



Tribunal de Contas

CAPÍTULO II

*Execução do Orçamento da
Receita*



II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

2.1 – Considerações gerais

O Parecer sobre a Execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado (CGE) de 2001 encontra-se suportado pela análise do respectivo modelo de contabilização (ponto 2.2 do presente capítulo), pela análise dos resultados globais da Conta (ponto 2.3) e pela apresentação dos resultados obtidos com a realização de auditorias específicas com a finalidade de avaliar a qualidade da informação relativa a reembolsos processados pelos serviços centrais das alfândegas (ponto 2.4), a reembolsos de imposto sobre o valor acrescentado (ponto 2.5) e ao sistema central de impostos sobre o rendimento, no âmbito da receita em execução fiscal (ponto 2.6).

No âmbito das auditorias realizadas 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 de sistemas e aplicações informáticas das Direcções Gerais do Orçamento (DGO), dos Impostos (DGCI), do Tesouro (DGT) e das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC).

O modelo de contabilização das receitas orçamentais na Conta Geral de Estado assenta numa estrutura que compreende o seguinte conjunto de entidades intervenientes no processo de contabilização:

- ◆ 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 manteve na Conta de 2001 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, com periodicidade mensal.

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

A unidade de registo correspondeu ao conjunto de valores relativo à movimentação de cada receita por serviço, classificação económica, tipo de conta e mês. A unidade de contabilização correspondeu à movimentação das receitas por serviço e por mês, ou seja, à tabela de execução orçamental mensal, tendo sido consideradas 360 unidades de contabilização, uma vez que os serviços intervenientes foram trinta.

Para além da informação relativa à Conta Geral do Estado foram objecto de tratamento e análise os seguintes elementos:

- ◆ Tabelas de execução orçamental das vinte e três direcções de finanças (DGCI-DF), 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 Imposto sobre o Valor Acrescentado (DGCI-IVA), relativas a autoliquidação e a liquidações de IVA cobradas por documentos únicos.
- ◆ Tabelas da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos da DGCI, relativas à movimentação das receitas de impostos sobre o rendimento (DGCI-IR), de imposto do selo (DGCI-IS) e de impostos rodoviários de circulação e camionagem (DGCI-ICi e ICam).
- ◆ Tabela da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (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 Direcção-Geral do Tesouro (DGT) destinada ao registo da cobrança e restituição das receitas orçamentais não afectas a serviços administradores específicos e movimentadas através de contas bancárias do Tesouro ou por operações escriturais, incluindo as determinadas pela DGO para encerramento da CGE.
- ◆ Tabelas da DGT relativas à entrada e saída de fundos da Tesouraria do Estado.

A Tabela destinada ao registo da cobrança de receitas obtida pelos Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (SEMNE) continuou sem ser recebida pelos serviços do Tribunal.

De acordo com a informação prestada pela DGO, em 23 de Abril de 2001 foram emitidas instruções para o lançamento das tabelas de receita a partir de Janeiro desse ano, contendo normas de contabilização das receitas do Estado similares às que tinham vigorado nos anos anteriores, apesar de se assumir, na parte introdutória das referidas instruções, o carácter primordial destas normas para garantir o bom funcionamento do sistema, em consequência da disponibilização de nova versão do Sistema de Gestão de Receitas (SGR).

O SGR é o sistema informático residente nos serviços intervenientes no processo de contabilização de receitas, a utilizar para registar a informação necessária à Conta Geral do Estado e para transmitir essa informação ao Sistema Central de Receitas (SCR) da DGO, substituindo a contabilização através de tabelas em suporte documental.

Verificou-se que a entrada em funcionamento dessa 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, confirmando-se 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 2001.

2.2 – Análise do modelo de contabilização

A análise efectuada ao processo de contabilização das receitas, no âmbito da execução do Orçamento do Estado para 2000, levou o Tribunal de Contas a manter uma posição de reserva sobre a forma como os resultados foram obtidos, não só pela falta de fiabilidade que o modelo de contabilização e os procedimentos utilizados admitiam, como pela convicção de, naquelas condições, a única certeza que se podia ter era que o valor da receita orçamental efectivamente obtida não correspondia ao inscrito na Conta Geral do Estado.



Acontece que, segundo informação prestada pela própria DGO, para registar a execução do Orçamento da Receita do Estado de 2001 foram mantidos o processo de contabilização e o sistema informático utilizados em anos anteriores.

O processo contabilístico compreendeu o registo da informação original constante de tabelas mensais dos trinta serviços intervenientes e o registo de um elevado número (largas centenas) de alterações de natureza diversa, desde estornos, aos diferenciais face aos valores apurados pela Tesouraria do Estado e às operações de encerramento da CGE; os prazos para prestação da informação original e das respectivas alterações não foram vinculativos nem existiram consequências para o seu incumprimento, à excepção do prazo determinado pela necessidade de encerrar a própria CGE.

Foram aprovadas e difundidas instruções para o lançamento das tabelas de Receita do Estado para 2001 e o Director-Geral do Orçamento produziu um Despacho no qual foi determinado que *“para efeitos do encerramento da Conta Geral do Estado de 2001 a data de emissão pela DGCI, DGAIEC e DGT das tabelas mensais e anual das receitas do Estado é 30 de Abril de 2002”*.

Quanto ao sistema informático, foi o utilizado desde 1993, em que a única data de registo é a do dia correspondente à última alteração e a data-valor é a do período mensal a que o registo respeitava.

Foram remetidas ao Tribunal de Contas três versões da base de dados da DGO relativa à execução do Orçamento da Receita de 2001, em 26 de Fevereiro, 3 de Junho e 22 de Novembro de 2002, sendo esta última a versão definitiva considerada na CGE de 2001 e aquela a que se reporta o quadro seguinte.

Serviços	N.º de ordem	N.º de registos
DGCI-DF	1 a 22 e 29	23177
DGAIEC	23	347
DGCI-IVA	24	24
DGT	25	775
SEMNE	26	78
DGCI-DSCGF-IR	27	48
DGCI-DSCGF-ICi e ICam	28	21
DGCI-DSCGF-ISelo	30	35
Total	1 a 30	24505

As duas primeiras versões, para além de provisórias, nem sequer se encontravam completas, ou seja, não continham ainda informação original para a totalidade das 360 unidades de contabilização (em que cada unidade corresponde à informação de um período de contabilização – mês – de cada uma das 30 entidades) faltando concretamente registar a informação de 44 unidades na primeira versão e de 12 unidades na segunda versão (apesar desta ter sido enviada cinco meses após o final de 2001).

Por outro lado verificou-se que entre a segunda versão e a versão definitiva foram efectuadas alterações na informação de todas as entidades, com a particularidade da informação relativa ao primeiro mês de 2001 ter sido alterada para 26 das 30 entidades (confirmando que nem essa informação se encontrava estabilizada no final de Maio do ano seguinte).

Finalmente, verificou-se a existência de alterações imputadas a Dezembro de 2001 mas que eram extensivas a todo o ano, uma vez que se destinavam a igualar os valores anuais registados por

entidades intervenientes no processo de contabilização com os valores registados no sistema de contabilização da Tesouraria do Estado.

Para 2001, ficou assim confirmado o entendimento da DGO sobre o processo de execução do Orçamento da Receita, segundo o qual, “todos os valores são provisórios até ao encerramento definitivo da CGE”.

Instada a pronunciar-se, em sede de contraditório sobre o presente texto, a DGO reafirmou esta posição, da seguinte forma:

“todos os valores são provisórios antes de as respectivas Contas do Estado estarem por nós encerradas definitivamente, ainda assim, admitimos que existam erros, que na sua grande maioria são passíveis de correcção com fundamento em legislação específica para o efeito, nomeadamente através das figuras contabilísticas de estorno, reembolso/restituição, ...”

A forma como este entendimento é concretizado pela DGO e que se exprime pela desvalorização da informação prestada até se atingirem os dados definitivos (patente no processo de contabilização com a não validação tempestiva da coerência e integralidade dos valores provisórios, a inexistência de prazos vinculativos, a não autonomização do registo das alterações e a falta de avaliação da tempestividade e fiabilidade dos dados) tem sido o principal obstáculo ao início de um processo gradual para tornar efectivo o acompanhamento da execução do Orçamento da Receita do Estado.

Quanto à possibilidade dos erros detectados após o encerramento da Conta serem corrigidos em Contas de anos posteriores e para além do facto da mera existência desses erros também pôr em causa o processo de contabilização (apesar deste só se concluir quase um ano depois daquele a que respeita), o Tribunal volta a discordar do processamento de correcções à Receita de anos anteriores, através de reembolsos ou restituições, se não se verificar a efectiva devolução do valor a corrigir, à entidade que o entregou excessiva ou indevidamente.

Relativamente ao cumprimento do Despacho do Director-Geral do Orçamento que determinava a data de emissão das tabelas de Receita, para efeito do encerramento da CGE (30 de Abril de 2002), é o mesmo Director-Geral que vem desvalorizar completamente o seu próprio despacho quando afirma “se foi dado cumprimento, julgo que sim, mas só os serviços intervenientes, a que se fez referência, poderão esclarecer”, afirmação cuja consequência prática não pode ser outra que não a do despacho não ser para cumprir, o que se torna ainda menos admissível ou sequer compreensível quando já foi produzido despacho de natureza similar para efeito do encerramento da CGE de 2002 (determinando o dia 30 de Abril de 2003 como data de referência para conciliação das receitas do Estado).

Esta observação do Tribunal, mereceu a seguinte reacção da DGO:

“quanto à conclusão retirada pelo Tribunal de que o despacho do Director-Geral do Orçamento, que fixava um prazo para a emissão das tabelas de receita, e cujo alcance e contexto se procurou transmitir pelo n.º 87, datado de 7 de Fevereiro p.p., não era para cumprir, a mesma, é rejeitada liminarmente”.

Aquilo que a DGO transmitiu sobre o alcance e o contexto do despacho em questão, no referido ofício, foi ter pretendido “criar condições que facilitassem o processo de conciliação da receita orçamental, designadamente, ao nível dos serviços administradores centrais e das cobranças via Documentos Únicos de Cobrança (DUC's), isto é, que os ficheiros a tratar fossem os mesmos na Tesouraria do Estado e no serviço administrador, na mesma data”.



Na perspectiva do Tribunal, o realismo da situação que vem sendo relatada nos sucessivos Pareceres sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado, fica comprovado só pelo facto do Director-Geral do Orçamento sentir a necessidade de passar a produzir um despacho para que os ficheiros a tratar na Tesouraria do Estado e nos serviços administradores sejam os mesmos e na mesma data.

No entanto essa iniciativa que, dada a situação, se tem de considerar como positiva, ficou prejudicada para o ano de 2001 por não ter sido atingido o propósito que a tinha justificado, uma vez que as tabelas dos serviços administradores foram emitidas posteriormente à data limite indicada, não existiram consequências para esse incumprimento, os valores constantes dessas tabelas não foram os considerados na Conta Geral do Estado e esta só veio a ser encerrada, tal como em anos anteriores, no final do ano seguinte ao que respeitava.

Estes factos e a declaração do próprio Director-Geral do Orçamento (previamente citada) é que levam o Tribunal a manter a conclusão que a DGO rejeita liminarmente, apesar de não poder negar nem os referidos factos nem a referida declaração.

Por outro lado, apesar da DGO referir a inexistência de relação directa entre os registos residentes no respectivo sistema informático e as tabelas de Receita emitidas para cumprimento do referido despacho, parece ser óbvio que se tais tabelas tivessem sido emitidas para efeito do encerramento da CGE, como determinava o despacho, então os registos residentes no sistema da DGO deveriam corresponder à informação constante dessas tabelas.

Quanto à dimensão da documentação de suporte das alterações impedir, na óptica da DGO, a remessa da mesma para o Tribunal de Contas, *“até pelas falhas que podiam ocorrer”*, deve referir-se que tendo sido apenas pedida documentação sobre as alterações aos valores das tabelas emitidas para efeito do encerramento da CGE, nos termos do despacho previamente referido, se este despacho tivesse sido cumprido nem deveriam existir alterações ou a existirem teriam de se reportar a factos de natureza excepcional, para os quais se justificaria em absoluto o pedido da respectiva documentação de suporte (o que não seria aceitável era que o envio de tal documentação não fosse razoável até pelas falhas que poderiam ocorrer).

Finalmente, não se compreende como é que a DGO, na qualidade de entidade responsável pela elaboração da CGE, pela análise, acompanhamento e controlo da execução orçamental e pela centralização e coordenação da contabilização das receitas públicas pode defender que o conhecimento das operações que se constituem como excepções à regra da contabilização por caixa *“não se enquadra propriamente no âmbito das suas atribuições”*.

Foi ainda objecto de análise, a informação sobre a execução orçamental das Receitas do Estado que foi disponibilizada através do Boletim Informativo de Execução Orçamental (BIEO) que é inserido, com periodicidade mensal, no *“site”* da Direcção-Geral do Orçamento na *“Internet”* (www.dgo.pt).

O BIEO é composto pela Síntese da Execução do Orçamento do Estado e pelo Detalhe das Receitas e Despesas expresso em cinco quadros, o primeiro dos quais com a Estimativa de Execução das Receitas do Estado.

O Quadro de Estimativa de Execução das Receitas do Estado é composto por quatro colunas. A primeira coluna apresenta uma discriminação das receitas, por classificação económica, em que apenas se consideram as classes de Receita Corrente, Receita de Capital (sem Passivos Financeiros), Recursos Próprios Comunitários e Reposições Não Abatidas, não se incluindo as classes de Contas de Ordem e de Reposições Abatidas. Nas duas colunas seguintes registam-se os valores acumulados, respectivamente, da execução até ao período homólogo (inclusive) do ano anterior àquele a que o

BIEO se reporta e da execução provisória até esse mesmo período (inclusive). Na última coluna é apresentada a variação percentual da execução entre os dois referidos períodos.

Até ao BIEO de Dezembro de 2002 (no site da DGO desde 23 de Janeiro de 2003), a informação prestada sobre a origem dos valores registados neste Quadro resumia-se às entidades referenciadas como fontes dessa informação, as Direcções Gerais dos Impostos (DGCI), das Alfândegas e Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), do Tesouro (DGT) e a própria DGO, não sendo identificado o processo nem a data de apuramento desses valores.

No BIEO de Janeiro de 2003 (no site da DGO desde 17 de Fevereiro passado) foi acrescentada uma Nota sobre a origem dos dados relativos à execução de Janeiro de 2002 (período homólogo do ano anterior), referindo que esses valores eram os existentes, à data, no Sistema Central de Receitas (SCR), aplicação informática utilizada para a quantificação da receita orçamental (cuja implementação efectiva só se verificou para a receita de 2002).

Analisando a evolução dos valores relativos ao ano de 2001, através da comparação entre a estimativa apresentada no BIEO de Dezembro de 2001 (5.880,6 milhões de contos) e a execução definitiva apresentada no BIEO de Dezembro de 2002 e registada na Conta Geral do Estado de 2001 (5.819,3 milhões de contos) verifica-se uma diminuição de 61,3 milhões de contos no total da Receita, com incidência nos Impostos sobre o Rendimento (que diminuem 21,2 milhões de contos) e sobre o Valor Acrescentado (que diminui 37,2 milhões de contos).

No site da DGO encontrava-se ainda disponibilizado um quadro com valores provisórios acumulados relativos à execução da Receita Orçamental de Agosto a Dezembro de 2001.

Os valores desse quadro são os constantes da execução (supostamente definitiva, mas na realidade também provisória) das receitas acumuladas até esses meses (inclusive) e inscritas nos Boletins dos meses homólogos do ano seguinte (2002) com a excepção das relativas ao Boletim de Dezembro de 2002, porque este já apresenta os valores definitivos da execução da Receita de 2001 (registados na respectiva Conta Geral do Estado), enquanto os do quadro inicialmente referido foram obtidos antes do encerramento dessa Conta e eram ainda provisórios.

Este quadro demonstra que não apenas os valores disponibilizados no Boletim do mês a que correspondem são provisórios como são igualmente provisórios os valores sobre o mesmo mês disponibilizados no Boletim do mês homólogo do ano seguinte, ou seja, mais de um ano depois, à excepção do Boletim de Dezembro de 2002 que já apresentava os valores inscritos na Conta Geral do Estado (CGE) de 2001.

Para quantificar esta situação refira-se que o total da Receita de Janeiro a Novembro de 2001 registado no BIEO de Novembro de 2002 é superior em 5 milhões de contos ao valor equivalente registado na CGE e que o valor de Janeiro a Dezembro de 2001 constante do quadro com valores provisórios é superior em 3,3 milhões de contos ao valor definitivo considerado no BIEO de Dezembro de 2002 e na CGE (5.819,3 milhões de contos).

Os factos apurados e descritos permitem concluir que o sistema de contabilização e controlo das Receitas do Estado continua a revelar manifesta incapacidade para produzir informação fíavel de forma tempestiva. Comprovam ainda que, até ao encerramento da respectiva CGE, todos os valores fornecidos pela DGO são provisórios e instáveis (podem variar de forma imprevisível e significativa), o que invalida qualquer análise intercalar sobre os mesmos, especialmente se resultante da comparação com os do período homólogo do ano anterior, pondo seriamente em causa a utilidade do processo de acompanhamento da execução orçamental.



O processo de contabilização das receitas orçamentais na CGE de 2001, voltou a revelar as deficiências já apontadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres e que são 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.
- ◆ 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 devendo ser a utilizada em 2001, 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.

Sobre a primeira destas observações, a DGO entendeu comentar o seguinte:

“se bem que a estrutura das tabelas de receita orçamental esteja uniformizada a partir de 2002, com a introdução das novas aplicações informáticas que servem de suporte à sua quantificação e figuras contabilísticas afins, para nós mais importante que aquela é o rigor da informação e o envio atempado da mesma”.

Tendo em conta a posição que tem vindo reiteradamente a expressar sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado, o Tribunal só se pode congratular com a uniformização da estrutura das tabelas a partir de 2002 e subscrever integralmente o comentário da DGO.

Sobre a não alteração da estrutura do classificador da receita, a DGO refere que:

“quanto à menção à não alteração da estrutura do classificador das receitas na aplicação informática, não entendemos o que pretende o Tribunal com tal observação. Salvo melhor opinião a mesma (estrutura) não trouxe quaisquer complicações aos serviços administradores e a esta Direcção-Geral”.

Aquilo que o Tribunal pretende com a observação em causa é considerar que a entidade responsável pelo cumprimento das normas em matéria de execução orçamental devia dar o exemplo e ser a primeira em vez de ser a última entidade a adoptar a estrutura do classificador de receitas, até porque se a coexistência de diferentes estruturas desse classificador não trouxesse complicações, não teria sido, como foi, objecto de uniformização no modelo vigente a partir de 2002.

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 2001, continuou 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.

Para além da desarticulação evidenciada entre as diferentes entidades, também a incompatibilidade dos sistemas de informação ao nível da concepção e implementação, 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.

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 2001 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.

A análise à execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2001 confirma que, no essencial, continuou sem se verificar evolução no processo de contabilização nem no subjacente modelo que continuou sem cumprir a sua finalidade, não assegurando o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação; deve referir-se, no entanto, que esta situação veio a ser alterada, no âmbito da contabilização para 2002, devido à entrada em funcionamento do Sistema de Gestão de Receitas nas entidades intervenientes no processo e da transmissão da informação necessária à CGE para o Sistema Central de Receitas da DGO.

No âmbito do exercício do contraditório ao parecer sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado, a DGCI começou por sintetizar a sua apreciação na seguinte observação:

“Na generalidade, e no que respeita às receitas controladas pelas Direcções de Finanças, enquanto entidades enquadradoras dos Serviços Locais de Finanças, o projecto de parecer merece concordância por parte desta Direcção-Geral.”

Por sua vez, a Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos, da mesma Direcção-Geral, apresentou a sua posição de forma mais desenvolvida:

“O anteprojecto de parecer do Superior Tribunal de Contas acima identificado merece, à semelhança dos anos anteriores, a nossa total concordância sendo certo que esta Direcção de Serviços, apesar de considerar as instruções de execução a que se encontra obrigada, incoerentes e inexecutáveis, tem procurado elaborar as tabelas da receita nos prazos e nos moldes determinados pela Direcção-Geral do Orçamento, a entidade com competência legal na matéria, embora não tenha dúvidas de que os valores registados não têm qualquer correspondência com as cobranças efectuadas.

De facto, como é do conhecimento superior, continuamos a entender que sem alterações muito profundas, nos modelos de circulação da informação de cobrança, de reconciliação e de contabilização, não será possível obter informação fiável nem atempada que suporte a Conta Geral do Estado e as diversas análises e projecções que a tenham por base, uma vez que, tal como refere o Relatório, apenas poderemos ter a certeza de que os valores registados não correspondem à efectividade dos cobranças efectuadas com meios financeiros, uma vez que o sistema nem suporta o registo de cobranças em espécie que têm significado financeiro.

Por outro lado também não nos restam quaisquer dúvidas que, sem alteração dos modelos, as anomalias detectadas manter-se-ão e não serão, nem poderão ser, suprimidas por qualquer aplicação informática, nomeadamente qualquer versão do SGR.”

Na opinião do Tribunal, estes comentários constituem mais um elemento confirmativo da análise efectuada ao modelo de contabilização.

Nestas circunstâncias e neste âmbito, foi definida uma estratégia a prosseguir para efeito do objectivo do Tribunal que se consubstancia em imprimir maior eficácia à fiscalização da administração financeira do Estado, que inclui a avaliação do grau de implementação do Regime de Contabilização das Receitas do Estado definido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho.

Outro elemento fulcral da estratégia do Tribunal de Contas para ultrapassar a incapacidade que tem vindo a ser revelada pelo sistema de contabilização e controlo da Receita do Estado em produzir informação fiável de forma tempestiva (dando maior eficácia ao controlo da actividade financeira do Estado), foi a definição da metodologia descrita nos pontos seguintes.

- ◆ Numa primeira fase deverão ser estabelecidas as condições necessárias para realizar um processo de avaliação do sistema de contabilização das Receitas do Estado (o Sistema Central de Receitas a cargo da DGO) em função das seguintes variáveis: período para registo da informação original, período para registo das alterações à informação original, dimensão das alterações efectuadas e dimensão das alterações por efectuar que forem detectadas.
- ◆ As condições referidas no ponto anterior devem incluir a determinação de:
 - ◇ período de contabilização mínimo obrigatório;
 - ◇ prazo para registo da informação original relativa a cada período de contabilização;
 - ◇ prazo para registo da informação definitiva relativa a cada período de contabilização;
 - ◇ processo de autonomização contabilística das alterações à informação original.
- ◆ Numa segunda fase, o Tribunal procederá à avaliação do sistema de contabilização, tendo por finalidade identificar e analisar as áreas críticas do sistema em função dos atrasos verificados na prestação da informação (tempestividade dos registos) e da dimensão das alterações à mesma (fiabilidade dos registos), devendo ser efectuadas recomendações sobre a forma de eliminar ou reduzir os atrasos e os erros incluindo, nomeadamente, uma reformulação mais rigorosa e exigente das condições estabelecidas na primeira fase.
- ◆ Esta metodologia deve ser aplicada como processo interactivo, esperando-se que a intervenção crítica do Tribunal de Contas resultante de cada processo de avaliação do sistema de contabilização e controlo da execução do Orçamento da Receita do Estado e a subsequente reformulação das condições de acesso à informação sobre essa execução, permita obter uma melhoria gradual e sustentada na qualidade da informação prestada, em termos de tempestividade e fiabilidade.

