



Tribunal de Contas

CAPÍTULO VIII

Operações de Tesouraria



VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

8.1 – Considerações Gerais

O presente capítulo em que se analisam as operações realizadas na Tesouraria do Estado e o sistema de contabilização e controlo da actividade financeira do Estado no ano de 2001, tem por base os resultados obtidos na auditoria à Direcção-Geral do Tesouro no âmbito da Contabilidade do Tesouro, que teve como objectivos:

- ◆ Acompanhar a actividade na área da Tesouraria do Estado, através do respectivo registo na Contabilidade do Tesouro, com vista à avaliação da necessária evolução e do acatamento das recomendações do Tribunal de Contas.
- ◆ Avaliar o grau de implementação do Regime da Tesouraria do Estado (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, na sequência da autorização legislativa concedida pelo artigo 66.º da Lei n.º 87-B/98, de 31 de Dezembro), no âmbito da Contabilidade do Tesouro.

A acção desenvolveu-se nos serviços do Departamento da Tesouraria Central do Estado, serviço operativo da Direcção-Geral do Tesouro que, de acordo com o artigo 8.º da Lei Orgânica desta entidade (aprovada pelo Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho), assegura a gestão da tesouraria central do Estado.

Definidos os objectivos a prosseguir, foram estabelecidos os critérios de selecção das amostras de registos e contas a analisar, por associação às seguintes disposições do Regime de Tesouraria do Estado (RTE) cujo grau de implementação se pretendeu avaliar:

- ◆ Do artigo 42.º, relativo à prestação da informação e aos prazos determinados para o efeito.
- ◆ Do n.º 2 do artigo 2.º, relativo à prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, para o final do ano de 2001.
- ◆ Das alíneas b) a d) do artigo 30.º, relativas às antecipações de fundos.
- ◆ Do artigo 26.º, relativo à restituição de Receita.
- ◆ Do artigo 38.º, relativo à regularização de saldos.
- ◆ Dos artigos 31.º a 41.º e do n.º 1 do artigo 46.º, relativos à contabilização e controlo da movimentação realizada na Tesouraria do Estado.

A realização de Auditorias sobre a actividade desenvolvida pela Tesouraria do Estado e respectivo registo na Contabilidade do Tesouro tem vindo a revelar falta de controlo tempestivo sobre as operações efectuadas, condicionando a fiabilidade do respectivo sistema de registo a um nível que tem sido considerado como insuficiente, pelo que tem sido recomendada a evolução para um controlo interno mais adequado e que seja compatível com a importância do papel atribuído à Direcção-Geral do Tesouro na Administração Financeira do Estado.

Com esta avaliação nunca se pretendeu pôr em causa o modelo de contabilização adoptado para a Contabilidade do Tesouro porque este modelo, como já tem sido referido, representa uma evolução importante e necessária no registo e controlo da movimentação verificada na Tesouraria do Estado e possui condições suficientes para cumprir as finalidades para as quais foi criado e que, nomeadamente, constam do artigo 35.º do RTE.

É também de realçar a definição de regras fundamentais para a avaliação do próprio sistema contabilístico, como a fixação de prazos para obter a informação relativa a cada período de contabilização (os prazos constantes do artigo 42.º do RTE) e a criação de um Diário destinado a registar as alterações posteriormente efectuadas nessa informação; estas duas condições permitem avaliar de forma mais objectiva a dimensão dos atrasos e das alterações que são indicadores da tempestividade e fiabilidade dos dados registados e do controlo exercido sobre os mesmos.

Atendendo ao objectivo e ao objecto da acção realizada, os diplomas de maior relevância para efeito do respectivo enquadramento normativo são, designadamente, o Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho, que aprova a Lei Orgânica da DGT, e o Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprova o Regime da Tesouraria do Estado, sendo ainda de considerar os diplomas autónomos que vieram regulamentar matérias constantes deste regime.

Desses diplomas são de destacar o Despacho n.º 11858/99, de 22 de Junho, do Ministro das Finanças, que cria os núcleos operativos da DGT, as Portarias n.º 958/99 e n.º 959/99, ambas de 7 de Setembro, que regulamentam, respectivamente, as operações específicas do Tesouro, e estabelecem as condições de funcionamento dos serviços com funções de caixa, e também a Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro, que aprova as normas contabilísticas das operações de tesouraria.

É também de referir a Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, que estabelece regras e procedimentos relativamente à prestação de serviços a disponibilizar pela DGT a todos os organismos públicos seus clientes, de modo a cumprir-se a exigência da concentração das aplicações financeiras dos excedentes e disponibilidades de tesouraria na Tesouraria do Estado. É ainda de citar o Despacho n.º 336/99, do Ministro das Finanças, de 24 de Agosto, que autoriza a DGT a acordar com as instituições de crédito a prestação de serviços de apoio à gestão da tesouraria do Estado.

8.2 – Análise do Sistema Contabilístico

8.2.1 – Estrutura Organizacional

A estrutura organizacional responsável pela Contabilidade do Tesouro de 2001 continuou a revelar insuficiência de meios para exercer as funções de registo e controlo da movimentação realizada na Tesouraria do Estado, apesar de continuarem a verificar-se acções para minorar essa insuficiência através da reorganização de serviços e da informatização de operações.

É de referir que o Gabinete de Auditoria Interna foi reforçado em Novembro de 2001, mas mesmo passando a contar com dois elementos, continua sem estar dotado de recursos suficientes para o exercício efectivo de funções de supervisão e controlo.

A subsistência deste e de outros constrangimentos, ao nível de recursos humanos e materiais, continua a ter como consequência a manutenção de deficiências na organização e no funcionamento dos serviços auditados, já assinaladas em anos transactos, como sejam:



- ◆ O processamento de lançamentos contabilísticos implica com frequência a consulta de múltipla documentação pelos operadores, procedimento que tem associado uma pesada carga administrativa pelo consumo de recursos temporais e materiais que exige e propicia falhas no controlo a exercer.
- ◆ A não integração de diversos sistemas operativos no sistema contabilístico inviabiliza uma transmissão fiável e automática dos dados provenientes dos serviços geradores da informação contabilística relativa à actividade da Tesouraria do Estado. Como consequência, para proceder aos lançamentos contabilísticos é necessário recolher informação de múltiplas fontes com funcionamentos diferenciados, verificando-se que nem sempre é possível aos operadores conhecerem a origem dos papéis de trabalho.
- ◆ A deficiente organização de processos leva a erros de digitação e dificulta o cruzamento da informação disponível.
- ◆ A falta de regras de contabilização devidamente aprovadas para a movimentação de certas contas faz depender o registo contabilístico do conhecimento técnico de cada operador, dificultando deste modo a rotação de funções e criando situações de dependência.
- ◆ Existência significativa de registos cuja documentação de suporte não é uniformizada nem se mostra suficiente para justificar esse movimentos, devido à não inclusão de todos os itens necessários ao registo e controlo, tais como, contas a movimentar, natureza do movimento e, no caso de alterações a movimentos previamente registados, referência ao lançamento original que se pretende alterar.

Como positivo, é de salientar que o Manual de Procedimentos do Departamento da Tesouraria Central do Estado foi revisto e actualizado, mas o facto da versão resultante (datada de 21 de Novembro de 2002) ser posterior ao encerramento da Contabilidade do Tesouro de 2001 e não se encontrar formalmente aprovada, impede que a mesma possa ser considerada.

Instada a pronunciar-se, no âmbito do contraditório, a DGT entendeu formular os seguintes comentários, relativamente a estes aspectos:

“Apesar de todos os condicionalismos existentes na Administração Pública, a DGT tem procurado corresponder, da melhor forma possível, a esse enorme desafio, tendo perfeitamente identificados os objectivos e fins a atingir, embora consciente das dificuldades a ultrapassar.

Efectivamente a desproporção entre tarefas e meios, cada vez mais acentuada, tem sido um grande obstáculo ao desenvolvimento da estratégia definida, situação, que se tem tentado resolver através de uma maior automatização de processos e circuitos, de que são exemplos claros as operações de pagamentos e recebimentos através da Conta Central do Tesouro e a implementação, até ao final do corrente ano, do Sistema de Contas Correntes (SCT).

Só pela via da informatização dos procedimentos e integração dos sistemas poderá o DTCE fazer face à cada vez maior carência de meios humanos e caminhar no sentido da melhoria qualitativa contínua do seu desempenho”.

As alegações da DGT vêm reforçar a recomendação do Tribunal no sentido de que só a informatização e a integração dos sistemas de informação poderão permitir e assegurar a obtenção de informação fiável.

8.2.2 – Informação Contabilística e Aplicação Informática

A Contabilidade do Tesouro é um sistema digráfico para registo de informação sobre a movimentação de fundos públicos, através de operações realizadas na Tesouraria do Estado. O tratamento dos dados relativos à Contabilidade do Tesouro, que foram disponibilizados por via electrónica e em suporte magnético, teve por base a comparação dos ficheiros com os do ano anterior e a análise ficheiro a ficheiro, quer dos diários, quer dos restantes elementos remetidos, como sejam, os balancetes, as contas extintas e criadas, as contas do sistema de “homebanking” e os Números de Identificação Bancária (NIB’s) das contas do Tesouro. A análise desta informação, bem como dos restantes elementos disponibilizados e dos esclarecimentos entretanto prestados pela entidade auditada, permitiu observar o seguinte:

- ◆ De forma similar ao verificado nos anos anteriores, o fecho do período de contabilização relativo a Dezembro de 2001 através da emissão da respectiva Tabela de Entradas e Saídas de Fundos da Tesouraria do Estado (TESFTE) em 21 de Fevereiro de 2002 (com 6 dias de atraso face ao determinado pelo n.º 2 do artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado) foi, tal como para os restantes meses, meramente provisório e não correspondeu ao encerramento da Contabilidade do Tesouro de 2001, o que só veio a suceder em 14 de Novembro de 2002 (nove meses depois do legalmente previsto) com a emissão da TEFTE anual e definitiva.
- ◆ Nenhum período de contabilização mensal foi definitivamente encerrado antes do final do primeiro semestre do ano seguinte e só três períodos (Agosto, Setembro e Novembro) o foram antes de 9 de Outubro de 2002.
- ◆ As operações registadas nos Diários encerrados até 22 de Fevereiro de 2002 (todos excepto o Diário 04 – regista as alterações posteriores à emissão das tabelas) e na versão provisória do Diário 04 remetida na mesma data (com os primeiros 7974 movimentos) não se encontravam exclusiva e integralmente reflectidas no respectivo Balancete; veio a verificar-se que o Balancete fora previamente emitido e não continha o último movimento registado no Diário 32 e os três últimos movimentos registados no Diário 04.
- ◆ A diferença entre a movimentação registada nos Diários relativos à Contabilidade do Tesouro de 2001 que foram remetidos em Fevereiro e a movimentação reflectida no Balancete da mesma data, foi justificada pelo Instituto de Informática (entidade responsável pela gestão dos sistemas informáticos da DGT) da seguinte forma: *“a constituição dos ficheiros foi efectuada durante o dia em dois momentos diferentes, tendo havido entre estes um contínuo recolher de dados por parte dos utilizadores da aplicação do SGT. Dado que o ficheiro do balancete foi o primeiro a ser criado, qualquer movimento actualizado foi considerado na extracção da informação para os diários não se reflectindo na informação anteriormente retirada.”*

No tocante a esta situação a DGT informou, em sede de contraditório, que:

“Por forma a ultrapassar o problema da incompatibilidade entre os registos dos diários e o balancete de contas alterou-se o procedimento adoptado tendo sido definido o seguinte:

O encerramento mensal da contabilidade é executado no final do dia por forma a que não sejam efectuados mais movimentos contabilísticos nesse dia. Durante essa noite são criados, pelo Instituto de Informática, os ficheiros relativos aos movimentos dos diários e respectivo balancete.

