reembolsos concedidos em Dezembro de 2000 e o respectivo pagamento ter ocorrido no designado período complementar para execução orçamental desse ano, teriam de ser extensivos a todas as operações que se encontrassem nas mesmas condições, para não existir como existiu clara infracção ao princípio da consistência.

O carácter excepcional desta operação agrava a falta de fundamentação válida para a mesma, não se vislumbrando outro motivo para a sua realização que não uma evidente necessidade de transferir 25 milhões de contos de Receita (líquida) de IVA, do ano de 2000 para o ano de 2001.

A não ser assim, o facto de uma divergência de 25 milhões de contos, entre os suportes de informação para contabilização de reembolsos de IVA pagos por transferência bancária em 3 de Janeiro de 2001, só ter sido comunicada em 11 de Dezembro desse ano (quase um ano depois da verificação do facto) tem de ser considerado mais do que suficiente para colocar

---

<sup>3</sup> A data do despacho do Presidente do Conselho Directivo é de 7 de Agosto de 2001.

seriamente em causa a fiabilidade desse processo de contabilização e a qualidade do controlo exercido sobre o mesmo.

A realização da referida operação foi comentada pela DGO da seguinte forma:

*“A posição desta Direcção-Geral quanto à contabilização dos reembolsos / restituições, já foi diversas vezes transmitida. Isto é, em condições normais de execução orçamental, para cálculo da receita orçamental líquida os valores que devem ser abatidos à receita bruta são os pagos. A excepção a que se faz referência, no montante de 25 milhões de contos de IVA, foi determinada superiormente, limitando-se esta Direcção-Geral a dar cumprimento ao despacho, não relevando para este tipo de pagamentos, em nossa opinião, qualquer período complementar, porque pura e simplesmente não existe”.*

Sobre este comentário, o Tribunal entende que se justificam as seguintes observações:

O Tribunal de Contas tem vindo a recomendar a contabilização dos reembolsos pela respectiva emissão, definida como operação formal de apuramento e autorização do valor a reembolsar realizada por entidade competente para o efeito, considerando essa operação como suficiente para tornar indevida a manutenção, como receita pública, do respectivo valor a reembolsar até ao pagamento efectivo desse reembolso.

Esta recomendação não tem sido cumprida, designadamente, no âmbito da CGE, com o argumento da aplicação do critério de caixa; este argumento não pode ser aceite como válido, pois a operação que deve ser considerada para a aplicação do referido critério é a correspondente à entrada de fundos classificados como receita pública (apesar de parte desses fundos apenas corresponder a adiantamentos por conta dessa receita), devendo a confirmação da sua realização prévia constituir uma das condições obrigatórias para a emissão do subsequente reembolso; esta emissão não é mais do que uma operação escritural de reafecção de um valor a entidade ou finalidade distinta da que foi atribuída no momento da respectiva arrecadação, operação similar a muitas que têm vindo a ser efectuadas, como, por exemplo, as destinadas a afectar receitas às regiões autónomas, às autarquias e ao fundo de estabilização tributário.

Para 2000, verificou-se que a recomendação do Tribunal também não foi cumprida e os reembolsos e restituições voltaram a ser contabilizados pelo respectivo pagamento, à excepção da operação referida sobre a qual se reitera a análise crítica previamente efectuada que, aliás, o comentário da DGO não questiona, antes confirma.

A actividade financeira da Tesouraria do Estado continuou a ser registada pela contabilidade do Tesouro, num sistema revelador da posição de tesouraria, por contrapartida da movimentação relativa a terceiros e à execução do orçamento das receitas e das despesas do Estado, em função do lançamento do valor de cada movimento em duas ou mais contas do respectivo plano, cujo âmbito mais fielmente traduzisse as características do facto que originou a operação a contabilizar.

Para 2000 foram introduzidas algumas alterações com reflexo na contabilização relativa aos circuitos de cobrança e reembolso ou restituição, como sejam:

- ◆ No circuito específico das tesourarias de finanças, foi criada para cada tesouraria, uma conta destinada a registar a cobrança de receitas em fase de execução fiscal, por documento único.
- ◆ Na classe destinada ao registo da execução do Orçamento do Estado foram criadas contas de receitas orçamentais relativas à cobrança de imposto do selo e de documentos únicos por



## Tribunal de Contas

---

serviço administrador, à dedução de receitas afectas às regiões autónomas e às autarquias e ainda a regularizações de anos anteriores.

- ◆ Foram criadas contas de terceiros para autonomizar o registo da cobrança de documentos únicos (DUC) obtida por entidades colaboradoras (Instituições de Crédito, CTT e SIBS), fazendo anteceder o registo das receitas orçamentais por serviço administrador, pela discriminação dos valores cobrados por entidade cobradora e pela conciliação da informação de cobrança com a da respectiva transferência de fundos para a Tesouraria do Estado.

A alteração deste circuito teve em conta a recomendação expressa pelo Tribunal de Contas, em anos anteriores, no sentido da DGT passar a registar a cobrança das diferentes receitas orçamentais na Contabilidade do Tesouro pela respectiva informação de cobrança validada pelo SCE e não por suportes documentais que podem conter valores que não correspondem a receitas cobradas (os quais devem ser registados como valores a regularizar).

Verificou-se que esta alteração na forma de contabilização só foi aplicada à contabilidade de 2000, no final do primeiro semestre de 2001, e incluiu ainda o registo da cobrança obtida pelos CTT (61,9 milhões de contos) e pelas Instituições de Crédito (1 milhão de contos) no final de 2000 que apenas deu entrada na Tesouraria do Estado no início de 2001.

No quadro II.2 são apresentados os valores relativos à cobrança e a reembolsos e restituições pagos que foram registados nas tabelas de execução orçamental, na contabilidade do Tesouro e na CGE, discriminados por entidades intervenientes no processo de contabilização das receitas orçamentais.

Neste quadro são ainda evidenciados os desvios verificados entre as tabelas e a CGE, que já foram previamente analisados e criticados, não se apresentando desvios face aos valores da contabilidade do Tesouro, porque, como tem vindo a ser referido, estes valores foram os assumidos pela DGO para a elaboração da CGE.

**Quadro II.2 – Contabilização da Cobrança e Reembolsos nas Tabelas, Contabilidade do Tesouro e CGE**

**Cobrança**

| <b>Entidade</b>   | <b>Tabelas de Execução Orçamental<br/>(1)</b> | <b>Contabilidade do Tesouro<br/>(2)</b> | <b>Conta Geral do Estado<br/>(3)</b> | <b>Diferença<br/>(1) - (3)</b> |
|-------------------|---|---|--------------------------------------|--------------------------------|
| DGCI – DF         | 1.758.623.561.881\$00                         | 1.758.623.561.881\$00                   | 1.758.623.561.881\$00                |                                |
| DGCI – IVA        | 1.944.717.024.039\$00                         | 1.944.717.009.877\$00                   | 1.944.717.009.877\$00                | 14.162\$00                     |
| DGCI – IR         | 1.454.759.216.127\$00                         | 1.458.573.045.892\$00                   | 1.458.573.045.892\$00                | -3.813.829.765\$00             |
| DGCI – ICi e ICam | 3.313.150.690\$00                             | 3.313.713.678\$00                       | 3.313.713.678\$00                    | -562.988\$00                   |
| DGCI – ISelo      | 19.794.777.755\$00                            | 19.822.500.002\$00                      | 19.822.500.002\$00                   | -27.722.247\$00                |
| DGAIEC            | 1.184.209.387.840\$00                         | 1.184.209.387.840\$00                   | 1.184.209.387.840\$00                |                                |
| DGT               | 2.889.685.734.738\$00                         | 2.889.685.734.738\$00                   | 2.889.685.734.738\$00                |                                |
| SEMNE             | 327.429.822\$00                               | 327.429.822\$00                         | 327.429.822\$00                      |                                |
| <b>Total</b>      | <b>9.255.430.282.892\$00</b>                  | <b>9.259.272.383.730\$00</b>            | <b>9.259.272.383.730\$00</b>         | <b>-3.842.100.838\$00</b>      |

**Reembolsos e Restituições**

| <b>Entidade</b>   | <b>Tabelas de Execução Orçamental<br/>(1)</b> | <b>Contabilidade do Tesouro<br/>(2)</b> | <b>Conta Geral do Estado<br/>(3)</b> | <b>Diferença<br/>(1) - (3)</b> |
|-------------------|---|---|--------------------------------------|--------------------------------|
| DGCI – DF         | 2.563.547.084\$00                             | 2.563.547.084\$00                       | 2.563.547.084\$00                    |                                |
| DGCI – IVA        | 501.608.049.045\$00                           | 499.998.339.470\$00                     | 499.998.339.470\$00                  | 1.609.709.575\$00              |
| DGCI – IR         | 310.239.787.766\$00                           | 309.539.676.550\$00                     | 309.539.676.550\$00                  | 700.111.216\$00                |
| DGCI – ICi e ICam |   |   |                                      |                                |
| DGCI – ISelo      |   |   |                                      |                                |
| DGAIEC            | 3.606.621.357\$00                             | 3.606.621.357\$00                       | 3.606.621.357\$00                    |                                |
| DGT               | 433.704.539\$00                               | 433.704.539\$00                         | 433.704.539\$00                      |                                |
| SEMNE             |   |   |                                      |                                |
| <b>Total</b>      | <b>818.451.709.791\$00</b>                    | <b>816.141.889.000\$00</b>              | <b>816.141.889.000\$00</b>           | <b>2.309.820.791\$00</b>       |

A análise efectuada ao sistema de contabilização das operações orçamentais (receitas e reposições abatidas nos pagamentos) do Tesouro faz com que o Tribunal de Contas continue a insistir na:

- ◆ Organização da Contabilidade do Tesouro por forma a autonomizar a movimentação efectuada em cada uma das áreas de responsabilidade financeira, tornando possível exercer efectivo controlo sobre essa movimentação e avaliar a fiabilidade e consistência dos respectivos registos com os das restantes áreas e com os escriturados na contabilidade de outras entidades.
- ◆ Contabilização integral das receitas orçamentais por serviço administrador e discriminação da receita cobrada por serviço cobrador através da utilização de um processo fiável de recolha e tratamento da cobrança para efeito da respectiva validação (o que não se pode considerar como plenamente atingido com as alterações aplicadas na contabilidade de 2000).





## Tribunal de Contas

---

- ◆ Criação de códigos de conta específicos das receitas obtidas por cada uma das entidades colaboradoras (foram apenas criadas contas de terceiros para validação das cobranças dessas entidades).
- ◆ Integração das receitas imputadas aos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros na tabela da DGT e na correspondente área da contabilidade do Tesouro mas, neste caso, devendo ser associadas a um código de conta específico.

Para concluir a análise dos resultados globais relativos à CGE de 2000, encontra-se evidenciada no quadro II.3, o apuramento da receita efectiva, por entidades, após a realização de operações escriturais traduzidas por acréscimo ou dedução à cobrança arrecadada pelos serviços com função de caixa do Tesouro ou pelas entidades colaboradoras.

Uma vez que o objecto do presente Parecer é a CGE de 2000, os dados deste quadro foram obtidos em função dos valores relativos à receita cobrada (correspondente à receita orçamental líquida) e às reposições abatidas nos pagamentos que constam daquela Conta, no mapa 4.4 referente à situação de tesouraria.

No entanto, deve ter-se presente que os valores registados no referido mapa, como relativos a serviços da DGTI administradores de impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo, de circulação e de camionagem são os registados na contabilidade do Tesouro e apresentam desvios significativos (previamente analisados e criticados) face aos valores das respectivas tabelas de execução orçamental, tendo sido comprovado conterem incorrecções que não foram eliminadas, colocando em causa a fiabilidade dos respectivos processos de contabilização, por falta de controlo tempestivo sobre os mesmos.

Em termos de entidades cobradoras verifica-se que, do total arrecadado (6.877,32 milhões de contos, mais 12,25% do que em 1999), continuou a ser a DSCIVA a obter o maior resultado com 26,73% da cobrança, seguido das tesourarias de finanças (25,57%), das entidades colaboradoras (20,87%), dos serviços da DGAIEC (17,3%), e, por fim, das contas bancárias da DGT (9,53%); a quase totalidade da cobrança obtida pelas entidades colaboradoras (que aumentou 304 milhões de contos face à do ano anterior) foi relativa às receitas de IR (77,71%) e de IVA (20,61%).

A cobrança por entrada de fundos foi acrescida em 2.696,1 milhões de contos, através de operações escriturais, dos quais 78,5% corresponderam ao registo de passivos financeiros provenientes de dívida pública para satisfação das necessidades de financiamento (diferencial entre a receita efectiva e a despesa orçamental).

Também por operações escriturais, foram efectuadas deduções aos valores cobrados que foram registados como orçamentais, as quais atingiram 314,1 milhões de contos que tiveram como principais destinatários as Regiões Autónomas (40,4%), a Segurança Social (29,9%) e as Autarquias (17%).