2.3 – Análise dos resultados globais

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 de execução orçamental com a Conta Geral do Estado

Tabelas de Execução Orçamental

Entidade	Saldo inicial	Liquidação	Anulações	Cobrança	Saldo final	Reembolsos pagos	Receita líquida
DGCI - DF	314.434.054.947\$70	2.006.265.317.775\$30	382.868.823.653\$00	1.937.830.549.070\$00		2.930.851.843\$00	1.934.899.697.227\$00
DGCI - IVA	107.825.303.648\$00	2.032.102.199.246\$00		1.960.094.537.397\$00	179.832.965.497\$00	562.333.678.097\$00	1.397.760.859.300\$00
DGCI - IR	665.613.343.684\$00	1.707.420.388.361\$00	65.996.064.690\$00	1.526.590.788.729\$00	780.446.878.626\$00	389.793.944.417\$00	1.136.796.844.312\$00
DGCI - ICI e ICam		4.224.851.133\$00		4.224.851.133\$00			4.224.851.133\$00
DGCI - IS		35.878.586.087\$00		35.878.586.087\$00			35.878.586.087\$00
DGAIEC	62.701.865.948\$00	1.205.171.180.328\$00	19.223.124.667\$00	1.198.982.156.745\$00	49.667.764.864\$00	4.642.939.651\$00	1.194.339.217.094\$00
DGT		3.453.323.848.819\$00		3.453.323.848.819\$00		8.483.690.729\$00	3.444.840.158.090\$00
DGO - SEMNE		415.078.035\$00		415.078.035\$00			415.078.035\$00
Total	1.150.574.568.227\$70	10.444.801.449.784\$30	468.088.013.010\$00	10.117.340.396.015\$00	1.009.947.608.987\$00	968.185.104.737\$00	9.149.155.291.278\$00

Conta Geral do Estado

Entidade	Saldo inicial	Liquidação	Anulações	Cobrança	Saldo final	Reembolsos pagos	Receita líquida
DGCI - DF	314.513.423.711\$70	2.006.265.317.775\$30	382.868.823.653\$00	1.937.830.549.070\$00	79.368.764\$00	2.930.851.843\$00	1.934.899.697.227\$00
DGCI - IVA	106.605.953.077\$00	2.032.102.175.603\$00		1.960.108.857.144\$00	178.599.271.536\$00	562.808.818.186\$00	1.397.300.038.958\$00
DGCI - IR	662.106.925.068\$40	1.707.420.388.361\$00	65.996.064.690\$00	1.522.639.644.431\$00	780.891.604.308\$40	389.708.524.002\$00	1.132.931.120.429\$00
DGCI - ICI e ICam	-562.988\$00	4.224.851.133\$00		4.224.918.643\$00	-630.498\$00		4.224.918.643\$00
DGCI - IS	-27.722.247\$00	35.878.586.087\$00		35.887.454.580\$00	-36.590.740\$00		35.887.454.580\$00
DGAIEC	62.717.942.887\$00	1.205.171.180.328\$00	19.223.124.667\$00	1.198.982.156.745\$00	49.683.841.803\$00	4.642.939.651\$00	1.194.339.217.094\$00
DGT		3.453.323.848.819\$00		3.453.323.848.819\$00		8.483.690.729\$00	3.444.840.158.090\$00
DGO - SEMNE		415.078.035\$00		415.078.035\$00			415.078.035\$00
Total	1.145.915.959.509\$10	10.444.801.426.141\$30	468.088.013.010\$00	10.113.412.507.467\$00	1.009.216.865.173\$40	968.574.824.411\$00	9.144.837.683.056\$00

Diferencial

Entidade	Saldo inicial	Liquidação	Anulações	Cobrança	Saldo final	Reembolsos pagos	Receita líquida
DGCI - DF	-79.368.764\$00				-79.368.764\$00		0\$00
DGCI - IVA	1.219.350.571\$00	23.643\$00		-14.319.747\$00	1.233.693.961\$00	-475.140.089\$00	460.820.342\$00
DGCI - IR	3.506.418.615\$60			3.951.144.298\$00	-444.725.682\$40	85.420.415\$00	3.865.723.883\$00
DGCI - ICI e ICam	562.988\$00			-67.510\$00	630.498\$00		-67.510\$00
DGCI - IS	27.722.247\$00			-8.868.493\$00	36.590.740\$00		-8.868.493\$00
DGAIEC	-16.076.939\$00				-16.076.939\$00		0\$00
DGT							0\$00
DGO - SEMNE							0\$00
Total	4.658.608.718\$60	23.643\$00	0\$00	3.927.888.548\$00	730.743.813\$6	-389.719.674\$00	4.317.608.222\$00

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 2001 diferem em 731 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 4 milhões e 318 mil contos (que se encontram a menos na CGE face às tabelas).

Outro factor demonstrativo consiste na comprovação de ambos os sistemas conterem valores errados, incompletos ou desactualizados que não foram atempadamente rectificadas porque o modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE continuou a ser utilizado sem deter as condições necessárias para produzir resultados finais que sejam fiáveis.

Dos desvios verificados, é de referir que as alterações propostas pela DGO e sancionadas por despachos do Secretário de Estado do Orçamento, 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 928 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 liquidadas 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 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 apresentavam outra estrutura, não se tornou evidente que o aumento das cobranças (proposto para igualar os valores da contabilidade do Tesouro) continuaria a 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 análise da seguinte forma:

“a apreciação desfavorável do Tribunal sobre a fiabilidade da informação contida na CGE, julgamos necessitar de alguns esclarecimentos adicionais para que esta Direcção-Geral possa partilhar da mesma opinião. Na verdade, sendo os valores das Contas do Estado definitivas, os contabilizados pela Tesouraria Central do Estado, em valores globais (receita bruta e líquida), até demonstração elucidativa, em contrário, apenas admitimos desvios, em termos de classificação económica da receita, na parte não conciliada com os serviços administradores. Em boa verdade, também não vemos que as alterações propostas pela DGO e sancionadas pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento, como foram escrituradas, tenham qualquer implicação nas receitas por cobrar, isto é, nos saldos de liquidação”.

Esta posição da DGO leva o Tribunal a prestar os seguintes esclarecimentos:

- ◆ Só deveria ser possível considerar como cobrança, o recebimento de receitas que tivessem sido objecto de liquidação prévia pelo respectivo serviço administrador ou cuja autoliquidação pelo respectivo sujeito passivo tivesse sido conciliada por entidade competente para o efeito; mesmo não sendo efectuada uma conciliação integral e tempestiva por documento cobrado, mas apenas conciliações parciais de valores globais obtidos pelas entidades cobradoras, tem sido possível detectar outros desvios, para além dos referidos pela DGO, nomeadamente, pela utilização de critérios de contabilização diferenciados que geram desfasamentos no registo da informação.
- ◆ Ao apenas aumentar a cobrança para igualar os valores validados pelos serviços administradores aos registados pela Tesouraria do Estado, não tendo em conta que a parte da cobrança correspondente a autoliquidações é indissociável da respectiva liquidação, a DGO introduz na CGE, de forma artificial e inconsistente, receitas por cobrar negativas, como é o caso do saldo relativo a imposto do selo, no final de 2001.



Também se verificaram desvios no registo do pagamento de reembolsos de Impostos sobre o Rendimento (IR) e de IVA, traduzidos num acréscimo dos valores da CGE (face às tabelas) em 390 mil contos, devido a alterações propostas e sancionadas com o mesmo propósito das aplicadas à cobrança; verificou-se que este acréscimo incluía 475 mil contos de restituições de IVA cujo pagamento, na sequência de pedidos dos serviços locais para o efeito, não foi contabilizado nas tabelas da DGCI-IVA.

Como se referiu em Pareceres anteriores, os desvios verificados nos reembolsos pagos são também um indicador da falta de fiabilidade do modelo de contabilização pois a informação constante das tabelas é prestada pela entidade responsável pela contabilidade do Tesouro.

Nestas circunstâncias, não se verificou a transição para o novo regime de contabilização das receitas do Estado definido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, mas a aplicação da norma transitória prevista no n.º 1 do artigo 8.º do referido Decreto-Lei, segundo a qual os designados cofres do Tesouro continuarão a contabilizar as receitas dos serviços administradores até à transição para o novo regime.

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.

Verificou-se que as tabelas das direcções de finanças deixaram de apresentar saldos no final de 2001, na sequência da aplicação de instruções determinadas pela Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística (DSPE) da DGCI para que as tesourarias de finanças procedessem à transferência dos documentos de cobrança que ainda se encontravam na sua posse, para os serviços responsáveis pelos processos a que tais documentos respeitavam; como consequência deste procedimento, as anulações registadas nas tabelas das direcções de finanças incluíram o valor dos documentos transferidos (que no final de 2000 era de 314,4 milhões de contos), passando de 33,6 (em 2000) para 382,9 milhões de contos (em 2001).

Em sede de contraditório, a DGCI entendeu justificar este procedimento, da seguinte forma:

“Sobre a eliminação dos saldos por cobrar no final de 2001, esclarece-se que tal facto se deveu:

À necessidade de implementar o disposto no Decreto-Lei n.º 154/91, de 23 de Abril, no tocante à extinção da cobrança virtual, reafirmado posteriormente pelo Decreto-Lei n.º 275-A/93, de 9 de Agosto, entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho;

Às recomendações da Inspeção-Geral de Finanças no mesmo sentido, bem como ao arquivamento dos processos de execução fiscal por declaração em falhas ou por prescrição de dívidas e da transferência dos documentos de cobrança virtual das Tesourarias para os Serviços de Finanças;

À oportunidade que se tinha em resultado da entrada da moeda única em Janeiro de 2002.

À luz deste enquadramento, a DGCI, pela Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística (DSPE), através do Ofício-Circulado n.º 80105, de 7 de Agosto de 2001, procedeu à regulamentação do processo de extinção da cobrança virtual, bem como de todas as vertentes que com ela se relacionaram, com especial relevo para a transferência cuidadosa de documentos das Tesourarias para os Serviços de Finanças, para a conciliação de saldos, para os procedimentos específicos do Imposto sobre as Sucessões e Doações, para a contabilização da receita e para o controlo da dívida.”

O valor dos desvios imputados à DGCI-DF e à DGAIEC foram determinados a partir da comparação de todos os saldos das tabelas, por classificação económica, face aos da CGE, concluindo-se que as divergências face às tabelas só podem dever-se a uma acumulação de registos indevidos em CGE de anos anteriores (uma vez que a correcção dos saldos das tabelas é assegurada pelas referidas entidades) que urge eliminar.

Estes desvios mereceram da DGCI comentários que se encontram em conformidade com a posição do Tribunal:

“No que concerne à divergência de 79 368 764\$00 entre os valores das receitas por cobrar registados na CGE e os das tabelas das Direcções de Finanças, que no final do 2001 deixaram de apresentar saldos, não há razões para tal, a não ser a desactualização da base de dados da DGO, que era actualizada manualmente, sendo possível a falha de qualquer informação que não foi pelos Serviços daquela Direcção-Geral recolhida.

Com efeito, os valores registados nas tabelas das Direcções de Finanças estão suportados nos das Tesourarias, sendo os destas mensalmente conciliados com os valores financeiros da DGT numa primeira fase, e com os da DGO numa segunda, no tocante à repartição da receita por rubricas.

Assim sendo, não vemos outro motivo que não este para a divergência, proporcionado, naturalmente, pelo modelo manual de registo. Aproveita-se para salientar que este modelo foi já substituído vantajosamente por outro mais informatizado a partir de 2002, baseado na exportação dos ficheiros do Sistema de Contabilização de Receitas da DGCI para o SCR da DGO, eliminando-se de vez as divergências por esta via.”

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 continuou sem resultar directa e integralmente de dados transmitidos pelas aplicações informáticas do Sistema de Contabilidade Aduaneira utilizadas nos serviços dependentes daquela entidade.

Ao pronunciar-se, em sede de contraditório, sobre o presente texto, a DGAIEC apenas considerou ser de referir que:

“desde 1 de Abril de 2003, esta Direcção-Geral tem todas as suas unidades contabilísticas informatizadas pelo que, neste momento, apenas restam as transferências para as Regiões Autónomas e os reembolsos de ISP, para que toda a informação provenha directamente do Sistema de Contabilidade Aduaneira.”

- ◆ 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 não se encontrava ainda instalado em todas as tesourarias de finanças e o segundo continuava por implementar nos serviços de finanças.

A DGCI esclareceu que a não implementação do referido processo de transmissão

“se deve a problemas financeiros e não a quaisquer outros, tendo esta Direcção-Geral sensibilizado as instâncias superiores por diversas vezes no sentido de que tal fosse uma realidade o mais breve possível, o que de facto não sucedeu.

No entanto, acrescente-se que está em curso, em conjugação com a DGITA, um processo de informatização de todos os Serviços da DGCI, quer ao nível das infra-



estruturas, quer da renovação e fornecimento de computadores e diverso equipamento, o que vai possibilitar implementar esta recomendação durante o ano de 2004.”

- ◆ A contabilização efectuada pelos respectivos serviços administradores continua a evidenciar divergências na cobrança validada por esses serviços face à registada na 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 continua a recomendar 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 (1.105,2 milhões de contos) é inferior em 1,7 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 16,4 milhões de contos nas tabelas da DGCI-IR) e de IRC (mais 14,7 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 o período de contabilização mínimo obrigatório, o prazo para registo da informação original relativa a cada período, uma data

comum para fecho da contabilidade de cada período que corresponda ao fim do prazo para registo da informação definitiva desse período; a DGO deverá ainda providenciar a implementação de um processo de autonomização contabilística das alterações à informação original e a eliminação dos desvios nos saldos finais da receita orçamental, devendo efectuar as respectivas correcções por lançamentos a débito, em liquidações, ou a crédito, em anulações.

Relativamente a esta observação a DGO salientou que

“quanto à recomendação da fixação de um prazo de contabilização obrigatório, a DGO já se antecipou ao incluí-lo nas instruções emitidas para 2003, ao determinar que o envio mensal da informação seja feito até ao dia 10 do mês seguinte ao da execução sem prejuízo do envio diário ou outro que se situe dentro daquele prazo (está implícito). Digase, em boa verdade, que sempre existiu um prazo para o envio das tabelas de receita, fixado em legislação específica”.

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.

A DGO também se pronunciou sobre esta questão referindo que

“quanto às receitas por cobrar no final do ano e à forma de anular os desvios, o Tribunal observa que a DGO só não o faz porque não quer, uma vez que a base de dados que lhe enviamos permite não apenas a discriminação dos saldos por classificação económica como por entidade. Puro engano, em nosso entender, isso só seria possível se os valores fossem iguais, o que não acontece. Também não cremos que a informação fornecida tenha discriminações dos saldos por entidade, o que o sistema disponibiliza é a imputação dos saldos transitados do ano anterior e que constam da CGE ao cofre de Lisboa, todos os outros só tem o movimento do ano. De qualquer forma, esses desvios serão eliminados, a seu tempo. Boa ou menos boa, a DGO tem solução para esta questão”.

Mais uma vez baseado em factos, o Tribunal reafirma que a base de dados remetida pela DGO, ao conter campos relativos às entidades, à classificação económica das receitas e ao valor dos saldos iniciais e finais, teria permitido a discriminação dos saldos por entidade e por classificação económica, o que só não sucedeu porque o procedimento recomendado pelo Tribunal nunca foi aplicado, nem sequer para 2001, quando a eliminação dos saldos das tabelas das Direcções de Finanças simplificou em muito essa tarefa (apenas três das trinta entidades tiveram saldos finais nas respectivas tabelas).



- ◆ A DGT registou 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 se verificaram alterações aos valores registados, na sequência de pesquisa da informação relativa aos documentos únicos cobrados em 2001, efectuada em Abril de 2002, o Tribunal considera que o processo de validação e a inerente contabilização devem evoluir de forma a serem realizados com o desfazamento face ao período a que respeitam previsto no regime legal da Tesouraria do Estado.

No âmbito do exercício de contraditório, a DGT entendeu comentar esta observação, referindo que

“Em 2000 foi iniciado o procedimento relativo ao estabelecimento de uma data comum para extrair das várias bases de dados (do Tesouro e das entidades administradoras) os valores mensais dos documentos cobrados de cada tipo de receita arrecadada através de Documentos Únicos de Cobrança (DUC).

Tal rotina permite a realização, por parte do Tesouro, de conciliações mensais, tendo por base o mesmo universo de cobranças, evitando o aparecimento de disparidades entre tabelas, provocadas por actualizações ao Sistema de Cobranças do Estado e resultantes de correcções a documentos transmitidas pelas entidades cobradoras em momentos distintos das datas da cobrança desses documentos.

Essas conciliações mensais, efectuadas pela Direcção-Geral do Tesouro, permitem, ainda, a identificação e regularização de muitas das diferenças detectadas nas confrontações dos valores da DGT com os das entidades administradoras.

Paralelamente, e mediante orientações difundidas pela Direcção-Geral do Orçamento, é procedimento corrente, desde 2000, a definição de uma data comum para o apuramento e actualização dos valores das cobranças ocorridas em determinado ano económico, a fim dos mesmos serem incluídos na Conta Geral do Estado.

Tal data, em 2001, foi estabelecida para 30 de Abril de 2002.

Refira-se, ainda, que os circuitos descritos e as reconciliações, levadas a cabo pela DGT, enfatizaram a procura das causas justificativas das diferenças encontradas, aliás de valores pouco significativos, numa perspectiva de correcção imediata das disparidades detectadas e na prevenção de ocorrências de diferenças futuras com origem nas causas entretanto individualizadas.”

Constituindo a realização do processo de conciliação descrito pela DGT, um facto positivo e conforme à posição e recomendações do Tribunal nesta matéria, mais importante ainda é que esse processo se torne tempestivo, ou seja, assegure uma efectiva conciliação dos valores cobrados nos prazos legalmente previstos para a respectiva contabilização.

Neste âmbito e apesar dos progressos obtidos, verificou-se o incumprimento generalizado da data estabelecida para a determinação dos valores a incluir na CGE de 2001 e que já excedia, em mês e meio, o prazo de encerramento da contabilidade determinado pelo regime da Tesouraria do Estado (15 de Fevereiro do ano seguinte ao que respeita), bem como o registo de alterações posteriores a essa data, abrangendo todas as entidades envolvidas e todos os períodos de contabilização, para além dos desvios finais verificados entre os valores registados na Tesouraria do Estado e pelos serviços administradores.

Continua o Tribunal a recomendar que também todos 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.

- ◆ Apesar de, segundo informação da DGO, os elementos utilizados no registo da execução orçamental das receitas do Estado em 2001, terem sido tabelas mensais 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 (SEMNE), pelo que o Tribunal continua a entender que essa informação deveria passar a ser incluída na tabela de execução orçamental da DGT.

Sendo os SEMNE 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, continuando a sublinhar-se 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.

Sobre esta questão, a DGO refere que

“quanto ao facto de o Tribunal observar que continua sem receber tabelas dos Serviços Externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a mesma em nossa opinião, deve ser endereçada ao respectivo serviço administrador/contabilizador. Por este motivo, entender que a informação deva ser incluída na tabela de execução orçamental da DGT, não merece a nossa concordância. Por outras razões, isso acontecerá a partir de Janeiro de 2003, com o nosso assentimento, embora não se concorde com o princípio”.

Por sua vez, a DGT pronunciou-se nos seguintes termos:

“Relativamente a esta questão, por iniciativa da DGT junto da DGO, começaram a ser contabilizadas no SGR da DGT, a partir do início do corrente ano, as receitas arrecadadas pelos SEMNE, alteração essa que também está de acordo com o entendimento do Tribunal de Contas.

A integração dessas receitas na Contabilidade do Tesouro foi concretizada na mesma data tendo sido criado um código contabilístico específico para registo desses valores”.

A posição do Tribunal resultou do facto de não lhe ser remetida qualquer tabela dos SEMNE e do facto das receitas depositadas nas restantes contas bancárias do Tesouro em moeda estrangeira estarem incluídas na tabela da DGT, por ser esta a entidade com a função de caixa em moeda estrangeira, no sistema de contabilização das operações realizadas na Tesouraria do Estado.

- ◆ 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 o Tribunal continua a recomendar a implementação de 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.

Esta observação mereceu da DGT os comentários seguintes:



“O problema relativo aos desfasamentos existentes entre a informação mensal constante das tabelas da DGT e a que se encontra registada na Contabilidade do Tesouro reside no essencial no facto de, em 2001, estarmos perante uma contabilização totalmente manual em ambas as aplicações.

Em 2002, na sequência da automatização de alguns dos movimentos na Contabilidade do Tesouro, partimos da informação constante nesta para conciliar com os valores registados no Sistema de Gestão de Receitas — SGR (nova aplicação utilizada para efectuar a contabilização da receita orçamental), garantindo-se que a informação mensal, constante em ambos os sistemas, é coincidente e correcta.

A situação óptima seria, de acordo com o sugerido pelo Tribunal de Contas, aquela que assenta na automatização de ambos os sistemas, no entanto, parece-nos que não será a simples existência de uma tabela de equivalência que resolverá o problema.

Essa tabela de equivalência entre o classificador da receita e os NIB's já existe actualmente, no entanto, a automatização do SGR não depende da existência dessa tabela, mas sim da necessidade de se desenvolverem procedimentos informáticos para ligar o SGR aos sistemas de compensação do Tesouro.”

A recomendação do Tribunal visava resolver o problema gerado no contexto referido pela DGT como sendo o existente até 2002. Uma vez que todas as operações deveriam ser previamente registadas na contabilidade do Tesouro, para obter a solução pretendida, seria suficiente que, no momento desse registo, a classificação económica da parte relativa à receita orçamental correspondente a cada operação, fosse atribuída por associação ao código de conta dessa receita, de acordo com uma tabela de equivalência a constituir para o efeito.

Se, com esta ou com outra solução, a DGT conseguiu, como refere, eliminar este problema a partir de 2002, o Tribunal só tem a congratular-se com o facto.