Os desvios detectados entre a informação constante das tabelas mensais e a movimentação registada nos diários decorriam de dois factores e que foram ultrapassados através de alterações efectuadas na própria aplicação: desintegração de movimentos



contabilísticos para alteração das linhas de detalhe dos mesmos e a falta de um mecanismo de controlo que efectuasse a validação do diário a utilizar no registo de estornos”.

- ◆ Verificou-se ainda que as contas principais desse balancete (relativas às quatro classes existentes) não correspondiam à soma das respectivas contas elementares, sendo, nomeadamente, inferiores em 23.312.612.789\$00, situação que já não se veio a repetir para os balancetes das versões seguintes.
- ◆ O primeiro movimento registado no Diário 04, como relativo a Dezembro de 2001, tem o n.º 6865; de acordo com as regras de contabilização este movimento só deveria ter sido registado após a emissão da respectiva TESFTE mensal, datada de 21 de Fevereiro de 2002; acontece que o Diário 04 remetido no dia seguinte tem registado movimentos até ao n.º 7974; não parecendo verosímil que num só dia tivessem sido lançados 1009 movimentos no referido diário, esta situação configura-se como uma infracção às regras de contabilização pelo que não deveria ter ocorrido nem voltar a suceder.

Relativamente a esta questão a DGT entendeu formular os seguintes comentários:

“O facto de ter sido registado no diário 04 um movimento contabilístico com data-valor de um mês que ainda não se encontrava encerrado, justifica-se em virtude da selecção do diário a utilizar (04 ou 06), para o registo de estornos ser, nessa altura, efectuada pelos próprios utilizadores sem que a aplicação validasse se essa escolha estava ou não correcta.

Refira-se que, desde o início da utilização da nova aplicação de contabilidade (SGT) têm-se verificado a introdução de novas funcionalidades em parte ligadas a mecanismos de controlo (validação das opções tomadas pelos utilizadores) as quais incluíram precisamente a questão da selecção do diário a utilizar para o registo de estornos.

Assim, a aplicação confronta o diário que o utilizador selecciona tendo em conta a data-valor do movimento que pretende efectuar com a informação relativa a “períodos fechados” não permitindo efectuar registos no diário 04 com data-valor de meses abertos e no diário 06 para meses fechados”.

- ◆ Verificaram-se falhas de numeração sequencial dos movimentos registados nos diários, tendo a DGT igualmente remetido a justificação deste facto para o Instituto de Informática, que comentou o assunto da seguinte forma: *“a numeração sequencial dos movimentos inseridos nos diários é controlada através da salvaguarda, numa tabela própria do último número atribuído a cada diário ... Ocasionalmente verificou-se que a aplicação não efectuava esse procedimento correctamente ... No início deste ano o software foi alterado por forma a eliminar este tipo de situação anómala”.*
- ◆ Foi detectada a utilização de falhas sequenciais existentes no Diário 04, para posterior introdução de movimentos, na versão final da contabilidade.

Sobre esta situação a DGT argumentou que:

“As verdadeiras falhas sequenciais que existiam no diário 04 mantiveram-se até ao final do ano uma vez que se tratavam de anomalias da aplicação. A questão que é colocada “posterior introdução de movimentos” nada tem a ver com as referidas falhas apenas reflectem movimentos que ainda não se encontravam actualizados no momento da criação dos ficheiros mas existiam como movimentos”.

O Tribunal de Contas considera que a argumentação da DGT não justifica a falha na numeração sequencial na versão do Diário 04, remetida em Maio de 2002, entre os

movimentos n.º 12838 a n.º 12844, quando o último movimento registado era o n.º 13214 (370 movimentos após a falha).

- ◆ Como já tinha ocorrido em anos anteriores, verificaram-se alterações dos registos entre a versão do Diário 04 remetida em Fevereiro de 2002 e a remetida em Maio de 2002, tendo a DGT justificado o facto porque existia *“em 2001 a possibilidade de se efectuarem desintegrações de lançamentos e consequentes alterações das linhas de detalhe, até ao momento em que se procedesse ao encerramento do mês ao qual os mesmos respeitavam. Relativamente ao diário 04 não existia essa restrição uma vez que os seus movimentos apenas são comunicados à DGO aquando do encerramento da conta e respectiva emissão da Tabela de Entradas e Saídas de Fundos da Tesouraria do Estado anual, tornando-se apenas definitivos nessa data”*. O Instituto de Informática em relação a esta temática acrescentou que *“Deixou de ser possível efectuar desintegrações a partir de 15-04-2002”*.
- ◆ Verificaram-se desvios entre a informação constante das tabelas mensais e a movimentação registada nos Diários que, pelas regras de contabilização, devem ser considerados para efeito dessas tabelas, ou seja, todos os diários à excepção do que regista os saldos transitados do ano anterior e o que regista as alterações posteriores à emissão das tabelas (diário 04).
- ◆ Sobre o procedimento adoptado na elaboração das tabelas emitidas para cada período de contabilização, a DGT confirmou que *“Os movimentos relativos ao diário 90 – Saldos Iniciais nunca são incluídos nas tabelas uma vez que as mesmas reflectem exclusivamente os movimentos ocorridos durante o exercício...Os movimentos do diário 04 são registados após a emissão da tabela... pelo que não são nela incluídos”*.

Sobre o facto de existirem movimentos parcial ou integralmente não reflectidos na Tabela de Entrada e Saída de Fundos do respectivo mês, a DGT afirmou que: *“O motivo que justificou a situação em relação ao movimento n.º 3 do diário 08 é mais ou menos igual à do presente caso: entre o momento de emissão da tabela (processamento) e o momento em que fechou o mês o utilizador actualizou esse registo”*.

Deste conjunto de observações e da análise complementar sobre a fiabilidade e tempestividade dos registos efectuados na Contabilidade do Tesouro de 2001 que será apresentada no ponto seguinte, é possível concluir que continua a existir um conjunto significativo de deficiências por resolver, com consequências negativas na qualidade da informação, em parte devido ao registo manual das operações contabilísticas. Verifica-se ainda que a aplicação informática para a contabilidade voltou a admitir distorções às regras de contabilização existentes.

No entanto, é de referir como facto positivo que a partir da contabilização relativa a Janeiro de 2002 o registo das operações de pagamentos e recebimentos realizados pela Conta Única de Liquidação do Tesouro no Banco de Portugal passou a ser automático, devido à integração do Sistema de Gestão do Tesouro com o Sistema Compensação do Tesouro, Sistema de Pagamento de Grandes Transacções e Movimento de Operações Escriturais, processo que deu origem à criação de um novo diário.

Relativamente a esta situação, a DGT, no exercício do contraditório, refere que:

“Com a automatização no início de 2002 das operações de pagamentos e recebimentos através da CUL foi dado um passo decisivo na resolução de muitos dos problemas relativos à ocorrência de erros materiais resultantes da excessiva intervenção humana e, por outro lado, com a integração dos vários sistemas resolveram-se as causas que originavam divergências entre os extractos das contas do homebanking e os correspondentes da contabilidade”.

Apesar da introdução da automatização referida ter tido lugar antes do encerramento da Contabilidade do Tesouro de 2001, este processo só teve aplicação efectiva a partir da Contabilidade de 2002 pelo



que, para já, o Tribunal de Contas, apenas pode dizer que em termos de concepção foram acolhidas as recomendações feitas em anteriores pareceres no sentido de simplificar o processo contabilístico, registar diária e unitariamente as operações e transferir recursos da função de registo para a de controlo das operações. O Tribunal não deixará de acompanhar esta situação em próximas acções.

8.2.3 – Fiabilidade e Tempestividade da Informação

A prestação de informação fiável de forma tempestiva tem sido considerada pelo Tribunal de Contas como uma condição essencial para realizar uma avaliação positiva, não apenas do sistema de contabilização e controlo da movimentação de fundos públicos realizada na Tesouraria do Estado (Contabilidade do Tesouro) mas também, numa perspectiva mais abrangente, do modelo de contabilização e controlo utilizado para apuramento da Receita Orçamental e das Operações de Tesouraria a registar na Conta Geral do Estado.

No caso da Contabilidade do Tesouro, o cumprimento da referida condição é também indissociável de uma avaliação que caracterize o actual Regime da Tesouraria do Estado como implementado, devido, em primeira instância, ao determinado no respectivo artigo 42.º.

De acordo com o artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, a DGT deve enviar à Direcção-Geral do Orçamento (DGO), até ao dia 15 do mês seguinte a que respeitam, os elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado, nomeadamente o balancete das contas de operações de tesouraria, evidenciando os respectivos movimentos mensais e acumulados, segundo a natureza das operações envolvidas. Esta norma admite, como excepção, um prazo adicional para a informação relativa ao mês de Dezembro que deve ser enviada até 15 de Fevereiro do ano seguinte.

A importância que o Tribunal de Contas atribui a esta norma tem sido patente nos últimos pareceres sobre a CGE, nos quais se tem vindo a chamar a atenção da DGT para a intempestividade verificada no registo da informação e, por consequência, no controlo exercido sobre a mesma, associada à falta de fiabilidade patente na dimensão das alterações que é necessário efectuar depois de concluídos os prazos legalmente determinados para o encerramento de cada período de contabilização.

Mais uma vez se refere que não é o modelo de contabilização do Tesouro que está em causa, mas as restrições operativas verificadas na aplicação do mesmo, nomeadamente, as resultantes da forma insuficiente como se tem processado a necessária interacção entre as entidades envolvidas na obtenção do produto final; por isso, a qualidade da informação prestada pela Contabilidade do Tesouro será sempre reflexo da capacidade dos sistemas operativos (incluindo os da própria DGT) que realizam as operações a registar, em transmitir os respectivos dados de forma fiável e tempestiva.

Como consequência desta situação, que se pode observar no quadro seguinte, a norma constante do artigo 42.º do RTE não foi cumprida para a informação relativa ao ano de 2001. Verificaram-se atrasos no fecho de todos os meses, com flutuações significativas compreendidas entre 45 (Setembro) e 92 (Janeiro) dias de atraso, não considerando o caso especial de Dezembro.

Quadro VIII.1 – Dias de atraso do fecho contabilístico

Meses	Data do fecho contabilístico	Dias de Atraso
Janeiro	18-05-2001	92
Fevereiro	25-05-2001	71
Março	29-06-2001	75
Abril	26-07-2001	72
Maio	07-08-2001	53
Junho	04-09-2001	51
Julho	01-10-2001	47
Agosto	08-11-2001	54
Setembro	29-11-2001	45
Outubro	14-01-2002	60
Novembro	08-02-2002	55
Dezembro	21-02-2002	6

Os dados constantes deste quadro evidenciam claramente o atraso da contabilidade devido às deficiências de registo e controlo que têm vindo a ser assinaladas.

Não pode, no entanto, deixar de ser novamente referido que, se parte dessas deficiências resultam da insuficiência de meios da própria DGT para o exercício das funções que lhe foram atribuídas, em matéria de registo e controlo da actividade na Tesouraria do Estado, no fundamental, essas deficiências continuam a decorrer da inadequação do modelo de contabilização utilizado para apuramento da Receita Orçamental e das Operações de Tesouraria a registar na Conta Geral do Estado, nomeadamente, porque a DGO, ao contrário do que sucede para a Contabilidade do Tesouro, não determina prazos para cada período de contabilização (mensal) que impliquem a prestação de informação completa e coerente por todas as entidades envolvidas, nem procede ao apuramento autónomo das alterações posteriormente efectuadas.