**Quadro II.3 – Apuramento da Receita Efectiva por entidades**

| Designação   | DGCI-DF(TF)                  | DGCI-IVA                     | DGCI-IR                      | DGCI-Ici e Icam          | DGCI-ISelo                | DGAIEC                       | DGT                          | SEMNE                  | Total – CGE de 2000          |
|--|------------------------------|------------------------------|------------------------------|--------------------------|---------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------|------------------------------|
| <b>Cobrança por entrada de fundos</b>                    |                              |                              |                              |                          |                           |                              |                              |                        |                              |
| Serviços com função de caixa do Tesouro                  | 1.758.623.561.881\$00        | 1.838.641.518.309\$00        |                              |                          |                           | 1.189.306.071.357\$00        |                              |                        | 4.786.571.151.547\$00        |
| DGT – Conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal     |                              |                              | 322.043.436\$00              |                          |                           |                              | 643.822.003.376\$00          |                        | 644.144.046.812\$00          |
| DGT – Contas bancárias do Tesouro em moeda estrangeira   |                              |                              |                              |                          |                           |                              | 1.670.705.833\$00            | 327.429.822\$00        | 1.998.135.655\$00            |
| DGT – Remunerações de aplicações financeiras             |                              |                              |                              |                          |                           |                              | 9.259.044.021\$00            |                        | 9.259.044.021\$00            |
| Entidades colaboradoras (Instit. de Crédito, CTT e SIBS) |                              | 295.871.374.470\$00          | 1.115.464.984.980\$00        | 3.343.626.878\$00        | 19.957.776.073\$00        | 712.287.538\$00              |                              |                        | 1.435.350.049.939\$00        |
| <b>Acréscimos por operações escriturais</b>              |                              |                              |                              |                          |                           |                              |                              |                        |                              |
| Afectação de despesa para receita orçamental             |                              | 203.686.658\$00              | 423.617.249.546\$00          |                          | 5.580.483\$00             |                              |                              |                        | 423.826.516.687\$00          |
| Conversão de valores não orçamentais                     |                              |                              |                              |                          |                           |                              | 18.067.983.147\$00           |                        | 18.067.983.147\$00           |
| Serviços sem autonomia financeira – saldos em 01.01.2000 |                              |                              |                              |                          |                           |                              | 6.862.661.869\$00            |                        | 6.862.661.869\$00            |
| Serviços com autonomia financeira – saldos em 01.01.2000 |                              |                              |                              |                          |                           |                              | 22.940.912.584\$00           |                        | 22.940.912.584\$00           |
| Reposições de 2000 cobradas em 2001 – antecipação        |                              |                              |                              |                          |                           |                              | 1.979.440.323\$00            |                        | 1.979.440.323\$00            |
| Dívida pública – necessidades de financiamento           |                              |                              |                              |                          |                           |                              | 2.062.844.359.497\$00        |                        | 2.062.844.359.497\$00        |
| Outras operações escriturais                             |                              |                              | 271.453.693\$00              |                          |                           |                              | 159.271.695.446\$00          |                        | 159.543.149.139\$00          |
| <b>Deduções por operações escriturais</b>                |                              |                              |                              |                          |                           |                              |                              |                        |                              |
| Reposições de 1999 cobradas em 2000 – compensação        |                              |                              |                              |                          |                           |                              | -2.136.745.706\$00           |                        | -2.136.745.706\$00           |
| Regiões Autónomas  |                              | -93.026.341.861\$00          | -27.785.915.177\$00          | -29.913.200\$00          | -140.856.554\$00          | -5.808.971.055\$00           |                              |                        | -126.791.997.847\$00         |
| Autarquias – Derramas de IRC                             |                              |                              | -53.316.770.586\$00          |                          |                           |                              |                              |                        | -53.316.770.586\$00          |
| Órgãos de Turismo – IVA                                  |                              | -3.098.891.250\$00           |                              |                          |                           |                              |                              |                        | -3.098.891.250\$00           |
| Segurança Social – IVA                                   |                              | -93.874.336.449\$00          |                              |                          |                           |                              |                              |                        | -93.874.336.449\$00          |
| Fundo de Estabilização Tributário                        |                              |                              |                              |                          |                           |                              | -5.523.732.271\$00           |                        | -5.523.732.271\$00           |
| Serviços sem autonomia financeira – saldos em 31.12.2000 |                              |                              |                              |                          |                           |                              | -5.525.094.061\$00           |                        | -5.525.094.061\$00           |
| Serviços com autonomia financeira – saldos em 31.12.2000 |                              |                              |                              |                          |                           |                              | -23.847.499.320\$00          |                        | -23.847.499.320\$00          |
| <b>Total Orçamental ilíquido</b>                         | <b>1.758.623.561.881\$00</b> | <b>1.944.717.009.877\$00</b> | <b>1.458.573.045.892\$00</b> | <b>3.313.713.678\$00</b> | <b>19.822.500.002\$00</b> | <b>1.184.209.387.840\$00</b> | <b>2.889.685.734.738\$00</b> | <b>327.429.822\$00</b> | <b>9.259.272.383.730\$00</b> |
| Reembolsos e Restituições                                | -2.563.547.084\$00           | -499.998.339.470\$00         | -309.539.676.550\$00         |                          |                           | -3.606.621.357\$00           | -433.704.539\$00             |                        | -816.141.889.000\$00         |
| <b>Total Orçamental líquido</b>                          | <b>1.756.060.014.797\$00</b> | <b>1.444.718.670.407\$00</b> | <b>1.149.033.369.342\$00</b> | <b>3.313.713.678\$00</b> | <b>19.822.500.002\$00</b> | <b>1.180.602.766.483\$00</b> | <b>2.889.252.030.199\$00</b> | <b>327.429.822\$00</b> | <b>8.443.130.494.730\$00</b> |
| Reposições Abatidas nos Pagamentos                       | -22.263.235.258\$00          |                              |                              |                          |                           | -4.865.655\$00               | -47.375.793.357\$00          |                        | -69.643.894.270\$00          |
| <b>Receita Orçamental líquida</b>                        | <b>1.733.796.779.539\$00</b> | <b>1.444.718.670.407\$00</b> | <b>1.149.033.369.342\$00</b> | <b>3.313.713.678\$00</b> | <b>19.822.500.002\$00</b> | <b>1.180.597.900.828\$00</b> | <b>2.841.876.236.842\$00</b> | <b>327.429.822\$00</b> | <b>8.373.486.600.460\$00</b> |
| Passivos Financeiros                                     |                              |                              |                              |                          |                           |                              | -2.062.844.359.497\$00       |                        | -2.062.844.359.497\$00       |
| <b>Receita Efectiva líquida</b>                          | <b>1.733.796.779.539\$00</b> | <b>1.444.718.670.407\$00</b> | <b>1.149.033.369.342\$00</b> | <b>3.313.713.678\$00</b> | <b>19.822.500.002\$00</b> | <b>1.180.597.900.828\$00</b> | <b>779.031.877.345\$00</b>   | <b>327.429.822\$00</b> | <b>6.310.642.240.963\$00</b> |



## Tribunal de Contas

---

Foram ainda abatidos à cobrança, os saldos de receitas consignadas a serviços com ou sem autonomia financeira (no valor de 29,4 milhões de contos), a parte da cobrança coerciva afectada ao Fundo de Estabilização Tributário (5,5 milhões de contos), o IVA destinado a órgãos de turismo (3,1 milhões de contos) e as reposições que já tinham sido registadas, por antecipação, em 31 de Dezembro de 1999 (2,1 milhões de contos).

Aos valores remanescentes foi ainda abatido o valor dos pagamentos para reembolso ou restituição de receitas orçamentais indevida ou excessivamente cobradas e registadas no mesmo ano ou em anos anteriores; segundo a CGE, foram pagos reembolsos e restituições no valor de 816 milhões de contos, dos quais 61,3% foram relativos a IVA e 37,9% a IR.

As receitas obtidas desta forma foram designadas como receitas líquidas, apesar de constituírem o produto final da execução de um orçamento sujeito à regra do orçamento bruto pela respectiva Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado, a qual não admite qualquer excepção a essa regra.

O referido processo de contabilização continuou a distinguir os reembolsos das demais deduções, através do registo autónomo dos reembolsos como anulações de cobrança, enquanto as restantes deduções são abatidas no apuramento da receita cobrada designada por receita bruta; os reembolsos são contabilizados na sequência do respectivo pagamento, enquanto as outras deduções são contabilizadas na sequência do apuramento pelo serviço competente para esse efeito, dos valores a entregar e que só posteriormente serão pagos, procedimento que o Tribunal de Contas igualmente tem vindo a defender para os reembolsos e restituições.

Na CGE de 2000, a receita líquida sem as reposições abatidas nos pagamentos (que não constituem receita porque são abatidas à despesa orçamental) e sem os passivos financeiros, ou seja, a receita efectiva totalizou 6.310,64 milhões de contos, o que representou um crescimento de 10,24% (586,06 milhões de contos) face ao ano anterior.

No entanto, a análise efectuada ao processo de contabilização das receitas no âmbito da execução do Orçamento do Estado para 2000, leva o Tribunal de Contas a manter uma posição de reserva sobre a forma como os resultados foram obtidos, não só pela falta de fiabilidade e de consistência que o modelo e os procedimentos utilizados admitem, como pela convicção que, nestas condições, a única certeza que é possível ter sobre a receita orçamental efectivamente obtida é que o respectivo valor não corresponde ao que se encontra inscrito na Conta Geral do Estado.

Este facto contraria o disposto no n.º 1 do artigo 26.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), na parte em que determina a elaboração da Conta Geral do Estado com clareza, exactidão e simplicidade.

## **2.5 – Imposto sobre o valor acrescentado sob administração da DGCI**

### **2.5.1 – Enquadramento**

Conforme se referiu no ponto 2.1 do presente capítulo, os serviços do Tribunal procederam à realização de uma auditoria à Direcção-Geral dos Impostos, no âmbito do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA). Esta acção teve como objectivos a análise e avaliação da correcção, fiabilidade e consistência dos registos das operações efectuadas no âmbito do IVA sob a responsabilidade dos serviços actualmente integrados no Departamento de Cobrança da DGCI.

A auditoria incidiu sobre a articulação entre esta e a Direcção-Geral do Tesouro (DGT), em matéria de cobrança do IVA, entre a DGCI, a DGT e Direcção-Geral do Orçamento (DGO) em matéria de contabilização da referida cobrança, e sobre os procedimentos adoptados pela Direcção de Serviços de Cobrança do IVA (DSCIVA) na elaboração da conta de responsabilidade.

Os resultados, de que resumidamente se dará conta nos pontos seguintes, revelam que a falta de consistência no tratamento das operações, nomeadamente as relativas a reembolsos, põem em causa a veracidade dos valores constantes da CGE.

### **2.5.2 – Movimentação de fundos**

#### **2.5.2.1 – Entrada de fundos**

A entrada de fundos no Tesouro por cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado realiza-se através de:

- a) serviços com funções de caixa
  - ◆ Direcção de Serviços de Cobrança do IVA;
  - ◆ Tesourarias de Finanças;
  - ◆ Direcção-Geral do Tesouro;
  
- b) entidades colaboradoras da cobrança
  - ◆ Correios de Portugal, S. A. (CTT);
  - ◆ Sociedade Interbancária de Serviços, S. A. (SIBS).

A entrada de fundos pela DSCIVA atingiu em 2000 cerca de 85,8% da cobrança bruta, sob a forma de cheques, que acompanham as Declarações Periódicas (DP) enviadas através dos CTT.

O processamento das DP com meio de pagamento permite, mediante leitura óptica, ler o código de barras da declaração, digitar o montante do pagamento e digitalizar o meio de pagamento, fazendo assim a ligação da declaração ao meio de pagamento. A DSCIVA entrega os meios de pagamento na DGT no início do dia útil seguinte. Paralelamente, através da DGITA e do Instituto de Informática do



## Tribunal de Contas

---

Ministério das Finanças, é enviado à DGT o ficheiro resultante da digitalização dos meios de pagamento. Após uma primeira validação de que pode resultar a devolução de cheques inválidos à DSCIVA, para eventual substituição pelo contribuinte, a DGT submete os restantes a compensação, devolvendo igualmente à DSCIVA os que venham a ser rejeitados pelas instituições de crédito; no caso destes últimos é possível a sua reapresentação se solicitada pelas referidas instituições.

A DGT, enquanto entidade prestadora de serviços equiparados aos das entidades bancárias, participa no sistema de compensação entre bancos, enviando:

- ◆ um ficheiro com a informação sobre os cheques submetidos a compensação;
- ◆ os cheques de valor superior a 2.000.000\$00;
- ◆ todos os cheques sem linha óptica protegida (SLOP) qualquer que seja o seu valor.

Existe uma prévia validação dos ficheiros pela SIBS, que pode levar à rejeição de cheques. Não ocorrendo esta, o seu valor é creditado em conta da DGT no Banco de Portugal (BP), sendo no prazo de 48 horas apreciada pelos bancos sacados a validade dos cheques. Não sendo aceites, é debitada a mesma conta pelo valor correspondente.

As devoluções podem ocorrer por razões técnicas (ex: dificuldades de leitura óptica, deficiente impressão dos cheques), falta de requisitos ou falta de provisão, sendo o valor dos cheques devolvidos debitado na conta da DGT no BP. Os cheques devolvidos são reenviados à DSCIVA pela DGT. Caso surja indicação dos bancos sacados nesse sentido os cheques são novamente processados pela DSCIVA e enviados à DGT.

No que respeita às entradas de fundos através das tesourarias de finanças (TF), independentemente da forma que o meio de pagamento reveste, é o valor creditado na conta da DGT no Banco de Portugal, mediante o depósito em contas da DGT ou directamente, quando o pagamento é efectuado nos terminais do Multibanco localizados nas tesourarias.

Os cheques recebidos nas TF que sejam considerados inválidos pelas instituições de crédito sacadas, são por estas devolvidos às tesourarias onde foi efectuada a cobrança.

As entradas de fundos directas na DGT são pontuais e resultantes de:

- ◆ recebimentos através dos Bancos, quando estes os aceitem, apesar da inexistência do protocolo que seria requisito para o seu processamento;
- ◆ transferências bancárias para conta da DGT, apesar de este mecanismo não estar previsto;
- ◆ Movimentos de Operações Escriturais (MOE), que dizem respeito a contabilização de recebimentos de IVA em que os devedores são serviços integrados no Orçamento do Estado, sendo os pagamentos e os recebimentos meramente escriturais.

Estes casos são em número muito reduzido dando lugar a um acompanhamento individualizado por parte dos serviços da DSCIVA e da DGT.

A entrada de fundos através dos CTT faz-se por meio de cheques que acompanham as declarações periódicas, entregues nos correios. O valor apurado é creditado pelos CTT na conta da DGT no BP,

líquido dos cheques inválidos, sendo o valor destes abatido à receita. Os cheques inválidos são enviados à DGCI.

Quando a entrada de fundos ocorre por pagamentos efectuados através da SIBS (Multibanco) traduz-se em crédito na conta da DGT no BP.

### 2.5.2.2 – Saída de fundos

A saída de fundos realiza-se sempre através da conta da DGT no BP, de acordo com indicações:

- ◆ da DSCIVA, em relação
  - ◇ à transferência de parte da receita cobrada para as Regiões Autónomas, Segurança Social e Órgãos de Turismo, de harmonia com as disposições legais que estabelecem a respectiva afectação;
  - ◇ a reembolsos e restituições, bem como a juros indemnizatórios pelo atraso no pagamento de reembolsos, cujos pedidos sejam instruídos pela Direcção de Serviços de Reembolsos de IVA (DSRIVA);
  - ◇ a restituições cujos pedidos sejam instruídos pelos serviços de finanças.
- ◆ dos próprios serviços de finanças, que podem pedir directamente à DGT a emissão de meios de pagamento relativos a restituições cujos pedidos sejam por si instruídos.

As saídas de fundos relativas à parte da receita pertencente às Regiões Autónomas, à Segurança Social e aos Órgãos de Turismo são feitas por transferência bancária, sendo debitada a conta da DGT junto do BP.

As saídas de fundos por reembolsos e restituições, e por juros indemnizatórios conexos com os pedidos de reembolso, cujos pedidos são instruídos pela DSRIVA, processam-se através de cheque ou transferência bancária, de acordo com ficheiro enviado pela DSCIVA. A emissão de cheques, embora feita nominalmente em nome da DGT – trata-se de cheques do Tesouro – é efectuada de facto pela DSCIVA, que dispõe de um sistema local de emissão de meios de pagamento. Com a cobrança do cheque ou a efectivação da transferência bancária é debitada, através do sistema de compensação, a conta da DGT no Banco de Portugal. O procedimento corresponde ao que foi circunstanciadamente descrito no parecer do Tribunal de Contas sobre a Conta Geral do Estado de 1998, Volume II - Relatório, ponto 2.3.3.

Os pagamentos de reembolsos, restituições e juros, foram efectuados por abate à receita, procedimento contrário ao entendimento do Tribunal sobre esta matéria, conforme tem vindo a ser referido nos últimos pareceres sobre a CGE e se encontra mais uma vez expresso no ponto 2.4 do presente capítulo.

Merece referência especial a forma como se processa o reembolso a não residentes, já que não há, neste caso, emissão de meios de pagamento a partir do sistema local da DSCIVA. Esta envia mensalmente à DGT relação dos sujeitos passivos com direito a reembolso, seus endereços e importâncias devidas, em escudos e em euros, emitindo a DGT cheques em moeda estrangeira a partir de módulos fornecidos pelo Citybank, para o qual é na mesma altura transferida a importância a pagar. O Citybank informa depois sobre os pagamentos concretizados.



## Tribunal de Contas

---

A DSCIVA pode reincluir nos pagamentos os sujeitos passivos que, por qualquer razão, não tenham descontado os cheques, o que sucederá na maioria dos casos por erro de endereçamento. O saldo não utilizado encontra-se desde o processamento inicial na disponibilidade da DGT, contabilizado na conta de operações de tesouraria 02580032 – Reembolsos a não-residentes, juntamente com a importância dos pagamentos em curso. Esta conta, que nunca se encontra saldada apresentava no início de 2000 um saldo de 105.933.544\$00 e no fim do mesmo ano de 341.912.907\$00. Não se encontra apurada a parte deste montante eventualmente já prescrita a favor do Estado.