- ◆ Tendo sido solicitado à DGO, no âmbito do presente Parecer, informação sobre todas as receitas registadas na CGE de 2001 mas realizadas (cobradas, reembolsadas ou restituídas) em ano anterior ou posterior, bem como sobre todas as receitas realizadas em 2001 mas registadas em CGE de ano anterior ou posterior, a resposta obtida foi que *“não sendo esta Direcção-Geral, nem administradora de receitas nem responsável pela Tesouraria do Estado, entendemos que as mesmas não se enquadram propriamente no âmbito das suas atribuições”*.

Considerando as competências atribuídas à DGO nos Decretos-Leis n.º 344/98, de 6 de Novembro, e n.º 301/99, de 5 de Agosto, o Tribunal não compreende esta posição por parte da entidade responsável pela elaboração da CGE, pela análise, acompanhamento e controlo da execução orçamental e pela centralização e coordenação da contabilização das receitas públicas, relativamente ao conhecimento das operações que se constituem como excepções à regra da contabilização por caixa.

Sem prejuízo da necessária fundamentação legal, o procedimento a adoptar para registo destas operações deveria consistir no apuramento rigoroso das receitas em causa (por documento autorizador ou justificativo, período de incidência, natureza, entidades cobradoras e valores envolvidos) e na relevação do respectivo valor de cada operação através de movimento escritural na CGE do ano em que a operação for registada, a regularizar na CGE do ano em que a operação for realizada, no caso de antecipação de receita, ou vice-versa, no caso de postecipação de receita.

Neste âmbito, foi possível detectar cobranças registadas em sistemas de contabilização da DGCI, na contabilidade do Tesouro e, por consequência, na CGE, em data anterior (31 de Dezembro de 2001) à sua efectiva arrecadação (em 1 e 2 de Janeiro de 2002).

Esta situação foi justificada por despacho do Ministro das Finanças exarado em 21 de Janeiro de 2002, através do qual foi determinado contabilizar no último dia do ano de 2001, a cobrança de IRC e de Imposto do Selo cujo prazo de pagamento voluntário terminava nesse dia mas só foram cobradas de 1 a 2 de Janeiro de 2002, devido ao despacho do Primeiro-Ministro exarado em 19 de Dezembro de 2001, ter concedido tolerância de ponto aos funcionários e agentes do Estado em 31 de Dezembro do mesmo ano.

O procedimento seguido para cumprimento do referido despacho consistiu no apuramento pela DGCI dos valores cobrados de IRC (14,7 milhões de contos) e de Imposto do Selo (5,3 milhões de contos) nas tesourarias de finanças em 2 de Janeiro de 2002, valores que foram acrescidos às tabelas de Dezembro de 2001 e deduzidos às tabelas de Janeiro de 2002; estes montantes foram comunicados à DGT que também procedeu à mesma antecipação na contabilidade do Tesouro, conjuntamente com os valores apurados pelo SCE relativos à cobrança das mesmas receitas obtida pelas entidades colaboradoras (mais 0,6 milhões de contos), através de movimentos escriturais por contrapartida de contas de valores a regularizar em Janeiro de 2002.

Nestes termos, a operação em causa foi efectuada em conformidade com o entendimento do Tribunal de Contas para este tipo de operações, sem prejuízo de eventuais desvios face aos valores registados nas bases de dados dos respectivos serviços administradores (uma vez que se verificam desvios em termos globais como se evidenciou no Quadro II.1).

No entanto, o facto da DGO não fornecer qualquer informação sobre esta ou outras operações similares que se tenham verificado com impacto na CGE de 2001, compromete gravemente a fiabilidade da informação produzida nesta Conta e coloca seriamente em causa o modelo de contabilização das receitas orçamentais e o controlo exercido sobre o mesmo.

- ◆ 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 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 fosse necessário substituir as contas a encerrar.

Estas contas 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.

Apesar de todas as entidades envolvidas neste processo concordarem com esta posição, só em Dezembro de 2002 foi possível dar início ao processo de transferência dos saldos das referidas contas para a conta do Tesouro criada para o efeito; no final de 2001, segundo informação prestada pela DGCI essas contas ainda apresentavam saldos no valor de 3,8 milhões de contos (a que correspondeu um crescimento superior a 22% face ao final de 2000).

Em sede de contraditório, a DGCI informou que

“as contas abertas em instituições de crédito não integradas na Tesouraria do Estado, para depósito e movimentação dos reembolsos e restituições retidas aos beneficiários para compensação com dívidas fiscais, já não são utilizadas tendo sido determinado o seu definitivo encerramento”.

A DGCI acrescentou ainda que os respectivos saldos tinham sido transferidos para uma conta específica da DGT e que, a partir de 2003,



“todas estas verbas são geridas no âmbito do regime de administração financeira do Estado através de uma aplicação designada por Sistema de Restituições, Compensações e Pagamentos entrada em produção de Fevereiro de 2003, possibilitando a todos os Serviços aplicar créditos em dívidas dos contribuintes, recuperar créditos do passado a eles pertencentes e concluir processos de execução fiscal com maior agilidade, com a possibilidade de movimentação de fundos sem sair do regime de administração financeira do Estado”.

Por sua vez, a DGT confirmou que

“No final de 2002 foi aberta pela DGCI uma conta no Tesouro para receber os valores depositados em contas tituladas pelos Chefes dos Serviços de Finanças”.

A DGT acrescentou ainda que na referida conta foram creditados, até ao final de 2002, mais de 2,7 milhões de contos e, já em 2003, um valor superior a 4 milhões de contos e concluiu referindo aguardar

“que a DGCI faça a movimentação da conta, designadamente procedendo à afectação desse valor à dívida ao Estado”.

O Tribunal irá continuar a acompanhar o processo relativo ao encerramento das referidas contas e à implementação da solução recomendada.

A actividade financeira da Tesouraria do Estado é 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 traduza as características do facto que originou a operação a contabilizar.

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 que permita 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 ainda não se pode considerar como atingido uma vez que se continuam a verificar desvios entre a informação registada por serviços administradores e a registada por serviços cobradores).
- ◆ 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 2001, encontra-se evidenciada no quadro II.2, 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 2001, 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 DGCI 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 globalmente significativos (previamente analisados e criticados) face aos valores das respectivas tabelas de execução orçamental, tendo sido comprovado conterem incorrecções ou desactualizações que não foram eliminadas, colocando em causa a fiabilidade dos respectivos processos de contabilização, por falta de controlo tempestivo sobre os mesmos.



Quadro II.2 – 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 2001
Cobrança por entrada de fundos									
Serviços com função de caixa do Tesouro	1.937.830.549.070\$00	1.779.333.365.875\$00				1.204.099.590.232\$00			4.921.263.505.177\$00
DGT – Conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal			625.694.930\$00				179.912.259.365\$00		180.537.954.295\$00
DGT – Contas bancárias do Tesouro em moeda estrangeira							54.231.780\$00	415.078.035\$00	469.309.815\$00
DGT – Remunerações de aplicações financeiras							11.201.289.736\$00		11.201.289.736\$00
Entidades colaboradoras (Instit. de Crédito, CTT e SIBS)		368.716.927.851\$00	1.164.493.758.043\$00	4.267.103.144\$00	36.673.103.647\$00	1.428.494.549\$00			1.575.579.387.234\$00
Acréscimos por operações escriturais									
Afectação de despesa para receita orçamental		139.671.746\$00	455.035.573.038\$00		7.699.269\$00				455.182.944.053\$00
Conversão de valores não orçamentais							29.189.529.803\$00		29.189.529.803\$00
Serviços sem autonomia financeira – saldos em 01.01.2001							5.347.424.767\$00		5.347.424.767\$00
Serviços com autonomia financeira – saldos em 01.01.2001							24.021.617.428\$00		24.021.617.428\$00
Reposições de 2001 cobradas em 2002 – antecipação							172.221.273\$00		172.221.273\$00
Dívida pública – necessidades de financiamento							3.128.349.287.608\$00		3.128.349.287.608\$00
Outras operações escriturais		149.833\$00	10.719.772\$00	8.200\$00	4.200\$00		118.667.324.539\$00		118.678.206.544\$00
Deduções por operações escriturais									
Reposições de 2000 cobradas em 2001 – compensação							-1.979.440.323\$00		-1.979.440.323\$00
Regiões Autónomas		-90.077.443.411\$00	-31.004.163.670\$00	-42.192.701\$00	-793.352.536\$00	-6.545.928.036\$00			-128.463.080.354\$00
Autarquias – Derramas de IRC			-66.521.937.682\$00						-66.521.937.682\$00
Órgãos de Turismo – IVA		-3.298.814.750\$00							-3.298.814.750\$00
Segurança Social – IVA		-94.705.000.000\$00							-94.705.000.000\$00
Serviços sem autonomia financeira – saldos em 31.12.2001							-19.643.685.766\$00		-19.643.685.766\$00
Serviços com autonomia financeira – saldos em 31.12.2001							-21.968.211.391\$00		-21.968.211.391\$00
Total Orçamental Ilíquido	1.937.830.549.070\$00	1.960.108.857.144\$00	1.522.639.644.431\$00	4.224.918.643\$00	35.887.454.580\$00	1.198.982.156.745\$00	3.453.323.848.819\$00	415.078.035\$00	10.113.412.507.467\$00
Reembolsos e Restituições	-2.930.851.843\$00	-562.808.818.186\$00	-389.708.524.002\$00			-4.642.939.651\$00	-8.483.690.729\$00		-968.574.824.411\$00
Total Orçamental Líquido	1.934.899.697.227\$00	1.397.300.038.958\$00	1.132.931.120.429\$00	4.224.918.643\$00	35.887.454.580\$00	1.194.339.217.094\$00	3.444.840.158.090\$00	415.078.035\$00	9.144.837.683.056\$00
Reposições Abatidas nos Pagamentos	-32.403.069.992\$00					-4.755.650\$00	-17.448.444.756\$00		-49.856.270.398\$00
Receita Orçamental líquida	1.902.496.627.235\$00	1.397.300.038.958\$00	1.132.931.120.429\$00	4.224.918.643\$00	35.887.454.580\$00	1.194.334.461.444\$00	3.427.391.713.334\$00	415.078.035\$00	9.094.981.412.658\$00
Passivos Financeiros							-3.128.349.287.608\$00		-3.128.349.287.608\$00
Receita Efectiva líquida	1.902.496.627.235\$00	1.397.300.038.958\$00	1.132.931.120.429\$00	4.224.918.643\$00	35.887.454.580\$00	1.194.334.461.444\$00	299.042.425.726\$00	415.078.035\$00	5.966.632.125.050\$00

Em termos de entidades cobradoras verifica-se que, apesar da parte da cobrança coerciva afecta ao Fundo de Estabilização Tributário (5,1 milhões de contos) ter passado a ser deduzida directamente à cobrança obtida pelas tesourarias de finanças, estas passaram a obter o melhor resultado com 29% do total arrecadado (que só atingiu 6.689,1 milhões de contos, menos 2,74% do que em 2000), seguidas da DSCIVA (26,6%), das entidades colaboradoras (23,5%), dos serviços da DGAIEC (18%), e, por fim, das contas bancárias da DGT (2,9%); a quase totalidade da cobrança obtida pelas entidades colaboradoras (que aumentou 140,2 milhões de contos face à do ano anterior) foi relativa às receitas de IR (73,9%) e de IVA (23,4%).

A cobrança por entrada de fundos foi acrescida em 3.760,9 milhões de contos, através de operações escriturais, dos quais 83,2% 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 336,6 milhões de contos que tiveram como principais destinatários as Regiões Autónomas (38,2%), a Segurança Social (28,1%) e as Autarquias (19,8%). Foram ainda abatidos à cobrança, os saldos de receitas consignadas a serviços com ou sem autonomia financeira (no valor de 41,6 milhões de contos), o IVA destinado a órgãos de turismo (3,3 milhões de contos) e as reposições que já tinham sido registadas, por antecipação, em 31 de Dezembro de 2000 (2 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 968,6 milhões de contos, dos quais 58,1% foram relativos a IVA e 40,2% a IR.

As receitas obtidas desta forma, designadas como receitas líquidas, constituem o produto final da execução do Orçamento, matéria sobre a qual o Tribunal já definiu a sua posição em anteriores pareceres.

O 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 2001, 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 5.966,6 milhões de contos, o que representou uma queda de 5,5% (344 milhões de contos) face ao ano anterior.

No entanto, a análise efectuada à execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2001, leva o Tribunal de Contas a manter uma posição de reserva sobre os valores nela inscritos, porque o respectivo modelo de contabilização continuou a não assegurar o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação, contrariando assim, 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.



2.4 – Reembolsos processados na Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo

2.4.1 – Enquadramento

Os processos de reembolso de receita do Estado, relativos a impostos sobre administração da DGAIEC, seguem a sua tramitação de modo geral através dos seus serviços periféricos (alfândegas e delegações aduaneiras), verificando-se no entanto, a existência de um conjunto deles, designadamente os relativos a Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP), que são excepção àquela regra, e são processados exclusivamente pelos serviços centrais daquela Direcção-Geral.

Foi realizada uma acção de controlo sobre reembolsos de receita do estado de 2001, processados nos serviços centrais da DGAIEC tendo por objectivo a avaliação da correcção, fiabilidade e consistência dos valores daqueles reembolsos bem como a identificação e análise dos circuitos de procedimentos e documentos relativos ao seu apuramento, contabilização e pagamento.

Para a prossecução destes objectivos os serviços do Tribunal procederam:

- ◆ Ao estudo do quadro normativo dos serviços centrais da DGAIEC e à análise dos elementos disponibilizados, nomeadamente, listagens relativas a reembolsos de Receita do Estado processados por aqueles serviços e tabelas mensais e anual daquela Direcção-Geral;
- ◆ À análise dos circuitos relativos ao processamento dos reembolsos nos serviços centrais da DGAIEC, verificação documental dos mesmos e avaliação da correcção, fiabilidade e consistência dos valores contabilizados e pagos;
- ◆ À selecção da amostra objecto da sua verificação, na fase de apreciação e decisão efectuada pela Divisão do Imposto sobre os Óleos Minerais (DIOM), elegendo como critério de selecção o dos processos mensais com maior valor. A amostra recaiu nos meses de Janeiro, Agosto e Dezembro de 2001.

Tendo-se verificado ainda que os serviços centrais da DGAIEC, processam um outro tipo de reembolso para além dos de ISP, o reembolso ao Fundo de Estabilização Aduaneiro (FEA), foi também este seleccionado para análise.

O FEA foi criado pelo Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro, tendo como objectivo a gestão das receitas afectas ao pagamento do suplemento remuneratório a atribuir às carreiras do regime especial do quadro de pessoal da Direcção-Geral das Alfândegas. A sua regulamentação foi implementada pela Portaria n.º 824/91, de 14 de Agosto.

No entanto, de acordo com o n.º 9 do art.º 4.º daquele Decreto-Lei, se as verbas respeitantes às receitas previstas nas alíneas que a seguir se transcrevem, forem inferiores a 35% dos custos do suplemento, serão transferidas verbas para o Fundo até que aquela percentagem seja reposta, podendo para o efeito, serem aumentadas as percentagens das alíneas referidas:

- “ ...
b) 15% dos emolumentos pessoais, cobrados nos termos dos artigos 2.º, 3.º, 4.º, 5.º e 6.º da tabela II anexa à Reforma Aduaneira;

...d) 10% dos montantes retidos nos termos do n.º 3 do artigo 2.º da Decisão do Conselho n.º 88/376/CEE, EURATOM, de 24 de Junho, a título de despesas de cobrança de direitos aduaneiros e niveladores agrícolas comunitários.”

Da análise dos processos que constituíram a amostra, verificou-se que respeitavam a:

- ◆ Isenção de óleos minerais utilizados
 - ◇ Na navegação marítima costeira, na pesca e nas dragas e gruas flutuantes.
 - ◇ Pelas embaixadas, pela NATO e por outras organizações internacionais.
 - ◇ Na produção de electricidade ou de electricidade e calor (cogeração) ou de gás de cidade, por entidades que desenvolvam tais actividades e que as mesmas constituam a sua actividade principal.
 - ◇ Em veículos de tracção ferroviária.
- ◆ Reembolso de imposto correspondente
 - ◇ Aos produtos exportados - n.º 1 do artigo 14.º do Código dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC).
 - ◇ Aos produtos que tendo sido introduzidos no consumo são do mesmo retirados para, posteriormente, serem nele reintroduzidos - n.º 3 do artigo 15.º do CIEC.
 - ◇ Aos produtos contidos nos reservatórios normais e nos contentores especiais dos veículos automóveis destinados a outros países - alínea f) do artigo 5.º do CIEC.

Segundo informação da DGAIEC, a prática de concessão desta isenção tem-se revelado abrangente, tendo em conta as Directivas Comunitárias que sobre a matéria foram publicadas.

Dada a disparidade de procedimentos ao nível dos vários Estados Membros, o Comité dos Impostos Especiais de Consumo tem vindo, desde 2002, a emitir orientações no sentido da restrição da isenção aos produtos destinados a países terceiros.

2.4.2 – Análise e avaliação da informação seleccionada

Da análise efectuada aos processos de cujos resultados se dará conta seguidamente, verificaram os serviços do Tribunal, que os valores apurados coincidem com os inscritos nos documentos contabilísticos que serviram de base à elaboração da CGE.

Cada um dos processos mensais analisados pela equipa de auditoria é constituído por vários pedidos de reembolso de diversas empresas petrolíferas e correspondem a introduções no consumo efectuadas no mês anterior. Dos 163 pedidos analisados, no valor de 965.226.886\$90, constatou-se corresponderem: 19 a isenções no sector da navegação e pesca costeiras (514.636.485\$00); 39 a isenções às “embaixadas” (20.575.060\$10); 9 a isenções no sector da ferrovia (386.443.305\$00); 16 a isenções dos produtos contidos nos reservatórios dos veículos automóveis destinados a outros Estados-Membros (22.185.594\$50); 18 a reembolso de imposto referente a produtos exportados (1.158.908\$00) e 62 a reembolso relativo à situação vulgarmente designada como “reintrodução no consumo” (20.227.534\$30).



Importa ainda referir que:

- ◆ Foram analisadas três transferências a favor da CEPISA, no montante de 7.481.250\$00, cujos pedidos de reembolso não foram formalizados por aquela empresa. A iniciativa de os processar foi da DIOM, uma vez que tem conhecimento das quantidades abastecidas e do sector de actividade a que respeitam, através do mapa da SIBS, que recebe mensalmente. Questionada sobre a inexistência destes pedidos, a DIOM referiu que os mesmos foram já solicitados por diversas vezes àquela empresa, sem que para tal tenha havido qualquer alteração no procedimento;
- ◆ Analisado um dos reembolsos à AGIP Portugal – Combustíveis SA., no montante de 90.000\$00, em que como no caso anterior, se verificou ausência de pedido;
- ◆ Constatou-se a existência de três deduções, ao valor a transferir para as empresas petrolíferas, no montante de 290.340\$00 e originadas por erros na introdução das quantidades abastecidas de combustível;
- ◆ Verificou-se ainda a existência de mais quatro deduções, no montante de 1.252.255\$10, correspondentes a reembolsos referentes ao mês de Junho, processados em duplicado;
- ◆ Um dos pedidos de reembolso formulado pela Shell Portuguesa, no valor de 6.944\$00, por lapso, não foi processado. Face à recomendação feita pelos serviços do Tribunal o seu processamento foi efectuado em 23 de Janeiro de 2003, conforme documento enviado pela DGAIEC no âmbito do contraditório;
- ◆ O reembolso ao Fundo de Estabilização Aduaneiro, no valor de 252.303.905\$00, consubstanciado numa transferência do mesmo valor para a conta daquele Fundo, foi justificado pela insuficiente cobrança de receitas, cuja percentagem estipulada na Lei, se destina ao seu aprovisionamento.

Aquele valor foi apurado de acordo com os montantes indicados pela Direcção-Geral do Tesouro, relativamente às receitas cobradas em 2000 e que se encontram previstas na alínea d) do n.º 8 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro, e evidenciado no quadro seguinte:

(1)	Receitas provenientes de emolumentos pessoais (alínea b) do n.º 8 do art.º 4º)	80.672.610\$00
(2)	Receitas provenientes da cobrança de direitos aduaneiros e niveladores agrícolas comunitários (alínea d) do n.º 8 do art.º 4º)	397.880.967\$00
(3)	Total	478.553.577\$00
(4)	Despesas com suplementos	2.088.164.235\$00
(5)	35% de despesas com suplementos	730.857.482\$00
(6)	Transferência para o FEA (5)-(3)	252.303.905\$00

O “reembolso” em causa foi efectivado por abate à receita, com base no despacho de concordância do então Director-Geral da Contabilidade Pública, exarado no Parecer Jurídico n.º 130/96, de 19 de Agosto, cujas conclusões se transcrevem:

“Face ao estipulado no DL 113/95, de 25 de Maio, as restituições são efectuadas por abate à receita, quer sejam fiscais ou outras.

Nestes termos a competência para tal já não é da DGCP mas dos serviços que liquidam as receitas, devendo ser seguido o procedimento apontado no ponto III deste parecer.

Afigura-se conveniente dar conhecimento da conclusão à 3.ª Delegação.”

O Tribunal de Contas considera que a operação em causa não prefigura a natureza de reembolso, uma vez que não se trata de fazer retornar à esfera da DGAIEC importâncias que tenham sido indevidamente consideradas em receita do Estado.

Em anteriores pareceres sobre a CGE, o Tribunal tem tornado pública a sua posição no que respeita ao pagamento de reembolsos por abate à receita do Estado.

No caso particular do abate à receita para financiar despesas do Fundo de Estabilização Aduaneiro, o Tribunal não só entende que constitui violação do princípio do orçamento bruto consagrado no n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, como contraria o disposto no n.º 1 do art.º 26.º da mesma Lei, na parte que determina a elaboração da Conta Geral do Estado com clareza, exactidão e simplicidade.

Sendo o insuficiente aprovisionamento da conta do Fundo para os efeitos em análise uma constante ao longo dos últimos anos, o Tribunal considera que, ou se prevê dotação adequada no orçamento da DGAIEC ou se equaciona alteração legislativa, no sentido do aumento da percentagem das receitas afectas ao pagamento de suplementos, de acordo com o disposto na última parte do art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 274/90, de 7 de Setembro.

2.5 – Reembolsos de Imposto sobre o Valor Acrescentado

2.5.1 – Enquadramento

O Tribunal de Contas tem vindo a defender, em anteriores pareceres, que a contabilização dos reembolsos e restituições seja feita pela respectiva emissão, anulação e pagamento. A admitir-se o pagamento por abate à receita, este deveria verificar-se no momento da emissão, já que se considera esta operação como suficiente para tornar indevida a manutenção, como receita pública, do respectivo valor a reembolsar até ao pagamento desse reembolso. Este entendimento do Tribunal é extensivo a todos os reembolsos e restituições.