Note-se que em comparação com o ano de 2000, até se verifica uma diminuição generalizada dos dias de atraso, da qual resultou, não tendo em consideração o mês de Dezembro, uma diminuição do prazo médio de atraso de 80 dias em 2000 para 61 dias em 2001. Porém, esta teve como contrapartida o aumento de registos no Diário 04 constatando-se que quanto mais cedo forem encerradas as tabelas mensais, maior número de alterações à informação constante das mesmas é necessário efectuar.

Deve ter-se presente que o encerramento de um período de contabilização (e a emissão da respectiva tabela) sem a informação original ter sido totalmente registada e a sua coerência validada, subverte o resultado do processo de avaliação sobre a fiabilidade e tempestividade da informação registada nesse período, ao distorcer a dimensão do atraso desse encerramento (uma vez que este é artificial porque extemporâneo) e do valor das alterações (por parte da movimentação corresponder a informação original registada de forma indevida e desfasada face às regras vigentes).

Como já foi previamente referido, o Diário 04 aumentou significativamente de 2000 para 2001, em termos de linhas de informação, como se pode observar no quadro seguinte (baseado nas versões definitivas da contabilidade dos respectivos anos), distinguindo os registos efectuados após o encerramento das Tabelas Mensais de Entrada e Saídas de Fundos da Tesouraria do Estado, ou seja, no



Diário 04 e no Diário 02 (este apenas movimentado para o ano de 2000). A análise dos dados permite concluir que, não considerando o efeito dos registos cujo descritivo seja “Arredondamento-Euro” (uma vez que resultam de uma situação excepcional relativa à existência de operações realizadas numa moeda e registadas noutra), o número total diminuiu 0,8%, mas os relativos ao Diário 04 aumentaram 85,77%, passando de 7,3% para 13,7% desse total.

Quadro VIII.2 – Linhas de informação por descritivo

Descritivo	2000		2001	
	Diários 04 e 02	Total	Diário 04	Total
Arredondamento-Euro	8.550	8.986	11.273	12.321
Restantes descritivos	10.735	146.288	19.943	145.167
Total	19.285	155.274	31.216	157.488

Tendo sido analisadas as dez linhas de informação com maior valor positivo e as dez linhas com maior valor negativo dos movimentos dos diários que registam correcções pode-se concluir que existe uma falta de conciliação e validação regular dos saldos, já que as correcções são efectuadas em data muito posterior à data em que se efectuaram os registos a corrigir, bem como falta de percepção sobre a dimensão dos valores registados, existindo situações em que se registam valores mil vezes superiores ao correcto e que deveriam ser detectadas pelo menos até ao fecho (provisório) do respectivo período de contabilização quando a dimensão dos erros se reflecte em saldos contrários à regular movimentação das respectivas contas, sobretudo se forem afectadas contas dos principais níveis.

8.2.4 – Prossecução do Princípio da Unidade de Tesouraria

Uma das medidas definidas no Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, para efeito da concretização do princípio da unidade de tesouraria, é a obrigatoriedade dos serviços e fundos autónomos passarem a dispor de contas abertas na DGT através das quais se promovam as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde sejam mantidos depositados os respectivos excedentes e disponibilidades de tesouraria (conforme determina o n.º 2 do artigo 2.º daquele regime, na redacção introduzida pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril).

Por sua vez, a DGT pode efectuar operações próprias dos bancos, cabendo-lhe assegurar a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária nas mesmas condições de eficiência, aos serviços e fundos autónomos (artigos 1.º e 2.º do mesmo regime).

Na sequência da entrada em vigor daquele regime e com o fim de tornar mais eficaz e plena a sua implementação, e por conseguinte da prossecução do princípio da unidade de tesouraria, foram introduzidas algumas medidas legislativas, que se analisam seguidamente.

- ◆ O objectivo de captação de fundos dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) para a esfera do Tesouro tem um prazo, determinado no n.º 3 do artigo 50.º do RTE, segundo o qual a obrigatoriedade da transferência de todos os excedentes e disponibilidades de todos os SFA para a Tesouraria do Estado deve estar garantida a partir do início do exercício orçamental de 2002 (início do 3.º ano económico posterior ao da entrada em vigor do RTE).

Até essa data, previa-se a existência de um regime de transição gradual daqueles fundos públicos para a DGT, estabelecido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho.

Este diploma definiu regras e procedimentos com vista à adaptação e aperfeiçoamento dos modelos de gestão dos fundos e serviços autónomos, de modo a cumprir-se a exigência da concentração das aplicações financeiras dos excedentes e disponibilidades de tesouraria dos SFA na Tesouraria do Estado.

O n.º 3 desse diploma estabelecia o modo como seria efectuada a transferência gradual a que se aludiu, dispondo que até ao final do ano de 2000 deveria ser, no mínimo, de 30% do total verificado no último dia do ano, e até ao final de 2001, no mínimo 60% desse total.

- ◆ Neste contexto, refira-se que o n.º 1 do artigo 62.º da Lei do Orçamento do Estado para 2002 (Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro), relativo à unidade de tesouraria, determina que todas as transferências provenientes do Orçamento do Estado para os SFA só podem ser movimentadas a partir de conta aberta junto da DGT titulada pelo respectivo organismo.
- ◆ O n.º 2 desse artigo dispõe que até 31 de Março de 2002, todos os fundos e serviços autónomos deverão enviar à DGT o plano financeiro de modo a verificar-se do cumprimento do n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000 a que já se fez alusão.
- ◆ O diploma de execução orçamental para 2002, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, por seu turno, no n.º 3 do artigo 43.º, relativo às “Medidas para o controlo da despesa pública e salvaguarda dos objectivos de consolidação orçamental” – sua epígrafe – também contém uma norma quanto ao reforço do regime da unidade de tesouraria.

Nos termos dessa disposição, os juros que tenham sido auferidos em instituições financeiras pela utilização de todas as verbas que, por motivos imputáveis aos serviços não tenham sido depositadas nos cofres do Tesouro no ano de 2001, nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, constituem receita geral do Estado. Segundo a mesma disposição, esses juros devem ser entregues nos 30 dias subsequentes à publicação daquele diploma. Esta norma determina assim uma penalização dos serviços que beneficiem do incumprimento das regras estabelecidas na citada Resolução, sobre esta matéria.

- ◆ De salientar, também, a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, de 25 de Setembro, que vem clarificar e reafirmar alguns aspectos do RTE, relativamente à obrigatoriedade de os SFA manterem aplicados junto da DGT os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria.

Ao mesmo tempo, clarifica e revê regras e procedimentos previstos na Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, referentes ao ajustamento da gestão da tesouraria dos serviços e fundos autónomos ao modelo de centralização da tesouraria da administração central.

O n.º 1 daquele diploma estabelece uma data limite para a transferência da totalidade das aplicações financeiras dos excedentes e disponibilidades de tesouraria dos SFA para a DGT e que é o dia 30 de Setembro de 2002, determinando o n.º 2 que os mesmos devam ser aí mantidos com carácter de continuidade em aplicações financeiras disponibilizadas pelo Tesouro, nomeadamente através de certificados especiais de dívida a emitir pelo IGCP.

O n.º 3 desta Resolução vem esclarecer o âmbito da sua aplicação, determinando que as normas constantes do n.º 1 e do n.º 2 se aplicam às entidades do sector público administrativo cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais (artigos 23.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro). Esta clarificação é



importante porque se verifica que grande parte dos serviços não tem cumprido o regime contido nestes diplomas.

Sobre os serviços e fundos autónomos a que se aplica o mencionado regime refira-se que:

- ◇ O RTE determinava que devem ter contas abertas na DGT, onde mantêm depositados os seus excedentes e disponibilidades, os serviços e fundos autónomos de carácter administrativo ou empresarial (artigo 2.º, n.º 2).
- ◇ A Resolução n.º 45/2000, quanto ao seu âmbito de aplicação, determinava no n.º 3 a aplicação a todos os serviços e fundos autónomos abrangidos pelo regime da tesouraria do Estado, ou seja, aos de carácter administrativo e empresarial a que alude o RTE.
- ◇ Com a publicação da Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, as dúvidas sobre a aplicabilidade do regime em questão, relativamente a certas entidades do sector público administrativo cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico constante do Decreto-Lei n.º 558/99, deixam de fazer sentido, dado que aquele diploma clarifica essas situações, determinando que também lhes é aplicável o regime da tesouraria do Estado e as disposições contidas na Resolução n.º 45/2000.
- ◇ O n.º 5 deste diploma dispõe que a DGT e a DGO devem promover as medidas adequadas à execução do n.º 3 do artigo 43.º do Decreto de execução orçamental para 2002, que já se analisou.
- ◆ De assinalar também, neste âmbito, que a DGT é o organismo privilegiado a quem incumbe o financiamento dos serviços e fundos autónomos, nas situações em que lhes é permitido o recurso ao crédito, de acordo com o que veio expressamente determinar a Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto.

O n.º 4 do artigo 23.º dessa Lei dispõe que estes serviços recorrerão prioritariamente ao Tesouro, nos casos legalmente previstos (n.º 2 e n.º 3 da mesma norma que indicam quais as situações de permissão do recurso ao crédito por parte dos SFA).

Com o objectivo de aferir o grau de implementação do RTE, neste caso, relativamente à prossecução do princípio da unidade de tesouraria, apresentam-se de seguida os resultados da análise efectuada aos dados disponibilizados pela DGT nos quadros designados por “Evolução da situação relativa aos SFA” (resumo global) e “Listagem SFA – situação em 31/12/2001” (relação discriminativa por SFA):

- ◆ Foram remetidas ao Tribunal duas versões dos referidos quadros, a primeira datada de 14 de Novembro de 2002, entregue na sequência de prévia solicitação dos serviços do Tribunal no decurso da auditoria à DGT, e a segunda enviada em 4 de Março de 2003, para actualização e correcção dos dados da primeira versão, na sequência de esclarecimentos solicitados sobre a mesma.
- ◆ Segundo os dados, o número de SFA clientes do Tesouro passou de 55, no final de 2000, para 245, no final de 2001. Por sua vez, o número de contas abertas no Tesouro por estes clientes passou de 104 para 416.
- ◆ Verificou-se no entanto que, segundo os dados da DGT, o aumento considerável de contas abertas no Tesouro não significou que os serviços em causa tivessem transferido os seus excedentes e disponibilidades para essas contas, nos termos determinados pela Resolução n.º 45/2000.

- ◆ De facto, num universo de 443 entidades consideradas pela DGT, 31 não enviaram informação, e relativamente às restantes 412 entidades, 347 entidades não tinham valores depositados no Tesouro, 43 tinham depósitos inferiores a 60% dos respectivos totais e apenas 22 tinham depositado um valor superior a 60%, o que significa que só 5% das entidades cumpriram o disposto na Resolução acima referida.

Mesmo tendo apenas em consideração o valor globalmente depositado na DGT, a percentagem face ao total atinge somente 53%.

No apuramento deste último indicador foi excluído o valor dos saldos das contas à ordem do Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) porque, no essencial, corresponde a Dívida Pública (incluindo as aplicações em CEDIC dos SFA) e não a excedentes e disponibilidades de tesouraria daquela entidade.

- ◆ Perante estes dados, deve ainda ter-se em conta que da interpretação estrita do disposto na Resolução n.º 45/2000 se conclui ser mais relevante existir um número elevado de entidades a cumprirem as regras aí estabelecidas, nomeadamente a que determina que devem ser depositados na DGT os excedentes e disponibilidades de tesouraria, do que a situação financeira global, mais importante para o objectivo de otimizar a gestão dos fundos públicos.
- ◆ Nestas circunstâncias, não pode deixar de ser assinalado que as seis entidades com depósitos superiores a vinte milhões de contos representam 70% dos valores depositados no Tesouro e 37% do montante total de excedentes e disponibilidades dos SFA em 31 de Dezembro de 2001.