Ouvida em sede de contraditório a DGT refere que:

*“Relativamente aos reembolsos a não-residentes, a DGT presta informação à DSCIVA sobre a evolução dos pedidos: emissões, devoluções e prescrições pelo que competirá àquela entidade administradora da receita definir o destino a dar ao saldo existente na conta.*

*Por outro lado, esclarece-se que são registados pela DGT na conta ‘Reembolsos a não-residentes, a crédito o valor abatido à receita transferido pela DSCIVA e a débito o montante dos respectivos cheques emitidos aos sujeitos passivos e que são de imediato pagos pelo Tesouro”.*

Sobre a mesma questão refere a DGCI que:

*“O actual plano de contas da DSIVA contempla, as figuras de “reembolso emitido”, “reembolso pago”, “reembolso cancelado”, pelo que, desde que a DGT preste este tipo de informação, é possível aos Serviços procederem à sua contabilização, na rubrica respectiva, o que vai ser solicitado”.*

O Tribunal de Contas considera não fazer sentido a argumentação utilizada pela DGCI já que é detentora da informação relevante, conforme a DGT refere.

### 2.5.3 – Controlo de fundos e contabilização do IVA

A produção de informação sobre a cobrança do IVA serve essencialmente finalidades:

- ◆ de natureza fiscal, isto é, permite à administração actualizar a informação sobre a gestão do imposto (visão macro) e sobre a situação tributária de cada sujeito passivo (visão micro) e agir em conformidade;
- ◆ de natureza financeira, isto é, permite quantificar os fluxos financeiros e elaborar documentos de prestação de contas, designadamente a Conta de Responsabilidade da DSCIVA, a Tabela Geral de Entradas e Saídas de Fundos na Tesouraria do Estado, da DGT, e a Conta Geral do Estado – Receita.

Tal como está organizado presentemente, o sistema de contabilização prevê que:

- ◆ concomitantemente com a entrada, centralização e saída de fundos, se processem os correspondentes registos contabilísticos;
- ◆ a informação gerada flua das caixas do Tesouro e entidades colaboradoras para a DGT, mais exactamente para o Núcleo de Execução de Operações (NEO) e para o Núcleo de Contas do

Tesouro (NCT) da Direcção de Contas do Tesouro (DCT), por forma a permitir o acompanhamento e justificação dos saldos apresentados pela conta da DGT no BP;

- ◆ a informação em causa seja disponibilizada pela DGT ao serviço administrador de receita, para qualquer das finalidades enunciadas;
- ◆ o serviço administrador da receita reenvie à DGT a referida informação, que será utilizada pelo Núcleo de Operações Contabilísticas (NOC) da Direcção de Contabilidade e Controlo (DCC) que relevará os valores da receita orçamental a integrar na Conta Geral do Estado.

Neste contexto a DSCIVA

- ◆ gera ela própria informação contabilística ligada ao seu funcionamento como caixa, informação essa que vem sintetizada na Conta de Responsabilidade Anual (mapa modelo 20);
- ◆ recebe e reelabora informação – inclusive a anterior – que interessa ao seu papel de serviço administrador da receita, e que permite construir os mapas modelo 13 e tabela modelo 28 anexos à Conta de Responsabilidade, bem como os modelos 15 e 16 que lhes estão subjacentes.

O mapa modelo 20 da Conta de Responsabilidade, bem como os mapas modelos 15 e 16, têm como pressuposto a existência de um saldo diário nulo, quando o facto é que deveria ser contabilizado como tal o conjunto dos meios de pagamento na posse da DSCIVA, que é sistematicamente não-nulo, uma vez que os meios de pagamento lidos em cada dia só são enviados à DGT no dia útil seguinte.

O Tribunal de Contas considera que a DGCI deverá passar a evidenciar os meios de pagamento na sua posse em todos os mapas contabilísticos por si elaborados.

Instada a pronunciar-se sobre esta questão a DGCI refere que “*Relativamente ao mapa modelo 20, o não evidenciar saldos, resulta na prática, da não existência de valores na posse dos Serviços nessa data. Exercícios houve em que se verificou a existência de saldo de um período para o outro, tendo o mesmo sido evidenciado no exercício seguinte*”.

Conforme acima foi referido existe sempre um desfasamento entre o momento da recepção e leitura dos cheques e o da entrega dos mesmos à DGT, ficando a DSCIVA com valores à sua guarda, a menos que no(s) último(s) dia(s) do período não proceda ao levantamento das cartas que lhe são remetidas pelos contribuintes. Os meios de pagamento não tratados e/ou não entregues constituem saldo a transitar para o período seguinte, pelo que o Tribunal considera dever manter a recomendação formulada.

Com vista a preparar a conciliação da informação contida nas contabilidades da Direcção de Serviços de Cobrança do Imposto sobre o Valor Acrescentado e da Direcção Geral do Tesouro relativas a 2000 realizaram-se previamente reuniões entre a DSCIVA, a DGT e a Direcção-Geral do Orçamento (DGO) com vista a evitar que, com base em informação afinal idêntica na sua raiz e que circula entre as várias entidades em ficheiro, fossem apresentados valores discrepantes pela DSCIVA e pela DGT. Nessas reuniões foi acordado tomar em consideração a informação existente na DSCIVA em 11 de Maio de 2001, e a informação existente na DGT em 14 de Maio de 2001, isto é, no primeiro dia útil seguinte.





## Tribunal de Contas

---

Foram encontradas, durante a conciliação, discrepâncias nas seguintes áreas:

◆ Cobrança bruta

As tabelas modelo 28 da DSCIVA, extraídas em 9 de Agosto de 2001, incluem mais 14.162\$00 que as da DGT, sendo a diferença correspondente a movimentos no valor de 14.196\$00 lançados pela DGCI em data posterior a 11 de Maio como movimentos de 2000, movimentos esses que a DGT já só considerou em 2001 e classificou dentro desse ano como de anos anteriores. Os restantes 34\$00 seriam explicáveis por arredondamentos. Trata-se de diferenças que não são materialmente relevantes.

◆ Reembolsos e restituições

A DSCIVA considerou na sua contabilidade ter pago em 2000 um total de 476.492.542.816\$00 de reembolsos, restituições e juros indemnizatórios, enquanto que a DGT apresenta um total de 474.882.833.241\$00, ou seja menos 1.609.709.575\$00 do que é registado pela DSCIVA.

A DSCIVA não considerou o pagamento em 2000 de restituições pedidas pelos serviços de finanças e processados através do sistema local de meios de pagamento da DSCIVA, no montante de 30.237.796\$00, tratando-os contabilisticamente como os processados pela DGT a pedido directo dos referidos serviços de finanças, não os incluindo portanto nas suas tabelas. Como estas restituições foram efectivamente pagas em 2000, o seu montante é de considerar na Conta Geral do Estado (CGE) respectiva como abatimento à receita bruta.

Ouvida em sede de contraditório, afirmou a DGT:

*“Quanto à questão dos reembolsos emitidos centralmente pela DSCIVA a pedido dos Serviços de Finanças, no montante 30.237.796\$00, esclarece-se que os mesmos foram considerados na Tabela desta Direcção-Geral, abatidos à respectiva receita, tendo-se informado desse facto a Direcção-Geral do Orçamento e a própria DGCI (cf. Informação em anexo). Assim, afigura-se que o valor em causa terá sido considerado na CGE de 2000.”*

Cabe dizer que da análise das tabelas da DGT, as quais não evidenciam este montante em “Reembolsos pagos”, não foi possível confirmar se a importância em causa foi efectivamente considerada na CGE de 2000. A divergência de 1.639.947.371\$00, relativa a reembolsos e restituições encontrada pela DSCIVA e pela DGT no quadro da conciliação do ano de 2000 inclui a mencionada importância de 30.237.796\$00 e ainda 1.609.709.575\$00.

Os auditores do Tribunal de Contas apuraram que a segunda parcela tem origem em movimentos ditos de regularização efectuados pela DGT com vista a corrigir os seguintes erros nos valores acumulados das suas contas:

- ◆ erro no lançamento do pagamento de reembolsos de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), em Fevereiro de 1999, da importância de 1.393.057.500\$00, lançamento que resultou numa duplicação do lançamento correcto, relativo ao pagamento dessa importância às Regiões de Turismo; este erro alterou a receita líquida do ano de 1999, que ficou subavaliada com o correspondente impacto no saldo da CGE de 1999, já encerrada, e, inversamente, a sua correcção com data-valor de 3 de Janeiro de 2000, reduziu em 1.393.057.500\$00 o montante dos reembolsos considerados pagos em 2000, sobreavaliando a receita líquida, e consequentemente, o valor do saldo da CGE do mesmo ano.

- ◆ erro na inclusão em pagamento de reembolsos de IVA, em 1998, da importância de 5.000.000\$00, relativa a uma transferência bancária que de facto não se consumou, tendo sido lançada em Outros Valores a Regularizar (OVR); o pagamento acabou por ser feito por cheque cuja emissão foi pedida em Fevereiro de 1999 – o erro subavaliou em 5.000.000\$00 a receita líquida do ano de 1998 e por conseguinte, o saldo da CGE de 1998 já encerrada e inversamente, a sua correcção, com data-valor de 3 de Janeiro de 2000, reduziu na mesma importância o montante dos reembolsos considerados pagos em 2000, sobreavaliando a receita líquida e portanto o saldo da CGE de 2000;
- ◆ erro na inclusão em pagamento de reembolsos de IVA, em 1998, da importância de 131.459.425\$00, relativa a uma transferência bancária que tal como a referida anteriormente não se consumou, tendo sido lançada também em OVR; o pagamento foi posteriormente feito por nova transferência em Janeiro de 1999 – o erro subavaliou naquele valor, a receita líquida do ano de 1998 e o saldo da respectiva CGE já encerrada e, inversamente, a sua correcção com data-valor de 3 de Janeiro de 2000, reduzindo em 131.459.425\$00 o montante dos reembolsos considerados pagos em 2000, sobreavaliou a receita líquida, e por conseguinte, o saldo da CGE de 2000;
- ◆ erro na inclusão em pagamento de reembolsos de IVA, em 1999, da importância de 103.343.639\$00, relativa a uma transferência bancária que de facto não se consumou e foi devolvida em Agosto desse ano, tendo sido lançada, também ela, em OVR – o erro subavaliou em 103.343.639\$00 a receita líquida do ano de 1999 e portanto o saldo da CGE daquele ano já encerrada e inversamente, a sua correcção com data-valor de 3 de Janeiro de 2000, reduzindo em 103.343.639\$00 o montante dos reembolsos considerados pagos naquele ano, sobreavaliou a receita líquida e o saldo da CGE de 2000;
- ◆ divergências de origem não identificada, no montante de 7.086.807\$00 (5.000.000\$00 em Agosto de 1999 e 2.086.807\$00 em Setembro de 1999) que se reflectiram em 1999 numa sobreavaliação de reembolsos pagos e subavaliação de receita líquida e do saldo da CGE, e cuja regularização em 2000 levou a subavaliar os reembolsos pagos e, correspondentemente, a sobreavaliar a receita líquida e o saldo da CGE.

Os procedimentos adoptados pela DGT suscitam reservas ao Tribunal de Contas uma vez que:

- ◆ para restabelecer a coerência das contas de operações de tesouraria em termos acumulados realizam-se operações de regularização entre anos económicos que acabam por afectar o saldo anual da CGE, pondo em causa o princípio da especialização de exercícios;
- ◆ não se entende a razão que levou a que, conhecidas desde Agosto de 1999 as três primeiras situações em matéria de reembolsos, se tenha aguardado por Janeiro de 2001 para decidir a sua regularização com data-valor de um ano antes, mais precisamente de 3 de Janeiro de 2000.

Posteriormente à conciliação de contas, a DGCI veio propor que se considerassem como atribuídos ao ano de 2000 um total de 25.115.506.229\$00 de transferências bancárias que deveriam ter sido processadas em Dezembro de 2000 mas cujo processamento “por razões de natureza informática” só veio a ocorrer na noite de 3 de Janeiro de 2001. Dado que nesta data se estaria no denominado período complementar de execução orçamental do ano de 2000, sustentou a DGCI, salientando embora que “a aplicação estrita do critério de caixa implicaria a contabilização desse valor em 2001”, que o valor em causa poderia ser contabilizado ainda na execução do OE desse ano, tendo essa solução obtido despacho de concordância do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais em 12 de Dezembro de 2001.



## Tribunal de Contas

---

Em consequência, foram emitidas novas tabelas “definitivas” modelo 28, relativas a Dezembro de 2000 e ao ano de 2000, também “definitivas”, com data de 7 de Fevereiro de 2002.

Na sequência desta decisão, a DGT propôs em 21 de Dezembro de 2001 que se efectuassem os correspondentes ajustamentos nas suas contas, chamando à receita orçamental de 2000 uma importância correspondente, em produtos de empréstimos em moeda nacional. Nessa mesma data, o proposto pela DGT viria a obter despacho favorável do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.

O mesmo se terá passado com a emissão de cheques de reembolsos, restituições e juros de reembolsos de vários regimes, num montante de 6.349.801.876\$00, que só terão sido também emitidos na noite de 3 de Janeiro, apesar de autorizados nas duas últimas semanas de Dezembro. No entanto a DGCI aceitou imputar o pagamento dos correspondentes reembolsos a 2001, uma vez que, normalmente, os cheques só seriam pagos naquele ano não fazendo aqui qualquer referência à muito elevada probabilidade de terem sido pagos durante o denominado período complementar, nem cuidando de saber quais deles o foram efectivamente durante este período.

Nestas condições o Tribunal de Contas não pode deixar de considerar que a flutuação dos critérios de contabilização destes pagamentos põe em causa o princípio da consistência.

A este respeito, a DGCI pronunciou-se referindo que, *“Os critérios utilizados pela DGCI na contabilização das receitas e reembolsos, têm, em minha opinião, ao longo dos anos mantido uniformidade e consistência. As divergências existentes, têm ao longo dos anos sido objecto de correcção, nomeadamente no que respeita à utilização da data – valor para contabilização da receita e dos reembolsos pagos”*.

Não concorda o Tribunal com a posição defendida pela DGCI e uma prova da inconsistência de procedimentos é a contabilização como abate à receita de 2000, ainda que em conformidade com o despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 25.115.506.229\$00 de reembolsos autorizados em 2000 e cuja emissão dos meios de pagamento se verificou em 2001.

Refira-se que, o critério seguido pela DSCIVA nesta matéria, e que releva para a CGE, tem sido sempre o da contabilização dos reembolsos pelo pagamento e não pela emissão.

### 2.5.4 – Avaliação do sistema de controlo

O sistema contabilístico utilizado pela DSCIVA é unigráfico não existindo qualquer manual de suporte ao actual plano de contas. A DSCIVA prevê para o ano de 2002 a conclusão de um novo plano seguindo as orientações do Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP).

As contas utilizadas dispensam a intervenção manual de operador dos próprios serviços, excepto as respeitantes a movimentos escriturais, as destinadas às transferências para as Regiões Autónomas e as relativas a meios de pagamento inválidos e a outros abatimentos/acréscimos à receita provenientes de autoliquidação.

Todos os registos manuais são superiormente autorizados e cada operador de contabilização possui um código, por forma a permitir a sua identificação em cada lançamento, procedimento que por vezes é alterado por forma a possibilitar lançamentos com o código da pessoa que os autoriza.

A DSCIVA tanto utiliza a data de contabilização como a data-valor na elaboração das suas tabelas modelo 28 e nas respectivas desagregações (mapas modelo 13). De facto, somente os movimentos correspondentes a saídas de fundos tais como:

- ◆ depósitos efectuados nas contas do Tesouro (aliás, entregas de cheques no Tesouro)
- ◆ entregas às Regiões Autónomas, Órgãos de Turismo e Segurança Social
- ◆ restituições, reembolsos e respectivos juros indemnizatórios pagos,

estão contabilizados nestas tabelas pela respectiva data-valor, ou seja, a data em que é descontado o meio de pagamento na respectiva conta do Tesouro. A data de contabilização respeita à data de recolha para o sistema informático e não pode ser alterada, o que está de acordo com o Artigo 7º, n.º 1, das “Normas relativas aos procedimentos de contabilização de receitas” aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 (2ª série).