A DSCIVA através da Informação n.º 4, de 27 de Março de 2002, submeteu à consideração superior a proposta de contabilização no ano de 2001 dos reembolsos de IVA emitidos em 26 de Dezembro daquele ano e processados por transferência bancária, no valor de 26.022.071.171\$00, que, por razões relacionadas com a conversão do sistema informático para o Euro, só foram pagos durante o ano de 2002 quando, em condições normais, o teriam sido ainda em Dezembro de 2001.

Esta proposta mereceu parecer desfavorável do Director-Geral dos Impostos que considerou que essa importância não poderia deixar de ser imputada ao ano de 2002, entendimento que viria a ser sancionado pelo Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, através do Despacho n.º 692/2002, de 28 de Março.

Contudo, tal decisão viria a ser revogada pelo Despacho n.º 80/2002-XV, de 30 de Abril, dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e dos Assuntos Fiscais que, alegadamente, de acordo



com o entendimento do Tribunal de Contas, mandava considerar como pagos na Conta Geral do Estado de 2001 os reembolsos e restituições de IVA emitidos em 26 de Dezembro de 2001, conforme se transcreve:

“Atendendo ao entendimento do Tribunal de Contas, revoga-se o presente Despacho, pelo que a despesa respeitante a reembolsos de IVA, mencionada na informação da DGCI deve ser contabilizada em 2001, ou seja, de acordo com a data de emissão da transferência bancária e dos cheques (no montante total de € 162.321.494.094,33)”.

Tendo em conta o conteúdo deste Despacho, os serviços do Tribunal desenvolveram uma acção de controlo na DGCI, a qual teve como objectivos avaliar a coerência do referido despacho com o entendimento do Tribunal de Contas e ainda, verificar as datas de pagamento dos reembolsos e restituições emitidos em 26 de Dezembro de 2001 e aferir da emissão de cheques de reembolso anteriores àquela data mas contabilizados na receita de 2002.

Com vista à realização da acção foi solicitado à DGCI o ficheiro dos reembolsos emitidos em Dezembro de 2001, vindo a constatar-se que do mesmo só faziam parte os reembolsos do regime normal, não tendo sido fornecida a “data de contabilização”.

Relativamente a esta última informação, a DGITA referiu que “(...) consta do modelo de dados individualizada por pedido de reembolso”, acrescentando que “Quando são emitidos os reembolsos a informação agregada por tipo conta fica disponível para contabilização. A contabilização é efectuada no dia útil seguinte com data valor igual à data de emissão dos reembolsos”.

2.5.2 – Avaliação da Informação

Relativamente ao despacho dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e dos Assuntos Fiscais verificou-se que, no processo existente na DGCI, cuja cópia foi fornecida aos auditores, não se encontrou qualquer suporte que justifique a invocação do entendimento do Tribunal de Contas.

No que respeita ao montante de reembolsos constante do Despacho já referido (€ 162.321.494.094,33), pela análise dos dados disponibilizados pela DGITA (€ 147.393.428,97) concluiu-se haver uma discrepância que não poderia ser atribuída ao facto de o ficheiro da DGITA conter apenas reembolsos do regime normal. Efectivamente, veio a apurar-se que devido a um erro de conversão de escudos para euros, o valor constante do Despacho enfermava de um erro de mais três casas decimais inteiras, sendo o valor correcto € 162.321.494,09, isto é, 32.542.537.779\$00.

Este erro não se repercutiu na tabela, conforme afirmaria a DGCI, no âmbito do contraditório:

“No que respeita à tabela modelo 28, a mesma foi elaborada em escudos, pelo que, o erro apontado quando da conversão dos valores de escudos para euros não se verificou.”

Os reembolsos de IVA podem ser processados através de transferência electrónica interbancária (TEI) ou por cheque. No caso dos pagamentos por TEI, a DGCI elabora um ficheiro que, através da DGITA, remete à DGT, enquanto no caso dos pagamentos por cheque, a emissão se processa através do sistema local de meios de pagamento do Tesouro.

No quadro seguinte são apresentados, por regime, os montantes de reembolsos e restituições, processados em 26 de Dezembro de 2001:

Reembolsos e Restituições de IVA processados em 26 de Dezembro de 2001

	Ordens de Transferência (1)	Cheques (2)	Total (1) + (2)
Regime Normal	25.701.070.374\$00	5.162.718.868\$00	30.863.789.242\$00
Outros Regimes	321.000.797\$00	954.528.490\$00	1.275.529.287\$00
Juros Indemnizatórios		53.307\$00	53.307\$00
Restituições		403.165.943\$00	403.165.943\$00
Total	26.022.071.171\$00	6.520.466.608\$00	32.542.537.779\$00

Relativamente aos reembolsos do regime normal, único em relação ao qual foi recebido ficheiro, da análise dos dados resultou que:

- ◆ Das 1392 ordens de transferência cuja emissão foi solicitada em 26 de Dezembro de 2001, foram canceladas 69, sendo que 61 o foram nesse mesmo dia, porque, segundo informação dos serviços, diziam respeito a bancos que haviam sido objecto de fusão e que teriam deixado de participar nas transferências electrónicas interbancárias a partir de 31 de Dezembro de 2001. Todos os reembolsos que deram origem a ordens de transferência canceladas foram posteriormente pagos, em nova versão, já durante o ano de 2002.
- ◆ As 1323 ordens de transferência concretizadas só foram pagas em 8 de Janeiro de 2002, quando, normalmente, o deveriam ter sido nos 2 dias úteis seguintes (procedimento observado pelos auditores do Tribunal de Contas relativamente a anteriores ordens de transferência). A este respeito, a DGCI confirmou ter sido efectivamente 26 de Dezembro de 2001 a data de formulação do pedido de emissão das ordens de transferência, apresentando como comprovativo o mapa “resumo de pagamentos”, não tendo fornecido, contudo, qualquer explicação para a não concretização dos pagamentos dentro do prazo habitual. Os contactos desenvolvidos pela equipa de auditoria junto da DGT e da DGITA, no sentido de esclarecer a situação, permitiram obter as seguintes informações:
 - ◇ A DGITA procedeu à formulação do pedido de emissão das ordens de transferência em 26 de Dezembro de 2001, através de um ficheiro com valores em escudos, mas esse só terá sido remetido ao Instituto de Informática, prestador de serviços à DGT, já em 2002;
 - ◇ Segundo a DGT, o pedido foi devolvido uma vez que nessa data já não era possível a emissão de ordens de transferência em escudos e, o pedido de emissão das ordens de transferência, efectuado em euros, deu entrada apenas em 4 de Janeiro de 2002, tendo sido satisfeitas em 8 de Janeiro de 2002.
- ◆ Em 8 de Janeiro de 2002 foram pagas, excedendo a “data efeito juros” 1308 das 1323 ordens de transferência, no montante global de 24.319.034.804\$00 com um atraso que se situou entre 1 e 15 dias (não considerando quatro casos extremos). Contudo, se o pagamento tivesse ocorrido como seria normal, nos dois dias úteis após a emissão, teriam ocorrido atrasos em apenas 306 processos, no valor global de 3.569.477.148\$00 que, à excepção dos mesmos quatro casos extremos, não ultrapassariam os quatro dias.
- ◆ Os cheques emitidos em 26 de Dezembro de 2001, verificou-se terem sido pagos entre 8 de Janeiro e 1 de Março de 2002, à excepção de 6 que prescreveram, no valor de 2.368.252\$00



mas que, não obstante, foram abatidos à receita de 2001, por força do Despacho n.º 80/2002-XV.

- ◆ No entanto, os cheques emitidos em 4 e 10 de Dezembro de 2001, no total de 82.602.407\$00, e que foram pagos entre 2 de Janeiro e 1 de Março de 2002, foram abatidos à receita de 2002, segundo uma óptica de caixa, de acordo com o procedimento normalmente adoptado pela DGCI.

Os resultados apurados na auditoria aos reembolsos de IVA emitidos em 26 de Dezembro de 2001, levam o Tribunal a concluir que:

- ◆ O Despacho dos Secretários de Estado do Tesouro e das Finanças e dos Assuntos Fiscais que ordena a contabilização daqueles reembolsos na receita de 2001 não foi todavia extensivo aos restantes reembolsos e restituições deste ano.
- ◆ A recomendação do Tribunal que tem por base o entendimento previamente referido, continuou a não ser cumprida em 2001 porque os reembolsos e restituições continuaram a ser contabilizados pelo respectivo pagamento, como regra geral, excepcionando apenas os emitidos em 26 de Dezembro de 2001, cujo valor foi imputado ao ano de emissão (2001) e não ao do pagamento (2002).
- ◆ A aplicação do citado despacho implicou para as operações em causa, a adopção de procedimento diferente do usual, na prática da DGCI, o que fere o princípio da consistência.
- ◆ Foram abatidos à receita de 2001 pagamentos que não tiveram lugar nesse ano.
- ◆ A contabilização das transferências e cheques cancelados como abate à receita nas tabelas de 2001, em desconformidade com a base de dados, constituiu um erro que se traduzirá na contabilização do abate à receita em duplicado aquando do pagamento em 2002, a não ser que seja compensado na elaboração das tabelas de 2002 por um erro simétrico, isto é, pela não contabilização como abate à receita da importância efectivamente paga em 2002, tornando necessário aos serviços fazer coexistir informação preparada especificamente para a elaboração das tabelas, com a informação da base de dados.

Tendo-se pronunciado no âmbito do contraditório, a DGCI referiu que:

“...os Serviços quando da elaboração da tabela modelo 28 referente ao ano de 2002 irão ter em conta a recomendação dos técnicos do Tribunal de Contas, pelo que irão proceder às regularizações propostas.”

Não considera o Tribunal de Contas que tenha havido qualquer proposta no sentido de regularização das tabelas modelo 28 em 2002, até porque é conhecida da DGCI a posição do Tribunal quanto ao pagamento de reembolsos por abate à receita do Estado.

Os serviços do Tribunal constataram o facto de todos os reembolsos que deram lugar às ordens de transferência canceladas terem sido pagos em nova versão, já em 2002, tendo portanto os valores em causa sido abatidos em duplicado à receita: em 2001, por força do despacho atrás mencionado e em 2002, nas tabelas produzidas, por não se ter equacionado, à data da sua produção, o risco de duplicação. Contudo, a informação da base de dados estava correcta. Assim, tornou-se necessário para os serviços fazer coexistir informação preparada especificamente para a elaboração das tabelas, segundo o critério adoptado para os reembolsos

de 26 de Dezembro, com a informação de base gerada pelos procedimentos normais de contabilização.

2.6 – Impostos sobre o rendimento

2.6.1 – Enquadramento

A receita de impostos sobre o rendimento (IR) em fase de cobrança coerciva constitui uma das áreas em que o modelo de contabilização da Receita relativa à execução do Orçamento do Estado não assegura tempestiva e rigorosamente os valores cobrados e por cobrar, nem assegura totais conciliados entre os vários sistemas de registo existentes.

A realização da Auditoria à Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), no âmbito das execuções fiscais de impostos sobre o rendimento (IRS e IRC) até ao final do ano de 2000, permitiu concluir que o controlo exercido pelos serviços sujeitos a avaliação 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, às divergências entre a informação registada no sistema central e a existente nos serviços e sistemas locais e à possibilidade de ocorrência de erros e fraudes, em claro detrimento da fiabilidade da informação.

A referida conclusão justificou que fosse dada continuidade ao acompanhamento da área das execuções fiscais de impostos sobre o rendimento, por parte do Tribunal de Contas, tendo-se procedido à realização de uma Auditoria ao Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento (SCIR) no âmbito da receita em execução fiscal, com o objectivo de avaliar a qualidade da informação residente nesse sistema.

No âmbito dessa auditoria foi solicitada à Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), entidade gestora do SCIR, a informação sobre liquidações prévias de IR das quais resultou a emissão de notas de cobrança e sobre certidões de dívida emitidas, desde a data de entrada em vigor dos referidos impostos até à data de extracção dessa informação, em 11 de Outubro de 2002.

Instada a pronunciar-se, no exercício do contraditório, a DGCI refere que *“O âmbito da auditoria parece circunscrever-se ao ano de 2001. Contudo, ao longo do relatório, é frequente a análise dos dados desde 1989”*.

O Tribunal esclarece que o facto do período de incidência da auditoria corresponder ao ano de 2001 não impede, pelo contrário, torna indispensável a análise global da informação residente no Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento para avaliar da qualidade da mesma, nomeadamente, quanto à situação das liquidações reportada àquele ano. Concerteza que a DGCI entenderá que as liquidações emitidas de 1989 a 2000 que apresentavam mais de 539 milhões de contos como valor em dívida não podiam deixar de ser objecto de análise pelo Tribunal.

Posteriormente foi ainda solicitada informação sobre as restantes liquidações prévias relativas ao ano de 2001 (liquidações com reembolso e nulas) para, através de teste à numeração sequencial, confirmar se o universo das liquidações a auditar para aquele ano tinha sido integralmente disponibilizado.

Procedeu-se igualmente ao levantamento e análise sumária dos procedimentos de registo da receita de IR em fase de execução fiscal, sobretudo no que respeita aos ciclos da liquidação, da cobrança e da



anulação da receita, e à apreciação sobre a qualidade dos sistemas de informação e de controlo interno implementados.

Relativamente ao objecto da acção, este correspondeu ao conjunto de serviços centrais da DGCI com intervenção operativa ou funções de controlo sobre a dívida executiva e abrangeu ainda serviços de finanças, na qualidade de órgãos periféricos locais daquela direcção-geral responsáveis pelos processos de execução fiscal, nomeadamente os respectivos sectores das Execuções Fiscais (integrados nas secções de Justiça Tributária). Abrangeu também a DGITA na qualidade de serviço gestor dos sistemas de informação.

Com base em critérios previamente definidos foram seleccionados os seguintes serviços de finanças: Porto - 4 e Maia - 1, na Direcção de Finanças do Porto; Lisboa - 4 e Sintra - 2, na Direcção de Finanças de Lisboa; e, Palmela - 1, pertencente à Direcção de Finanças de Setúbal. Os cinco serviços de finanças representam 61.439 certidões de dívida, com um valor total liquidado superior a 89,7 milhões de contos e um total de dívida exequenda superior a 41,8 milhões de contos.

Refira-se que não foi possível utilizar a informação registada no Sistema de Execuções Fiscais (SEF), por este ainda não garantir registos sobre a totalidade dos processos existentes em cada serviço. Esta aplicação foi concebida para registar informação sobre processos de execução fiscal e auxiliar na respectiva tramitação, controlo e gestão (funções em que deverá substituir o Programa de Execuções Fiscais).

Finalmente, importa salientar que a legislação que regula as execuções fiscais é constituída pelo regime geral e por diversos regimes excepcionais de regularização de dívidas ao Estado que, em determinadas circunstâncias, afastam a aplicação do primeiro. O regime geral encontra-se estatuído no Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT) e na Lei Geral Tributária (LGT). Os diversos regimes excepcionais estão regulados no Decreto-Lei n.º 225/94, de 5 de Setembro, no Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto (alterado pelo Decreto-Lei n.º 235-A/96, de 9 de Dezembro) e no Decreto-Lei n.º 248-A/2002, de 14 de Novembro.

2.6.2 – Análise global da informação no sistema central

2.6.2.1 – Liquidações

A análise do sistema em causa incidiu sobre as liquidações prévias de IR com nota de cobrança. Ou seja, aquelas liquidações que são susceptíveis de originar a emissão de certidão de dívida e a posterior instauração de processo de execução fiscal, caso as notas de cobrança não sejam pagas dentro do prazo legal.

Através do tratamento da informação referente a liquidações prévias verificou-se que, entre 31 de Maio de 1990 (data de emissão das primeiras liquidações) e 11 de Outubro de 2002 (data das últimas liquidações recebidas), foram emitidas cerca de 9,1 milhões de notas de cobrança, num valor total de 2.649 milhões de contos.

A distribuição destas liquidações (quantidade e valor) é apresentada, por ano de exercício, no Quadro II.3 e, por imposto, no Quadro II.4. O número de liquidações apresentado é inferior em 53.627 unidades ao número total de registos nos ficheiros de liquidações prévias com notas de cobrança recebidos. Esta situação resulta de existirem liquidações calculadas pelo sistema e numeradas que não foram efectivamente emitidas (delas não resultou nenhuma nota de cobrança) uma vez que as

liquidações são efectuadas com carácter provisório e só depois de sujeitas a validação se tornam definitivas.

Sobre o carácter provisório das liquidações, a DGCI refere o seguinte:

“Relativamente às liquidações de IRC, as mesmas não têm um carácter provisório. Uma liquidação efectuada ainda que o respectivo documento gerado pelo seu resultado (nota de cobrança, liquidação nula ou reembolso/anulação) possa ser suspenso ou cancelado por se detectar um erro na liquidação, esta só pode ser substituída por uma liquidação posterior com base noutra declaração Mod. 22 ou num DC-22.”

O Tribunal esclarece que o termo “provisório” é utilizado na perspectiva de que dessa fase da liquidação pode não resultar a emissão de qualquer documento para o contribuinte, seja este uma nota de cobrança, uma liquidação nula ou um reembolso.

Quadro II.3 – Liquidações prévias com nota de cobrança por tipo de imposto (incluindo juros compensatórios e juros de mora)

(Valores em milhares de contos)

Ano de exercício	IRS		IRC		Liquidação autónoma de juros		Total	
	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor	Quantidade	Valor
1989	771.066	70.716,4	15.407	41.725,0	0	0,0	786.473	112.441,4
1990	723.182	83.689,1	16.217	71.443,3	0	0,0	739.399	155.132,4
1991	504.017	97.442,0	17.682	88.742,7	0	0,0	521.699	186.184,6
1992	426.425	94.814,0	19.670	121.342,0	0	0,0	446.095	216.156,0
1993	441.555	96.816,5	19.078	114.754,8	0	0,0	460.633	211.571,3
1994	948.685	119.532,3	20.954	106.973,2	0	0,0	969.639	226.505,5
1995	941.757	131.104,0	21.392	99.939,6	40.931	899,0	1.004.080	231.942,6
1996	842.156	131.879,0	31.819	119.057,6	117.879	8.183,5	991.854	259.120,0
1997	779.519	130.064,2	33.569	134.790,7	2.042	105,3	815.130	264.960,2
1998	750.776	135.154,7	35.215	87.758,2	3.577	69,9	789.568	222.982,8
1999	490.059	142.259,8	24.728	66.288,8	42.343	2.101,0	557.130	210.649,6
2000	480.337	137.658,7	37.010	43.932,2	33.551	1.407,3	550.898	182.998,3
2001	401.160	148.230,7	20.436	18.057,8	19.990	1.053,7	441.586	167.342,2
2002	620	166,3	42	2,9	25.984	1.531,8	26.646	1.700,9
Total	8.501.314	1.519.527,5	313.219	1.114.808,8	286.297	15.351,5	9.100.830	2.649.687,8



Quadro II.4 – Quantidade e valor de liquidações prévias (com nota de cobrança)

(Valores em milhares de contos)

Origem		Quantidade	Imposto	Juros compensatórios	Juros de mora	Total
IRS	Modelo 1 (tipo 4)	3.875.884	199.044,5	5.653,3	0,0	204.697,8
	Modelo 2 (tipo 5)	4.578.620	1.106.894,2	56.218,5	0,0	1.163.112,7
	Retenções na fonte com pagamento irregular (tipo 631)	7.985	2.326,3	44,5	201,8	2.572,6
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização (tipo 641)	38.825	97.803,9	27.369,6	23.971,0	149.144,5
	Total	8.501.314	1.406.068,8	89.285,9	24.172,7	1.519.527,5
IRC	Modelo 22 (tipo 2)	192.690	179.040,7	10.619,5	5.911,2	195.571,4
	Declaração de correcção pela Fiscalização (tipo 8)	117.042	873.034,2	0,0	509,2	873.543,4
	Retenções na fonte com pagamento irregular (tipo 632)	559	29,4	0,8	3,9	34,1
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização (tipo 642)	2.928	29.832,3	10.226,3	5.601,3	45.659,9
	Total	313.219	1.081.936,6	20.846,6	12.025,6	1.114.808,8
Liquidação autónoma de juros (tipo 650)		286.297	0,0	13.429,6	1.922,0	15.351,5
Total		9.100.830	2.488.005,4	123.562,2	38.120,3	2.649.687,8

Relativamente à evolução destas liquidações, quanto ao número de documentos emitidos e ao respectivo valor total, verificou-se:

- ◆ Maior número de liquidações relativas aos exercícios de 1995 e 1996, em consequência da realização, respectivamente, de mais de 40 e de mais de 117 milhares de liquidações autónomas de juros devidas a entrega fora de prazo das guias de pagamento de IRC e da existência, nos anos de 1994 a 1996, de um número de liquidações de IRS muito superior ao verificado nos anos anteriores. Por outro lado, desde 1997, que tem vindo a ocorrer um decréscimo progressivamente acentuado do número de liquidações com notas de cobrança de IRS.
- ◆ A partir de 1997, um decréscimo progressivamente acentuado, no que respeita ao valor liquidado, evolução que se pode relacionar com a liquidação de IRC na sequência de acções de inspecção tributária.
- ◆ Que durante o ano de 2001, o sistema efectuou 4.470.596 liquidações, sendo 3.873.971 de IRS, 335.279 de IRC e 261.346 de liquidações autónomas de juros. Das liquidações resultaram, conforme se mostra no Quadro II.5, a emissão de 1.520,3 mil liquidações nulas (34%), de 622,6 mil documentos de cobrança (14%) e de 2.327,6 mil reembolsos (52%).

Quadro II.5 – Número de liquidações em 2001

Designação		Nulas	Notas de cobrança	Reembolsos e anulações de pagamento	Total
IRS	Modelo 1 (tipo 4)	695.097	167.920	1.742.238	2.605.255
	Modelo 2 (tipo 5)	373.352	371.035	520.173	1.264.560
	Retenções na fonte com pagamento irregular (tipo 631)	24	935	0	959
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização (tipo 641)	51	3.146	0	3.197
	Total	1.068.524	543.036	2.262.411	3.873.971
IRC	Modelo 22 (tipo 2)	230.512	44.723	36.917	312.152
	Declaração de correcção pela Fiscalização (tipo 8)	7.184	14.292	1.055	22.531
	Retenções na fonte com pagamento irregular (tipo 632)	0	51	0	51
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização (tipo 642)	2	543	0	545
	Total	237.698	59.609	37.972	335.279
Liquidação autónoma de juros (tipo 650) e anulações de pagamento (670)		214.117	19.990	27.239	261.346
Total		1.520.339	622.635	2.327.622	4.470.596

O Quadro II.6 apresenta as notas de cobrança de IR calculadas pelo sistema e a sua distribuição por tipo de imposto, durante o ano 2001.