Instada a pronunciar-se, no âmbito do contraditório, a DGT entendeu manifestar a seguinte posição:

“Relativamente à centralização de fundos no Tesouro, na sequência da Resolução do Conselho de Ministros no 45/2000, de 2 de Junho, refira-se que os Serviços e Fundos Autónomos foram devidamente alertados para a necessidade de cumprirem a citada Resolução, tendo a DGT enviado ofícios em conformidade, desde a publicação do DL 191/99, de 5 de Junho. O não cumprimento da mesma dependeu única e simplesmente de decisão interna dos próprios Organismos, parecendo que competirá aos serviços fiscalizadores o apuramento das causas reais e responsabilidades pelo não cumprimento da RCM.

Inúmeras razões foram apontadas para justificar a não abertura de conta e/ou transferência de disponibilidades e, embora a DGT ainda não esteja em condições de oferecer todos os serviços bancários possíveis, o que é certo é que foram sempre apresentadas alternativas e soluções para que os objectivos fossem cumpridos”.

Independentemente da acção dos serviços fiscalizadores, é de realçar que o princípio da “Unidade da Tesouraria do Estado” foi assumido pelo Ministério das Finanças ¹ “... não como uma imposição legal contra a opção natural dos gestores do sector público administrativo, mas sim como o objectivo concreto a atingir e a preservar”.

Assim sendo, a situação de incumprimento generalizado, no final de 2001, face ao determinado no n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, deverá ser ultrapassada pela prestação de um serviço em condições de eficiência conforme o estipulado na alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do RTE, por exemplo, generalizando o acesso à aplicação local do Sistema de Homebanking, para eliminar dificuldades operativas associadas à mera disponibilização do serviço a nível central.

¹ In “A Administração Financeira do Estado – A Reforma do Tesouro Público”, edição de 1999



Dependendo o grau de implementação do Regime da Tesouraria do Estado no que respeita à prossecução do princípio da unidade de tesouraria, do cumprimento pelas referidas entidades do disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, de 25 de Setembro, a DGT, deve exercer as funções que lhe competem nesta sede para assegurar a execução desta norma com muito maior eficácia do que a evidenciada pelos resultados obtidos no final de 2001.

- ◆ O processo de apuramento e validação dos dados relativos à prossecução do princípio da unidade de tesouraria também não se mostrou fiável nem tempestivo, revelando deficiências similares às que vêm sendo assinaladas no âmbito da Contabilidade do Tesouro.

A primeira versão só foi disponibilizada a pedido da equipa de auditoria e, apesar de só ter sido extraída no mesmo dia do encerramento da Contabilidade do Tesouro de 2001, revelou a existência de entidades que ainda não tinham remetido a informação, erros na transcrição dos valores, totais divergentes da soma das respectivas parcelas e a inclusão no quadro resumo de um valor imputado aos gestores de fundos comunitários (que não deveria ser considerado) mas apenas nos valores depositados na DGT e não nos montantes globais (que também incluíam os depósitos no Tesouro).

A segunda versão foi remetida como consequência da falta de fiabilidade detectada na primeira versão e, para além da eliminação de parte dos erros, apresentou a actualização de valores que (excluídos os dados relativos ao IGCP pelo motivo previamente indicado) se encontra reflectida no quadro seguinte.

(Unidade: Milhão de Contos)

Descritivo	Total	Na DGT	Cumprimento da RCM
Valor da Listagem dos SFA entregue em 14 de Novembro de 2002	732,64	343,41	46,87 %
Valor da Listagem dos SFA remetida em 4 de Março de 2003	768,38	406,90	52,96 %
Diferencial verificado nos valores da primeira para a segunda Listagem	35,74	63,49	-

A alteração de valores reportados ao final de 2001, entre a versão apresentada quase um ano depois e a remetida decorridos quinze meses, não pode deixar de ser considerada como significativa e preocupante sobretudo no caso dos valores depositados na DGT (com um acréscimo de 18,5%) quando se verifica ter ficado a dever-se à variação dos saldos das contas à ordem integradas no Sistema de Homebanking, supostamente o sistema operativo mais avançado da DGT.

Para esta preocupação concorre ainda a detecção de desvios muito significativos entre o valor de saldos constantes da listagem e referidos pela DGT como extraídos do referido sistema operativo e o valor dos saldos contabilísticos das correspondentes contas; o caso mais paradigmático é precisamente o do IGCP que na listagem apresenta um saldo à ordem quase dez vezes superior ao registado na Contabilidade do Tesouro.

Sobre esta questão, a DGT sustenta que:

“Relativamente ao sistema de homebanking, apesar de inquestionavelmente ser o sistema operativo mais avançado da DGT, não deixa de apresentar naturalmente algumas deficiências, as quais têm vindo a ser corrigidas e aperfeiçoadas dentro das possibilidades e restrições existentes.

Por último, quanto à conta do IGCP, esta não pertence às contas do homebanking, pelo que não é exemplo significativo da operacionalidade do sistema.

Refira-se ainda que o homebanking se encontra organizado por datas de movimento, enquanto a contabilidade do Tesouro está organizada por data-valor da operação, o que implica harmonização interna entre os dois extractos”.

Os comentários da DGT não justificam a variação dos saldos das contas integradas no sistema de homebanking, uma vez que se a informação tivesse sido prestada por data de movimento, não deveria ter sido alterada da primeira para a segunda versão. A informação relativa à conta do IGCP foi incluída na listagem dos saldos das contas à ordem no Tesouro que, segundo a própria DGT, foram extraídos do referido sistema.

8.3 – Análise de Contas e Operações Seleccionadas

Na Contabilidade do Tesouro de 2001 verificou-se a movimentação de 3461 contas elementares. A selecção das contas e operações sujeitas a análise foi realizada de modo a obter-se uma amostragem dos registos, tendo esta selecção revelado, para a Contabilidade do Tesouro para o ano de 2001, falta de controlo tempestivo sobre as operações efectuadas, condicionando a fiabilidade do respectivo sistema de registo a um nível que tem de continuar a considerar-se como insuficiente. Esta conclusão de carácter genérico vai ser complementada pelas observações mais relevantes que resultaram da análise específica das referidas contas e operações.

8.3.1 – Contas de Disponibilidades

Centralizadoras e Receptoras

As contas bancárias receptoras e centralizadoras que deveriam ter sido desactivadas em 1997 e 1999, respectivamente, por terem deixado de fazer parte do circuito de centralização de fundos na conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal, continuaram a apresentar movimentos nos anos seguintes, tendo no entanto finalizado o ano de 2001 com saldo nulo, devido às operações que a DGT efectuou para as regularizar:

- ◆ Contas receptoras de IVA - Em 2001 foi solicitado às Instituições de Crédito que transferissem os saldos das contas bancárias receptoras de IVA para a conta do Tesouro no Banco de Portugal. Verificando-se a realização de transferências por valores divergentes dos saldos contabilísticos e não tendo a DGT ainda obtido esclarecimento sobre o motivo desses desvios, estes foram transferidos para contas de valores a regularizar.
- ◆ Contas receptoras e centralizadoras de IR - A DGT decidiu encerrar estas contas, uma vez que deixaram de ser movimentadas há vários anos, tendo procedido à transferência dos respectivos saldos (devedores ou credores) para a conta designada por “*Conta especial para liquidação e encerramento de contas de Operações de Tesouraria sem movimento*”

Receptoras das Tesourarias de Finanças

Da análise da lista extensiva destas contas verificou-se que as respeitantes ao BPI e BPSM apresentavam saldo final nulo, ao contrário da generalidade das restantes. Esta situação ficou a dever-se ao facto de ter sido determinado o fim da utilização destas contas. Verificaram-se algumas excepções a este facto, sendo de salientar a conta relativa à conta bancária no BPI receptora dos



fundos depositados pela 2.^a Tesouraria de Finanças de Lisboa, que deixou de ter movimento desde Maio de 2001 (substituída pela conta bancária no BPN), tendo o operador continuado a registar movimentos até Dezembro.

O tratamento e análise dos dados constantes do ficheiro informático remetido pela DGT, com a discriminação das contas extintas em 2001, por motivo de extinção e por despacho autorizador, permite concluir que a maioria dessas extinções foi devida ao fecho de contas bancárias em escudos (substituídas por contas bancárias em euros), como se pode observar no quadro seguinte.

Quadro VIII.3 – Motivo de Extinção da Conta

Motivo	Quantidade
Fecho de conta bancária em escudos junto da instituição bancária	264
Encerramento de contas de regularização de contas bancárias em escudos	181
Encerramento derivado do objecto pelo qual foram criadas se ter esgotado	67
Fecho de conta bancária junto da instituição bancária	56
Outros (inferior a 50 registos)	29
Total	597

Em francos suíços no Banco Comercial Português em Londres

A conta relativa à movimentação na conta bancária, em francos suíços, da DGT na sucursal de Londres do Banco Comercial Português foi analisada por apresentar um saldo credor (12.663.600\$00) na versão da Contabilidade do Tesouro de Maio de 2002, ou seja, contrário à regular movimentação das contas de disponibilidades, situação que veio a ser regularizada com a passagem do saldo final a devedor, pelo registo da valorização cambial da referida moeda que só foi processado a débito, em 15/07/02, com data-valor reportada a 28/12/01, no valor de 26.471.829\$00.

Pese embora o ponto 1.6 das Instruções vigentes na DGT sobre a Caixa em Moeda Estrangeira determinar o apuramento mensal das diferenças cambiais, a prática que vem sendo seguida desde 1994 e que também foi aplicada em 2001, consiste em só efectuar o apuramento anual dessas diferenças.

O apuramento das diferenças de câmbio afectas às contas bancárias do Tesouro em moeda estrangeira relativas a 2001 foi efectuado através da conversão, para escudos, dos saldos constantes dos respectivos extractos bancários (em divisas) seguida da determinação dos desvios face aos saldos contabilísticos correspondentes (entre os quais o saldo da conta seleccionada); como resultado foi apurado um saldo favorável ao Tesouro, no valor de 81.731.126\$00.

Atendendo a que nas Instruções previamente referidas se estabelece que as diferenças cambiais favoráveis devem ser posteriormente transferidas para Receita Orçamental, foi solicitado esclarecimento sobre a razão da não transferência para Receita de Estado, do saldo final da conta “Diferenças de Câmbio”, no montante de 419.238.571\$00.

Em resposta, a DGT refere o seguinte:

“A DGT titula algumas contas bancárias que, devido à variação cambial, tem originado fortes oscilações na paridade entre a moeda nacional e a moeda da conta, designadamente as contas no Banco Internacional de S. Tomé e Príncipe e as contas abertas no Banco Popular de Angola.”

Relativamente às contas abertas na RPA, a respectiva conciliação de valores está por se fazer há vários anos, dado que não tem sido possível à DGT obter os extractos das mesmas, apesar das inúmeras insistências feitas junto das entidades angolanas.

Tendo como objectivo acautelar essas situações cambiais desfavoráveis, procedeu-se no exercício orçamental de 2001 à criação da conta “Provisões para riscos e encargos”, à qual são anualmente afectas 20% das diferenças de câmbio, quando positivas, até ao limite das necessidades previsionais.

Essa conta no final do exercício de 2001 evidencia um saldo de 16,3 mil contos, ainda insuficiente para cobrir a situação desfavorável das contas acima referidas.

O motivo da não transferência para receita orçamental, em 2001, do saldo da conta “Diferenças de câmbio”, prende-se com os factores descritos”.

Caixas relativas a Tesourarias de Finanças

Verificou-se que algumas destas contas deixaram de ter qualquer saldo no final do ano, tendo-se apurado que tal facto foi devido à aplicação de instruções da DGCI para que o fundo de maneo (em escudos) fosse depositado em 31 de Dezembro de 2001, uma vez que este fundo passaria a ser de dois mil euros, de 1 de Janeiro a 30 de Junho de 2002. No entanto, algumas contas de tesourarias apresentavam saldo no final do ano, porque o respectivo fundo de maneo (em escudos) só foi depositado em 2002.