Relativamente ao encerramento da contabilidade no final do ano económico, constatou-se que o último dia útil do ano era mantido em aberto a fim de poderem ser contabilizados movimentos surgidos posteriormente, embora com a correspondente data-valor.

O sistema apresenta assim alguns pontos fortes, como sejam:

- ◆ o processamento da maioria das operações por forma automática
- ◆ a impossibilidade de ser alterada a data de contabilização

mas também pontos fracos, tais como:

- ◆ a possibilidade de alteração da contabilidade no fim do ano económico
- ◆ a inexistência de um manual de contabilização.

As dificuldades de conciliação entre os valores da contabilidade da DSCIVA e os da DGT foram já alvo de observação no ponto 2.3 do presente capítulo.

Tendo sidas solicitadas a pronunciar-se sobre o presente ponto, a DGITA não respondeu e a DGO referiu que *“Em satisfação do que nos é determinado no ofício em referência, sou a informar que o relato de auditoria ao Departamento de Cobrança da DGCI, no âmbito do IVA, não nos merece quaisquer comentários.”*



### 2.6 – Execuções Fiscais de Impostos sobre o Rendimento

#### 2.6.1 – Enquadramento

Nos sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas vem afirmando claramente que o modelo de contabilização da Receita relativa à execução do Orçamento do Estado não permite obter resultados fiáveis e que o controlo exercido sobre essa contabilização é manifestamente insuficiente.

Uma das áreas em que estas deficiências se revelam de forma mais evidente corresponde à da receita em fase de cobrança coerciva (execução fiscal), para a qual vêm sendo apresentados valores cobrados e por cobrar sobre os quais só é possível concluir que não correspondem à realidade, não se conseguindo determinar tempestiva e rigorosamente as quantias correctas, porque o modelo de contabilização utilizado nem sequer assegura totais conciliados entre os vários sistemas de registo existentes.

Existem múltiplos sistemas para registo e controlo da cobrança de receita orçamental que, em regra, não são compatíveis entre si nem distinguem a cobrança coerciva da voluntária, sendo a transmissão dos dados, para a Conta Geral do Estado, efectuada através da remessa de documentos (tabelas) resultantes de sucessivos registos (das mesmas operações) com crescentes níveis de agregação.

Os sistemas destinados ao registo e controlo da liquidação de receita orçamental ou são centralizados e correspondem a bases de dados afectas aos serviços administradores dessas receitas que, em regra, apresentam problemas de desactualização e mesmo de incorrecção dos registos (relativos às respectivas cobranças) ou são locais e evidenciam importantes carências em termos de concepção e de meios disponíveis para aplicação, prejudicando a coerência, homogeneidade e consistência dos resultados, os quais se encontram afectados por excessiva intervenção manual, por frequente recurso a elementos alternativos e pela aplicação de critérios e procedimentos heterogéneos ou inadequados.

Nestas circunstâncias, pretendeu o Tribunal de Contas dar continuidade à Auditoria realizada em 1999, a serviços locais da DGCI, relativamente à situação das execuções fiscais até ao final de 1997, que revelara uma evidente incapacidade de resposta dos serviços locais sujeitos a avaliação, face ao ritmo de instauração dos processos executivos. Esta incapacidade resultava de clara insuficiência e não renovação de recursos humanos e materiais, inadequação da generalidade do equipamento informático aos fins pretendidos e necessidade de formação e apoios específicos, deficiências responsáveis pela quase paralisia da tramitação processual a partir da fase de citação dos devedores, com os consequentes prejuízos na cobrança das dívidas e na extinção dos processos.

Já na altura foi referido que as execuções fiscais deveriam continuar a crescer e a acumular-se se não se verificasse o reforço e a renovação dos serviços operativos em meios humanos e informáticos, complementado pelo desenvolvimento de um sistema de informação global a disponibilizar na rede informática da DGCI que assegurasse um controlo prévio e rigoroso da efectividade das dívidas e da situação dos devedores permitindo opções rápidas e eficazes sobre os procedimentos a aplicar e rentabilizando os recursos.

Tendo o valor das execuções fiscais de contribuições e impostos crescido, segundo os dados da DGCI, 36,7% desde o início de 1998 até ao final de 1999, verifica-se que esse crescimento foi impulsionado pela acumulação das dívidas de impostos sobre o rendimento, as quais cresceram 58,1% no mesmo

período, passando de 313 para 495 milhões de contos, ou seja, de 30,4% para 35,2% do valor global das dívidas fiscais.

Estes indicadores fizeram antecipar a necessidade de reavaliar a situação na área das execuções fiscais, nomeadamente na parte dos impostos sobre o rendimento em que a evolução se revela mais crítica, tendo também em vista aferir do cumprimento das recomendações do Tribunal, com particular realce sobre a implementação do Sistema de Execuções Fiscais (SEF) nos serviços locais da DGCI (Serviços de Finanças), para habilitar o Tribunal a pronunciar-se sobre a situação desta área, no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2000.

Em consequência e conforme se referiu no ponto 2.1 deste capítulo, os serviços do Tribunal realizaram uma Auditoria à Direcção-Geral dos Impostos, no âmbito das Execuções Fiscais de Impostos sobre o Rendimento (IRS e IRC) até ao final do ano de 2000. Esta acção teve como objectivo avaliar o sistema de contabilização e controlo das dívidas de impostos sobre o rendimento em fase de execução fiscal e, de forma complementar, a implementação do Sistema de Execuções Fiscais.

A auditoria incidiu sobre Serviços de Finanças, na qualidade de órgãos periféricos locais da Direcção-Geral dos Impostos responsáveis pelos processos de execução fiscal, nomeadamente os respectivos sectores das Execuções Fiscais (integrados nas secções de Justiça Tributária), e abrangeu ainda outros serviços, de âmbito regional ou central, com intervenção operativa ou funções de controlo sobre a dívida executiva.

Os resultados da acção do Tribunal que se considerou deverem constar do presente Parecer e que são apresentadas nos pontos seguintes, revelam que, no essencial, se mantiveram estruturas, circuitos e procedimentos na forma de registar e controlar a informação relativa às execuções fiscais, bem como a carência de meios que está na sua génese, as deficiências que lhe estão associadas e a falta de fiabilidade e consistência patentes nos resultados obtidos e que na auditoria anterior já tinham sido detectadas.

Finalmente é de referir que desde 1 de Janeiro de 2000, a legislação aplicável no âmbito das execuções fiscais consiste, essencialmente, no Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT) e na Lei Geral Tributária (LGT); no entanto, como os processos analisados foram instaurados, na sua maioria, ainda na vigência do revogado Código de Processo Tributário (CPT), ou seja, antes do final de 1999, o disposto neste diploma teve igualmente de ser considerado no âmbito da auditoria às execuções fiscais de impostos sobre o rendimento.

O regime legal da execução fiscal encontra-se estatuído, na sua quase totalidade, no Título IV do Código de Procedimento e de Processo Tributário, contendo a Lei Geral Tributária os princípios gerais que regulam as relações jurídico-tributárias, com aplicação no processo de execução fiscal, e o estipulado sobre pedido e procedimento de revisão da matéria colectável.

O processo de execução fiscal tem de ser antecedido pela extracção da certidão de dívida que, nos termos do n.º 1 do artigo 188.º do CPPT, deverá ser efectuada *“findo o prazo de pagamento voluntário estabelecido nas lei tributárias (...) pelos serviços competentes”*; no caso dos impostos sobre o rendimento, o serviço competente é o respectivo serviço administrador que deverá remeter as certidões extraídas para os serviços periféricos locais da Direcção-Geral dos Impostos (Serviços de Finanças) onde deva legalmente correr a execução.

Depois de ter sido recebida a certidão de dívida, a instauração do processo de execução fiscal é efectuada no serviço de finanças que, *“no prazo de 24 horas após o recebimento e efectuado o registo”*, ordenará a citação do executado (artigo 188.º do CPPT).



## Tribunal de Contas

---

Findo o prazo posterior à citação sem que o devedor tenha efectuado o pagamento, deverá ser passado mandado de penhora (artigo 215.º do CPPT) para se proceder à apreensão de bens do executado. Efectuada a penhora, segue-se a fase de venda dos bens que foram objecto de penhora, para pagar as quantias em dívida (artigos 248.º e seguintes).

A oposição é o meio de defesa do contribuinte relativamente à execução fiscal. No prazo de 30 dias a contar da citação pessoal, ou não a tendo havido, da primeira penhora, a oposição deverá ser apresentada no serviço de finanças responsável pela execução fiscal, podendo suspender esta mediante a prestação de garantia. O serviço de finanças enviará o processo de oposição para o Tribunal Tributário que o devolverá após a emissão da sentença judicial, para ser apensado ao respectivo processo executivo.

Referem-se ainda dois diplomas legais que, não regulando o processo de execução fiscal, têm influência directa sobre o mesmo:

- ◆ Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto (com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 235-A/96, de 9 de Dezembro) – Cria incentivos ao pagamento de dívidas fiscais e à segurança social cujos prazos de cobrança voluntária tenham terminado até 31 de Julho de 1996, através das seguintes medidas excepcionais: redução do valor de créditos por juros de mora e juros compensatórios, deferimento do pagamento de créditos, conversão de créditos em capital e alienação de créditos.
- ◆ Decreto-Lei n.º 30/98, de 11 de Fevereiro – Determina a declaração em falhas das dívidas exequendas cujos processos de execução fiscal tenham sido instaurados até 1 de Janeiro de 1997 e sejam de montante igual ou inferior a cem mil escudos.

### 2.6.2 – Contabilização no Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento

O tratamento e análise da informação proveniente do sistema central de IR tiveram por objecto o ficheiro enviado pela Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) como relativo às certidões de dívida emitidas até 31 de Dezembro de 2000, com valor em dívida na data de extracção desse ficheiro.

De acordo com a informação recebida, em 7 de Agosto de 2001 encontravam-se pendentes nos serviços locais 435.424 certidões de dívida de IR emitidas até ao final de 2000, a que correspondia uma quantia exequenda de quase 590 milhões de contos. A distribuição destas certidões (quantidade e valor) por ano de exercício encontra-se registada nos Quadro e Gráfico seguintes.

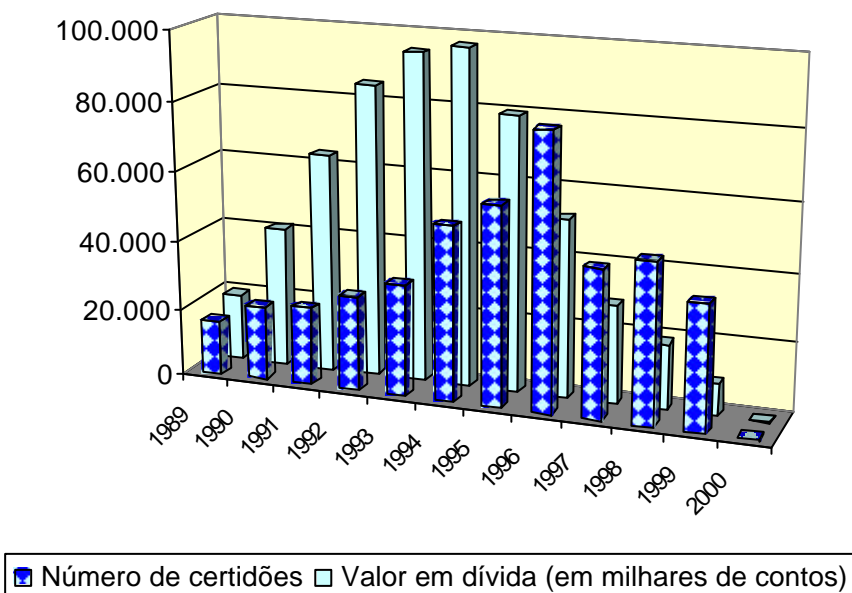
Em termos globais, deve realçar-se a concentração de 63,8% do vabr em dívida nas certidões relativas a IRC (que apenas representam 12,5% do total de certidões); o valor médio de IRC por certidão de dívida (6.909 contos) é onze vezes superior ao de IRS (626 contos).

**Quadro II.4 – Certidões e valor em dívida por ano de exercício**

(valor em milhares de contos)

| Ano de exercício | IRS            |                  | IRC           |                  | Liquidação autónoma de juros |                | Total          |                  |
|------------------|----------------|------------------|---------------|------------------|------------------------------|----------------|----------------|------------------|
|                  | Quantidade     | Valor            | Quantidade    | Valor            | Quantidade                   | Valor          | Quantidade     | Valor            |
| 1989             | 13.053         | 8.117,1          | 2.417         | 11.654,0         |                              |                | 15.470         | 19.771,1         |
| 1990             | 17.954         | 15.689,2         | 3.734         | 25.295,8         |                              |                | 21.688         | 40.985,0         |
| 1991             | 17.697         | 23.244,7         | 5.404         | 40.530,4         |                              |                | 23.101         | 63.775,1         |
| 1992             | 20.783         | 28.545,6         | 7.001         | 56.284,2         |                              |                | 27.784         | 84.829,8         |
| 1993             | 25.545         | 29.283,6         | 7.009         | 65.632,2         |                              |                | 32.554         | 94.915,8         |
| 1994             | 42.265         | 27.750,1         | 8.580         | 69.623,1         |                              |                | 50.845         | 97.373,3         |
| 1995             | 45.676         | 25.921,4         | 8.736         | 53.507,8         | 3.432                        | 121,1          | 57.844         | 79.550,3         |
| 1996             | 40.056         | 16.880,1         | 4.660         | 31.016,9         | 34.658                       | 3.824,8        | 79.374         | 51.721,8         |
| 1997             | 38.968         | 12.950,9         | 3.859         | 15.989,1         | 407                          | 41,4           | 43.234         | 28.981,4         |
| 1998             | 43.361         | 12.186,4         | 2.883         | 6.552,0          | 295                          | 8,1            | 46.539         | 18.746,5         |
| 1999             | 28.926         | 8.627,6          | 144           | 31,6             | 7.549                        | 549,8          | 36.619         | 9.209,1          |
| 2000             | 148            | 55,3             | 9             | 0,3              | 215                          | 5,9            | 372            | 61,6             |
| <b>Total</b>     | <b>334.432</b> | <b>209.252,0</b> | <b>54.436</b> | <b>376.117,6</b> | <b>46.556</b>                | <b>4.551,1</b> | <b>435.424</b> | <b>589.920,7</b> |

**Gráfico II.1 – Certidões e valor em dívida por ano de exercício**



Esta distribuição (das certidões com valor em dívida por ano de exercício) evidencia um padrão ascensional da dívida exequenda de 1989 a 1994 (ano a que corresponde o maior valor em dívida) e um decréscimo progressivamente acentuado de 1995 a 2000, evolução que se encontra claramente





## Tribunal de Contas

---

relacionada com o ciclo da liquidação de IRC na sequência de acções de inspecção tributária. No decorrer da auditoria apurou-se que um elevado número de processos de execução fiscal resultantes destas liquidações adicionais, efectuadas no âmbito de acções de inspecção, vieram a ser anuladas total ou parcialmente devido a impugnações judiciais interpostas pelos devedores.

De forma similar à definição de vabres de cobrança coerciva a atingir como objectivo operacional dos serviços de finanças, deveria ser estabelecido um limite para a anulação de dívidas em execução fiscal por tipo de liquidação, como objectivo operacional a atingir pelos respectivos serviços liquidadores (incluindo os serviços inspectivos) cuja avaliação permitisse evitar que os serviços de finanças sejam sobrecarregados com processos de execução fiscal, reduzindo ainda mais a sua operacionalidade, já limitada pela falta de recursos.

O exercício de 1996 é o que apresenta maior número de certidões de dívida por resolver, em consequência da realização de mais de 34 mil liquidações autónomas de juros (foi nesse ano que se iniciou o processo de liquidação de juros compensatórios sobre a entrega fora de prazo das guias de pagamento de IRC), um número muito superior ao verificado em qualquer um dos outros anos, sendo o montante total de dívida exequenda delas resultante de 3,8 milhões de contos.