Quadro II.6 – Liquidações com nota de cobrança em 2001

(Valores em escudos)

Designação		Quantidade	Imposto	Juros compensatórios	Juros de mora	Total
IRS	Modelo 1 (tipo 4)	167.920	19.990.965.134	764.502.713	0	20.755.467.847
	Modelo 2 (tipo 5)	371.035	139.088.275.755	7.115.592.430	0	146.203.868.185
	Retenções na fonte com pagamento irregular (tipo 631)	935	1.213.095.773	22.098.423	0	1.235.194.196
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização (tipo 641)	3.146	6.814.986.794	2.534.266.945	0	9.349.253.739
	Total	543.036	167.107.323.456	10.436.460.511	0	177.543.783.967
IRC	Modelo 22 (tipo 2)	44.723	43.885.588.058	1.828.481.569	2.717.914.703	48.431.984.330
	Declaração de correcção pela Fiscalização (tipo 8)	14.292	136.787.456.956	0	1.079.480	136.788.536.436
	Retenções na fonte com pagamento irregular (tipo 632)	51	5.201.808	74.765	0	5.276.573
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização (tipo 642)	543	7.185.135.850	3.039.160.970	0	10.224.296.820
	Total	59.609	187.863.382.672	4.867.717.304	2.718.994.183	195.450.094.159
Liquidação autónoma de juros (tipo 650) e anulações de pagamento (670)		19.990	0	1.053.665.794	0	1.053.665.794
Total		622.635	354.970.706.128	16.357.843.609	2.718.994.183	374.047.543.920



A análise efectuada permitiu constatar, por outro lado, que o ano de liquidação pode não corresponder ao ano de emissão do respectivo documento. Por exemplo, das 622.475 notas de cobrança emitidas durante o ano de 2001, 128 correspondiam a liquidações efectuadas nos anos de 1993 a 2000, assinalando-se o facto de algumas delas terem sido emitidas vários anos depois de calculadas pelo sistema.

Identificaram-se essas liquidações como respeitando, predominantemente, a liquidações resultantes de pagamento de retenções na fonte com meios de pagamento irregulares ou a liquidação autónoma de juros. Trata-se de situações onde o Número de Identificação Fiscal (NIF) tinha sido preenchido erradamente na guia de pagamento inicial ou tinha sido indicado um NIF criado para situações excepcionais (por exemplo, de contribuintes não residentes participantes na EXPO 98), que depois o sistema não reconhecia, ficando impossibilitado de emitir o documento de cobrança respeitante ao pagamento inválido.

Por outro lado, deve também referir-se que estas liquidações efectuadas pelo sistema em 2001 estão longe de se referirem exclusivamente ao exercício do ano anterior. Quando se analisam as liquidações de IR (com nota de cobrança) efectuadas em 2001, por origem e ano de exercício a que respeitavam, os exercícios de anos anteriores a 2000 atingem uma expressão significativa quer em quantidade quer no valor do imposto liquidado. No caso do IRC e das retenções na fonte de IRS ou de IRC foi possível constatar que estas liquidações resultam de acções da Inspeção Tributária, conforme se pode verificar do Quadro II.7.

Quadro II.7 – Liquidações por origem e ano de exercício

(Valores em contos)

Origem		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
IRS	Modelo 1 (tipo 4)	315,1	6,3	88,6	645,1	320,9	683,3	4.343,9	1.190.820,0	1.004.455,1	997.817,4	1.405.668,4	16.150.303,8		20.755.467,8
	Modelo 2 (tipo 5)	350,5	43,8	168,4	129,4	195,4	2.727,7	3.428,8	12.986.112,4	8.050.973,5	6.929.872,9	12.650.023,3	105.579.842,1		146.203.868,2
	Retenções na fonte com pagamento irregular (tipo 631)									9.165,4	2.753,2	6.164,2	61.730,6	1.155.380,8	1.235.194,2
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização (tipo 641)	2.264,5	16.326,8	76.831,5	291.989,3	638.469,7	304.631,6	316.430,0	977.070,7	1.098.014,2	2.028.889,0	1.642.522,1	1.746.868,4	208.945,9	9.349.253,7
	Total	2.930,1	16.376,9	77.088,5	292.763,8	638.986,0	308.042,6	324.202,7	15.154.003,1	10.162.608,2	9.959.332,5	15.704.378,0	123.538.744,8	1.364.326,7	177.543.784,0
IRC	Modelo 22 (tipo 2)				208,8	290,0	41,4	3.059,7	1.332.742,4	2.006.761,2	5.174.999,6	22.063.884,4	17.849.996,9		48.431.984,3
	Declaração de correcção pela Fiscalização (tipo 8)	68.357,5	1.170.612,8	455.376,0	3.776.248,1	2.066.161,2	1.150.988,3	2.075.041,7	46.358.002,9	46.385.120,3	21.447.774,1	10.951.941,5	882.911,9		136.788.536,4
	Retenções na fonte com pagamento irregular (tipo 632)												1.951,9	3.324,7	5.276,6
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização (tipo 642)		8.312,4	10.383,7	9.096,7	12.486,5	7.665,6	14.308,1	1.728.725,2	6.271.499,5	1.593.674,6	520.669,6	46.615,4	859,6	10.224.296,8
	Total	68.357,5	1.178.925,2	465.759,7	3.785.553,6	2.078.937,7	1.158.695,3	2.092.409,5	49.419.470,5	54.663.381,0	28.216.448,3	33.536.495,6	18.781.476,1	4.184,3	195.450.094,2
Liquidação autónoma de juros (tipo 650)													1.053.665,8	1.053.665,8	
Total	71.287,6	1.195.302,1	542.848,2	4.078.317,3	2.717.923,7	1.466.737,9	2.416.612,3	64.573.473,6	64.825.989,2	38.175.780,8	49.240.873,6	142.320.220,9	2.422.176,8	374.047.543,9	



Foi efectuada, também, a análise das liquidações por código de situação no sistema central, desdobradas em dois quadros conforme existisse ou não, na informação recebida, um local de cobrança e uma data de pagamento atribuída. Importa referir que aquele código foi criado para reflectir, em cada momento, a situação em que se encontra uma determinada dívida.

Assim, as liquidações com local e data de pagamento (Quadro II.8) corresponderiam às notas de cobrança pagas no prazo ou fora do prazo mas antes da emissão da certidão de dívida. As outras liquidações (Quadro II.9) corresponderiam às notas de cobrança sem pagamento (apenas emitidas ou já anuladas) e às certidões de dívida emitidas, a emitir, pagas ou anuladas.

Quadro II.8 – Liquidações com local de cobrança e data de pagamento

(Valores em escudos)

Código de situação	Quantidade	%	Valor	%
NOTAS DE COBRANÇA PAGAS				
Dentro do prazo (código 90)	6.625.697	87,8	924.714.279.027	87,4
Fora do prazo (código 88)	922.734	12,2	133.431.905.994	12,6
Com cheque inválido regularizada dentro do prazo (código 85)	449	0,0	42.995.074	0,0
Fora do prazo com cheque inválido regularizada dentro do prazo (código 91)	140	0,0	13.570.702	0,0
Fora do prazo com cheque inválido regularizada fora do prazo (código 89)	22	0,0	5.030.218	0,0
Com pagamento ainda não validado (código 82)	5	0,0	1.415.058	0,0
Soma	7.549.047	100	1.058.209.196.073	100
NOTAS DE COBRANÇA ANULADAS				
Por declaração de substituição (código 98)	1	0,0	154.958	0,0
Soma	1	0	154.958	0
CERTIDÕES DE DÍVIDA EMITIDAS OU A EMITIR				
Emitidas (código 60)	91	0,0	27.373.446	0,0
Para emissão (código 87)	2	0,0	197.388	0,0
A emitir – por pagamento inválido (código 59)	12	0,0	27.049.101	0,0
Soma	105	0	54.619.935	0
CERTIDÕES DE DÍVIDA ANULADAS				
Por substituição (código 58)	7	0,0	1.838.827	0,0
Por compensação (código 57)	3	0,0	458.990	0,0
Por substituição (código 63)	7	0,0	371.252	0,0
Parcialmente pagas anuladas por substituição (código 68)	3	0,0	768.735	0,0
Soma	20	0	3.437.804	0
CERTIDÕES DE DÍVIDA PAGAS				
Pagas (código 65)	1.073	0,0	179.283.341	0,0
Pagamentos parciais (código 64)	60	0,0	9.513.433	0,0
Soma	1.133	0	188.796.774	0
Total	7.550.306	100	1.058.456.205.544	100

Quadro II.9 – Liquidações sem registo do local de cobrança

(Valores em escudos)

Código de situação	Quantidade	%	Valor	%
NOTAS DE COBRANÇA EMITIDAS				
Emitidas (código 81)	251.044	16,2	237.944.642.296	15,0
Para emissão de 2.ª via (código 94)	12	0,0	2.639.733	0,0
Soma	251.056	16,2	237.947.282.029	15,0
NOTAS DE COBRANÇA ANULADAS				
Por declaração de substituição (código 98)	19.984	1,3	4.329.264.298	0,3
Substituídas por liquidação nula (código 99)	4.136	0,3	829.332.135	0,1
Definitivamente (código 77)	1.840	0,1	116.296.630	0,0
Por substituição antes da emissão (código 73)	2	0,0	9.513.315	0,0
Soma	25.962	1,7	5.284.406.378	0,3
CERTIDÕES DE DÍVIDA EMITIDAS OU A EMITIR				
Emitidas (código 60)	392.815	25,3	595.736.435.352	37,4
Para emissão (código 87)	858	0,1	8.755.043.603	0,6
Soma	393.673	25,4	604.491.478.955	38,0
CERTIDÕES DE DÍVIDA ANULADAS				
Por substituição (código 58)	42.907	2,8	29.708.376.047	1,9
Por compensação (código 57)	40.743	2,6	19.711.997.909	1,2
Por nota de anulação (código 67)	30.694	2,0	48.034.192.625	3,0
Por substituição (código 63)	23.077	1,5	174.545.174.343	11,0
Anulação parcial (código 62)	7.894	0,5	44.425.420.940	2,8
Parcialmente pagas anuladas por substituição (código 68)	3.357	0,2	54.181.535.858	3,4
Pagamento a prestações indeferido ou interrompido anulado por substituição (código 69)	387	0,0	341.880.280	0,0
Soma	149.059	9,6	370.948.578.002	23,3
CERTIDÕES DE DÍVIDA PAGAS				
Pagas (código 65)	600.101	38,7	161.734.021.271	10,2
Pagamentos parciais (código 64)	95.513	6,2	194.540.520.689	12,2
Soma	695.614	44,9	356.274.541.960	22,4
PAGAMENTO A PRESTAÇÕES				
Pagamento a prestações findo (código 72)	32.482	2,1	12.228.303.995	0,8
Pedido deferido de pagamento a prestações (código 71)	1.132	0,1	1.985.460.895	0,1
Pedido de pagamento a prestações indeferido ou interrompido (código 61)	1.095	0,1	649.356.929	0,0
Pedido de pagamento a prestações indeferido ou interrompido (código 70)	451	0,0	1.422.220.778	0,1
Soma	35.160	2,3	16.285.342.597	1,0
Total	1.550.524	100,0	1.591.231.629.921	100,0

Da análise do Quadro II.8 retiraram-se as seguintes observações:

- ◆ Nas liquidações com código de situação de certidão de dívida paga (código de situação 65) e local de cobrança atribuído, 1.048 correspondem a situações de pagamentos efectuados antes da emissão da certidão de dívida (tendo mesmo em 711 casos ocorrido o pagamento dentro do prazo legal). Por atraso na recolha, a informação de pagamento só foi registada no sistema após a emissão da certidão de dívida. Ao receber a informação de pagamento, o código de situação de liquidação evoluiu para 65, ou seja “pagamento de certidão de dívida”, quando na realidade deveria ser “nota de cobrança paga dentro do prazo” (código de situação 90) ou “nota de cobrança paga fora do prazo” (código de situação 98). Dos pagamentos em causa, que se



distribuem ao longo dos anos, 343 foram efectuados em tesourarias de finanças e 705 nos CTT. Nos restantes 25 casos, em que o pagamento foi efectuado após a emissão da certidão de dívida (entre 3 e 145 dias depois), apenas foi possível apurar que em nove deles, está registado como tendo sido efectuado em área local diferente da do cadastro do contribuinte e noutro como tendo sido efectuado nos CTT.

Em sede de contraditório, a Direcção de Serviços de Cobrança da DGCI considera que:

“A constatação de 1048 casos de reconhecimento atrasado do pagamento em fase voluntária que conduziu à emissão indevida de certidões de dívida, apesar de nos conduzir a uma situação que deve ser corrigida, é irrelevante face aos milhões de pagamentos tratados atempadamente”.

Sobre esta questão, o Tribunal chama a atenção para as diferenças apuradas entre a data limite de pagamento das liquidações e a data de emissão das respectivas certidões de dívida, que constam do Quadro II.13 e do Quadro II.14.

Salienta também a necessidade que a DGCI teve de estabelecer um prazo adicional à data limite de pagamento (designado por “intervalo de segurança” que até 2003 foi de 45 dias) para evitar que a certidão de dívida seja emitida tendo o pagamento da liquidação já sido efectuado mas a informação sobre o mesmo não ter ainda sido recolhida no sistema. É neste contexto que “só” foram apurados os 1.048 casos referidos, devendo-se ainda ter presente que estes apenas se referem a notas de cobrança emitidas pelo próprio sistema.

- ◆ Idêntica situação se pode verificar com as 60 liquidações com código de situação 64 (pagamento parcial de certidão de dívida) e local de cobrança atribuído. Em 48 casos o pagamento parcial ocorreu antes da emissão da certidão de dívida e em todos os 60 casos a data de situação é posterior à data de pagamento registada (entre 4.279 e 58 dias). A hipótese de a certidão de dívida ter sido emitida por o pagamento não ter sido feito na totalidade, é contrariada pelo facto de existirem alguns pagamentos na totalidade e outros em que, apesar do código de pagamento parcial, o valor total se mantém em dívida.
- ◆ Quanto às 20 notas de cobrança com códigos de situação 58 (anulada por substituição), 57 (anulada por compensação), 63 (anulada por substituição) e 68 (parcialmente paga anulada por substituição), verifica-se que todas foram pagas antes da emissão da certidão de dívida (13 foram pagas dentro do prazo legal).

Perante a detecção destas situações de demora na recolha, analisou-se, para as notas de cobrança registadas como tendo sido pagas dentro do prazo (código de situação 90) ou pagas fora do prazo mas antes da emissão da certidão de dívida (código de situação 88), a quantidade de cobranças efectuadas pelas entidades habilitadas para tal (tesourarias de finanças e entidades colaboradoras na cobrança).

Das 7.548 mil notas de cobrança, mais de 4.622 mil (61,2%), foram recebidas em tesourarias de finanças, 2.044 mil (27,1%) nos CTT, 737 mil (9,8%) através da SIBS, sistema que apesar de só ter entrado em funcionamento em 1995, superou as instituições de crédito que apenas receberam 143 mil documentos (1,9%).

Foi ainda efectuada a comparação entre a média de dias existente entre o pagamento e a recolha da informação, pelas diversas entidades intervenientes na cobrança, que se apresenta no Quadro II.10.

Quadro II.10 – Média de dias entre o pagamento e a recolha da informação

Entidade	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Média
SIBS						2	2	4	4	6	3	3	2	3
CTT	161	182	126	124	105	121	80	21	7	7	6	5	4	71
TF	67	173	114	118	99	122	62	57	46	32	17	15	10	77
IC	117	181	118	121	106	117	114	12	9	7	5	4	4	99
Média	91	176	117	119	101	114	62	39	28	20	11	10	6	68

Através deste quadro é possível constatar que a SIBS é a entidade interveniente na cobrança que tem apresentado melhores resultados, com uma média de três dias entre a data do pagamento e a data do registo da informação no sistema, e as instituições de crédito as que apresentam piores resultados com uma média de 99 dias para efectuar a mesma operação.

Relativamente à informação constante do Quadro II.9, é de salientar que as mais antigas notas de cobrança na situação de emitidas correspondiam a 4.911 liquidações de correcção de IRC efectuadas pela fiscalização, no valor total de 33.964,2 mil contos, e permaneciam, à data de extracção da informação, sem pagamento e sem que se verificasse a emissão de certidão de dívida, por períodos que variavam entre os 402 e os 108 dias. Esta situação não é excepcional, pois o número de dias entre a emissão do documento e a data limite de pagamento varia de forma significativa, não apenas para as liquidações efectuadas pela fiscalização mas também para as resultantes do pagamento de retenções na fonte com meio de pagamento irregular ou para liquidação autónoma de juros.

2.6.2.2 – Certidões de dívida

No respeitante à caracterização das certidões de dívida, o tratamento e análise da respectiva informação permitiu concluir que a primeira emissão foi constituída por 6.896 certidões de dívida originadas pelo não pagamento de notas de cobrança de IRS referentes ao exercício de 1989, estando todas elas já registadas no sistema como anuladas em execução fiscal. A emissão mais recente, ocorreu no próprio dia de extracção da informação e refere-se à emissão de 551 certidões de dívida, quase todas (546) respeitantes a liquidações resultantes de acções da Fiscalização. No total, foram emitidas, entre 24 de Fevereiro de 1991 e 11 de Outubro de 2002, 1.435.934 certidões de dívida.

Atendendo ao período de incidência do presente Parecer, foram excluídas daquele total as certidões de dívida resultantes do não pagamento de documentos de cobrança emitidos após 31 de Dezembro de 2001 e aquelas que surgiriam na sequência de liquidações com valor negativo, obtendo-se uma população de 1.413.997 certidões de dívida, com o valor total liquidado de 1.318 milhões de contos e o valor em dívida de 684 milhões de contos.

O Quadro II.11 apresenta a distribuição das 1.414 mil certidões de dívida obtidas conforme o tipo de liquidação que lhes deu origem. O Quadro II.12 apresenta uma comparação, por anos de exercício, entre a quantia exequenda total e a que permanecia ainda em dívida na data de extracção da informação. Destaca-se o facto do sistema registar a existência de cerca de 181 milhões de contos de dívidas de exercícios anteriores a 1993 que podem ter já prescrito.



Quadro II.11 – Certidões de dívida por origem

(Valores em escudos)

Designação		Quantidade	Imposto	Juros compensatórios	Juros de mora	Total
IRS	Modelo 1	470.671	42.800.537.956	3.557.061.115	0	46.357.599.071
	Modelo 2	683.757	273.129.025.920	40.590.616.553	0	313.719.642.473
	Retenções na fonte com pagamento irregular	4.823	1.956.672.682	39.810.451	173.635.736	2.170.118.869
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização	33.662	85.865.944.457	22.658.243.476	23.845.060.491	132.369.248.424
	Total	1.192.913	403.752.181.015	66.845.731.595	24.018.696.227	494.616.608.837
IRC	Modelo 22 (tipo 2)	66.917	111.317.738.939	6.309.894.373	3.568.638.403	121.196.271.715
	Declaração de correcção pela Fiscalização (tipo 8)	53.588	656.973.782.798	0	289.208.155	657.262.990.953
	Retenções na fonte com pagamento irregular	343	16.264.325	630.772	2.937.725	19.832.822
	Retenções na fonte apuradas pela Fiscalização	1.949	23.596.487.795	7.748.733.378	5.591.220.840	36.936.442.013
	Total	122.797	791.904.273.857	14.059.258.523	9.452.005.123	815.415.537.503
Liquidação autónoma de juros		98.287	0	7.690.469.748	470.486.251	8.160.955.999
Total		1.413.997	1.195.656.454.872	88.595.459.866	33.941.187.601	1.318.193.102.339

Quadro II.12 – Quantia exequenda por ano de exercício

(Valores em escudos)

Ano de exercício	Valor liquidado	Valor em dívida
1989	57.601.667.068	16.961.128.646
1990	96.513.171.222	35.349.488.906
1991	124.398.691.321	53.433.836.832
1992	158.894.479.181	75.233.032.432
1993	154.066.908.445	76.676.488.328
1994	142.225.556.204	78.583.172.214
1995	141.842.267.319	86.122.316.860
1996	140.211.997.215	91.760.130.651
1997	114.213.143.718	76.723.699.318
1998	69.075.654.930	41.133.081.736
1999	73.891.989.677	31.498.065.686
2000	43.494.278.312	20.789.483.908
2001	1.763.297.727	514.346.271
Total	1.318.193.102.339	684.778.271.788

Nos termos do n.º 1 do artigo 88.º do CPPT, “Findo o prazo de pagamento voluntário estabelecido nas leis tributárias, será extraída pelos serviços competentes certidão de dívida com base nos elementos que tiverem ao seu dispor”. O serviço administrador de IR aguarda, na maioria dos casos, um determinado intervalo antes de proceder à emissão da certidão de dívida, para evitar que esta seja emitida tendo o pagamento já sido efectuado, mas a respectiva informação não tenha ainda sido

recolhida no sistema. Foi indicado que esse intervalo é actualmente de 45 dias, estando prevista a sua redução para 30 dias no decorrer de 2003.

Os elementos obtidos pelo tratamento da informação do SCIR sobre a diferença entre a data limite de pagamento e a data de emissão da certidão de dívida constam dos quadros seguintes.

Quadro II.13 – Diferença entre a data limite de pagamento e a data de emissão de certidão de dívida

(Em dias)

Ano (a)	Quantidade	Média	Máxima	Mínima
1990	57.743	704	1.513	68
1991	68.345	476	1.296	62
1992	87.720	246	629	31
1993	56.950	112	463	-40
1994	73.307	93	127	-20
1995	113.940	177	596	-20
1996	182.337	118	1.800	-18
1997	169.893	110	1.632	-28
1998	138.535	95	1.298	-34
1999	153.936	80	911	-42
2000	146.267	59	577	-18
2001	152.116	60	421	-8
2002	12.908	121	267	-120
Total	1.413.997	151	1.800	-120

(a) Ano da data limite de pagamento

Quadro II.14 – Intervalo entre data limite de pagamento e data de emissão da certidão de dívida

Emissão certidão dívida/data limite de pagamento	Quantidade	%
Anterior	241	0,02
Entre 0 e 30 dias	17.600	1,24
Entre 30 e 60 dias	199.633	14,12
Entre 60 e 90 dias	315.102	22,28
Entre 90 e 120 dias	414.721	29,33
Entre 120 e 150 dias	178.193	12,60
Entre 150 e 180 dias	49.510	3,50
Superior	238.997	16,90
Total	1.413.997	100,00

Até 28 de Fevereiro de 2002, as certidões de dívida eram emitidas na sequência de uma rotina, efectuada na DSCIR, que detectava as liquidações sem pagamento associado ou com pedido de



pagamento em prestações nos termos do Decreto-Lei n.º 492/88, de 30 de Dezembro, após a data limite de pagamento das notas de cobrança emitidas ou de nota de regularização de cheques sem provisão. A partir daquela data, a informação necessária para o efeito, decorridos 30 dias úteis após o termo do respectivo prazo de pagamento voluntário, passou a ser disponibilizada à Direcção de Serviços da Justiça Tributária (DSJT), tendo esta entidade passado a assumir a emissão das certidões de dívida.