No balancete da Contabilidade do Tesouro relativo à versão de Maio de 2002, foi detectada a existência de quatro contas correspondentes a tesourarias de finanças que apresentavam saldo final credor, situação que foi reproduzida no quadro seguinte:

Quadro VIII.4 – Resumo da movimentação efectuada até Maio de 2002 das contas com saldo final credor

(Unidade: Escudos)

Designação	Inicial Devedor	Inicial Credor	Débito	Crédito	Final Devedor	Final Credor
TESOURARIA DE MONCHIQUE	5.863.440		540.155.357	546.129.748		110.951
13ª TESOURARIA DE LISBOA	516.454.803		16.587.226.868	17.105.150.293		1.468.622
5ª TESOURARIA DE LISBOA	610.836.581		31.094.320.753	31.714.768.568		9.611.234
TESOURARIA DE PONTE DE SÔR	18.036.616		1.478.830.698	1.514.571.722		17.704.408

Como na versão definitiva da contabilidade esta situação já não se verifica, foi analisada a documentação de suporte das alterações entretanto registadas, podendo referir-se o seguinte:

- ◆ Os depósitos efectuados em Junho de 2001 na conta bancária recebedora dos fundos arrecadados pela Tesouraria de Monchique, foram registados incorrectamente, devido a lapso na informação remetida pela tesouraria. Esta situação veio a ser alterada posteriormente por um valor incorrecto, por erro de lançamento, tendo sido necessário registar outra correcção. Verificou-se ainda que para o mesmo período, Junho de 2001, a informação da tesouraria sobre a discriminação das entradas de fundos também se encontrava errada sendo necessário corrigi-la. Estas alterações foram efectuadas em Junho de 2002 (um ano depois do período a que respeitam), tal como um estorno relativo a Agosto de 2001, por só então ter sido detectada a



falta de 172.684\$00 no valor da cobrança, apesar do valor depositado já ter sido previamente alterado.

- ◆ Os depósitos efectuados em Março de 2001, na conta bancária recebedora dos fundos arrecadados pela 13.^a Tesouraria de Lisboa, foram registados incorrectamente, devido a lapso na informação remetida pela tesouraria. Esta situação só veio a ser alterada por um lançamento que se verificou posteriormente ter sido registado na conta bancária do BPSM já desactivada, quando devia ter sido registada na conta bancária no BCP. Verificou-se uma situação similar à descrita para o valor dos depósitos efectuados em Outubro de 2001.
- ◆ Também foram registados incorrectamente os valores depositados em diversos meses de 2001, pela 5.^a Tesouraria de Lisboa, tendo a situação sido corrigida apenas em Julho de 2002, porque só então foi realizada a conciliação desses depósitos.
- ◆ Tal como nos restantes casos, também os valores depositados pela Tesouraria de Ponte de Sôr em Setembro e Dezembro de 2001 foram incorrectamente registados devido a lapsos na informação remetida por essa tesouraria e só foram corrigidos em data posterior a Maio de 2002.

Cheques de Homebanking

A análise do balancete da Contabilidade do Tesouro relativo à versão do Diário 04 remetida em Maio de 2002 permitiu detectar que esta conta apresentava saldo final contrário à regular movimentação das contas de disponibilidades, ou seja, credor, no valor de 833.484\$00, situação que se manteve na versão definitiva da contabilidade de 2001, mas apenas pelo montante de 832.000\$00, tendo a DGT afirmado o seguinte em relação a este saldo final:

“Foi lançado indevidamente na conta dos cheques de homebanking em vez da 016201-cheques IVA. Foi regularizado em Janeiro/02”.

A referência a Janeiro de 2002 como data de regularização apenas significa a data-valor a considerar, uma vez que a Contabilidade do Tesouro de 2001 foi encerrada em 14 de Novembro de 2002 sem que a referida regularização tivesse sido processada.

Correios de Portugal (CTT) como entidade colaboradora na cobrança

A análise do balancete da Contabilidade do Tesouro relativo à versão do Diário 04 remetida em Maio de 2002 permitiu detectar que esta conta apresentava saldo final contrário à regular movimentação das contas de disponibilidades, ou seja, credor, no valor de 48.390.221.828\$00; para este facto, a justificação apresentada pela DGT foi a seguinte:

“A conta apresenta no início e no fim de cada mês, saldo devedor.

A alteração para saldo credor, no correr dos meses, deve-se ao facto do NEO efectuar a contabilização das entradas no BP, diariamente, e o NCT proceder à contabilização do valor global dos movimentos reflectidos no ficheiro de extractos, enviados ao SCE pelos CTT, através de um único lançamento no fim de cada mês.

O saldo devedor de cada mês corresponde ao último movimento ocorrido no ficheiro de extractos, a transferir para o BP no 1º dia útil do mês seguinte”.

Em sede de contraditório a DGT veio acrescentar que:

“A situação apresentada, relativa à contabilização agregada dos valores mensais do ficheiro de extractos, irá manter-se durante os anos de 2002 e 2003.

Prevê-se que para 2004 comece o desenvolvimento do novo SCE, onde está prevista a ligação directa do Sistema de Cobranças do Estado ao sistema de contabilidade, nomeadamente no que concerne aos valores enviados diariamente, pelas várias entidades, nos ficheiros de extractos transmitidos”.

O procedimento descrito só justifica a existência de um saldo final credor três meses depois da emissão da tabela de Dezembro de 2001 se, mais uma vez, as referências cronológicas se resumirem à data-valor, uma vez que o saldo desta conta só passa a devedor (e no valor de 16.408.606.898\$00) se for considerada a versão do Diário 04 remetida em 9 de Outubro de 2002.

Esta passagem de saldo credor a devedor resultou da imputação de 23 registos relativos a movimentos de regularização e estorno (por exclusão dos referentes a arredondamentos na conversão de euros para escudos) que foram efectuados no Diário 04, entre Maio e Outubro de 2002, por contrapartida da conta de valores a regularizar referentes a esta entidade.

As alterações foram efectuadas com o intuito de actualizar a Contabilidade do Tesouro de 2001, na sequência da conciliação dos valores constantes dos ficheiros de cobranças e de extractos remetidos por esta entidade.

É de referir que os valores dos ficheiros de extractos são registados nas contas de disponibilidades afectas às entidades colaboradoras na cobrança de receitas públicas (as contas dos CTT e da SIBS e ainda as contas bancárias receptoras por DUC), por contrapartida da conta de terceiros relativa a “DUC cobrados pelas entidades colaboradoras”. Os montantes referentes ao ficheiro de cobranças afectam as importâncias que devem ser imputadas à Receita do Estado, por tipo de imposto.

De salientar que a data fixada entre a DGT e a DGCI, para pesquisa da informação relativa aos DUC cobrados em 2001, foi o dia 26/4/02, data a partir da qual a DGT procedeu ao apuramento dos desvios verificados entre os dados obtidos nessa data e os já contabilizados como DUC.

Foi como consequência das conciliações efectuadas pelo NCT, nas contas de disponibilidades e na conta de terceiros relativa a “DUC cobrados pelas entidades colaboradoras”, que surgiu a necessidade de serem efectuadas as alterações previamente referidas.

8.3.2 – Contas de Terceiros

8.3.2.1 – Contas de Antecipação de Fundos

Antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia

Em 2001 foram realizadas operações, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, para antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia a diferentes entidades.

O quadro seguinte evidencia as antecipações que transitaram de 2000 para 2001 por regularizar (Saldo Inicial), o movimento em 2001 (Débito – corresponde às antecipações realizadas a favor das entidades beneficiárias em 2001, Crédito – corresponde às regularizadas durante o ano) e as que transitaram para 2002 (Saldo Final).



Quadro VIII.5 – Movimentação das contas de antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia

(Unidade: Escudos)

Entidade	Saldo Inicial Devedor	Débito	Crédito	Saldo Final Devedor
ANSL	800.000.000	0	800.000.000	
DGDR	55.000.000.000	54.700.000.000	0	109.700.000.000
INGA		63.645.000.000	63.645.000.000	
IEP		1.200.000.000	1.200.000.000	
IFADAP		41.264.999.999	0	41.264.999.999
DGDRural-LEADER		1.534.701.848	0	1.534.701.848
IAPMEI		65.000.000.000	0	65.000.000.000
Total	55.800.000.000	227.344.701.847	65.645.000.000	217.499.701.847

Verifica-se que o montante total das antecipações efectuadas ao abrigo da alínea c), em 2001, foi superior a 227,3 milhões de contos, 71,5% dos quais se encontram por regularizar no final do ano.

Tendo presente a análise efectuada no ano de 2000 sobre esta matéria, verifica-se que em 2001 houve um aumento dos pedidos de antecipações de fundos, por diversas entidades, que se traduziu na abertura de um número muito maior de contas na DGT com esse objectivo, acompanhado de um significativo aumento nos valores antecipados.

O incremento nos pedidos de antecipação de fundos explica-se pelo facto de o enquadramento legal ao abrigo do qual as operações analisadas foram autorizadas ter por base não só a alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º, e o disposto no n.º 2 do artigo 31.º (dependendo da existência de disponibilidades na tesouraria) do RTE, para além da Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, mas também outras disposições legais.

Neste contexto, é de referir o artigo 64.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento para 2001), além do artigo 64.º-A aditado a este diploma pelo 2.º Orçamento Rectificativo de 2001 - Lei n.º 4/2002, de 8 de Janeiro (a Lei do Orçamento para 2000 já continha, também ela, disposições sobre esta matéria das antecipações de fundos).

As normas constantes do citado artigo 64.º respeitavam à antecipação de fundos dos quadros comunitários, estabelecendo no n.º 1 um prazo excepcional para a regularização das operações efectuadas para garantir o encerramento do QCA II e o início do QCA III cujo limite é o final do exercício orçamental de 2003.

O n.º 2 do artigo 64.º, por sua vez, estabelecia determinados limites ou plafonds de valores a antecipar que não podiam ser excedidos, relativamente a programas co-financiados pelo FEDER e pelo FEOGA.

O artigo 64.º-A, respeitava à “Antecipação de Fundos dos Sistemas de Incentivos à Actividade Económica”, (epígrafe), estabelecendo que, para garantir o pagamento dos apoios financeiros no âmbito específico dos sistemas de incentivos à actividade económica, podem os organismos responsáveis pela sua gestão realizar operações específicas do Tesouro, até um valor máximo de 80

milhões de contos, sendo a regularização das respectivas antecipações de fundos comunitários efectuada de acordo com o ritmo de reembolso da União Europeia.

Aos montantes estabelecidos no artigo 64.º acrescem, com o aditamento do artigo 64.º-A, novos plafonds, alargando, deste modo, a possibilidade de aumentar o valor dos adiantamentos.

No que respeita à regularização destas operações o artigo 64.º-A refere expressamente que será efectuada de acordo com o ritmo de reembolso da União Europeia. Atendendo à redacção desta norma, observa-se que não é definido um prazo concreto para essa regularização.

A previsão de prazos certos para a regularização das operações em causa decorre do regime legal, nos termos do artigo 32.º do RTE, designadamente para as operações realizadas ao abrigo da alínea c) do artigo 30.º desse regime.

Em casos concretos pode verificar-se que um determinado organismo faz pagamentos, com verbas que lhe foram antecipadas pela DGT, mas que a União Europeia considera serem indevidos, não procedendo, por essa razão, a qualquer reembolso.

Neste caso, resultariam consequências para o Tesouro, por efectuar adiantamento de fundos públicos ao abrigo da referida norma, através de operações que não seriam regularizadas ou estariam indefinidamente por regularizar, o que não se encontraria em conformidade com o regime jurídico vigente.