Através da análise do quadro seguinte, que identifica o tipo de liquidação que esteve na origem das certidões de dívida é possível verificar que as liquidações de tipo 8, resultantes de correcções efectuadas ao IRC pela fiscalização, representam apenas 7,2% da quantidade de certidões existentes, mas 55,6% do valor total da dívida exequenda. Pelo contrário, as liquidações de tipo 4 e 5, resultantes das declarações modelos 1 e 2 de IRS, representam 70% da quantidade e apenas 21% do valor total. Nesta análise, os valores considerados foram os registados como estando em dívida à data de extracção da informação e não os valores liquidados inicialmente.

**Quadro II.5 – Certidões por tipo de liquidação**

(valor em milhares de contos)

| Tipo de Liquidação de IR                                 |   | Quantidade     | Valor liquidado  | Valor em dívida  |
|--|---|----------------|------------------|------------------|
| 2 – Liquidação de IRC resultante de declaração modelo 22 |   | 21.605         | 36.172,0         | 29.744,9         |
| 4 – Liquidação de IRS resultante de declaração modelo 1  |   | 109.104        | 11.715,2         | 10.203,4         |
| 5 – Liquidação de IRS resultante de declaração modelo 2  |   | 195.605        | 136.162,3        | 113.358,8        |
| 6 – Liquidação   | 631 – de IRS por retenções na fonte com pagamento irregular         | 2.775          | 777,9            | 701,9            |
|  | 632 – de IRC por retenções na fonte com pagamento irregular         | 215            | 9,8              | 8,9              |
|  | 641 – de IRS por retenções na fonte apuradas pela fiscalização      | 26.948         | 100.709,2        | 84.987,9         |
|  | 642 – de IRC por retenções na fonte apuradas pela fiscalização      | 1.302          | 21.222,2         | 18.457,8         |
|  | 650 – autónoma de juros (compensatórios ou de mora)                 | 46.556         | 4.660,6          | 4.551,1          |
|  | Total   |                | 77.796           | 127.379,7        |
| 8 – Liquidação de IRC                                    | 831 – resultante de declaração de correcção à modelo 22 (DC22)      | 29.968         | 341.529,8        | 306.105,1        |
|  | 832 – resultante de DC22 (com anulação de reporte anterior)         | 24             | 90,9             | 89,7             |
|  | 833 – resultante de DC22 (c/ anulação de nota de cobrança anterior) | 1.322          | 24.668,6         | 21.711,2         |
|  | Total   |                | 31.314           | 366.289,3        |
| <b>Total</b>   |   | <b>435.424</b> | <b>677.718,4</b> | <b>589.920,7</b> |

Comparando este quadro, com os dois anteriores observa-se que existem menos 1.279 certidões de dívida. Tal facto resulta da base de dados do Sistema Central de IR (SCIR) manter activas certidões de dívida com valor nulo que se encontram distribuídas, por códigos de situação, da seguinte forma: liquidações com pedido de pagamento em prestações (322), liquidações com pedido de pagamento em prestações deferido (950), liquidações com pagamento em prestações indeferido ou interrompido (6) e com pagamento parcial em execução fiscal (1).

Se ao número de certidões de dívida constantes do quadro anterior se retirarem as de valor nulo, verifica-se que 96,3% delas são de valor inferior ou igual a 5 mil contos, mas representando apenas cerca de 22% do montante total em dívida. Os restantes 3,7% das certidões representam 78% do total em dívida, como se pode observar no quadro seguinte.

A concentração do valor em dívida num número reduzido de certidões é ainda mais evidente se forem consideradas apenas as 1.481 de valor superior a 50 mil contos, que apesar de representarem apenas 0,4% do total concentram 44,3% do total da dívida.



### Quadro II.6 – Distribuição por intervalos de valor

(valores em milhares de contos)

| Intervalo             | Certidões de dívida |               | Montante em dívida |               |
|-----------------------|---------------------|---------------|--------------------|---------------|
|                       | Quantidade          | %             | Valor              | %             |
| Menores ou iguais a 5 | 418.057             | 96,29         | 129.850,0          | 22,01         |
| De 5 a 25             | 12.747              | 2,94          | 134.059,7          | 22,73         |
| De 25 a 50            | 1.860               | 0,43          | 64.486,3           | 10,93         |
| De 50 a 100           | 823                 | 0,19          | 57.212,6           | 9,70          |
| De 100 a 250          | 465                 | 0,11          | 69.548,8           | 11,79         |
| De 250 a 500          | 113                 | 0,03          | 38.297,7           | 6,49          |
| Superiores a 500      | 80                  | 0,02          | 96.465,6           | 16,35         |
| <b>Total</b>          | <b>434.145</b>      | <b>100,00</b> | <b>589.920,7</b>   | <b>100,00</b> |

Considerando o mesmo critério (certidões de dívida até 50 mil contos), e analisando o tipo de liquidações, pode-se concluir que as liquidações tipo 8, correcções efectuadas ao IRC pela fiscalização, representam 73,3% do valor total das liquidações. O critério das certidões de dívida com valor superior a 50 mil contos, é o utilizado pela própria DGCI, para realizar um acompanhamento especial.

Ao serviço administrador do IR compete assegurar que, existindo uma liquidação por cobrar, findo o prazo de pagamento voluntário, seja emitida pelo seu sistema central a respectiva certidão de dívida, título executivo necessário para a instauração do respectivo processo de execução fiscal nos serviços locais competentes para o efeito. No caso de não pagamento de liquidações prévias, o serviço administrador aguarda um determinado prazo (45 dias) antes de proceder à emissão da certidão de dívida, de forma a evitar que esta seja emitida tendo o pagamento já sido efectuado, mas a respectiva informação não tenha ainda sido recolhida no sistema. Esta dilação não justifica, contudo, o atraso verificado na emissão de algumas certidões de dívida. A análise da informação recebida revelou que das 434 mil certidões de dívida, 8.743 foram emitidas entre um e dois anos após a data limite para pagamento voluntário, 8.256 entre dois anos a três anos, 13 entre três a quatro anos e uma delas mais de quatro anos após esse prazo.

Instada a pronunciar-se, no âmbito do contraditório, a Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros entendeu referir, quanto a esta situação, o seguinte:

*“O subsistema de controlo de pagamentos, responsável pela emissão de certidões de dívida de IR, é executado automaticamente duas vezes por mês, sendo emitidas certidões para as liquidações prévias sem pagamento, e em que já passaram pelo menos 45 dias sobre a data limite de pagamento.*

*Assim, actualmente o tempo normal entre a data limite para o pagamento voluntário e a emissão da Certidão de Dívida pelo sistema central do IR varia entre 45 e 60 dias.*

*O atraso detectado na emissão de algumas certidões de dívida, (entre 1 e 3 anos conforme é referido no documento em análise), deve-se ao facto deste subsistema apenas ter entrado em funcionamento normal no início de 1993.*

*No passado, verificaram-se também alguns casos de excepção, em que o referido prazo foi ainda superior, e que tem a ver com incoerência na informação cadastral que não permitia a identificação do serviço de finanças responsável pela instauração do processo, impossibilitando a emissão da certidão até que a situação estivesse resolvida.”*

Sobre este comentário da DGITA, entende o Tribunal ser útil acrescentar os seguintes elementos:

Das 435.424 certidões de dívida objecto desta análise (aquelas que em 7 de Agosto de 2001 permaneciam activas no sistema), 409.028 respeitavam a liquidações cuja data limite de pagamento tinha ocorrido após o início de 1993. Destas, segundo a informação constante do ficheiro remetido pela DGITA, pouco mais de 55 mil (13%) haviam sido emitidas até 60 dias após a data limite de pagamento. A maioria das certidões de dívida (245.541, ou seja 60%) foram emitidas entre 61 e 120 dias após o prazo limite para o pagamento voluntário. Das restantes, 88.632 (22%) foram emitidas entre 121 e 180 dias, 19.641 (5%) entre 181 dias e um ano e 45 mais de um ano após data limite de pagamento.

Refira-se, no entanto, que se tem vindo a verificar uma redução gradual no intervalo entre a data limite de pagamento e a emissão da respectiva certidão: das liquidações cuja data limite ocorreu já em 2000, 65% foram emitidas no período até 60 dias referido pela DGITA; 35% foram emitidas entre 61 e 90 dias; para além destas, apenas se verificou a existência de uma certidão de dívida emitida 313 dias após a data limite de pagamento da respectiva liquidação.

### 2.6.3 – Contabilização nos Serviços de Finanças

O controlo e gestão dos processos de execução fiscal nos serviços de finanças são, desde 1990, efectuados através do registo num programa informático instalado localmente, designado como Programa de Execuções Fiscais (PEF). Em Agosto de 1999, iniciou-se a substituição deste programa por uma aplicação informática mais recente designada por Sistema de Execuções Fiscais (SEF) que funciona em rede e permite a ligação entre o serviço central administrador do imposto e os serviços locais, mas o ritmo a que tem vindo a ser efectuada esta substituição tem sido demasiado lento, verificando-se que, no final de 2000, o novo sistema apenas se encontrava em funcionamento em 16 serviços e, em 1 de Outubro de 2001, ainda só se encontrava em produção em 23 dos 377 serviços existentes.

Ouvida, no âmbito do contraditório, a DGCI justificou esta situação:

*“A morosidade da instalação do SEF que se verificou, nomeadamente no ano de 2001, ficou a dever-se ao facto dos dois técnicos encarregados de acompanharem a sua implementação terem sido deslocados para a AGT e só em Novembro daquele ano se verificou o regresso de um daqueles funcionários, tendo o serviço encarregado da aludida instalação, neste período funcionado apenas com um funcionário.”*

Sobre esta matéria, torna-se difícil para o Tribunal compreender como é que a implementação de um novo sistema, concebido para desempenhar um papel tão vital (atendendo à importância das execuções fiscais, não apenas pelo montante da dívida exequenda envolvida, mas também pela necessidade de contrariar um sentimento de impunidade quanto a práticas de evasão e fraude fiscal), apontado pela própria DGCI como sendo a solução para grande parte dos problemas existentes, apenas mereceu a afectação de recursos tão limitados.

O PEF não se destina exclusivamente ao registo dos processos de execução fiscal mas permite também o registo dos processos de reclamação, impugnação, cartas precatórias, oposição e contra ordenações, que pode ser efectuado existindo ou não processo de execução fiscal. Verificou-se, no entanto, que os critérios para a utilização do programa para este fim não eram uniformes: em alguns serviços de finanças o registo de processos de contencioso era parcial ou exclusivamente efectuado em fichas ou



## Tribunal de Contas

---

livros existentes para o efeito; num serviço de finanças o registo era efectuado num PEF que se encontrava fisicamente separado do destinado às execuções fiscais. Por outro lado, os critérios utilizados para o registo do valor dos processos de contencioso no PEF divergem, podendo ser registado: o valor do respectivo processo de execução fiscal, se este existir; o valor de imposto efectivamente reclamado; o valor da matéria colectável e não o do imposto; ou apenas um valor superior a zero, que é o exigido pelo sistema informático para permitir a abertura do processo.

Devido às suas características, o PEF deve ser instalado numa única máquina do serviço de finanças respectivo, o que se revela manifestamente insuficiente para as necessidades actuais da maioria dos serviços locais. Para colmatar esta situação, em alguns dos serviços de finanças da 1.<sup>a</sup> Direcção de Finanças de Lisboa foram ligadas outra(s) máquina(s) àquela onde o programa está instalado de forma a permitir a existência de mais de um utilizador simultaneamente.

A instauração dos processos no PEF pode ser realizada de forma “*automática*” ou por recolha manual, dependendo do número de certidões de dívida de cada relaxe ser ou não inferior a vinte. Mas, mesmo no designado procedimento de instauração “*automático*” verifica-se a intervenção de diversas entidades: a informação é extraída pela DGITA do sistema de cobrança do IR e enviada à Direcção de Serviços da Justiça Tributária; esta direcção de serviços desagrega a informação por serviços de finanças agrupando-a depois por direcções de finanças e procedendo à sua distribuição; por sua vez, as direcções de finanças enviam a informação, através de disquetes, para os serviços de finanças respectivos, onde, finalmente, é efectuada a instauração dos processos. Em alguns serviços de finanças o ficheiro é recebido por correio electrónico, através da Rede Integrada de Informática Tributária e Aduaneira (RIITA), mas esta situação está dependente da existência de uma unidade de disquetes na máquina ligada à RIITA.

Mesmo quando a informação necessária para a instauração é recebida informaticamente, é necessário efectuar o confronto dessa informação com a informação do relaxe recebida da DGCI-IR, o serviço administrador do imposto. Quando a instauração é realizada de forma manual, a intervenção humana baseia-se na recolha dos diversos elementos da certidão de dívida e sua comparação com o relaxe, o que pode originar diversos erros de digitação, como, por exemplo, no valor, no número de liquidação ou no número da certidão de dívida. No entanto, deve destacar-se que o procedimento de instauração “*automática*” não permite ganho em termos de rapidez de instauração dos processos: verificou-se que a referida disquete é, por vezes, recebida nos serviços locais dois meses após a recepção do respectivo relaxe em suporte de papel.

No SEF, sendo a recepção das certidões de dívida efectuada através do sistema (electronicamente), a instauração dos processos de execução fiscal é realizada de forma automática, apenas sendo necessária a intervenção humana para confirmar a realização da operação. Por essa razão, apesar da transmissão da informação se efectuar electronicamente, verificou-se ainda a existência de um lapso de tempo entre a data de emissão da certidão de dívida e a instauração dos processos. Através do quadro seguinte é possível observar como se distribuem as certidões de dívida incluídas na amostra, quanto ao tempo decorrido entre a sua emissão pelo serviço administrador e a instauração do respectivo processo de execução fiscal no serviço local.

**Quadro II.7 – Instauração dos processos de execução fiscal**

| SF             | Sistema    | a)         | b)        | De 0 a 10 dias | De 11 a 20 dias | De 21 a 60 dias | De 61 a 100 dias | Mais de 100 dias |
|----------------|------------|------------|-----------|----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|
| Cascais - 1    | PEF        | 56         | 62        | 3              | 11              | 28              | 11               | 3                |
| Lisboa - 10    | PEF        | 30         | 41        | 5              | 13              | 6               | 4                | 2                |
|                | SEF        | 2          | 20        |                | 1               | 1               |                  |                  |
| Lisboa - 2     | PEF        | 83         | 49        | 7              | 17              | 42              | 13               | 4                |
|                | SEF        | 20         | 11        | 8              | 11              | 1               |                  |                  |
| Lisboa - 6     | PEF        | 17         | 14        | 4              | 10              | 3               |                  |                  |
| Matosinhos - 1 | PEF        | 37         | 63        |                | 6               | 25              |                  | 6                |
|                | SEF        | 18         | 77        | 10             | 1               | 1               | 2                | 4                |
| Oeiras - 3     | PEF        | 54         | 59        | 5              | 17              | 18              | 7                | 7                |
| Porto - 6      | PEF        | 64         | 51        | 1              | 19              | 22              | 14               | 8                |
| Porto - 7      | PEF        | 32         | 47        | 2              | 9               | 13              | 5                | 3                |
| <b>Total</b>   |            | <b>413</b> | <b>51</b> | <b>45</b>      | <b>115</b>      | <b>160</b>      | <b>56</b>        | <b>37</b>        |
|                | <b>11%</b> |            |           | <b>28%</b>     | <b>39%</b>      | <b>14%</b>      | <b>9%</b>        |                  |

a) Número total de certidões de dívida verificadas;

b) Número médio de dias entre a emissão da certidão e a instauração do processo.