Extraídas as certidões de dívida, estas devem ser enviadas para os serviços locais da administração fiscal da área de residência do devedor, encontrando-se, para esse efeito, o respectivo código inscrito no título executivo. Após a inerente tramitação, os serviços locais procedem à instauração dos respectivos processos de execução fiscal para efeitos de cobrança, que deve incorporar não só a dívida exequenda como também os respectivos acréscimos legais, nomeadamente os juros de mora e as custas processuais.

2.6.3 – Análise específica da informação seleccionada

2.6.3.1 – Selecção das amostras

Com o objectivo de determinar a aderência da informação relativa às certidões de dívida constante do Sistema Central de IR com a registada nos serviços locais seleccionados, foram constituídas quatro amostras, extraídas do universo das liquidações prévias de IR com certidão de dívida emitida até 2001, obtidas através da seguinte estratificação: certidões de dívida emitidas, certidões de dívida pagas (total ou parcialmente), certidões de dívida anuladas (total ou parcialmente) e certidões de dívida com pagamento em prestações.

Para permitir validar a informação existente no sistema central foi efectuado o seu cruzamento com a informação existente na aplicação informática de âmbito e afectação local designada por PEF, utilizada para o registo dos processos de execução fiscal, mas que permite também o registo dos processos de reclamação, impugnação, oposição e contra-ordenação. Para esse efeito, foram solicitadas à Direcção de Serviços de Justiça Tributária (DSJT) as bases de dados de cada um dos cinco serviços de finanças seleccionados.

Para analisar a situação das certidões de dívida seleccionadas, foram consultados os respectivos processos de execução fiscal e solicitados esclarecimentos aos dirigentes e técnicos dos serviços de finanças visitados ou efectuadas diligências adicionais, quando necessário, nomeadamente, através da consulta do cadastro dos contribuintes.

Para efectuar a comparação entre a informação central e a local, consideraram-se os dados registados com os códigos de situação constantes da Tabela II.1, dos quais se excluíram as certidões de dívida emitidas após 31 de Dezembro de 2001 e as relativas aos serviços de finanças que não foram objecto da acção, definindo um universo de 51.641 certidões de dívida com um valor global de emissão de cerca de 83,8 milhões de contos e um valor global em dívida de cerca de 40,6 milhões de contos, a partir do qual foi extraída a amostra das certidões de dívida a analisar, correspondente a 3.456 certidões de dívida, com um valor global de emissão de cerca de 72,5 milhões de contos e um valor global em dívida de cerca de 33,8 milhões de contos.

Tabela II.1 – Amostras constituídas por conjunto de códigos de situação

Amostras constituídas	Código de situação no SCIR	Código de situação de relaxe no SCIR
CD emitidas	60 – CD emitida	0 – Emissão de certidão de relaxe
CD pagas (total ou parcialmente)	64 – CD paga parcialmente	8 – Pagamento parcial em execução fiscal
	65 – CD paga	9 – Pagamento total em execução fiscal
	72 – Pagamento em prestações findo	4 – Com pedido de pagamento em prestações findo
CD anuladas (total ou parcialmente)	57 – CD anulada por compensação (por D.O. tipo 5 ou 6)	7 – Anulação total de certidão de relaxe
	58 – CD anulada por substituição (diferente de D.O. tipo 5 ou 6, sem pagamentos indevidos)	7 – Anulação total de certidão de relaxe
	62 – CD anulada parcialmente por compensação e/ou nota de anulação	6 – Anulação parcial de certidão de relaxe
	63 – CD anulada por substituição (pode ter pagamentos indevidos de guias mod.81)	7 – Anulação total de certidão de relaxe
	67 – CD anulada por nota de anulação	7 – Anulação total de certidão de relaxe
	68 – CD parcialmente paga anulada por substituição (com pagamentos indevidos de guias mod. 81 ou 82)	7 – Anulação total de certidão de relaxe
	69 – Pagamento em prestações indeferido ou interrompido anulado por substituição (pode ter pagamentos indevidos de guias mod. 81)	7 – Anulação total de certidão de relaxe
CD com pagamento em prestações (a)	61 – Pagamento em prestações indeferido ou interrompido	3 – Com pedido de pagamento em prestações indeferido
		5 – Com pedido de pagamento em prestações interrompido
	70 – Pedido do pagamento em prestações	1 – Com pedido de pagamento em prestações
	71 – Pedido deferido do pagamento em prestações	2 – Com pedido de pagamento em prestações deferido

(a) Em que o plano de pagamento a prestações não se encontra nem totalmente pago nem totalmente anulado.

A utilização da informação existente nos serviços locais como meio de avaliação da qualidade da informação no sistema central foi condicionada pelas seguintes limitações:

- ◆ Significativa frequência de casos em que não se dispõem de informação devidamente coligida e arquivada, foi necessário recorrer à consulta de elementos alternativos aos constantes dos processos para determinar a situação real da dívida.
- ◆ Desconhecimento, a nível local, sobre a evolução de processos, nomeadamente, enviados para as direcções de finanças e para os tribunais, com prejuízo na determinação da aderência face à informação central.
- ◆ Os erros de digitação na recolha do número de liquidação, de certidão de dívida ou de identificação fiscal dificultaram a comparação dos dados das aplicações central e local, originando registos em falta (processos) quando na realidade estes existiam.
- ◆ Falta de coordenação efectiva entre serviços centrais, regionais e locais, dificultando o acompanhamento permanente e tempestivo das dívidas fiscais de IR devido à falta de uniformização detectada nos procedimentos relativos aos processos de execução fiscal.



Um facto demonstrativo da falta de aderência entre a informação registada no sistema central de IR e a constante das bases de dados dos serviços locais consubstanciou-se na não detecção de registo de processo de execução fiscal no PEF relativo a 342 certidões de dívida, discriminadas na tabela seguinte, pela situação com que se encontram registadas no SCIR.

Quadro II.15 – Distribuição dos processos em falta pela situação no SCIR

Situação no SCIR	SF Porto - 4	SF Maia - 1	SF Sintra - 2	SF Palmela - 1	SF Lisboa - 4	Total
CD anulada por compensação		3				3
CD anulada por substituição (sem pagamentos indevidos)		6	3	5	3	17
CD emitida	16	58	3	9	37	123
Pagamento em prestações indeferido ou interrompido		5		4		9
CD anulada parcialmente por compensação e/ou nota de anulação		3		1	3	7
CD anulada por substituição (pode ter pagamentos indevidos)		15	1	2	2	20
CD paga parcialmente	3	38	2	3	3	49
CD paga	6	18	7	8	4	43
CD anulada por nota de anulação		1	1	1	1	4
CD parcialmente paga anulada por substituição	1	1	1		2	5
Pedido do pagamento em prestações		2		1		3
Pedido deferido do pagamento em prestações	1	10	1	1	3	16
Pagamento em prestações findo	1	17	9	9	7	43
Total	28	177	28	44	65	342

Importa, no entanto, referir que para as situações em que se verificou o não cruzamento da informação dos dois sistemas, devido a erros na recolha do número de liquidação na instauração no PEF, os respectivos processos de execução fiscal foram apreciados e integrados na parte do presente documento relativa ao código de situação em que se encontrava a liquidação.

As verificações efectuadas neste âmbito permitiram identificar um conjunto de causas que impediram a aderência entre os dois sistemas, ou seja, a associação da liquidação existente no sistema com a instauração de um processo ao nível local:

- ◆ Em primeiro lugar, parte da falta de aderência da informação foi causada pelo desfasamento temporal na extracção da informação dos dois sistemas. Algumas das liquidações com código de situação 60 (“Certidão de dívida emitida”) que não foram inicialmente localizadas no PEF, foram-no mais tarde no decurso das visitas aos serviços de finanças. Verificou-se que os processos relativos a essas certidões de dívida foram instaurados após a data em que foi feita a extracção da informação das bases de dados locais para efeito da acção. As visitas realizadas aos serviços de finanças permitiram confirmar a instauração dos processos no último trimestre de 2002 ou no início de 2003.
- ◆ Outro motivo identificado respeita ao procedimento utilizado nos serviços de finanças para as dívidas com pagamento a prestações ao abrigo do Decreto-Lei n.º 492/88, de 30 de Dezembro

(pedido de pagamento em prestações efectuado após o decurso do período de pagamento voluntário e antes da instauração do processo de execução fiscal).

O pagamento a prestações efectuado ao abrigo desse diploma é requerido após o decurso do período de pagamento voluntário e antes da instauração do processo de execução fiscal. À semelhança do que sucede com o pagamento a prestações previsto no CPPT, quando o contribuinte requer o pagamento em prestações deve, também, prestar garantia. Todavia, nesta modalidade de pagamento a prestações, o processo só é instaurado se o pedido tiver sido indeferido ou se tiver sido deferido, mas o contribuinte não pagar alguma prestação.

Verificou-se que, quando eram requeridos pagamentos em prestações ao abrigo do referido decreto-lei, os serviços de finanças que foram objecto da presente acção não adoptavam um procedimento uniforme. Num serviço de finanças os processos de execução fiscal eram instaurados logo que as certidões de dívida eram recebidas, enquanto que noutro serviço de finanças a certidão de dívida era recebida, mas o processo não era logo instaurado, ficava a aguardar a decisão do pedido de pagamento em prestações, e o processo só era instaurado no caso de o pedido ter sido indeferido.

- ◆ Noutros casos analisados, atendendo à proximidade entre a data de emissão da certidão de dívida e a data de anulação da liquidação que a originou, é de admitir que não houve instauração de processo de execução fiscal por motivo de anulação da liquidação antes da remessa das certidões de dívida ao serviço de finanças em causa. Através de consultas realizadas ao SCIR, verificou-se, inclusivamente, que para um conjunto de liquidações da amostra, quando os processos de execução fiscal foram instaurados, já a certidão de dívida estava registada como anulada no sistema central.
- ◆ Finalmente, a remessa de certidões de dívida dos serviços de finanças que as receberam inicialmente (registados como os de cadastro na base de dados), quando efectivamente estas já não eram da sua competência territorial, para os serviços de finanças competentes (os da residência ou domicílio do contribuinte), causou a não localização da certidão de dívida na base de dados local do serviço constante da certidão.

2.6.3.2 – Certidões de dívida emitidas

Para determinar a aderência entre a informação relativa às liquidações prévias de IR com certidão de dívida na fase de emissão no SCIR e a informação das mesmas nos PEF dos cinco serviços de finanças seleccionados, foi efectuada a comparação entre os dados registados central e localmente para aquelas certidões, tendo-se apurado um conjunto de divergências. Essas divergências são consequência de certidões de dívida registadas em fases distintas nos dois sistemas ou de certidões para as quais não foi localizado o correspondente processo no PEF (este tipo de divergência foi objecto de análise em 2.6.3.1).

A amostra de liquidações prévias de IR com código de situação de emitida consta do Quadro II.16. Das 1.366 certidões de dívida seleccionadas na amostra foi possível obter correspondência com o registo no PEF em 1.243 casos. Destes foi, desde logo, identificado um conjunto de situações para as quais se considerou “não contraditória” a informação existente nos dois sistemas, porque as diligências efectuadas no serviço de finanças não se traduziram em alterações do código de situação no SCIR. São, para além da “Instauração” ou “Citação”, os casos de suspensão dos processos de execução fiscal por ter sido apresentada impugnação, reclamação ou oposição, de diligências para penhoras, vendas ou reversão dos sócios, de declaração em falhas (cujas dívidas se mantêm activas no sistema central até ao seu pagamento, anulação ou prescrição).



Quadro II.16 – Peso da amostra de "CD emitidas" no total da população

(Valores em escudos)

SF	População total		Amostra		%
	N.º Registos	Valor Liquidado	N.º Registos	Valor Liquidado	Valor Liq.
Porto - 4	1.880	4.872.081.281	242	4.301.087.658	88,2
Maia – 1	4.455	4.452.943.125	305	5.467.184.864	73,4
Sintra - 2	5.956	4.854.284.415	270	3.478.202.618	71,6
Palmela	2.735	3.391.286.746	230	2.699.404.735	79,6
Lisboa - 4	4.016	11.876.082.472	319	10.573.819.198	89,0
Total	19.042	29.446.678.039	1.366	26.519.699.081	90,0
Total nacional	374.580	553.191.492.613	1.366	26.519.699.081	4,9

No que respeita à permanência prolongada das certidões de dívida na situação de emissão, a análise da informação nos serviços de finanças seleccionados permitiu identificar um conjunto de problemas relacionados com a citação dos devedores:

- ◆ Processos instaurados, mas nos quais não se realizou a citação por motivo imputável ao serviço local, não existindo qualquer peça que indique que o devedor foi citado ou que se tentou a sua citação.
- ◆ A citação foi tentada, mas não se concretizou, por o devedor não ter sido encontrado, tendo as diligências efectuadas posteriormente sido demoradas ou insuficientes. Aquando da fase de citação, o serviço local é confrontado com problemas na identificação da morada do devedor, com a inexistência de bens penhoráveis na sua área de competência territorial ou com a existência de empresas em falência ou encerradas.
- ◆ A citação foi concretizada, mas não se realizaram mais diligências, encontrando-se o processo na mesma fase, não constando nele qualquer peça que indique que tenha havido outras diligências.

Noutros casos verificou-se haver citação do devedor e diligências adicionais, mas que não resultaram em ressarcimento (total ou parcial) da dívida:

- ◆ Diligências para a realização de penhoras, com mandados de penhora que não são cumpridos por não terem sido encontrados bens penhoráveis do executado, auto de diligências em que não foram encontrados bens penhoráveis na área do serviço de finanças ou auto de penhora com marcação da venda dos bens penhorados.
- ◆ Diligências para a reversão contra os sócios, no caso das empresas em que não existe património, registando-se dificuldades em localizar os responsáveis subsidiários para efectuar a reversão.
- ◆ Processos suspensos por oposição, reclamação ou impugnação judicial, com garantia prestada, mas cuja decisão ainda não ocorreu.
- ◆ Processos suspensos por accionamento de processos especiais de recuperação de empresa.

- ◆ Processos relativamente aos quais o contribuinte aderiu ao sistema de regularização de dívidas fiscais previsto no Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, mas que, no entanto, ainda não realizou qualquer pagamento ou se encontra em situação de incumprimento prolongado.

Verificou-se que em grande parte dos processos que permaneciam na situação de diligências para penhora, de marcação de vendas ou de reversão contra os sócios, as liquidações resultavam de correcções à matéria tributável e detecção de impostos em falta na sequência de acções da Inspeção Tributária. Estes processos, por, em muitos casos, estarem pendentes com processos de reclamação graciosa, impugnação judicial ou oposição, ou por respeitarem a empresas devedoras já desprovidas de património ou com problemas de tesouraria, são de difícil cobrança. Existem mesmo situações em que se tenta executar fiscalmente entidades que já não existem ou que não têm responsáveis subsidiários.

Nos casos em que o sistema central não reflectia a situação real da certidão de dívida (por desactualização), foi possível apurar que a sua ocorrência resultava de dificuldades em recolher a informação referente a alguns pagamentos. Esta situação estava geralmente relacionada com a aplicação dos regimes excepcionais de regularização de dívidas fiscais e era agravada no caso dos pagamentos resultantes de situações de auto-denúncia. A amostra permitiu identificar as seguintes situações:

- ◆ Pagamentos efectuados ao abrigo dos Decretos-Lei n.º 225/94 e n.º 124/96, que não se encontravam reflectidos na base de dados central porque as guias de pagamento ainda não tinham sido recolhidas ou, no caso de declaração espontânea, não havendo uma identificação completa da liquidação no documento de cobrança, não tinha sido possível imputar o pagamento à liquidação ou mesmo ao ano de exercício a que respeitava.

Sobre este assunto, entendeu a Direcção de Serviços de Justiça Tributária da DGCI pronunciar-se nos seguintes termos:

“Quanto aos problemas existentes, principalmente na validação dos pagamentos do DL 124/96 de 10/8 na base de dados central, são problemas que carecem de soluções pragmáticas tanto da parte da DSJT como da DS Cobrança que ainda não foram totalmente encontradas embora estejam a ser estudadas e aplicadas algumas alternativas que têm vindo a diminuir o número efectivo de anomalias deste género, sendo de referir que desde Janeiro de 2002 já foram corrigidos cerca de 60.000 erros que afectavam inúmeros contribuintes.”

- ◆ Pagamentos em prestações ao abrigo dos artigos 196.º a 199.º do CPPT, que não se encontravam reflectidos na base de dados central.

Muitas vezes, as guias utilizadas para efectuar os pagamentos a prestações ou de dívidas em execução fiscal, são preenchidas de forma incompleta, ou mesmo erradamente, não incluindo todos os elementos necessários para a validação, reconciliação e imputação dos pagamentos às respectivas liquidações, permanecendo, como estando em dívida, situações completamente resolvidas.

Adicionalmente importa referir que a amostra permitiu identificar dificuldades do sistema central em imputar os pagamentos por conta e de autoliquidação de IRC quando efectuados no exercício económico diferente daquele em que são exigidos, originando emissão indevida de certidão de dívida.



Para além dos motivos referidos, constatou-se que outros processos declarados extintos no PEF, mas cujas respectivas certidões de dívida se mantinham activas no SCIR, respeitavam a situações de extinção por anulação.

As consultas realizadas à base de dados do IR no decurso do mês de Fevereiro de 2003 evidenciaram evolução na situação de algumas certidões de dívida, quer por anulação, quer por pagamento.

2.6.3.3 – Certidões de dívida anuladas

Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 176.º do CPPT, a anulação da dívida é um dos motivos que pode originar a extinção do processo de execução fiscal.

A amostra de liquidações prévias de IR com código de situação de anulação (total ou parcial) consta do Quadro II.17. Refira-se que o valor que permanece em dívida resulta da existência de anulações parciais, e, por outro lado, esse valor é também influenciado por alguns registos que apresentam valor negativo.

Quadro II.17 – Peso da amostra de "CD anuladas" no total da população

(Valores em escudos)

SF	População total			Amostra			% Valor Liq.	% Valor Div.
	N.º Registos	Valor Liquidado	Valor em Dívida	N.º Registos	Valor Liquidado	Valor em Dívida		
Porto – 4	506	13.029.067.320	577.398.757	31	12.542.766.717	394.929.649	96,3	68,4
Maia – 1	1.189	2.495.312.003	690.716.367	199	2.275.657.581	683.259.078	91,2	98,9
Sintra – 2	1.562	2.475.588.336	255.400.703	184	2.243.703.651	249.538.635	90,6	97,7
Palmela	631	2.380.454.773	6.149.428	134	2.321.936.502	4.979.704	97,5	81,0
Lisboa – 4	1.198	10.495.576.493	168.042.366	203	10.265.037.912	162.417.156	97,8	96,7
Total	5.086	30.875.998.925	1.697.707.621	751	29.649.102.363	1.495.124.222	96,0	88,1
Total nacional	126.529	309.878.882.585	21.574.307.274	751	29.649.102.363	1.495.124.222	9,6	6,9

a) Certidões de dívida anuladas por compensação

Esta situação corresponde à anulação de liquidação, na sequência de correcção favorável ao sujeito passivo, associada à emissão de nova liquidação de valor inferior e de um documento designado por “Ordem de Compensação” a remeter ao serviço de finanças competente, para este proceder à redução do valor em dívida.

Das 124 certidões de dívida anuladas por compensação incluídas na amostra, 104 encontravam-se efectivamente abatidas no sistema local. A análise das causas que determinaram as 20 divergências evidenciou que, basicamente, elas resultaram de falta de actualização dos registos no PEF. Através dos elementos constantes do processo de execução fiscal foi possível verificar que as dívidas se encontravam extintas.

Nos restantes casos, pese embora a aderência da situação da dívida nos dois sistemas, o registo no sistema de IR revela-se desadequado porque a atribuição do código de situação de liquidação de “anulado” ou “pago” pode não reflectir a situação real de extinção da dívida. Algumas das certidões de

dívida constantes da amostra foram registadas como “anuladas”, quando na realidade uma parte foi paga e outra anulada, porque, no caso de existir anulação e pagamento para a mesma liquidação, no SCIR o que fica registado como motivo de extinção é a situação da última ocorrência.

Foram assim identificadas certidões de dívida cujos pagamentos foram realizados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96, com benefício de redução dos juros compensatórios. No caso do pagamento se realizar na totalidade nos três primeiros meses após o deferimento do pedido de adesão, o benefício corresponde a 80% dos juros compensatórios. No sistema central o benefício foi registado como uma anulação do valor em dívida, tendo a dívida não abrangida pelo benefício sido paga. Porém, a situação que o sistema registou foi “anulação total em execução fiscal”. Para outros casos, a dívida foi extinta quase na totalidade através de pagamento, tendo o sistema atribuído, pelos mesmos motivos, código de situação de liquidação de “anulado”. Este procedimento de registo afecta a qualidade da informação.

b) Certidões de dívida anuladas por substituição

Esta situação corresponde à anulação de liquidação, na sequência da apresentação pelo contribuinte de declaração de substituição, associada à emissão de um documento designado por “Ordem de Anulação” e remetido para o serviço de finanças competente proceder à anulação da respectiva certidão de dívida.

A informação relativa à amostra de certidões de dívidas anuladas por substituição constante do SCIR está, basicamente, em conformidade com a informação registada na aplicação local dos serviços de finanças. Para as dívidas em que não houve aderência da situação da dívida nos dois sistemas, verificou-se que o motivo era a falta de actualização dos registos no PEF.

c) Certidões de dívida anuladas parcialmente por compensação ou nota de anulação

Esta situação corresponde à anulação de liquidação, na sequência de correcção favorável ao sujeito passivo, associada à emissão de nova liquidação de valor inferior e de um documento designado por “Ordem de Compensação” ou por “Ordem de Anulação” a remeter ao serviço de finanças competente, para este proceder à anulação parcial da respectiva certidão de dívida (reduzindo o valor em dívida).

Em função da amostra de certidões de dívida, apurou-se que, para os casos em que há divergência entre a situação da dívida nas bases de dados central e local, esta é causada por dificuldades de natureza operativa na transmissão de informação aos serviços locais sobre a decisão de processos de reclamação e impugnação, o que origina a desactualização da informação registada no PEF.

Outra causa para a não aderência respeita à existência de dívidas com regularização ao abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, em que a anulação dos juros compensatórios resultantes de benefício do diploma é o único movimento registado no sistema central, através da emissão de “Ordem de Anulação”, permanecendo a dívida como exigível naquele sistema por falta de recolha ou por rejeição dos pagamentos efectuados e recolhidos na respectiva aplicação informática.

Para as situações de pagamento em resultado de auto-denúncia, o facto dos juros compensatórios apurados no serviço de finanças serem inferiores ao constante da certidão de dívida (emitida em data posterior), origina que a dívida se mantenha activa na base de dados central, pela diferença entre juros compensatórios liquidados e pagos, quando já está abatida no PEF.