Também pode questionar-se a que programas é que a norma respeita, quando refere os "Sistemas de Incentivos à Actividade Económica", dado não serem expressamente indicados, assim como também não se prevê qualquer limite para os montantes a antecipar, relativamente a cada programa.

De acordo com o disposto no n.º 10 da Portaria n.º 958/99, as antecipações de fundos, designadamente, dos previstos no Orçamento da União Europeia, vencem juros, ou seja, o Tesouro pode obter uma compensação financeira por este tipo de operações, através da aplicação de uma taxa de juro sobre o valor adiantado.

As condições da remuneração do Tesouro vêm expressamente estabelecidas na ficha técnica da respectiva operação de adiantamento de fundos - indicação das condições de aplicação da taxa de juro, tal como o indexante, a taxa de referência, o spread aplicável, o vencimento dos juros (pagamento mensal, ou na data da regularização da respectiva operação), a previsão temporal do seu pagamento, etc..

Tendo em vista o cumprimento da norma constante do RTE que estabelece a obrigatoriedade dos serviços e fundos autónomos disporem de contas abertas na DGT e aí manterem todos os seus excedentes e disponibilidades, a DGT, quando procede à aplicação de uma taxa de juro, pode aplicar aquilo que designa de spread penalizante, que se traduz num agravamento da taxa de juro aplicável, caso a entidade que solicitou o pedido de adiantamento de fundos ainda se encontre, de alguma forma, em situação de incumprimento daquela disposição.

Dependendo das condições acordadas com a entidade beneficiária da antecipação de fundos e da apreciação por parte da respectiva gestora de conta, podem resultar três situações:



- ◆ Não cobrança de quaisquer juros.
- ◆ Cobrança de juros pela efectiva utilização da antecipação - desde a data de saída de fundos da conta de terceiros da entidade beneficiária, até à regularização da operação.
- ◆ Cobrança de juros pela disponibilização dos fundos - desde a data em que os fundos foram colocados na conta de terceiros da entidade beneficiária, até à regularização da operação, independentemente dos fundos terem sido utilizados ou não.

Relativamente ao incremento dos pedidos e consequentes autorizações das antecipações de fundos, verificou-se existirem situações de disponibilização de verbas pela DGT, solicitadas por determinadas entidades, as quais, colocadas à ordem nas respectivas contas, não foram utilizadas num prazo considerado razoável, subvertendo assim a fundamentação do pedido de adiantamento de fundos ao Tesouro e que é a existência de dificuldades de tesouraria apresentadas pela entidade que as solicita.

Agência Nacional Sócrates Leonardo (ANSL)

Por Despacho n.º 1413/2000, do SETF, de 12 de Setembro, foi autorizada uma antecipação de fundos no valor de 800.000 contos, solicitados pela Agência Nacional para os Programas Comunitários Sócrates e Leonardo da Vinci, a qual foi regularizada no dia 29 de Janeiro de 2001, dentro do prazo de regularização previsto legalmente para estas antecipações na alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do RTE.

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR)

Em 7 de Junho de 2001 foi autorizada uma antecipação de fundos no valor de 5 milhões de contos, cujo enquadramento legal, de acordo com a ficha técnica desta operação, se encontra previsto no n.º 1 do artigo 64.º da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, no âmbito do QCA III, e cuja regularização pode ser feita até ao final do exercício orçamental de 2003, nos termos dessa mesma disposição.

Em 22 de Julho do mesmo ano foi autorizada uma antecipação de fundos no valor de 30 milhões de contos, para o encerramento do QCA II e com vista a assegurar a execução do QCA III. Previa a ficha técnica que esta operação seria regularizada através das transferências do FEDER, nomeadamente da transferência dos saldos finais do QCA II, a terem lugar, na sua maioria durante o ano de 2002.

Em 11 de Dezembro de 2001 foi autorizada uma antecipação de fundos no valor de 19,7 milhões de contos, com o mesmo enquadramento legal que as operações anteriores, para o encerramento do QCA II e com vista a assegurar a execução do QCA III. Quanto à respectiva regularização, de acordo com a ficha técnica desta operação, pode ser feita até ao final do exercício orçamental de 2003, nos termos do n.º 1 do referido artigo 64.º, prevendo-se na mesma ficha o pagamento de juros.

Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA)

Relativamente às operações de antecipações de fundos solicitadas pelo INGA foram cumpridos os prazos estabelecidos para as respectivas regularizações (até final do ano) tendo sido aplicadas as condições previstas para a remuneração das mesmas. No entanto verificou-se que a regularização de uma das antecipações, realizada em 28 de Dezembro, foi incorrectamente efectuada através de uma transferência directa para a respectiva conta de antecipação que incluía o pagamento de juros devidos pelos fundos antecipados que faltava regularizar e, mesmo não considerando o valor desses juros, ainda excedia o saldo a regularizar. Esta situação teve de ser rectificada pela transferência do valor desses juros para a conta respectiva e do valor residual para a conta à ordem do INGA.

Note-se que a transferência inicial deveria ter sido efectuada para a conta à ordem da entidade e desta é que deveriam ter sido transferidos o valor a regularizar (e apenas esse) para a conta de antecipações e o valor dos juros para a conta respectiva.

Instituto de Estradas de Portugal (IEP)

Relativamente ao registo contabilístico da antecipação de fundos do IEP, foram cumpridos os prazos previstos para regularização destas operações, e conforme previa a respectiva ficha técnica, foram debitados juros (pela antecipação dos fundos), sendo que a taxa aplicada foi agravada pelo spread previsto (0,2%), na medida em que nem toda a actividade bancária do IEP era realizada através da DGT.

Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP)

Em 3 de Dezembro de 2001, foi autorizada uma antecipação de fundos no valor de 26,265 milhões de contos, ao abrigo do artigo 64.º-A da Lei n.º 30-C/2000, de 29 de Dezembro, para garantir o encerramento do QCA II relativamente aos programas co-financiados pelo FEOGA e pelo IFOP. A regularização desta operação encontrava-se prevista, segundo o IFADAP, para o final do último trimestre de 2002 e no decurso de 2003, em função das transferências da União Europeia.

Em 28 de Dezembro do mesmo ano, foi autorizada uma antecipação de fundos no valor de 15 milhões de contos, também ao abrigo do artigo 64.º-A. A regularização desta operação teve lugar em 16 de Janeiro de 2002, não se verificando cobrança de juros, atendendo a que não houve transferência dos fundos da conta do IFADAP.

Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural – Programa de Iniciativa Comunitária LEADER II

Em 23 de Novembro, foi autorizada uma antecipação de fundos no valor de 2.000.798.141\$00, ao abrigo do artigo 64.º-A da Lei n.º 30-C/2000, no âmbito do Programa Comunitário LEADER. A regularização deveria ocorrer nos anos de 2002 e 2003, aquando das transferências do FEDER, nomeadamente dos saldos finais do QCA II. Posteriormente veio a ser solicitada uma alteração, no sentido de uma diminuição da referida antecipação de fundos para 1.534.701.848\$00.

Instituto de Apoio às PME e ao Investimento (IAPMEI)

No ano de 2001, o IAPMEI procedeu a dois pedidos de antecipações de fundos autorizados pela DGT, respectivamente de 12 milhões de contos e de 53 milhões de contos, que foram disponibilizados em Dezembro de 2001. É de referir que os 53 milhões de contos foram objecto de um movimento de regularização em 10/1/2002, sem que contudo o IAPMEI tivesse movimentado o dinheiro anteriormente disponibilizado. Nos termos de Nota da Directora-Geral do Tesouro, de 5 de Abril de 2002, verifica-se que nessa data os 12 milhões de contos antecipados permaneciam à ordem deste Instituto, sem utilização.

Antecipação de fundos previstos no Orçamento de Estado

A alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE admite a antecipação de fundos previstos no Orçamento do Estado, de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais. As antecipações de fundos aos orçamentos da DGO e da DGT, realizadas ao abrigo da norma referida, foram regularizadas, por



via orçamental, dentro do prazo previsto para este tipo de operações, conforme dispõe o n.º 2 do artigo 32.º do RTE.

Antecipação de fundos às Regiões Autónomas

Em conformidade com o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE foi efectuada uma antecipação de fundos à Região Autónoma dos Açores, operação que foi regularizada no prazo estabelecido na alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do RTE para este tipo de operações. Esta operação não foi remunerada, dada a existência de saldos suficientes em contas da Região Autónoma dos Açores, abertas no Tesouro, sem qualquer remuneração.

8.3.2.2 – Outras Contas de Terceiros

O quadro seguinte evidencia a movimentação registada nas principais contas da classe 02 relativa a “Terceiros” para o ano de 2001:

(Unidade: Escudos)

Conta	Descrição da Conta	Inicial Devedor	Inicial Credor	Débito	Crédito	Final Devedor	Final Credor
020	Credores por receitas fiscaise similares	0	39.314.940.111	695.099.224.477	709.089.924.499	2.666.989	53.308.307.122
021	Credores por execuções fiscais e depósitos em cofres do Tesouro	609.590.938	70.850.503.607	940.258.892.288	969.704.343.214	611.360.562	100.297.724.157
022	Credores por transferências do exterior	0	154.945.534.121	689.571.988.975	613.410.118.257	438.147	78.784.101.550
023	Recursos alheios no Tesouro	114.229.676	577.300.767.759	14.303.583.538.031	14.138.448.375.220	117.076.613	412.168.451.885
024	Credores por descontos para a segurança social, seguros e sindicatos	635.653	77.590.218	7.921.391	8.271.760	635.455	77.940.389
025	Outros devedores e credores	162.321.175.800	125.114.187.999	11.661.943.545.978	11.458.153.206.586	363.552.700.367	122.555.373.174
	Total da classe de Terceiros	163.045.632.067	967.603.523.815	28.290.465.111.140	27.888.814.239.536	364.284.878.133	767.191.898.277

Credores por Receitas Fiscais e Similares

Através da comparação entre os balancetes da Contabilidade do Tesouro relativos à versão do Diário 04 remetida em 14 de Maio de 2002 e a versão definitiva remetida em 14 de Novembro do mesmo ano, verifica-se que existem contas cujo saldo devedor passou a credor e uma conta cujo saldo credor passou a devedor, como se indica no quadro seguinte:

Quadro VIII.6 – Contas que apresentavam saldos devedores na versão da Contabilidade do Tesouro de Maio ou na versão final

(Unidade: Escudos)

Designação	Versão de Maio		Versão Final	
	Saldo Devedor	Saldo Credor	Saldo Devedor	Saldo Credor
RAA – IR	12.459.952.859			2.550.951.232
RAA - Receitas cobradas pela DGAIEC	124.541.171			557.378.576
RAM – IR	31.183.907.099			5.270.535.184
RAM – IVA	348.235.989		100	
CM - Derramas de IRC	14.211.369.671			
CM - Contribuição Autárquica por Não DUC		22.277.654.400	2.666.889	
CM - Contribuição Autárquica por DUC	73.985.168.766			11.646.278.047

- ◆ Apesar de no circuito contabilístico das contas “RAA-IR” e “RAM-IR” se prever que as contas fossem creditadas, mensalmente, pelos valores das receitas afectas às Regiões Autónomas apurados pelo respectivo serviço administrador (DGCI-IR), estas contas apresentavam saldo final devedor, na versão de Maio de 2002 da Contabilidade do Tesouro.

Este facto foi consequência do apuramento considerado para o ano de 2001, ter sido o constante das tabelas definitivas da Direcção de Serviços de Contabilidade e Gestão de Fundos do Departamento de Cobrança da DGCI (obtidas para quatro áreas orçamentais: Continente, Região Autónoma dos Açores, Região Autónoma da Madeira e Nacional), relativamente a Impostos sobre o Rendimento, do Selo, de Circulação e de Camionagem.