No âmbito do contraditório, a DGITA, entendeu referir sobre o parágrafo anterior, o seguinte:

*“A instauração dos processos de execução fiscal de IR, no Sistema de Execuções Fiscais – SEF, é completamente automática, não necessitando de qualquer intervenção humana, para confirmar a realização da operação, como referido no documento do Tribunal de Contas. A intervenção humana só é necessária para confirmar a impressão dos documentos processuais que daí resultam.*

*Assim, o tempo normal entre a data de Emissão da Certidão de Dívida (no Serviço Administrador) e a data de Instauração do Processo Executivo (no SEF), é de 0, 1 ou 2 dias, correspondendo ao tempo necessário para transportar electronicamente a informação entre Sistemas. Têm-se verificado alguns casos de excepção em que o referido prazo foi superior, como por exemplo na fase de transição para o Euro.”*

Também a Direcção-Geral dos Impostos se pronunciou sobre esta matéria, em sede do contraditório:

*“ (...) no SEF este período temporal [entre a extracção da certidão e instauração do processo] numa situação normal reduzir-se-á a 48 horas, mais ou menos, não servindo de exemplo casos como Matosinhos - 1, onde a situação ainda é complexa em termos de equipamento informático e meios humanos mas que se tenta regularizar.”*

Sobre a afirmação produzida pela DGITA segundo a qual não é necessária intervenção humana para a instauração do processo de execução fiscal, entende o Tribunal ser necessário referir que esta constitui um acto formal, previsto no n.º 1 do artigo 188º do Código do Procedimento e do Processo Tributário, e é da responsabilidade do órgão periférico local da administração fiscal (serviço de finanças). Por essa razão, só se pode considerar efectivamente instaurado o processo no momento em que ocorre intervenção ao nível local. O simples facto do sistema atribuir a um serviço de finanças um conjunto de certidões de dívida, não é suficiente para que se possam considerar instaurados os respectivos processos de execução fiscal, mesmo que estes recebam automaticamente neste sistema um número de



## Tribunal de Contas

---

processo, até porque na respectiva capa produzida pelo SEF, tem de constar a data de autuação e a assinatura do responsável pela mesma.

Ambas as entidades ouvidas em contraditório referiram que, em condições normais, o tempo normal para a instauração de um processo no SEF é de 48 horas. Efectivamente, a avaliação efectuada ao sistema, apesar de condicionada pela sua reduzida implementação, permitiu constatar que, desde que a transmissão electrónica da informação não sofra atrasos, o sistema dispõe de potencialidades suficientes para permitir que esse objectivo seja atingido. No entanto, conforme se pode verificar do Quadro 4, em nenhum dos 40 processos instaurados através do SEF que constituíram parte da amostra utilizada essa situação ocorreu.

De acordo com o n.º 2 do artigo 188º do CPPT, devem ser autuadas conjuntamente todas as certidões de dívidas que se encontrem no órgão de execução fiscal à data de instauração e que tenham sido extraídas contra o mesmo devedor. No Serviço de Finanças de Oeiras - 3 (Algés), verificou-se ser procedimento frequente a atribuição de um número de processo a cada uma das certidões de dívida recebidas, sem que as mesmas sejam devidamente capeadas. Este procedimento leva a que certidões de dívida para o mesmo executado, emitidas com a mesma data, recebam números de processo diferentes.

Sobre esta situação a DGCI entendeu referir o seguinte:

*“Situações ilegais como a que apontam ao Serviço de Finanças de Oeiras - 3 (Algés) não irão acontecer no SEF dado que os procedimentos serão automatizados. Todavia contactar-se-á este Serviço para nos inteirarmos dos fundamentos deste procedimento. Sendo no entanto de referir que, com a instalação do SEF estas situações são irrepetíveis visto que o nível de segurança desta aplicação é muito apertado.”*

Em nenhum dos serviços de finanças visitados o PEF estava actualizado. A referida desactualização variava entre o não registo pontual ou atraso no registo das fases intermédias dos processos até ao *assumido* não registo dessas fases intermédias (e por vezes até do próprio abate dos processos) ou dos pagamentos parcelares efectuados pelos devedores. Esta circunstância é agravada porque o PEF não actualiza as diversas fases do processo automaticamente, necessitando da intervenção do operador para a mudança de fase, mesmo quando são extraídos documentos que o próprio PEF produz e representam por si só uma mudança efectiva da fase do processo. Por essa razão, as fases de processo encontradas com mais frequência no PEF são a instauração, a citação e o abatimento (que pode ocorrer por cobrança ou por anulação parcial ou total). O PEF permite ainda a criação pelos utilizadores de códigos de fase de processo a nível local, diferentes de serviço para serviço, que posteriormente não são reconhecidos quando se procede à agregação da informação.

Nos sistemas de alguns dos serviços de finanças visitados, como aliás nos respectivos ficheiros contendo a informação dos processos que o Tribunal solicitou à Divisão de Apoio Técnico Informático e à Direcção de Serviços de Justiça Tributária para a auditoria de que se dá conta, constatou-se a existência de registos em duplicado. Esta situação verificou-se principalmente no PEF do Serviço de Finanças de Lisboa – 6, e pode ter resultado da necessidade de reconstituição dos respectivos ficheiros, com recurso a *back-up*, quando, por motivos desconhecidos, se verificou a eliminação de vários registos. Para além da situação deste serviço de finanças, que é, neste aspecto, a mais grave, com 2.434 registos em duplicado, verificou-se a existência de registo em duplicado nos ficheiros do SF do Porto – 7 (sete registos em duplicado), SF de Oeiras – 3 (quatro) e SF de Lisboa – 10 (onde apenas foi localizado um). Nalguns casos, verificou-se mesmo a eliminação, por motivos desconhecidos, de registos no PEF. Quando esta situação foi detectada foi necessário proceder a um novo registo do processo, tendo este procedimento originado, ocasionalmente, novas duplicações de

registo no PEF. Nestas circunstâncias, em alguns serviços de finanças foram desenvolvidos procedimentos ou registos alternativos, os quais, por não serem uniformes e estarem em grande parte dependentes do factor humano, não podem constituir um sistema de controlo eficaz.

Por outro lado, para a respectiva direcção de finanças e a Direcção de Serviços de Justiça Tributária disporem de informação actualizada sobre a situação dos processos em execução fiscal existentes nos serviços locais, é necessário proceder à recolha sistemática dos dados existentes em todas as bases de dados locais. A transmissão desta informação é realizada por meio de disquete e centralizada nas respectivas direcções de finanças, que, por sua vez, enviam a informação para a Direcção de Serviços de Justiça Tributária.

Em resultado das deficiências referidas, da não actualização do PEF e da conseqüente impossibilidade de determinar o total da dívida exequenda existente em cada um dos serviços de finanças, os mapas de controlo de gestão relativos à área das execuções fiscais, produzidos mensalmente pelos serviços de finanças (os modelos EF 1, 2 e 3), não resultam directamente do sistema, mas sim de registos e mapas manuais elaborados a partir dos documentos de cobrança e de anulação diariamente produzidos, associados à transição dos saldos do período anterior.

Relativamente à implementação do Sistema de Execuções Fiscais, cuja avaliação constituía um objectivo complementar da auditoria realizada, constatou-se que, em 1 de Outubro de 2001, a referida aplicação apenas se encontrava instalada em 23 serviços de finanças. E somente nos dois primeiros serviços de finanças a receber o SEF, Lisboa – 2 e Matosinhos – 1, se iniciou a migração da informação existente no PEF para o novo sistema, o que implica que nos restantes serviços de finanças onde o SEF já se encontra em produção seja necessário manter em funcionamento simultâneo os dois sistemas.

Este parágrafo mereceu os seguintes comentários por parte da DGCI:

*“A instalação do SEF é hoje uma realidade em 30 Serviços de Finanças, onde se encontra em produção, com a migração do PEF para o SEF em termos mais céleres, dado que se conseguiu aproveitar a informação do PEF até uma fase processual mais avançada o que não aconteceu com os primeiros dois Serviços.”*

*Convém aqui referir que por despacho Ministerial n.º 5460 de 16 de Fevereiro de 2002 foi ordenado aos Serviços Locais uma confrontação física dos processos existentes de execução fiscal com a base de dados do PEF no acto da migração desta aplicação PEF para o SEF o que está a acontecer com alguns Serviços locais nomeadamente na área da 1.ª Direcção de Finanças de Lisboa, dado que é aqui que se encontra o maior número de processos e o maior volume da dívida.”*

Tendo em conta este facto, o referido objectivo ficou prejudicado. Porém, do que foi observado, o Sistema de Execuções Fiscais foi desenvolvido de uma forma que parece corresponder, por enquanto, às necessidades da gestão e controlo dos processos de execução fiscal, contendo um conjunto de procedimentos e rotinas automáticas que tornam mais seguro e mais rápido o desenvolvimento das várias acções necessárias no processo de execução fiscal, podendo libertar recursos para o desempenho de outras tarefas nesta área.

O sistema apresenta alterações significativas em relação ao Programa de Execuções Fiscais, das quais se destacam: a recepção das certidões de dívida é efectuada electronicamente através do sistema e a instauração dos processos de execução fiscal é realizada de forma automática, apenas sendo necessária a intervenção humana para confirmar a realização da operação; a manutenção e a introdução de alterações no sistema são efectuadas centralmente pelo serviço administrador (DGITA), situação





## Tribunal de Contas

---

vantajosa em termos de normalização e rapidez da intervenção; a actualização automática de algumas fases de processo é efectuada à medida que são emitidos os modelos dos documentos existentes na própria aplicação e registado o histórico de todas as fases do processo; existência de automatismos de alerta quando da aproximação da data de prescrição do processo ou da caducidade da garantia.

Trata-se de um sistema mais potente ao nível do desempenho, nomeadamente por permitir a vários utilizadores realizarem simultaneamente operações de consulta, extracção de documentos ou alterações, e está dotado de dois níveis de acesso, sendo que apenas no nível de acesso superior é possível a anulação de juros de mora ou de custas.

Sobre as funcionalidades do SEF, a DGITA entendeu ser útil acrescentar:

*“Entre as funcionalidades do SEF são referidos apenas dois mecanismos de alerta integrados neste sistema. Refira-se no entanto que para além dos mencionados existem muitos outros, considerados importantes na gestão dos processos executivos.*

*O SEF permite três níveis de acesso:*

*- Um nível superior no qual é permitida a anulação de Juros de Mora, Custas e até do próprio Processo, ficando no entanto registado na base de dados a operação efectuada e quem a efectuou;*

*- Um nível normal de funcionamento com o sistema, que só não permite acesso às operações referidas para o nível anterior;*

*- Um nível de Consultas, que só permite visualizar a informação, estando vedada qualquer acção de alteração da mesma. Esta opção pode ser disponibilizada para Utilizadores dos Serviços de Finanças, para consulta dos dados do próprio Serviço a que pertencem; a Utilizadores das DF's, para consulta da informação referente aos SF's da sua Área; e a Elementos dos Serviços Centrais, com permissão para consultar a informação de todos os Serviços de Finanças.*

*Para além das consultas acima referidas, que incidem sobre as bases de dados de cada SF, encontram-se ainda disponíveis, a nível do Sistema Central, e com vários níveis de acesso, consultas a toda a informação dos processos de Execução Fiscal que se encontram no SEF. Quer a nível local, quer a nível central, será sempre possível introduzir informação adicional considerada necessária para apoio à gestão, para além da já contemplada, atendendo a que toda a informação de base se encontra disponível.”*

A auditoria permitiu verificar que existem, efectivamente, outros mecanismos de alerta no SEF, todos eles importantes. No entanto, atendendo às limitações apresentadas pelo sistema anterior (PEF) considera-se que aqueles dois merecem particular referência. Aliás, a própria DGITA, apesar do comentário genérico, não sentiu necessidade de particularizar outros.

No entanto, para que as suas potencialidades sejam devidamente rentabilizadas, o Tribunal recomenda que:

- ◆ os serviços locais sejam dotados de máquinas com capacidade suficiente para o efeito;
- ◆ a implementação do sistema seja acelerada e orientada no sentido de abranger a curto prazo (não superior a um ano) um conjunto de serviços e processos a que corresponda 75% da dívida exequenda de impostos sobre o rendimento.

Sobre estas recomendações a DGCI entendeu tecer os seguintes comentários:

*“ (...) no que respeita à dotação dos Serviços locais com mais equipamento informático bem como a aceleração da instalação da aplicação do SEF concorda-se inteiramente com o proposto até porque como já vem referido e, em cumprimento do*

*despacho ministerial atrás aludido, em conjugação com o despacho de SESEAF C 224/2002-XV a dinâmica imprimida a este assunto relativa a estas matérias levará até ao fim do ano, como já se referiu à instalação do SEF pelo menos em todos os Serviços de Lisboa e Porto, onde se encontra o maior número de processos e uma percentagem de mais ou menos de 80% da quantia exequenda.”*

Também a DGITA entendeu pronunciar-se sobre estas recomendações:

*“Relativamente às recomendações feitas para que sejam retiradas todas as potencialidades do SEF informa-se:*

*- De acordo com decisão governamental recente, o SEF irá ser implementado em pleno (incluindo migração de processos do PEF para o SEF) no distrito de Lisboa e Porto até final do corrente ano. Estes serviços são responsáveis por cerca de 85% de toda a cobrança coerciva.*

*- Vão ser reforçados os equipamentos afectos ao SEF nos Serviços de Finanças de Lisboa e Porto até finais de 2002, sendo substituídos os que têm capacidade insuficiente para o sistema.”*

O Tribunal congratula-se com estas intenções que, a concretizarem-se, só pecam por tardias, uma vez que julga fundamental atingir o objectivo por si definido, tendo em conta a concentração e natureza da dívida em execução fiscal, bem como a prioridade que deve ser dada ao combate à fraude e à evasão fiscal.

O Tribunal de Contas entende ainda, que o SEF terá de assegurar o controlo efectivo de todos os processos nele integrados, incluindo aqueles que tenham de ser objecto de prévia migração de dados existentes no PEF, a conciliar e complementar pela informação constante dos respectivos processos.

Recomenda-se também, a introdução de alguns melhoramentos, nomeadamente quanto à informação destinada à gestão, de forma a ser possível, por exemplo, a obtenção automática dos mapas modelo EF ou de modelos que os substituam, o que permitiria simultaneamente a libertação de recursos para outras tarefas, e a interligação deste sistema com outros que registem os processos de reclamação e impugnação.

Esta recomendação mereceu o seguinte comentário por parte da DGCI:

*“A referida aplicação SEF, vai permitir a elaboração automática de grande parte dos mapas ora feitos manualmente bem como as anulações, controlando todos os dados relativos aos processos executivos nomeadamente tratando as anulações quer dos processos que se encontram no PEF ou SEF, havendo apenas a resolver por parte do IR o problema das anulações parciais de imposto e/ou juros compensatórios.”*

Um dos objectivos da auditoria era o de quantificar o valor efectivamente cobrado depois da decisão destes recursos apresentados pelos contribuintes, mas a não actualização ou falta de registos actualizados (no PEF, nomeadamente) impediu a sua concretização. No entanto, para os casos concretos que foram objecto de verificação, foi possível constatar que uma parte significativa das decisões é favorável ao contribuinte, parecendo, por isso, lícito supor que o valor da dívida exequenda será efectivamente inferior ao valor apresentado no sistema central do IR.

Por outro lado, sendo obrigatória a constituição de uma garantia para suspender o processo de execução fiscal, se o contribuinte apresentar um seguro caução ou uma garantia bancária (que, aliás, são as duas situações mais frequentes nos processos de elevado montante) terá de assumir vários



## Tribunal de Contas

---

encargos, designadamente, o pagamento do imposto do selo<sup>1</sup> e o pagamento dos ónus inerentes à garantia (à entidade bancária).