Para duas certidões de dívida, os contribuintes efectuaram dação em pagamento de dois prédios urbanos, tendo sido processada centralmente a anulação dos juros de mora, mas permanecendo em



dívida o valor total do imposto. Refira-se que enquanto a dação em pagamento, que consiste na entrega de bens do devedor ao Estado para pagamento de uma dívida fiscal, não se traduzir num fluxo financeiro, o sistema central mantém a dívida como exigível.

A dação em pagamento pode ser efectuada antes ou depois da instauração do processo de execução fiscal. Quando é efectuada antes da instauração do processo de execução fiscal só é admitida “no âmbito de processo conducente à celebração de acordo de recuperação de créditos do Estado” (cfr. artigo 87.º do CPPT). Depois de o processo de execução fiscal ter sido instaurado e dentro do prazo de oposição, nos termos do artigo 201.º do CPPT, “o executado ou terceiro podem requerer a extinção da dívida exequenda e acrescido, com a dação em pagamento de bens móveis ou imóveis”. Apresentado o requerimento, o órgão da execução fiscal no prazo de 10 dias, deverá instruir o processo e enviá-lo ao dirigente máximo do serviço.

No exercício do contraditório entendeu a DGCI referir, sobre esta situação, que *“o facto de as dívidas a nível central se encontrarem ainda na fase de não regularizadas, apesar da sua extinção com a dação efectuada, deve-se à inexistência do circuito para esse efeito, dado o projecto de implementação envolver não só a Direcção de Serviços de Cobrança mas também entidades externas à DGCI (Direcção Geral do Património e Direcção Geral do Tesouro), não ter ainda sido posto em prática certamente pela dificuldade de articulação dos vários circuitos que o problema enfrenta associado aos vários intervenientes.”*

d) Certidões de dívida anuladas por substituição (podem ter pagamentos indevidos)

Esta situação corresponde à anulação de liquidação, na sequência da emissão pela administração tributária de declaração oficiosa que implique a anulação da certidão de dívida.

Verificou-se que, devido à existência de documento de correcção ou de declaração oficiosa, as 246 certidões de dívida constantes da amostra foram anuladas, pelo que a existência de 18 certidões cujos processos que não se encontravam na fase de “abatidos” é resultante da falta de actualização do PEF, reflectindo o sistema central a situação de facto das dívidas.

e) Certidões de dívida anuladas por nota de anulação

A dívida (consubstanciada na certidão de dívida) pode ser anulada na sequência do deferimento de uma reclamação graciosa, impugnação ou oposição. Esta situação ocorre, em regra, quando na sequência do deferimento de um dos processos atrás referidos, a certidão de dívida é anulada na totalidade.

Os nove casos seleccionados corresponderam a processos de execução fiscal que não foram inicialmente localizados no PEF porque os serviços de finanças para onde foram enviadas as certidões de dívida não dispunham de competência territorial. A única certidão de dívida da amostra com situação da dívida divergente nos dois sistemas diz respeito a falta de actualização do PEF.

f) Certidões de dívida parcialmente pagas anuladas por substituição

Os casos identificados com este código de situação respeitam a certidões de dívida que são anuladas por documento de correcção quando já se tinham efectuado pagamentos. Esta situação origina a anulação da liquidação e dos pagamentos, através de reembolso ou aplicação noutras dívidas.

Num dos casos a liquidação foi objecto de anulação, por documento de correcção, tendo sido, na mesma data, emitida nova liquidação com valor em dívida inferior à liquidação anulada. Como para a

liquidação que foi anulada foram realizados pagamentos, estes tiveram de ser anulados. Porém, a nova liquidação mantém-se em dívida.

2.6.3.4 – Certidões de dívida pagas

Nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 176.º do CPPT, o pagamento da quantia exequenda e do acrescido origina a extinção do processo de execução fiscal.

A amostra de liquidações prévias de IR com código de situação de pagamento (total ou parcial) consta do Quadro II.18. Refira-se que o valor que permanece em dívida resulta da existência de pagamentos parciais, e, por outro lado, esse valor é também influenciado por alguns registos que apresentam valor negativo.

Quadro II.18 – Peso da amostra de "CD pagas" no total da população

(Valores em escudos)

SF	População total			Amostra			% Valor Liq.	% Valor Div
	N.º Registos	Valor Liquidado	Valor em Dívida	N.º Registos	Valor Liquidado	Valor em Dívida		
Porto – 4	2.670	5.565.880.471	569.033.015	207	5.265.871.681	516.903.215	94,6	90,8
Maia – 1	5.276	4.180.944.792	2.085.195.224	255	3.304.773.259	1.936.068.442	79,0	92,9
Sintra – 2	10.210	3.828.644.380	932.405.855	270	2.393.807.736	698.281.067	62,5	74,9
Palmela	4.370	1.886.203.354	438.082.685	215	1.339.586.319	346.755.496	71,0	79,2
Lisboa – 4	4.860	4.791.548.321	2.395.065.039	265	3.833.045.151	2.237.821.845	80,0	93,4
Total	27.386	20.253.221.318	6.419.781.818	1.212	16.137.084.146	5.735.830.065	79,7	89,4
Total nacional	716.780	344.046.962.200	96.217.079.884	1.212	16.137.084.146	5.735.830.065	4,7	6,0

a) Certidões de dívida pagas parcialmente

A verificação das certidões de dívida com pagamentos parcelares no sistema central permitiu identificar problemas semelhantes aos referidos para as situações atrás analisadas, ou seja, falta de actualização do PEF e dificuldades na recolha de documentos de anulação e de pagamento na base de dados central.

A consulta dos processos de execução fiscal permitiu constatar que existem dívidas que estão integralmente ressarcidas, mas que, no PEF, ainda se encontram na fase de instauração por falta de actualização.

No que respeita à falta de actualização do PEF, são de destacar ainda as seguintes situações:

- ◆ Pagamento de parte da dívida ao abrigo do artigo 343.º do CPT, com último pagamento efectuado em 31 de Maio de 2000. Em 23 de Outubro de 2002 foi decidido penhorar um terço do vencimento do contribuinte. No SCIR não se registam mais pagamentos para esta dívida. No PEF este processo encontra-se ainda na fase de “Citação – Pagamentos por conta”.
- ◆ Processo resolvido por pagamento ao abrigo do Decreto-Lei n.º 124/96 e por aplicação de cheques de reembolso. No PEF este processo encontra-se ainda na fase de “Instauração – Carta precatória”.



As dificuldades associadas à recolha dos documentos de anulação originam a permanência das liquidações com pagamentos parcelares, quando já estão abatidas no PEF, porque o valor relativo aos juros compensatórios resultantes do benefício dos diplomas de recuperação excepcional de dívidas (Decreto-Lei n.º 225/94 e Decreto-Lei n.º 124/96) não é anulado no sistema central. Em alguns casos foi emitida, quer a “Nota relativa a certidão de relaxe anulada em processo de execução fiscal”, quer o “Documento Interno de Anulação”, contudo permanece por anular o valor dos juros compensatórios resultantes do benefício.

Para além desta situação que explica a maioria das divergências identificadas, apuraram-se outras causas, a saber:

- ◆ Um contribuinte efectuou pagamento por conta nos CTT mas este foi tratado como autoliquidação de 1998 e não como respeitante ao exercício de 1997.
- ◆ Duas liquidações pagas em processo de reversão, que não contempla o pagamento de juros compensatórios, mantendo-se estes em dívida no SCIR.
- ◆ Duas liquidações pagas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 225/94, relativas aos anos de exercício de 1989 e de 1990. Como a dívida liquidada no sistema central comporta também os valores relativos a juros de mora, que não foram pagos por não serem exigidos ao abrigo daquele diploma, estes permanecem em dívida.
- ◆ Liquidações cujos pagamentos incluem juros de mora liquidados nos serviços de finanças, que permanecem em dívida com sinal negativo no SCIR.
- ◆ Certidão de dívida integralmente paga ao abrigo do Decreto-Lei n.º 225/94, em que não há valor em dívida no sistema central, mas a liquidação mantém-se como paga parcialmente no PEF.

O confronto dos documentos de pagamento constantes dos processos executivos com os registos no SCIR revelaram que nem sempre se verifica a correcta classificação dos juros pagos. Ou seja, são registados, por diversas vezes, como juros de mora quando, de facto, são juros compensatórios.

Verificou-se também que uma das certidões de dívida analisadas foi integralmente paga ao abrigo do Decreto-Lei n.º 225/94, com juros compensatórios reduzidos a 20%. O processo foi declarado extinto em 1996, mas permanece em dívida no SCIR. O único pagamento recolhido respeita aos juros compensatórios, enquanto a guia respeitante a imposto e o documento de anulação relativo a 80% dos juros compensatórios ainda não foram registados centralmente.

A permanência das liquidações como pagas parcialmente deve-se, sobretudo, a situações de incumprimento. Existem casos em que o contribuinte efectuou alguns pagamentos, tendo deixado de cumprir, encontrando-se os processos em fase de penhoras e outras diligências (reversão).

b) Certidões de dívida pagas

A verificação dos processos de execução fiscal que se encontram como pagos no sistema central permitiu constatar que existem certidões de dívida pagas que se encontram na fase de “Citação”, de “Instauração”, de “Suspensão por reclamação”, de “Penhora” ou de “Pagamentos por conta”, por desactualização do PEF.

Por outro lado, outras certidões efectivamente pagas permanecem com valores em dívida no sistema central, quer por diferença entre os valores liquidados e pagos relativos à dívida exequenda, quer pelo pagamento de juros de mora calculados no serviço de finanças e que não constam da liquidação registada no sistema. Por isso, as certidões de dívida que incluíram pagamento de juros de mora são apresentadas no SCIR com valor em dívida negativo.

Por vezes, os pagamentos excederam a quantia exequenda, tendo sido efectuada a anulação de pagamento pela diferença entre imposto liquidado e pago, dando lugar à respectiva restituição.

No caso de haver pagamentos e anulações para a mesma liquidação, a última ocorrência é que atribui o código à liquidação, conforme já foi referido em 2.6.3.3. Verificou-se que a determinada liquidação foi atribuído o código de situação de relaxe “Pagamento total em execução fiscal”, quando na realidade mais de 80% da dívida foi anulada.

c) Pagamento em prestações findo

A informação relativa à amostra de certidões de dívida com pagamento a prestações findo está, basicamente, em conformidade com a situação de facto dos processos.

2.6.3.5 – Pagamento em prestações

O pagamento em prestações previsto no Capítulo V do Decreto-Lei n.º 492/88, de 30 de Dezembro, pode ser requerido após o decurso do período de pagamento voluntário e antes da instauração do processo de execução fiscal (cf. n.º 1 do artigo 29.º). Ou seja, as certidões de dívida devem ser emitidas, mas o processo não deve ser instaurado. A este propósito, o n.º 3 do artigo 34.º do mesmo diploma refere que, “Em caso de indeferimento, as certidões de dívida serão remetidas pelo director distrital de finanças ao tribunal tributário ou à repartição de finanças competentes, com requerimento para instauração de processo de execução fiscal”.

O procedimento atrás referido inicia-se com a apresentação de um requerimento, por parte do contribuinte, na direcção de finanças, no prazo de 15 dias a contar do termo do período de pagamento voluntário, a requerer pagamento em prestações. Posteriormente, o director distrital de finanças, no prazo de 15 dias, instrui o processo com todas as informações de que disponha e envia-o ao Ministro das Finanças. Ou seja, o prazo para a administração fiscal decidir acerca do pedido de pagamento a prestações nunca é inferior a 30 dias.

Uma vez que, actualmente, o prazo geral para a direcção de serviços de cobrança proceder à “recolha” das notas de cobrança e informar a Direcção de Serviços de Justiça Tributária para esta proceder à emissão da certidão de dívida também é de 30 dias, desde o termo do período de pagamento voluntário, devem ser dadas instruções no sentido de que seja cumprido o preceito legal em vigor e instituídos os procedimentos necessários para esse efeito.



Quadro II.19 – CD com pagamento a prestações

(Valores em escudos)

SF	População total – Amostra		
	N.º Registos	Valor Liquidado	Valor em Dívida
Porto - 4	13	7.725.065	427.002
Maia - 1	54	190.354.851	60.815.340
Sintra - 2	7	1.476.341	698.703
Palmela	37	19.761.959	14.966.500
Lisboa - 4	16	11.334.649	2.468.632
Total da amostra	127	230.652.865	79.376.177
Total nacional	2.650	3.589.556.967	595.093.527
%		6,4	13,3

2.6.4 – Avaliação da qualidade da informação

Os resultados apurados na auditoria ao Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento originam a emissão de uma opinião desfavorável quanto à qualidade da informação residente naquele sistema porque os procedimentos de registo e controlo, a nível central e local, não oferecem segurança razoável de que todos os dados processados centralmente são completos, válidos e fiáveis.

A análise efectuada permite sustentar esta opinião com as seguintes conclusões de carácter genérico:

- ◆ O sistema não assegura a emissão de certidão de dívida para todas as liquidações que, findo o prazo de pagamento voluntário, ainda se encontram por cobrar, devido a problemas no subsistema de controlo de pagamentos ou por incoerência da informação cadastral. O sistema admite ainda a emissão de certidões de dívida antes do final do prazo de pagamento voluntário.

Quanto a não estar assegurada a emissão de certidão de dívida findo o prazo de pagamento voluntário, a DGITA, em sede de contraditório, apresenta os seguintes esclarecimentos:

“O Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento (Sistema de Cobrança do IR) não assegura a emissão de certidão de dívida para todas as liquidações que findo o prazo de pagamento voluntário, ainda se encontram por cobrar, não devido a problemas no subsistema de controlo de pagamentos, conforme é referido, mas sim de acordo com as regras definidas quando da implementação do Aviso de Recepção na emissão de alguns tipos de notificações.

As liquidações emitidas com Aviso, só evoluem para relaxe 30 dias após a data de recepção da notificação, data essa que corresponde à data da assinatura do Aviso de Recepção ou à data da notificação pessoal ou, ainda, à data da 2.ª notificação, caso a primeira seja devolvida sem assinatura.

Assim, e para estas situações, a emissão da certidão passa a estar dependente de procedimento manual (recolha da data da notificação) bem como das diligências a efectuar pelos serviços de finanças, uma vez que nos casos em que o Aviso de Recepção seja devolvido sem que a carta tenha sido entregue ou o Aviso assinado, deverá ser efectuada notificação pessoal ou nova notificação, também por carta registada com aviso de recepção.

Desde Setembro de 2001 que estão a ser emitidas com Aviso de Recepção as Notificações de liquidações provenientes de declarações de correcção efectuadas pela fiscalização (DC's). Este procedimento estendeu-se posteriormente a todas as notificações que tenham por objecto actos ou decisões susceptíveis de alterar a situação tributária do

contribuinte, dando cumprimento ao estabelecido no Código de Procedimento e Processo Tributário.

Para efeitos de recolha da data de recepção da notificação, foi desenvolvida uma aplicação específica, disponível para todos os Serviços de Finanças, a qual, inclui ainda uma componente estatística, onde se pode visualizar o número de documentos emitidos com aviso de recepção e o nível de recolha da data de recepção de notificação, de forma a orientar as tarefas dos respectivos serviços e possibilitar um controlo por parte dos responsáveis ao nível das Direcções de Finanças e Serviços Centrais.

Quanto a incoerência da informação cadastral, razão também apontada como impeditiva da emissão da certidão, essas situações são residuais e vão sendo resolvidas à medida que são detectadas.”

Sobre esta posição, o Tribunal entende referir o seguinte:

As regras definidas e referidas para as liquidações emitidas com aviso de recepção originam problemas no subsistema de controlo de pagamentos, na medida em que admitem a permanência indefinida de liquidações por cobrar sem que se verifique a emissão da respectiva certidão de dívida (por falta de recolha da data de notificação).

Sobre o facto do sistema admitir a emissão de certidões de dívida antes do final do prazo de pagamento voluntário a Direcção de Serviços de Cobrança da DGCI esclarece que:

“O sistema admite a emissão de certidões de dívida antes do decurso do prazo de pagamento voluntário, nas situações em que é “forçado”, nomeadamente nos casos de autodenúncia associados aos regimes de pagamento excepcional, de forma a evitar a exigibilidade de importâncias pagas nesses regimes. Estas situações foram mais evidentes no DL 248-A/2002, face aos procedimentos determinados pelo ofício-circulado n.º 30.058, do Departamento de Cobrança;”

As principais dificuldades na recolha dos dados sobre pagamentos e anulações, no âmbito dos processos de execução fiscal, para o sistema central resultam da falta de uniformidade e compatibilidade de procedimentos e sistemas de informação, que geram problemas de desactualização e incorrecção dos registos e evidenciam desajustamentos na estrutura de controlo interno.

Estas situações denunciam a ausência ou insuficiência de controlos de validação e de mecanismos de alerta e segurança no sistema informático central, nomeadamente, para evitar a prescrição das dívidas tributárias e a caducidade das liquidações bem como a manutenção prolongada no tempo da situação das liquidações.

Existe, assim, a necessidade de introduzir melhorias significativas no processo de emissão e controlo da receita em execução fiscal, designadamente, para aumentar a integração dos sistemas de informação e a celeridade na recolha dos dados e para reforçar os subsistemas relativos à validação da informação.

A análise da informação do sistema central de impostos sobre o rendimento permitiu apurar um indicador desta necessidade. Segundo os dados, entre 1993 e 2001, ano de referência da auditoria, foram emitidas mais de 1,4 milhões de certidões de dívida, ascendendo a quantia exequenda a mais de 684,8 milhões de contos, nos quais se incluem 5,3 milhões de contos de liquidações que já não deveriam ter saldo por estarem associadas a códigos de situação correspondentes a cobrança ou anulação total.

- ◆ O registo centralizado de liquidações de impostos sobre o rendimento em fase de execução fiscal, efectuado no sistema central apresentou desvios significativos face à informação constante da aplicação informática de âmbito local, Programa de Execuções Fiscais. Esses



desvios ficaram, essencialmente, a dever-se a desactualização no registo dos dados em ambos os sistemas, que se traduziram em dívidas:

- ◇ abatidas na aplicação local que ainda se encontravam activas no sistema central, por falta de integração, na base de dados central, das anulações ou dos pagamentos das dívidas.

Em sede de contraditório a Direcção de Serviços de Justiça Tributária da DGCI confirma que esta situação se deve “*essencialmente ao problema existente nas várias Direcções de Finanças relativamente ao sistema de recolha das guias Mod.82, ou, para sermos mais precisos, à sua não recolha ou não correcção das guias com erros*”.

- ◇ remetidas para outro serviço local, por alteração da morada do devedor, sem que essa alteração tivesse sido registada no sistema central;
- ◇ com pagamento ou anulação já registados no sistema central, sem que, no entanto, tivesse sido efectuada a actualização ao nível local.

Sobre a existência de desvios significativos verificados entre os sistemas central e local, a Direcção de Serviços de Cobrança confirma que os mesmos se devem a “*falta de recolha dos pagamentos em execução fiscal, ao reconhecimento e integração no processo das anulações emitidas centralmente e que, na sua maioria, decorrem de liquidações correctivas*”.

Os resultados dos testes à aderência da situação da dívida nos dois sistemas mostraram um conjunto de erros que não permite assegurar a sua validade. Acresce que os dados registados nos sistemas informáticos só podem ser validados, com segurança, quando são associados a outra evidência disponível (documentação contida nos processos de execução fiscal).

No âmbito da legislação que regula as execuções fiscais, a aprovação de regimes excepcionais, que possibilitaram o pagamento em prestações e a redução de juros, sem que a sua implementação fosse precedida da criação ou adaptação de aplicações informáticas que permitissem o registo e o controlo dos dados de forma adequada, tem originado um nível significativo de incongruências e desactualizações da base de dados central.

Sobre este assunto, a Direcção de Serviços de Justiça Tributária da DGCI entendeu referir que:

“Relativamente à aprovação de regimes excepcionais sem a necessária adaptação dos sistemas informáticos, nunca a questão se levantou previamente, certamente dada a necessidade que há em manter uma certa discrição relativamente à questão destes diplomas, para evitar as consequências que tal circunstância tem nomeadamente na cobrança normal, com a sua divulgação antecipada. Mais até porque não seria fácil que qualquer aplicação informática fique à partida preparada para se adaptar às características de pagamento de diplomas que não se sabe como vêm a ser elaborados.”

Relativamente ao mesmo assunto, a Direcção de Serviços de Cobrança da mesma direcção-geral, afirma ser “*coincidente o entendimento do Tribunal e da DSCIR quanto à desadequação das aplicações informáticas face aos regimes excepcionais de pagamento criados, nomeadamente os DL’s 225/94 e 124/96, não sendo suficientes os procedimentos internos criados para colmatar tais lacunas.*”

Para além das conclusões de carácter genérico importa ainda destacar, como resultantes das verificações efectuadas, as seguintes observações específicas:

- ◆ Foram detectadas 21 falhas na sequência numérica das liquidações emitidas na sequência de pagamentos irregulares, estando em falta 2.588 registos.

Segundo informação prestada pela DGITA, esta situação resulta dos processos de liquidação por pagamento irregular ou por retenção na fonte apurada pela fiscalização atribuírem a respectiva numeração a partir do último número de liquidação constante da mesma tabela (a de notas de cobrança de liquidações de retenções na fonte).

Para eliminar deficiências deste tipo, devem ser formal e expressamente definidas todas as ordens sequenciais admitidas pelo sistema e não ser possível a existência de falhas em nenhuma delas.

- ◆ Foram detectados 33.503 registos repetidos devido à reactivação de reembolsos que haviam sido cancelados.
- ◆ Das 7.549.047 liquidações com nota de cobrança paga, o sistema registava 6.625.697 (72,8%) como tendo sido pagas dentro do prazo limite de pagamento, 922.734 (10,1%) como tendo sido pagas após o termo desse mesmo prazo mas antes da emissão da certidão de dívida pelo sistema, 611 como tendo sido pagas com cheques inválidos mas cuja situação tinha sido regularizada e cinco que aguardavam, na altura, a validação do pagamento. Apesar do número total das notas de cobrança pagas representar 82,9% do total de notas de cobrança emitidas, os 1.058.209,2 milhares de contos cobrados correspondem apenas a 39,9% do valor total liquidado.
- ◆ O sistema central não associa o local de cobrança e a data de pagamento, em execução fiscal, à liquidação respectiva, apesar de recolher e registar essa informação, imputando, na prática, a cobrança à área fiscal registada como sendo a da residência ou domicílio fiscal do devedor. Assim, as liquidações com local e data de pagamento correspondem às notas de cobrança pagas no prazo, ou fora do prazo mas antes da instauração da execução fiscal, e as outras, sem registo de local ou data de pagamento, a notas de cobrança sem pagamento, às certidões de dívida emitidas, pagas ou anuladas e às anulações de liquidações.