Como estas tabelas só foram emitidas após 14 de Maio de 2002, na versão da contabilidade relativa a essa data apenas se encontravam registados os movimentos de saídas de fundos, daí resultando os saldos devedores das referidas contas. Estas contas vieram a ser regularizadas, pelo lançamento dos créditos correspondentes aos valores inscritos nas tabelas das Regiões Autónomas RA.

- ◆ O saldo devedor da conta “RAA - Receitas cobradas pela DGAIEC” resultou do registo, em Novembro de 2001, de uma transferência para a Região Autónoma dos Açores que deveria ter sido registada na conta afecta à Região Autónoma da Madeira. A rectificação deste movimento foi efectuada apenas em Outubro de 2002.
- ◆ O saldo devedor da conta “RAM – IVA” na versão definitiva da Contabilidade do Tesouro para 2001, resulta de uma transferência, em Setembro de 2001, para a Região Autónoma da Madeira por valor superior ao apurado e solicitado pelo serviço administrador do IVA.
- ◆ O saldo devedor da conta da receita afecta às autarquias por cobrança de Derramas de IRC, na versão da Contabilidade do Tesouro para 2001 apurada em Maio de 2002, foi consequência do registo do valor das derramas reportadas a Setembro de 2001 só ter sido efectuada em Junho de 2002.
- ◆ Sobre o saldo devedor da conta “CM - Contribuição Autárquica por Não DUC” na versão final da Contabilidade do Tesouro para 2001, a DGT referiu que “Após acerto desta conta foram efectuados movimentos de estorno...pelo que a conta deixou de apresentar saldo nulo. Aqueles movimentos serão regularizados em 2002”.



Verificou-se que os referidos movimentos de estorno, efectuados em consequência do processo de conciliação e regularização de contas relativas a valores recebidos por conta de outras tesourarias, originaram em termos globais uma dedução (crédito negativo) superior ao valor do saldo credor previamente existente, daí resultando o saldo devedor assinalado; por outro lado, novamente se assinala que quaisquer movimentos por regularizar na Contabilidade do Tesouro de 2001, só poderão ser regularizados na de 2002, independentemente da data-valor a que essas regularizações venham a ser reportadas, após o encerramento da Contabilidade de 2001 verificado em 14 de Novembro de 2002.

- ◆ O saldo devedor da conta “CM - Contribuição Autárquica por DUC”, na versão da Contabilidade do Tesouro para 2001 apurada em Maio de 2002, foi consequência do registo de todas as entradas de fundos daquela receita na conta “CM - Contribuição Autárquica por Não DUC”. Tal facto implicou a necessidade de efectuar dois movimentos de regularização, transferindo valores de uma conta para a outra, realizados em Agosto e Outubro de 2002.

Valores Recebidos por conta de outra Tesouraria de Finanças

Verificou-se existir um significativo número de contas relativas a valores recebidos numa Tesouraria de Finanças por conta de outras que apresentam saldos contrários à regular movimentação de contas de terceiros, ou seja, devedores. Instada a pronunciar-se sobre a questão a DGT referiu que:

“...está em curso o processo de conciliação das contas 0212, que deixaram de ser movimentadas em 2002, prevendo-se que o mesmo possa estar concluído até ao encerramento da conta de 2002”.

O Tribunal de Contas não deixará de acompanhar esta questão no âmbito do próximo Parecer sobre a CGE.

Fundo de Estabilização Tributário

Nos termos do disposto no artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, com a redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 107/97, de 8 de Maio, foi criado o Fundo de Estabilização Tributário (FET) a ser gerido conjuntamente pela Direcção-Geral dos Impostos e pela Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros, para o qual seria afecto um montante até 5% das cobranças coercivas derivadas de processos instaurados nos serviços da DGCI, bem como das receitas de natureza fiscal arrecadadas, a partir de 1 de Janeiro de 1997, no âmbito da aplicação do Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, montante que seria definido anualmente mediante portaria do Ministro das Finanças. Por força do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 335/97, de 2 de Dezembro, o FET tem a natureza de fundo autónomo, não personalizado, do Ministério das Finanças.

De acordo com solicitação da DGCI foi autorizada a criação de uma conta à ordem do FET no Plano de Contas do Tesouro, por despacho exarado pela Directora-Geral do Tesouro em 30 de Março de 1998, para recepção, a nível nacional, de todos os montantes afectos àquele Fundo.

Na sequência de solicitação do FET para abertura de uma outra conta bancária no balcão homebanking do Tesouro, foi autorizada a criação da conta, designada por “FET - Despesas Comuns”, no Plano de Contas do Tesouro, por despacho exarado pela Directora-Geral do Tesouro em 24 de Novembro de 2000.

As duas contas do FET previamente referidas foram analisadas, porque se verificou alteração no respectivo circuito de contabilização e a conta mais recente passou a ser movimentada. Os resultados da análise efectuada foram os seguintes:

- ◆ Para 2001, foi afecto ao FET o valor de 5.063.652.655\$00, correspondente a 5% das receitas a que se refere o n.º 3 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 158/96, de 3 de Setembro, e o Decreto-Lei n.º 124/96, de 10 de Agosto, as quais, segundo declaração anual efectuada pelo Director-Geral dos Impostos, em 31 de Janeiro 2002, totalizaram 101.273.053.092\$00; por sua vez, a base de dados proveniente do Sistema de Contabilização de Receitas obtidas pelas tesourarias de finanças, regista o valor de 11.521.496.183\$00 como relativo ao FET, devendo o acréscimo (6.457.843.528\$00), face ao valor previamente indicado, reportar-se, segundo informação prestada pelo próprio Fundo, a Receitas Próprias da DGCI que também foram afectas ao FET.
- ◆ Na Contabilidade do Tesouro, as receitas consignadas ao FET deixaram de ser contabilizadas por dedução do valor global determinado pela DGCI à receita imputada à DGT e de ser transferidas para a conta de terceiros relativa a “Restituições de Receita ao abrigo do Dec.Lei n.º 191/99”, transferência que vinha sendo criticada pelo Tribunal de Contas em anos anteriores, por não corresponder a qualquer restituição, passando a dedução a ser directamente efectuada a cada receita que seja objecto de incidência da referida consignação.
- ◆ Esta alteração na forma de contabilização teve como consequência o lançamento de 6410 registos para afectação ao FET de 11.545.242.945\$00, relativos a receitas cobradas por tesourarias de finanças, salientando-se que este montante representa um acréscimo de 23.746.762\$00 face ao registado pela DGCI; é também de referir que 3510 desses registos (a que correspondem 42% do valor total) foram efectuados após a emissão da tabela dos respectivos períodos de contabilização, não sendo, portanto, nesta considerados, mas apenas na tabela definitiva que só foi emitida em 14 de Novembro de 2002; a conjugação destes factos evidencia falta de fiabilidade e de controlo tempestivo sobre a movimentação destas contas.

Relativamente a esta situação, em sede de contraditório a DGT alegou que:

“O facto dos registos terem sido efectuados (42% do total) no diário 04 prende-se com a data em que os mesmos foram solicitados à DGT pela DGCI. Era impensável adiarmos o encerramento dos meses em virtude de não termos em nosso poder todos os documentos relativos a esses movimentos, como certamente se compreenderá”.

Conforme o Tribunal de Contas tem vindo a referir, a falta de fiabilidade e de controlo tempestivo sobre a movimentação verificada na Tesouraria do Estado, não é exclusiva da Contabilidade do Tesouro porque, no fundamental, resulta de deficiências que são extensivas aos sistemas de registo e controlo utilizados pelas outras entidades intervenientes no modelo de contabilização que tem vindo a produzir a Conta Geral do Estado.

- ◆ Para além da entrada das receitas obtidas pelas tesourarias de finanças verificou-se ainda a entrada na conta em análise, do valor de 5.523.732.271\$00 respeitante a 2000, que só foi transferido da conta de restituições acima referida em Junho de 2001.
- ◆ Os valores mais significativos da restante movimentação corresponderam ao registo da aplicação de disponibilidades do FET em Certificados Especiais de Dívida Pública (CEDIC) e em depósitos a prazo (por débito da conta), bem como à amortização dessas aplicações e ao pagamento dos respectivos juros remuneratórios (por crédito da conta); foi também registada a transferência de 7.639 milhares de contos, da conta original “FET” para a conta mais recente “FET Despesas Comuns”.



Reescalonamento da Dívida da Argélia

Esta conta apresentou, após o encerramento da contabilidade, um saldo final devedor, contrário portanto, à sua regular movimentação.

Quadro VIII.7 – Movimentação da conta “Reescalonamento da Dívida da Argélia”, em 2001

(Unidade: escudos)

Descrição conta	Inicial Devedor	Inicial Credor	Débito	Crédito	Final Devedor	Final Credor
Reescalonamento da Dívida da Argélia		600.778.837	1.232.194.292	630.977.310	438.145	

Após análise dos respectivos movimentos foi possível concluir que:

- ◆ No registo de um dos pagamentos (em dólares americanos) foi utilizada uma taxa de câmbio incorrecta, daí resultando ter sido debitado o valor de 50.304.679\$00, em vez de 38.446.343\$00 (com data-valor de 05/07/01). A respectiva correcção só foi efectuada em Outubro de 2002, mas com data-valor diferente da original (30/07/01).
- ◆ O saldo final devedor resulta da aplicação de diferentes critérios na conversão dos valores a contabilizar, nomeadamente, nos relativos a pagamentos (débitos na conta por contrapartida de saídas de fundos), devido às duas entidades envolvidas utilizarem diferentes taxas de câmbio – a DGT utilizou o câmbio médio da data-valor 48 horas antes e a Direcção-Geral dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais utilizou o câmbio da data em que envia os pedidos de pagamento ao Tesouro.

Operações de Regularização da Escrita Orçamental

A finalidade desta conta consiste em assegurar a realização de operações de encerramento da Conta Geral de Estado (antecipação de reposições ao ano da realização das despesas a repor e anterior ao da respectiva cobrança e transferência dos saldos de receitas orçamentais consignadas a organismos com ou sem autonomia financeira) cuja compensação só se verifica no ano seguinte.

A movimentação relativa ao ano de 2001, encontra-se discriminada no próximo quadro, apresentando-se de seguida as observações resultantes da respectiva análise.

**Quadro VIII.8 – Movimentação da conta “Operações de Regularização da Escrita Orçamental”,
no ano de 2001**

(Unidade: Escudos)

Tipo de Movimento	Débitos		Créditos	
	Diário 04	Diário 05	Diário 90	Diário 04
Saldo Inicial			27.393.153.058	
Compensação da Antecipação de Reposições para 2000				1.979.440.323
Transferência dos Saldos de 2000 para a Receita de 2001	a) 3.551.166	29.369.042.215		b) 67.007
Antecipação de Reposições para 2001		c)		
Transferência dos saldos da Receita de 2001 para OREO				41.611.897.157
TOTAL	3.551.166	29.369.042.215	27.393.153.058	43.591.404.587

- a) O valor dos saldos da gerência de 2000 dos Institutos de Medicina Legal de Lisboa, do Porto e de Coimbra, foi transferido desta conta para Receita de 2001, por um movimento reportado a 31 de Outubro de 2001 mas só registado após comunicação da DGO de 10 de Abril de 2002.
- b) A transferência do valor do saldo da gerência de 2000, do Instituto Portuário do Norte foi anulada por um movimento reportado a 31 de Outubro de 2001, mas só registado em 10 de Abril de 2002 após comunicação da DGO. Esta anulação, segundo a DGO, ficou a dever-se ao facto do referido saldo pertencer à Administração do Porto de Aveiro, mas não poder ser escriturado a seu favor por ter sido transformada em sociedade anónima, nos termos do Decreto-Lei n.º 339/98, de 3 de Novembro.
- c) Deveria ter sido registado a débito o montante de 172.221.273\$00, como contrapartida da antecipação de reposições para 2001. Por lapso, este movimento foi efectuado na conta “DGA – Outros Fundos Entrados”; a rectificação deste lapso só poderá ser processada na Contabilidade do Tesouro de 2002.