Quando, por uma decisão favorável ao devedor em processo de reclamação, impugnação ou oposição, o serviço administrador procede à anulação da parte da dívida extinta por essa decisão, esta é frequentemente efectuada anulando toda a liquidação inicial, emitindo uma nova liquidação pelo valor que se mantém em dívida e um reembolso ao contribuinte pela quantia entretanto paga. Este procedimento origina diversas liquidações relativamente ao mesmo exercício e leva a que muitas delas ocorram muito próximo, ou mesmo após o prazo de caducidade do imposto, o que é susceptível de afectar a arrecadação de receita, porque, se entre o termo do ano em que se verificou o facto tributário e a comunicação da segunda liquidação ao contribuinte se tiver esgotado o prazo de caducidade, o Estado fica sujeito a que, mesmo a parte da dívida que não foi anulada, pela impugnação ou pela reclamação, não seja cobrada. Este procedimento deve ser revisto no sentido de anular apenas a parte cuja impugnação ou reclamação foi aceite.

Os processos de execução fiscal devem ser instaurados no serviço de finanças cujo código consta da certidão de dívida emitida pelo serviço do IR (ou a solicitação do contribuinte, no SF da área da sua nova residência se este o solicitar no prazo de 30 dias).

No decurso da auditoria, foi possível verificar a existência de alguns problemas, nomeadamente, por as certidões de dívida serem enviadas para um serviço de finanças que não era o de competência territorial, em consequência do respectivo código não corresponder à residência fiscal do contribuinte indicada na mesma certidão, por serem emitidas com códigos de serviços de finanças já extintos e que o sistema do IR continua a assumir como existentes, ou por não terem em conta alterações de residência entretanto ocorridas. Quando estas divergências são detectadas antes da instauração do processo, a certidão de dívida é enviada para o serviço de finanças competente, sendo comunicado o facto à Direcção de Serviços de Cobrança de IR, por ofício. Se a divergência for detectada apenas depois da instauração do processo, este é abatido e enviado para o serviço de finanças competente.

Com a instalação do SEF, a Direcção de Serviços de Cobrança do IR deixou de enviar para os serviços de finanças os Documentos Únicos de Anulação (DUA) passando os mesmos a ser impressos por este a partir do respectivo programa informático<sup>2</sup>. Se este procedimento é vantajoso quando as certidões de dívida anuladas respeitam a processos já instaurados no SEF, sendo a respectiva dívida anulada automaticamente no sistema e impresso localmente o respectivo DUA, para as certidões de dívida mais antigas, que foram instauradas e se mantêm exclusivamente no PEF, o SEF indica apenas a existência de anulações pendentes, por não as reconhecer. O SEF permite apenas a impressão de uma listagem com indicação do nome e número de identificação fiscal (NIF) respectivos, sem indicar o valor da anulação. Neste caso, para proceder à respectiva anulação, o serviço de finanças terá de consultar no Sistema de Cobranças do IR, o NIF desse contribuinte para, através de uma impressão dessa consulta, procurar em todos os processos existentes no PEF desse contribuinte qual a certidão de dívida a que corresponde a anulação.

Por ser demorado, o procedimento só é realizado ocasionalmente, razão que pode justificar a existência de vários processos ainda activos no PEF que não constavam do SCIR como tal. Na maioria dos casos, as anulações ficam pendentes a aguardar a migração dos respectivos processos do PEF para o SEF. Quando por comunicação do contribuinte, ou por outra forma, o serviço de finanças tem conhecimento que correu uma anulação, confirma a mesma através da consulta que efectua ao

---

<sup>1</sup> O Orçamento de Estado para o ano de 2002, veio rever o valor a pagar pelas garantias, uma vez que prevê que estas ficam isentas de Imposto do Selo.

<sup>2</sup> A DSCIVA ainda envia para os serviços de finanças os seus documentos de anulação.

Sistema de Cobrança do IR e extrai uma impressão do écran respectivo para documentar a anulação do processo.

Outra situação que fica pendente no SEF corresponde à anulação de liquidações com imposto e juros compensatórios, que não é reconhecida pelo sistema quando emitida pelo valor total (não distinguindo entre imposto e juros).

A DGITA entendeu referir sobre os parágrafos anteriores:

*“Com a implementação do SEF, as Anulações, provenientes do IR, IVA e CA, analogamente ao que acontece para as instaurações, são efectuadas de uma forma automática, com a impressão no respectivo local, do Documento de Anulação (DUA).*

*Como estava previsto ser efectuada a Migração dos dados do PEF para o SEF na altura em que o SEF fosse instalado, facto que efectivamente não se tem vindo a verificar, nomeadamente devido à morosidade e complexidade das operações, as anulações enviadas para processos ainda não constantes no SEF começaram a ficar pendentes de tratamento.*

*Por outro lado, como os procedimentos implementados para o tratamento de Anulações do SEF prevêm a discriminação dos valores a anular tal como constavam na certidão de dívida que originou o processo executivo e nem sempre é possível por parte do Sistema do IR tal discriminação, têm ocorrido situações que também ocasionam Anulações pendentes.*

*Para ultrapassar estas situações está a ser desenvolvida uma componente aplicacional que irá tratar as anulações totais, no caso do processo já existir no SEF. Caso o processo não exista no SEF ou a anulação seja parcial (desconhecendo-se o montante específico a anular de imposto e de Juros), proceder-se-á à impressão das anulações, para tratamento manual.”*

Foi efectuada a comparação entre a informação das certidões de dívida existentes na base de dados do sistema de cobrança do IR, que deveria conter apenas registos com dívidas ainda activas à data de extracção da informação, e a existente nos sistemas locais de execução fiscal dos serviços de finanças de Lisboa – 6, Oeiras – 3, Cascais – 1 (todos equipados com o PEF) e Lisboa – 2 (já equipado com o SEF). Em qualquer dos casos, verificou-se a existência de certidões de dívida já abatidas que permanecem activas no sistema de cobrança do IR, conforme se pode verificar nos quadros II.8 e II.9.

Refira-se, quanto a estes quadros, que os dados respeitantes às extinções ocorridas no ano de 2001 incluem certamente algumas certidões de dívida abatidas nos sistemas locais entre 7 de Agosto, data em que foi extraída a informação do SCIR, e 30 de Setembro, data da extracção da informação desses sistemas, que o SCIR não poderia, logicamente, considerar. Há, por outro lado, que assumir um período de tempo razoável que se admite possa demorar a recolha dos respectivos documentos. No entanto, para além das divergências resultantes das situações indicadas, destaca-se o elevado número de certidões de dívida por recolher, tanto mais que a comparação foi efectuada apenas para quatro serviços de finanças, e o facto de algumas se encontrarem por recolher desde há vários anos.

Questionados os responsáveis locais, as causas apontadas foram as dificuldades existentes na recolha para o sistema do IR de alguns documentos de cobrança, nomeadamente os relacionados com os processos incluídos no Decreto-Lei n.º 124/96, no Decreto-Lei n.º 225/94 e de guias modelo 82 resultantes de situações de auto-denúncia.

Conforme estava previsto no n.º 1 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 124/96, os respectivos pagamentos iniciaram-se em Janeiro de 1997, quando ainda não se encontrava disponível nos serviços locais a aplicação informática destinada ao seu acompanhamento, situação que só ocorreu no mês de Julho. Durante este período, os serviços de finanças elaboraram planos de pagamento provisórios e os



## Tribunal de Contas

---

respectivos pagamentos foram efectuados através de guias manuais. Depois de o sistema ter entrado em funcionamento, os elementos existentes foram recolhidos e o contribuinte notificado da liquidação definitiva, verificando-se, em alguns casos, divergências entre os planos de pagamentos provisórios e os que o sistema calculou.

Por outro lado, nas situações de auto-denúncia, os contribuintes não prestavam, por vezes, elementos suficientes para identificar claramente a respectiva liquidação ou faziam-no erradamente. Neste caso, os documentos podem não ter sido ainda recolhidos ou, se o foram, terem sido rejeitados pelo sistema.

Não existe actualmente um sistema informático que relacione as bases de dados dos serviços de finanças com as bases de dados dos serviços centrais, o que origina a desactualização de todo o sistema. Existem processos que já estão abatidos no PEF, por se encontrarem pagos, cuja dívida ainda continua activa na DGCI-IR. Tal facto resulta do atraso na recolha de guias de pagamento e na sua reconciliação uma vez que muitas delas não referenciam o número da liquidação a que se reportam. Deste modo, quando se procede à recolha das guias nos Núcleos de Recolha Distrital é impossível associar o pagamento à respectiva liquidação, apenas se sabendo qual o contribuinte que pagou.

A recolha dos pagamentos e das anulações efectuados em processos de execução fiscal deve ser efectuada com maior brevidade, tendo sempre em atenção que os serviços de finanças devem inscrever todos os elementos necessários para proceder à reconciliação e imputação da guia de pagamento. Só os serviços centrais do IR podem emitir ordens de anulação e desta forma o serviço de finanças extinguir o processo executivo.

As causas apontadas foram posteriormente confirmadas através da análise de alguns dos processos. Esta situação é particularmente grave porque o sistema de cobrança do IR, cuja gestão é partilhada pela entidade administradora do imposto e pela DGITA, deveria conter informação fiável e actualizada sobre a situação das dívidas dos contribuintes e, nomeadamente, sobre a sua extinção. A não ser assim, para além do ónus causado por se manterem activos no sistema registos respeitantes a situações já resolvidas, existe o sério risco de serem retidos reembolsos a contribuintes cuja situação se encontre regularizada. Embora tenham sido tomadas algumas medidas para impedir a ocorrência deste tipo de situações, por exemplo, através do recurso à informação existente ao nível local, a falta de fiabilidade das bases locais não constitui garantia suficiente para obviar essa possibilidade.

Quadro IIS – Certidões de dívida já extintas no PEF dos SF de Cascais - 1, Lisboa - 6 e Oeiras - 3 que permanecem activas no SCIR, por ano de extinção

| (valores em escudos) |                       |           |           |            |            |            |            |             |             |               |               |             |             |             |             |             |             |               |               |               |               |
|----------------------|-----------------------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|---------------|---------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| SF                   | Motivo da extinção    | 1993      |           | 1994       |            | 1995       |            | 1996        |             | 1997          |               | 1998        |             | 1999        |             | 2000        |             | 2001          |               | Total         |               |
|                      |                       | (a)       | Valor     | (a)        | Valor      | (a)        | Valor      | (a)         | Valor       | (a)           | Valor         | (a)         | Valor       | (a)         | Valor       | (a)         | Valor       | (a)           | Valor         | (a)           | Valor         |
| Cascais - 1          | Não indicado          |           |           |            |            |            |            |             |             | 1             | 281.487       |             |             | 19          | 73.340.219  |             |             | 2             | 190.796       | 22            | 73.812.502    |
|                      | Por cobrança          | 2         | 250.195   | 3          | 5.609.569  | 10         | 2.669.255  | 19          | 8.373.118   | 65            | 33.159.484    | 155         | 165.640.330 | 93          | 101.030.447 | 63          | 35.640.615  | 272           | 82.615.502    | 682           | 434.988.515   |
|                      | Anulação da dívida    |           |           |            |            | 1          | 45.258     |             |             | 2             | 27.993        | 4           | 4.438.291   | 2           | 1.072.519   | 3           | 380.900.164 | 10            | 4.784.629     | 22            | 391.268.854   |
|                      | Amnistia/Perdão       |           |           |            |            |            |            |             |             | 1             | 77.529        |             |             |             |             |             |             |               |               | 1             | 77.529        |
|                      | Cobrança DLn.º 225/94 | 2         | 5.774.593 | 6          | 6.942.584  |            |            | 6           | 3.722.879   |               |               |             |             | 2           | 9.683.616   | 1           | 62.044      | 2             | 12.914.204    | 19            | 39.099.920    |
|                      | Cobrança DLn.º 124/96 |           |           |            |            |            |            | 1           | 355.556     | 35            | 53.208.093    | 16          | 3.963.470   | 86          | 99.114.692  | 42          | 58.235.864  | 59            | 340.708.370   | 239           | 555.586.035   |
|                      | <b>Total</b>          | 4         | 6.024.788 | 9          | 12.552.153 | 11         | 2.714.513  | 26          | 12.451.553  | 103           | 86.473.089    | 175         | 174.042.091 | 183         | 210.901.274 | 110         | 475.005.863 | 358           | 441.197.899   | 979           | 1.421.363.223 |
| Lisboa - 6           | Não indicado          |           |           |            |            |            |            |             |             | 1             | 281.487       |             |             | 19          | 73.340.219  |             |             | 2             | 190.796       | 22            | 73.812.502    |
|                      | Por cobrança          | 1         | 17.731    | 4          | 4.922.300  |            |            | 19          | 13.729.054  | 1             | 2.906.859     | 17          | 24.445.639  | 13          | 22.514.279  | 12          | 31.587.777  | 153           | 26.657.920    | 220           | 126.781.559   |
|                      | Anulação da dívida    |           |           |            |            |            |            |             |             | 12            | 45.472.201    | 8           | 1.701.298   | 7           | 735.570     | 8           | 3.030.904   |               |               | 35            | 50.939.973    |
|                      | Outros motivos        |           |           |            |            | 1          | 32.539     | 5           | 165.101.232 | 3             | 2.520.300     |             |             |             |             |             |             |               |               | 9             | 167.654.071   |
|                      | Cobrança DLn.º 225/94 |           |           |            |            |            |            | 5           | 267.405     | 7             | 26.188.891    |             |             |             |             |             |             |               |               | 12            | 26.466.296    |
|                      | Cobrança DLn.º 124/96 |           |           |            |            |            |            |             |             | 20            | 1.082.992.586 | 28          | 142.296.068 | 70          | 124.645.313 | 24          | 202.082.339 | 11            | 92.685.230    | 153           | 1.644.701.536 |
|                      | <b>Total</b>          | 1         | 17.731    | 4          | 4.922.300  | 1          | 32.539     | 29          | 179.097.691 | 44            | 1.160.362.324 | 53          | 168.443.005 | 109         | 221.235.381 | 44          | 236.701.020 | 166           | 119.533.946   | 451           | 2.090.346.937 |
| Oeiras - 3           | Não indicado          |           |           |            |            | 5          | 98.648     | 1           | 44.641      | 1             | 17.872        |             |             | 1           | 28.426      |             |             | 5             | 925.468       | 13            | 1.115.055     |
|                      | Por cobrança          | 1         | 121.642   | 4          | 14.916.071 | 6          | 853.235    | 2           | 152.923     | 22            | 37.746.159    | 19          | 2.243.155   | 10          | 41.264.368  | 19          | 9.080.106   | 405           | 1.168.695.871 | 488           | 1.275.073.530 |
|                      | Anulação da dívida    | 3         | 168.267   |            |            | 2          | 1.572.951  | 1           | 9.720       | 99            | 4.913.471     | 16          | 823.411     | 96          | 15.775.800  | 10          | 2.742.288   | 31            | 29.575.433    | 258           | 55.581.341    |
|                      | Outros motivos        |           |           |            |            |            |            | 1           | 31.035      |               |               |             |             |             |             |             |             |               |               | 1             | 31.035        |
|                      | Cobrança DLn.º 225/94 |           |           | 14         | 4.218.731  | 17         | 8.848.593  | 12          | 14.105.738  | 1             | 1.491.999     | 2           | 7.725.183   |             |             | 2           | 493.627     | 1             | 267.052       | 49            | 37.150.923    |
|                      | Cobrança DLn.º 124/96 |           |           |            |            |            |            |             |             | 52            | 60.227.335    | 76          | 39.838.714  | 114         | 444.648.925 | 51          | 206.823.916 | 21            | 69.745.722    | 314           | 821.284.612   |
|                      | <b>Total</b>          | 4         | 289.909   | 18         | 19.134.802 | 30         | 11.373.427 | 17          | 14.344.057  | 175           | 104.396.836   | 113         | 50.630.463  | 221         | 501.717.519 | 82          | 219.139.937 | 463           | 1.269.209.546 | 1.123         | 2.190.236.496 |
| <b>Total</b>         | 9                     | 6.332.428 | 31        | 36.609.255 | 42         | 14.120.479 | 72         | 205.893.301 | 322         | 1.351.232.249 | 341           | 393.115.559 | 513         | 933.854.174 | 236         | 930.846.820 | 987         | 1.829.941.391 | 2.553         | 5.701.945.656 |               |

(a) Quantidade de certidões de dívida.