Contudo, verificou-se que existem 1.258 liquidações com indicação de local de pagamento (nos CTT ou em tesourarias de finanças) que no sistema se encontram com códigos de situação de execução fiscal. Foi possível apurar que, pelo menos em 1.048 casos, se referem a situações de pagamentos efectuados antes da emissão da certidão de dívida, mas que, por atraso na recolha, a informação de pagamento só foi registada no sistema após a emissão do respectivo título executivo.

Em sede de contraditório, a DGITA confirma a não associação entre o local de cobrança e a data de pagamento à liquidação respectiva, alegando, contudo que:

“(...) essa informação existe e está registada na estrutura de dados de documentos de pagamentos em execução fiscal (Guias mod. 82), e não poderá estar registada na liquidação uma vez que para uma mesma liquidação poderão existir vários pagamentos efectuados em diversas datas.

As estruturas de dados implementadas, permitem saber, sempre e para cada liquidação, quais os pagamentos que existem e em que local e data foram pagos”.

- ◆ Desde a criação do imposto, a SIBS tem sido a entidade interveniente na respectiva cobrança a obter melhor resultado na média de dias existente entre o pagamento e a recolha de informação, com uma média de três dias, e as instituições de crédito as entidades que apresentam pior resultado com uma média de noventa e nove dias entre o pagamento e a recolha. No entanto, é de realçar que na recolha da informação de cobranças efectuadas nas instituições de crédito, nas tesourarias de finanças e nos CTT se tem verificado significativas melhorias, a partir de



1996. Em 2001, o tempo médio para a recolha registado nos CTT foi de cinco dias, nas instituições de crédito de quatro dias e nas tesourarias de finanças de quinze dias.

- ◆ Nas liquidações totalmente pagas, permanece no sistema um valor total em dívida negativo (1.220.838.181\$00), resultante da existência de 24.367 certidões em que o valor de imposto e juros em dívida é negativo. No entanto, destas, 23.652 (97,1%) são superiores ao valor negativo de 1.000\$00 e apenas 140 são inferiores ao valor negativo de 5.000\$00 (0,57%). Nos casos analisados, esta situação resultou do facto do sistema registar os juros de mora que foram pagos mas que não estavam incluídos na liquidação inicial, como valor em dívida negativo.
- ◆ Foram apuradas divergências nos valores de liquidações emitidas em 2001 e do valor da dívida exequenda obtida através do tratamento dos ficheiros recebidos, face aos valores de liquidação prévia e do saldo final inscritos nas tabelas de execução orçamental da receita de 2001, produzida pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos (DSCGF).

O tratamento da informação recebida permitiu apurar que os valores de liquidações de IRS, IRC, juros compensatórios e juros de mora em 2001 foram de, respectivamente, 167.114.052.873\$00, 180.053.191.612\$00, 16.358.832.422\$00 e 2.718.622.278\$00. A tabela anual de execução orçamental apresenta pequenas divergências face a este apuramento quanto a IRS, IRC e juros compensatórios, mas regista mais 50.095.564\$00 do que o valor apurado de juros de mora. As divergências verificadas resultam, no IRS, no IRC e nos juros compensatórios, de arredondamentos efectuados na transição de escudos para euros, e, no caso dos juros de mora, na sequência de pagamentos efectuados através de guias de pagamento em prestações.

O valor total por cobrar de impostos sobre o rendimento e respectivos juros ascendia, no final de 2001, segundo as tabelas de execução orçamental da receita, a 797,4 milhões de contos. Os procedimentos implementados e a constatação de que existem documentos de cobrança ainda não recolhidos, permitem concluir que o valor em dívida será certamente inferior a 703,1 milhões de contos, dos quais 679,5 milhões provenientes de 478.629 liquidações já em fase executiva e 23,6 milhões de 5.274 notas de cobrança.

Refira-se ainda que parte significativa desta dívida foi objecto de reclamação graciosa ou de impugnação judicial e que se tem vindo a constatar a anulação de parte também significativa da dívida reclamada ou impugnada, não devendo, por isso, assumir-se o valor em dívida como sendo susceptível de cobrança quase integral.

- ◆ A falta de aderência entre a informação registada nas bases de dados central e local foi causada por:
 - ◇ Desactualização do cadastro, ao nível do sistema central, atribuindo a certidão de dívida a área local diferente da correspondente à efectiva residência ou domicílio fiscal do contribuinte.

A Direcção de Serviços de Cobrança da DGCI, alega que “a emissão das certidões de dívida faz-se para a residência ou sede do contribuinte à data da sua emissão, pelo que quaisquer situações apuradas não deverão ser imputadas à DGCI”.

Sobre esta questão, a Direcção de Serviços de Justiça Tributária, da mesma direcção-geral também se pronunciou:

“Quanto à questão da emissão da certidão de dívida para Serviço de Finanças diverso do domicílio do devedor, tem vindo esta Direcção de Serviços a alertar a Direcção de Serviços de Cobrança para este problema que deverá ser resolvido na sua origem, ou

seja, no serviço emissor das certidões de dívida em conjunto com a Direcção de Serviços de Cadastro”.

O Tribunal recomenda que as certidões de dívida sejam enviadas para a morada actualizada do contribuinte, devendo para isso serem tomadas as providências necessárias.

- ◇ Falta de actualização da aplicação local (Programa de Execuções Fiscais), nomeadamente, nos processos cuja análise permitiu concluir que a fase efectiva em que se encontravam era a constante da base de dados central. Em sede de contraditório, a DGCI confirmou esta observação, atribuindo-a também ao “largo período de tempo que tem mediado entre a emissão da Certidão de Dívida e a remessa ao Serviço de Finanças da mesma, que até esta data, não obstante o prometido pela Direcção de Serviços de Cobrança, ainda não se conseguiu ultrapassar”.

O Programa de Execuções Fiscais não actualiza automaticamente as diversas fases do processo, necessitando da intervenção do operador para a mudança de fase, mesmo quando são extraídos documentos que o próprio programa 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 programa são a instauração, a citação e o abatimento (que pode ocorrer por cobrança ou por anulação parcial ou total). Nestas circunstâncias, a falta de actualização da aplicação local varia desde a omissão pontual ou o 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.

Outra razão para a desactualização consiste na falta de documento de suporte para o serviço de finanças efectuar a alteração da fase do processo, apesar deste já ter conhecimento do facto gerador dessa alteração.

- ◇ Desactualizações e incongruências da base de dados central em resultado de problemas operativos e de natureza informática na validação, reconciliação e imputação dos pagamentos e anulações às respectivas liquidações, nomeadamente para as que se encontram em regimes excepcionais de regularização de dívidas fiscais, de desadequados procedimentos de controlo no que respeita ao preenchimento de guias de pagamento, causando a sua rejeição no sistema, e da deficiente comunicação entre os serviços centrais e locais, no que respeita à situação dos processos de execução fiscal.

A Direcção de Serviços de Cobrança da DGCI refere que:

“Esta Direcção de Serviços concorda com a afirmação de que existem desactualizações da base de dados central em resultado dos regimes excepcionais de regularização de dívidas fiscais. Contudo, é nossa convicção que o último desses diplomas provocará menos danos no sistema central que os anteriores”.

- ◆ Em caso de anulação parcial do valor liquidado com pagamento da parte restante (ou vice-versa), o código que fica registado no sistema não reflecte a situação de facto (coexistência de pagamento e de anulação parciais) mas apenas o último facto ocorrido (pagamento ou anulação), afectando a qualidade dessa informação.
- ◆ Não foi adoptado procedimento uniforme pelos serviços de finanças que foram objecto da auditoria do Tribunal, relativamente aos requerimentos para pagamento em prestações ao abrigo do Decreto-Lei n.º 492/88, de 30 de Dezembro (diploma que regula o pedido de pagamento em prestações efectuado após o decurso do período de pagamento voluntário e



antes da instauração do processo de execução fiscal). Verificou-se que a instauração de processos de execução fiscal ou antecedia a decisão sobre o pedido de pagamento em prestações ou só era efectuada após decisão de indeferimento desse pedido.

Apresentam-se seguidamente as recomendações que, a serem atendidas, o Tribunal de Contas espera que contribuam para superar as deficiências detectadas na qualidade da informação que foi objecto desta acção.

- ◆ Deverá ser integrado no Sistema Central de Impostos sobre o Rendimento um módulo de contabilização que assegure a prestação de informação fiável e tempestiva para a Conta Geral do Estado; esse módulo deve conter a programação dos critérios e das regras de contabilização de forma objectiva e a determinação do período de contabilização mínimo obrigatório, prazos para registo da informação original e da informação definitiva relativa a cada período e processo de autonomização contabilística das alterações à informação original.

Para ser possível cumprir esta recomendação, a recolha de dados para o sistema central de impostos sobre o rendimento deverá ser efectuada, com garantia de fiabilidade e segurança, até 15 dias após o período mensal da ocorrência dos factos.

Para o efeito, a recolha da informação sobre cobranças e anulações efectuados em processos de execução fiscal deve incluir todos os elementos necessários para proceder à reconciliação e imputação dos respectivos documentos de cobrança e de anulação.

- ◆ O desenvolvimento de sistemas de apoio à actividade desenvolvida na área das execuções fiscais continua a ser necessário, para exercer um controlo prévio e rigoroso da situação das dívidas, por parte dos serviços que liquidaram as receitas e que emitiram as respectivas certidões, que assegure a efectividade das mesmas (serem devidas e não estarem cobradas nem anuladas). A existência de um sistema de informação global a disponibilizar na rede informática da DGCI, que apresentasse dados actualizados sobre os devedores quanto à respectiva localização, natureza (pontual ou sistemática) e da possibilidade de cobrança das dívidas pela existência de património para as satisfazer, permitiria opções rápidas e eficazes sobre os procedimentos a desenvolver e a rentabilização dos recursos existentes.

Sobre esta recomendação a DGCI informa o seguinte:

“O desenvolvimento de sistemas de apoio à actividade informática na área das execuções fiscais tem vindo a efectuar-se dentro das limitações orçamentais existentes e impostas pelas condições existentes tanto a nível pessoal como material nos serviços locais e centrais, mas, não obstante estas dificuldades, o SEF (Sistema de Execuções Fiscais) já se encontra, nesta data, implementado em cerca de 150 Serviços Locais de Finanças, representando cerca de 40% do total”.

Os sistemas de apoio a que o Tribunal se refere não incluem o SEF porque este se destina ao registo da informação relativa ao processo executivo.

- ◆ A modernização do equipamento informático existente nos serviços locais deve constituir uma clara prioridade desta área, na medida em que traria benefícios significativos para a operacionalidade desses serviços, nomeadamente, diminuindo a duração dos processos de execução fiscal.
- ◆ Os serviços de finanças deverão dar cumprimento ao disposto no n.º 1 do artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 492/88, de 30 de Dezembro, devendo a Administração Fiscal definir os procedimentos necessários para o efeito.

2.7 – Evolução da receita cobrada

Com vista à análise comparativa da receita prevista com a cobrada, elaborou-se o quadro seguinte, no qual se evidenciam, por capítulos do classificador económico das receitas públicas, os desvios verificados entre a previsão e a execução orçamental. Os valores apresentados são os constantes da Conta Geral do Estado.

(Valores em escudos)

Designação	Orçamento Final			Execução			Diferença		Taxa de Execução
	Valor	%	%	Valor	%	%	Valor	%	
RECEITAS CORRENTES	5.659.971.116.000,0	100,0	58,6	5.555.631.263.204,0	100,0	61,1	-104.339.852.796,0	-1,8	98,2
Impostos directos	2.275.500.000.000,0	40,2	23,6	2.272.988.381.014,0	40,9	25,0	-2.511.618.986,0	-0,1	99,9
Impostos indirectos	3.014.985.458.000,0	53,3	31,2	2.975.726.402.293,0	53,6	32,7	-39.259.055.707,0	-1,3	98,7
Taxas, multas e outras penalidades	70.361.909.000,0	1,2	0,7	73.756.158.286,0	1,3	0,8	3.394.249.286,0	4,8	104,8
Rendimentos da propriedade	101.054.859.000,0	1,8	1,0	80.981.947.010,5	1,5	0,9	-20.072.911.989,5	-19,9	80,1
Transferências	76.382.083.000,0	1,3	0,8	57.548.565.553,0	1,0	0,6	-18.833.517.447,0	-24,7	75,3
Venda de bens e serviços correntes	60.924.610.000,0	1,1	0,6	55.392.442.945,0	1,0	0,6	-5.532.167.055,0	-9,1	90,9
Outras receitas correntes	60.762.197.000,0	1,1	0,6	39.237.366.102,5	0,7	0,4	-21.524.830.897,5	-35,4	64,6
RECEITAS DE CAPITAL	3.647.936.576.000,0	100,0	37,8	3.302.098.952.041,0	100,0	36,3	-345.837.623.959,0	-9,5	90,5
Venda de bens de investimento	11.111.055.000,0	0,3	0,1	4.512.485.331,0	0,1	0,0	-6.598.569.669,0	-59,4	40,6
Transferências	48.330.936.000,0	1,3	0,5	33.901.878.569,0	1,0	0,4	-14.429.057.431,0	-29,9	70,1
Activos financeiros	400.761.928.000,0	11,0	4,1	95.692.913.653,0	2,9	1,1	-305.069.014.347,0	-76,1	23,9
Passivos financeiros	3.157.496.838.000,0	86,6	32,7	3.128.349.287.608,0	94,7	34,4	-29.147.550.392,0	-0,9	99,1
Outras receitas de capital	30.235.819.000,0	0,8	0,3	39.642.386.880,0	1,2	0,4	9.406.567.880,0	31,1	131,1
Recursos próprios comunitários	39.187.200.000,0	100,0	0,4	36.283.543.790,0	100,0	0,4	-2.903.656.210,0	-7,4	92,6
Reposições não abatidas nos pagam.	65.822.294.000,0	100,0	0,7	53.635.452.617,0	100,0	0,6	-12.186.841.383,0	-18,5	81,5
Contas de ordem	246.155.849.000,0	100,0	2,5	147.332.201.006,0	100,0	1,6	-98.823.647.994,0	-40,1	59,9
Total	9.659.073.035.000,0	100,0	100,0	9.094.981.412.658,0	100,0	100,0	-564.091.622.342,0	-5,8	94,2

Como se observa, o total geral da receita líquida cobrada em 2001 ficou aquém do valor orçamentado em 564,1 milhões de contos (-5,8%), verificando-se taxas de execução inferiores a 100% em todos os capítulos com excepção dos de “Taxas, multas e outras penalidades” e “Outras receitas de capital”, em que os valores cobrados superaram os previstos. Destaque-se que o capítulo “Activos financeiros” foi o que registou a mais baixa taxa de execução (apenas 23,9%).

Dada a importância que a receita fiscal assume, apresenta-se de seguida a comparação entre a receita prevista e a cobrada dos principais impostos, observando-se que apenas o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas e o Imposto sobre os Produtos Petrolíferos registaram cobranças superiores ao previsto.



(Valores em escudos)

Designação	Previsão	Execução	Diferença		Taxa de Execução
			Valor	%	
Impostos directos	2.275.500.000.000,0	2.272.988.381.014,0	-2.511.618.986,0	-0,1	99,9
Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares	1.448.000.000.000,0	1.436.147.301.951,0	-11.852.698.049,0	-0,8	99,2
Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas	807.000.000.000,0	817.368.227.633,0	10.368.227.633,0	1,3	101,3
Restantes impostos directos	20.500.000.000,0	19.472.851.430,0	-1.027.148.570,0	-5,0	95,0
Impostos indirectos	3.014.985.458.000,0	2.975.726.402.293,0	-39.259.055.707,0	-1,3	98,7
Imposto Sobre o Valor Acrescentado	1.832.000.000.000,0	1.797.520.098.213,0	-34.479.901.787,0	-1,9	98,1
Imposto Sobre os Produtos Petrolíferos	430.000.000.000,0	430.215.962.053,0	215.962.053,0	0,1	100,1
Imposto Automóvel	241.000.000.000,0	239.215.453.422,0	-1.784.546.578,0	-0,7	99,3
Imposto do Selo	230.000.000.000,0	229.673.520.417,0	-326.479.583,0	-0,1	99,9
Imposto de Consumo Sobre o Tabaco	216.000.000.000,0	213.579.021.329,0	-2.420.978.671,0	-1,1	98,9
Restantes impostos indirectos	65.985.458.000,0	65.522.346.859,0	-463.111.141,0	-0,7	99,3
Total	5.290.485.458.000,0	5.248.714.783.307,0	-41.770.674.693,0	-1,4	99,2

No próximo quadro apresentam-se as taxas de execução registadas face aos orçamentos inicial e final. Conforme se observa, o aumento verificado no total do orçamento final ficou a dever-se, essencialmente, à alteração do valor dos “Passivos Financeiros”, que passaram de 2.141,8 para 3.157,5 milhões de contos (+47,4%). No que respeita à receita fiscal foram introduzidas alterações orçamentais no sentido da redução do orçamento inicial (de 5.638,1 para 5.290,5 milhões de contos), o que permitiu uma aproximação dos valores da execução aos valores do orçamento final.

(Valores em escudos)

Designação	Orçamento Inicial	Orçamento Final	Execução	Taxa de execução	
				OE inicial	OE final
RECEITAS CORRENTES	6.052.511.454.000,0	5.659.971.116.000,0	5.555.631.263.204,0	91,8	98,2
Impostos directos	2.415.800.000.000,0	2.275.500.000.000,0	2.272.988.381.014,0	94,1	99,9
Impostos indirectos	3.222.295.532.000,0	3.014.985.458.000,0	2.975.726.402.293,0	92,3	98,7
Taxas, multas e outras penalidades	89.133.251.000,0	70.361.909.000,0	73.756.158.286,0	82,7	104,8
Rendimentos da propriedade	137.254.859.000,0	101.054.859.000,0	80.981.947.010,5	59,0	80,1
Transferências	79.850.193.000,0	76.382.083.000,0	57.548.565.553,0	72,1	75,3
Venda de bens e serviços correntes	68.761.736.000,0	60.924.610.000,0	55.392.442.945,0	80,6	90,9
Outras receitas correntes	39.415.883.000,0	60.762.197.000,0	39.237.366.102,5	99,5	64,6
RECEITAS DE CAPITAL	2.743.240.059.000,0	3.647.936.576.000,0	3.302.098.952.041,0	120,4	90,5
Venda de bens de investimento	40.760.302.000,0	11.111.055.000,0	4.512.485.331,0	11,1	40,6
Transferências	70.575.747.000,0	48.330.936.000,0	33.901.878.569,0	48,0	70,1
Activos financeiros	452.275.508.000,0	400.761.928.000,0	95.692.913.653,0	21,2	23,9
Passivos financeiros	2.141.817.726.000,0	3.157.496.838.000,0	3.128.349.287.608,0	146,1	99,1
Outras receitas de capital	37.810.776.000,0	30.235.819.000,0	39.642.386.880,0	104,8	131,1
Recursos próprios comunitários	39.187.200.000,0	39.187.200.000,0	36.283.543.790,0	92,6	92,6
Reposições não abatidas nos pagam.	49.091.997.000,0	65.822.294.000,0	53.635.452.617,0	109,3	81,5
Contas de ordem	234.490.281.000,0	246.155.849.000,0	147.332.201.006,0	62,8	59,9
Total	9.118.520.991.000,0	9.659.073.035.000,0	9.094.981.412.658,0	99,7	94,2

No quadro abaixo apresenta-se o desdobramento por totais de capítulos da receita líquida cobrada nos dois últimos anos, bem como a respectiva variação em valores absolutos e percentuais.



(Valores em escudos)

Designação	2000		2001		Variação	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
RECEITAS CORRENTES	5.401.430.341.965,0	64,5	5.555.631.263.204,0	61,1	154.200.921.239,0	2,9
Impostos directos	2.268.697.718.515,0	27,1	2.272.988.381.014,0	25,0	4.290.662.499,0	0,2
Impostos indirectos	2.881.592.241.252,0	34,4	2.975.726.402.293,0	32,7	94.134.161.041,0	3,3
Taxas, multas e outras penalidades	66.674.300.014,0	0,8	73.756.158.286,0	0,8	7.081.858.272,0	10,6
Rendimentos da propriedade	85.577.707.914,0	1,0	80.981.947.010,5	0,9	-4.595.760.903,5	-5,4
Transferências	36.878.001.900,0	0,4	57.548.565.553,0	0,6	20.670.563.653,0	56,1
Venda de bens e serviços correntes	53.585.328.149,0	0,6	55.392.442.945,0	0,6	1.807.114.796,0	3,4
Outras receitas correntes	8.425.044.221,0	0,1	39.237.366.102,5	0,4	30.812.321.881,5	365,7
RECEITAS DE CAPITAL	2.707.488.151.878,0	32,3	3.302.098.952.041,0	36,3	594.610.800.163,0	22,0
Venda de bens de investimento	17.999.039.633,0	0,2	4.512.485.331,0	0,0	-13.486.554.302,0	-74,9
Transferências	24.193.302.491,0	0,3	33.901.878.569,0	0,4	9.708.576.078,0	40,1
Activos financeiros	483.263.670.553,0	5,8	95.692.913.653,0	1,1	-387.570.756.900,0	-80,2
Passivos financeiros	2.062.844.359.497,0	24,6	3.128.349.287.608,0	34,4	1.065.504.928.111,0	51,7
Outras receitas de capital	119.187.779.704,0	1,4	39.642.386.880,0	0,4	-79.545.392.824,0	-66,7
Recursos próprios comunitários	40.932.121.260,0	0,5	36.283.543.790,0	0,4	-4.648.577.470,0	-11,4
Reposições não abatidas nos pagam.	95.768.298.632,0	1,1	53.635.452.617,0	0,6	-42.132.846.015,0	-44,0
Contas de ordem	127.867.686.725,0	1,5	147.332.201.006,0	1,6	19.464.514.281,0	15,2
Total	8.373.486.600.460,0	100,0	9.094.981.412.658,0	100,0	721.494.812.198,0	8,6

Como se observa, o total geral da receita registou em 2001 um acréscimo relativamente ao ano anterior de 721,5 milhões de contos, ou seja, mais 8,6%. Para esta variação contribuíram principalmente os “Passivos Financeiros” que superaram o valor do ano anterior em 1.065,5 milhões de contos (51,7%). É ainda de referir que os capítulos pertencentes às receitas de capital registaram na maioria decréscimos, sendo de destacar o capítulo dos “Activos Financeiros”, que teve uma redução de 387,6 milhões de contos (-80,2%).

Na classe das receitas correntes verificou-se um aumento de 2,9% relativamente ao ano anterior, apesar de se ter verificado um acréscimo de 365,7% no capítulo "Outras receitas correntes". De salientar que este capítulo representa apenas 0,7% do total da classe.