## Tribunal de Contas

Conforme é evidenciado no quadro anterior, existem processos que já estão abatidos no PEF, por se encontrarem pagos, cuja dívida ainda continua activa na DGCI-IR. Tal facto resulta do atraso na recolha de guias de pagamento (*guias modelo n.º 82*) e na sua reconciliação uma vez que muitas dessas guias não referenciam o número da liquidação a que se reportam. Deste modo, quando se procede à recolha das guias nos Núcleos de Recolha Distrital é impossível associar o pagamento à respectiva liquidação, apenas se sabendo qual o contribuinte que pagou.

### Quadro II.9 – Certidões de dívida já extintas no SEF do SF de Lisboa – 2 que permanecem activas no SCIR, por ano de extinção

(valores em escudos)

| Motivo da extinção   | 1997      |                      | 1998     |                   | 1999     |                   | 2000       |                    | 2001       |                      | Total      |                      |
|----------------------|-----------|----------------------|----------|-------------------|----------|-------------------|------------|--------------------|------------|----------------------|------------|----------------------|
|                      | (a)       | Valor                | (a)      | Valor             | (a)      | Valor             | (a)        | Valor              | (a)        | Valor                | (a)        | Valor                |
| Pagamento voluntário |           |                      |          |                   | 1        | 5.032.863         | 93         | 19.004.625         | 110        | 14.890.072           | 204        | 38.927.560           |
| Pagamento e anulação |           |                      |          |                   |          |                   | 1          | 257.310            | 37         | 199.948.677          | 38         | 200.205.987          |
| Anulação             |           |                      |          |                   |          |                   |            |                    | 14         | 22.957.004           | 14         | 22.957.004           |
| Anulação em oposição |           |                      |          |                   |          |                   |            |                    | 2          | 45.743.598           | 2          | 45.743.598           |
| DL n.º 124/96        | 15        | 1.211.412.697        | 5        | 30.198.264        | 6        | 58.537.474        | 43         | 445.872.746        | 209        | 2.178.440.290        | 278        | 3.924.461.471        |
| <b>TOTAL</b>         | <b>15</b> | <b>1.211.412.697</b> | <b>5</b> | <b>30.198.264</b> | <b>7</b> | <b>63.570.337</b> | <b>137</b> | <b>465.134.681</b> | <b>372</b> | <b>2.461.979.641</b> | <b>536</b> | <b>4.232.295.620</b> |

(a) Quantidade de certidões de dívida.

Sobre existência de certidões de dívida activas no sistema central do IR já abatidas nos sistemas locais, a DGCI vem referir que:

*“ (...) elas são resultantes de situações de auto-denúncias ao abrigo do Decreto-Lei n.º 225/94, de 5 de Setembro, e Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, que no entanto com a nova modalidade de migração se prevê o saneamento de grande parte destas situações.”*

Também a DGITA entendeu referir-se a esta situação:

*“Relativamente ao sistema do Decreto-Lei n.º 124/96, foi distribuído um programa para simulação dos planos de pagamento em Setembro/1996. No entanto, a primeira componente do sistema só começou a ser implementada em meados de Fevereiro/1997, em virtude do Decreto-Lei n.º 235-A/96, de 9 de Dezembro ter introduzido alterações de fundo no referido diploma, obrigando à reformulação global do sistema que estava em fase final de desenvolvimento.*

*No entanto este Sistema integra componentes para correcção de informação e conciliação de pagamentos que, sendo correctamente utilizados, devem superar todas as divergências que eventualmente conduzam à rejeição dos pagamentos por parte do Sistema do IR.*

*Realça-se ainda que toda a informação relevante do Decreto-Lei n.º 124/96 e do SEF se encontra disponível no Sistema Central, sendo possível efectuar os cruzamentos considerados convenientes com outros sistemas de informação, também residentes no Sistema Central.”*

Para o Tribunal, a possibilidade de cruzamento de informação que é referido existir associada à detecção de um elevado número de problemas na conciliação de dados entre os vários sistemas, só vem confirmar a conclusão de que o controlo exercido não é suficiente.

A 1.ª Direcção de Finanças de Lisboa desenvolveu alguns procedimentos com o objectivo de aumentar a eficácia na cobrança de dívidas fiscais na sua área de competência:

- ◆ Aplicação “Radar”, a funcionar desde o fim do ano de 1999, que efectua o cruzamento dos dados extraídos do PEF com a base de dados da contribuição autárquica e com outras bases de dados da administração fiscal – são analisadas as bases do registo predial, do registo automóvel e do registo nacional de pessoas colectivas e quando é detectado algum bem penhorável em nome do devedor é imediatamente requerido ao Tribunal Tributário o arresto dos referidos bens. Foi referido que este procedimento não é susceptível de aplicação com o SEF porque o sistema é pouco elástico e seria necessário que a informação fosse disponibilizada facilmente pela DGITA. Está actualmente em desenvolvimento um procedimento para permitir a “penhora automática”;
- ◆ Aplicação “Rede” para a penhora dos cheques de reembolso nos casos em que exista execução fiscal, consiste no cruzamento da base de dados PEF com a lista de contribuintes que têm a receber reembolsos de imposto, através do envio de uma listagem do PEF à DGITA que os cruza com a listagem dos reembolsos. Esses cheques são retidos no serviço de finanças para garantir a dívida fiscal. Apesar de se concordar com o não pagamento de reembolsos a contribuintes com dívidas em execução fiscal, o procedimento implementado só impede pagamentos em cheque, admite retenções a contribuintes sem dívidas e infringe o regime legal da Tesouraria do Estado por serem utilizadas contas bancárias não integradas nessa tesouraria;
- ◆ Instalação do PEF em rede local, recorrendo à utilização de equipamento informático desactivado pela DGITA;
- ◆ Constituição, para dívidas superiores a 50 mil contos, de equipas de técnicos da Divisão de Gestão da Dívida Executiva, que se deslocam às empresas com o objectivo de recolher informação sobre bens penhoráveis para posteriormente ser transmitida aos chefes dos serviços de finanças respectivos;
- ◆ Elaboração das citações e das capas dos processos, que é da competência dos serviços de finanças, passou a ser efectuada na direcção de finanças.

Sobre as limitações referidas, no cruzamento da informação do SEF com outras bases de dados, entendeu a DGCI comentar:

*“O SEF permite alargar o cruzamento das bases de dados a nível nacional, e não só a nível distrital ao contrário do que parece resultar da informação colhida na aplicação RADAR da 1.ª Direcção de Finanças de Lisboa. Sendo que a respectiva aplicação encontra-se preparada para a compensação de dívidas como preceitua o artigo 40.º n.º 2 da LGT conjugada com o CPT nos seus artigos 89.º e 90.º.”*

De acordo com a informação transmitida ao Tribunal, o problema não se encontra na impossibilidade de o SEF alargar o cruzamento das bases de dados a nível nacional mas em não assegurar tempestivamente os resultados pretendidos com essa pesquisa.

Apesar da competência para a tramitação dos processos de execução fiscal competir fundamentalmente aos serviços locais, verificou-se que no caso dos contribuintes com dívida





## Tribunal de Contas

---

exequenda superior a 50 mil contos, designados por “grandes devedores”, os respectivos processos de reclamação e impugnação são tratados ao nível regional. Foi possível constatar que alguns destes processos estão pendentes de decisão durante um largo período de tempo.

### 2.6.4 – Avaliação do Sistema de Contabilização e Controlo

O Controlo exercido sobre as execuções fiscais de impostos sobre o rendimento com certidões de dívida emitidas até ao final de 2000 foi, na generalidade, insuficiente ou aplicado de forma inadequada devido às deficiências detectadas nos procedimentos, à desactualização dos sistemas de registo, à manutenção prolongada das dívidas e à possibilidade de ocorrência de erros ou fraudes sem detecção que, no seu conjunto, excedem o que seria admissível para o respectivo sistema de contabilização poder ser considerado fiável e consistente.

A análise efectuada pelos serviços do Tribunal no decurso da auditoria e das acções preparatórias do presente Parecer, aos sistemas de informação que foram utilizados para contabilização e controlo das execuções fiscais, permite ainda evidenciar que:

- ◆ A informação a considerar para efeito da Conta Geral do Estado de 2000 foi a registada em tabelas mensais resultantes de pesquisas efectuadas à base de dados do sistema central de IR, excepto na parte relativa à cobrança que, por ter sido obtida pelas tesourarias de finanças, foi substituída pelos valores constantes das tabelas mensais das respectivas direcções de finanças.

A principal deficiência deste procedimento consiste em registar liquidações (e respectivas anulações) por um sistema central e a respectiva cobrança pela contabilização dos serviços locais e regionais quando esta cobrança não é coerente com a apurada pelo sistema central, nem sequer tem sido passível de conciliação em termos globais; a informação registada também não permite distinguir a receita em fase de execução fiscal nem entre cobrança voluntária e cobrança coerciva.

Para dar conta da gravidade desta situação bastará referir alguns indicadores da dimensão das respectivas consequências.

O valor das dívidas de receitas desta área (IRS, IRC e respectivos juros) incluído no saldo final da CGE de 2000 diferia em mais de 3,5 milhões de contos do registado na tabelas do serviço administrador (conforme se pode observar no quadro II.1), tendo ainda sido possível determinar que nenhum dos valores se encontrava correcto.

Por sua vez, a receita cobrada de IR (IRS e IRC) registada nas tabelas das direcções de finanças excedia em 19,8 milhões de contos a cobrança inscrita nas tabelas do serviço administrador, como obtida pelas tesourarias de finanças (34 milhões de IRS a mais e 14,2 milhões de IRC a menos).

Os valores referidos no Relatório da CGE como correspondentes à cobrança coerciva de receitas administradas pela DGCI (137,7 milhões de contos no total e 55,7 milhões de contos de IR) excederam em 27,2 milhões no total e em 11,1 milhões na receita de IR, os valores anuais arrecadados que serviram de base ao cálculo da receita consignada ao Fundo de Estabilização Tributário.

- ◆ Em mais de 95% dos serviços de finanças, apenas se encontrava instalada, no final de 2000, a aplicação informática de âmbito local, designada por Programa de Execuções Fiscais (PEF), que foi concebida para registar informação sobre processos de justiça tributária (execução fiscal, reclamação, impugnação, oposição e contra-ordenação) e auxiliar na respectiva tramitação, controlo e gestão; as deficiências e a desactualização reveladas por esta aplicação justificaram que a informação dela resultante tivesse sido avaliada como não sendo fiável.
- ◆ Em 16 serviços de finanças também já tinha sido instalada a aplicação informática de âmbito central, designada por Sistema de Execuções Fiscais (SEF), que foi concebida para registar informação sobre processos de execução fiscal e auxiliar na respectiva tramitação, controlo e gestão (funções em que deveria substituir o PEF).

Esta aplicação não pôde ser objecto de uma avaliação conclusiva porque, apesar de apresentar potencialidades que permitem contabilização e controlo efectivos, a implementação do SEF ainda não abrangia um número de serviços que pudesse considerar-se relevante nem a totalidade dos processos existentes em cada serviço (devido à existência de problemas na migração dos dados do PEF para o SEF).

- ◆ Apesar de todas as suas limitações, que derivam da antiguidade, eventual má utilização ou falta de manutenção do PEF, ele foi, até à entrada em funcionamento do SEF, em 1999, o único sistema de registo e gestão dos processos de execução fiscal. Actualmente, até porque o número de serviços de finanças equipados com o SEF é muito reduzido, a correcção dos registos existentes no PEF e a sua actualização tempestiva é imprescindível para se conhecer a situação real das execuções fiscais existente ao nível dos serviços de finanças e, conseqüentemente, para o respectivo controlo e gestão adequada.
- ◆ Por outro lado, a migração dos processos para o SEF obriga à recolha de informação que não era registada no PEF, mas que é necessária no novo sistema. Por essa razão, será sempre necessária a actualização da informação referente aos processos antigos instalados, quer ela envolva ou não a triagem prévia dos processos entretanto abatidos ou cuja cobrança se revele de todo inexequível.
- ◆ Os serviços de finanças elaboravam ainda mensalmente mapas para registar a situação global das execuções fiscais de contribuições e impostos (EF1), de dívidas diversas (EF2) e de penhoras e vendas realizadas (EF3), discriminadas por quantidade e valor de processos acrescidos, abatidos e em saldo. Apesar de utilizados como elementos de contabilização e controlo, a nível local, regional e central, estes mapas não são produzidos nem sustentados por um sistema de contabilização fiável mas resultam apenas da contabilização autónoma de documentos cobrados ou anulados, associada à transição dos saldos do período anterior (para os quais não se consegue comprovar a devida correcção).
- ◆ O registo centralizado de liquidações de impostos sobre o rendimento, nomeadamente em fase de execução fiscal, efectuado no Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento apresentou desvios significativos face à informação constante dos sistemas locais que foram objecto da auditoria, os quais ficaram essencialmente a dever-se a desfasamento no registo dos dados (caso de dívidas abatidas nos sistemas locais que ainda se encontravam activas no sistema central e de dívidas remetidas para outro serviço local, por alteração da morada do devedor, sem essa alteração ter sido registada no sistema central).
- ◆ O sistema de contabilização e controlo das execuções fiscais cuja avaliação, na parte relativa a impostos sobre o rendimento, constituiu o principal objectivo da auditoria, deveria conter o registo da informação sobre as receitas liquidadas para as quais, por falta de pagamento no respectivo prazo de cobrança voluntária, tivesse sido extraída certidão de dívida.



- ◆ Este sistema deveria igualmente ser parte integrante do modelo de contabilização da Receita do Orçamento do Estado, no âmbito do qual deveria ser registada a informação sobre liquidações com certidão de dívida emitida, bem como as subsequentes cobranças e anulações (totais ou parciais), permitindo definir, a cada momento, o valor em dívida por liquidação (certidão) e para o conjunto das liquidações (certidões); deveriam ser registados os dados relativos a cada operação, pelo serviço responsável pela sua realização, para ser possível obter um extracto da movimentação relativa a cada dívida e não apenas a situação da mesma no momento da pesquisa.
- ◆ Para além das operações com impacto no valor em dívida, o sistema deveria também conter a informação sobre as operações necessárias ao controlo efectivo da mesma, ou seja, todas as que afectassem a situação da dívida até à sua extinção; deveria ainda ser registada a transferência de dívidas para áreas fiscais ou serviços distintos daqueles a que foram previamente afectas, para o sistema poder identificar, a cada momento, a entidade responsável pela respectiva execução.
- ◆ Continua a ser necessário proceder ao desenvolvimento de sistemas de apoio à actividade desenvolvida na área das execuções fiscais como seja um controlo prévio e rigoroso das dívidas por parte dos serviços que liquidaram as receitas em falta e dos que emitiram as certidões dessas dívidas (para assegurar que as dívidas são efectivas e ainda não estão cobradas nem foram anuladas), bem como um sistema de informação global a disponibilizar na rede informática da DGCI, que apresente dados actualizados sobre os devedores quanto à respectiva localização, natureza (pontual ou sistemática) e possibilidade de cobrança das dívidas pela existência de património para as satisfazer, permitindo opções rápidas e eficazes sobre os procedimentos a desenvolver e rentabilizando recursos.
- ◆ A actualização de equipamento informático deve constituir uma clara prioridade desta área, na medida em que traria benefícios significativos na operacionalidade dos serviços, obviando em termos temporais a duração dos processos de execução fiscal.