Outros Valores a Regularizar

A versão definitiva do balancete da Contabilidade do Tesouro de 2001 revela a existência de contas que apresentam saldo final contrário à regular movimentação das contas de terceiros, ou seja, devedor, verificando-se que, em parte dessas contas, o saldo se manteve inalterado desde o início do ano. Salientam-se as contas “Títulos de Anulação”, “Saques da Marinha” e “Alcances” que apresentam saldos devedores desde 1994, contrariando o disposto no n.º 3 do artigo 38.º do Regime da Tesouraria do Estado. A DGT manifestou a intenção de proceder à sua regularização durante o exercício de 2002.

Verificou-se, igualmente, que existem diversas contas com saldo credor, que não registaram qualquer movimento em 2001. Instada a pronunciar-se sobre esta situação, a DGT afirmou que:

“...os movimentos a débito originados essencialmente por alcances verificados nas caixas cujos inquéritos ou processos criminais estão a decorrer. Em relação às contas bancárias são efectuados movimentos a débitos quando as IC retiram dinheiro das contas (despesas) ... a regularização dos saldos...em relação aos bancos serão efectuados à medida que os mesmos forem regularizando as situações de débitos indevidos”.



Sobre esta posição, deve assinalar-se que um sistema fiável de registo e controlo da movimentação na Tesouraria do Estado deve assegurar que situações identificadas como alcances sejam contabilizadas na conta criada com essa finalidade e não em contas de valores a regularizar que, pela sua própria natureza, deveriam ser regularizados a curto prazo.

De facto, e como o Tribunal já tem referido várias vezes, a conta destinada ao registo de alcances não é movimentada desde a introdução do actual modelo de contabilização do Tesouro (para o ano de 1994), porque a DGT entende registar, indevidamente, as situações que correspondem a alcances como meros valores a regularizar. Nestas circunstâncias, o Tribunal de Contas volta a recomendar que os alcances sejam registados na conta devida e que as contas de valores a regularizar deixem de apresentar saldos contrários ao disposto no artigo 38.º do Regime da Tesouraria do Estado.

Restituições de receita ao abrigo do Decreto-Lei n.º 191/99

Esta conta tem por finalidade o registo das operações relativas à restituição de receitas originárias de cobranças indevidas ou excessivamente contabilizadas em Receita Orçamental devendo ser, em regra, creditada por transferência da conta “Reembolsos-DGT” (que regista a débito, as devoluções de receita na Tabela da DGT como restituições da respectiva cobrança) e debitada pela afectação dos valores a restituir aos respectivos beneficiários.

A análise da movimentação desta conta para o ano de 2001 permite evidenciar os seguintes factos:

- ◆ O registo de onze créditos, no montante total de 8.059.856.979\$00, devido a restituições de saldos de gerência de 2000 que deveriam ter transitado na posse dos organismos e ser integrados no respectivo orçamento privativo, nos termos do n.º 2 do artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 70–A/2000, de 5 de Maio, (Decreto de Execução Orçamental para 2000) e face ao disposto nos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 77/2001, de 5 de Março, (Decreto de Execução Orçamental para 2001) mas que, por lapso, foram repostos nos cofres do Estado (procedimento similar ao efectuado para anos anteriores) só tendo sido devolvidos às respectivas entidades no ano de 2001.
- ◆ O registo de um débito, no montante de 5.523.732.271\$00, relativo à transferência para uma das contas à ordem do FET, das receitas cobradas em 2000 que foram consignadas a esse Fundo por depósito reportado ao final desse ano, mas só registado em Junho de 2001 na conta em análise.
- ◆ Débito de 3.672.799\$00, referente a uma entrega à COSEC, no âmbito da seguinte movimentação:

Em Maio de 2001 deu entrada em Receita do Estado, na rubrica relativa a “prémios e taxas por garantias de riscos”, a quantia de 134.694.117\$00, resultante do diferencial verificado entre o valor dos prémios cobrados pela COSEC em nome do Estado e o valor dos inerentes encargos suportados pelo Estado, relativos ao mês de Abril de 2001.

Atendendo a que, por lapso, a COSEC cobrou indevidamente prémios no valor de 4.168.890\$00, tendo procedido ao pagamento do respectivo estorno ao segurado e considerando que no mês de Agosto de 2001 os prémios cobrados pela COSEC a favor do Estado, no valor de 496.091\$00, ainda não tinham sido contabilizados na conta do Tesouro, aquela entidade solicitou à DGT a devolução de 3.672.799\$00 (4.168.890\$00 – 496.091\$00).

Esta regularização foi efectuada em 2 Outubro de 2002, com data-valor de 30 de Novembro de 2001, uma vez que a DGT, também por lapso, havia contabilizado a referida entrada na conta relativa aos “Tribunais Tributários de 1ª Instância” quando devia ter sido na conta em análise.

IRC e Imposto do Selo cobrados em 2002 e contabilizados em 2001

Pelo Despacho n.º 108/02-MF, de 21 de Janeiro, o Ministro das Finanças determinou que os montantes de IRC e de Imposto do Selo cobrados no dia 2 de Janeiro de 2002, em qualquer estação da rede de cobranças (Tesourarias de Finanças, CTT, SIBS, DGT e Instituições Financeiras), fossem imputados ao exercício de 2001. Este despacho surgiu na sequência de proposta da Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística da DGCI, com a seguinte fundamentação:

- ◆ Ter sido concedida tolerância de ponto aos funcionários e agentes do Estado, dos institutos públicos e dos serviços desconcentrados da administração central no dia 31 de Dezembro de 2001 e se ter aproveitado o encerramento dos serviços para efectuar ajustamentos aos sistemas informáticos, devido à transição para uma nova moeda (Euro).
- ◆ Devido a esse facto a receita de IRC e de Imposto do Selo cuja data limite de entrega era 31 de Dezembro de 2001, só foi cobrada em 2 de Janeiro de 2002.

Para cumprimento do despacho do Ministro das Finanças, a informação sobre a referida cobrança foi registada na Contabilidade do Tesouro de 2001 da seguinte forma:

- ◆ A cobrança obtida nas Tesourarias de Finanças, CTT e SIBS, foi creditada em contas de receita por contrapartida de contas de terceiros para valores a regularizar afectos a caixas do Tesouro, com data-valor de 28 de Dezembro de 2001.
- ◆ A cobrança obtida nas Instituições Financeiras, foi creditada em contas de receita por contrapartida de contas de terceiros para valores a regularizar afectos a contas bancárias receptoras por documentos únicos, com data-valor de 28 de Dezembro de 2001.

A compensação dos movimentos descritos foi efectuada na Contabilidade do Tesouro para 2002, tendo a cobrança imputada ao ano anterior sido creditada negativamente (abatida) nas contas de receita creditadas para 2001, por contrapartida (crédito) das contas de terceiros debitadas para 2001.

O quadro seguinte apresenta a discriminação da cobrança obtida em 2002 mas imputada a 2001, por tipo de imposto e de entidade cobradora, verificando-se que as Tesourarias de Finanças (TF) arrecadaram a quase totalidade das receitas (96,9%), correspondendo 73,7% do valor cobrado a IRC.

Quadro VIII.9 – Discriminação do IRC e Imposto do Selo cobrados no dia 2 de Janeiro de 2002, imputados ao exercício de 2001

(Unidade: Escudos)

Imposto	TF	CTT	IC	SIBS	Total
IRC	14.662.056.264	512.120.224	34.835.973	116.683	15.209.129.143
Imposto do Selo	5.336.765.379	94.124.523	29.699	0	5.430.919.601
Total	19.998.821.642	606.244.747	34.865.672	116.683	20.640.048.744



Reembolsos de IVA pagos em 2002 e contabilizados em 2001

Por determinação do Despacho Conjunto n.º 80/2002-XV, dos Secretários de Estado dos Assuntos Fiscais e do Tesouro e das Finanças, exarado em 30 de Abril de 2002, foi efectuada uma dedução à Receita de 2001 pela imputação de reembolsos de IVA de valor superior a 32,5 milhões de contos que, apesar de processados no final de 2001, só foram pagos no ano seguinte.

Esta matéria foi objecto de uma acção específica dos serviços do Tribunal de Contas junto da DGCI, constando os respectivos resultados e observações que os mesmos suscitaram do ponto 2.5 do capítulo II do presente Parecer.

- ◆ A recomendação do Tribunal, em matéria de contabilização de reembolsos, não tem sido cumprida, designadamente, no âmbito da Conta Geral do Estado e da Contabilidade do Tesouro, com o argumento da aplicação do critério de caixa; este argumento não pode ser aceite como válido, pois a operação que deve ser considerada para a aplicação do referido critério é a correspondente à entrada de fundos classificados como receita pública (apesar de parte desses fundos apenas corresponder a adiantamentos por conta dessa receita), devendo a confirmação da sua realização prévia constituir uma das condições obrigatórias para a emissão do subsequente reembolso; esta emissão não é mais do que uma operação escritural de reafectação de um valor a entidade ou finalidade distinta da que foi atribuída no momento da respectiva arrecadação, operação similar a muitas que têm vindo a ser efectuadas na Contabilidade do Tesouro, como, por exemplo, as destinadas a afectar receitas às regiões autónomas, às autarquias e ao fundo de estabilização tributário.
- ◆ Se a operação efectuada, em termos substantivos, foi conforme à recomendação do Tribunal, já a fundamentação apresentada no despacho que a determina (o entendimento do Tribunal de Contas sobre esta matéria), teria de ser extensiva a todas as operações relativas a reembolsos e restituições emitidas em 2001, para não existir, como existiu, clara infracção ao princípio da consistência.

Foi ainda registada na Contabilidade do Tesouro de 2001, outra operação de carácter excepcional relativa à imputação do valor dos reembolsos de IVA pagos por cheques que deveriam ter sido compensados em 31 de Dezembro, mas não o foram pelo facto de não ter existido compensação nesse dia. A imputação foi justificada pelo facto do serviço administrador do imposto em causa ter contabilizado a importância correspondente (61.171.521\$00) como paga em 2001, apesar dos fundos só terem saído do Banco de Portugal em Janeiro de 2002. A imputação destes reembolsos ao ano de emissão e não ao do respectivo pagamento torna extensivas a esta segunda operação, as observações produzidas sobre a operação inicialmente analisada.

8.4 – Avaliação do Grau de Implementação do Regime da Tesouraria do Estado

- ◆ A análise dos dados relativos à Contabilidade do Tesouro de 2001 permite concluir que a implementação do Regime da Tesouraria do Estado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, não pode considerar-se finalizada e que o grau de implementação das duas principais condições analisadas, a prestação de informação fiável de forma tempestiva e a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, não pode ser considerado suficiente.

A esta avaliação que resulta da análise efectuada à aplicação do referido regime e implica a manutenção do regime transitório previsto no artigo 50.º do mesmo, tem de ser associado o reconhecimento pela evolução positiva que a DGT tem registado de ano para ano, especialmente nas acções cuja realização apenas depende dos meios colocados à sua disposição, incluindo-se nesta apreciação o esforço desenvolvido para que essa evolução seja conforme o conjunto de recomendações produzidas pelo Tribunal de Contas.

- ◆ Apesar da diminuição do atraso médio de encerramento mensal da contabilidade, este ainda é significativo (em média 61 dias, sem considerar Dezembro), continuando a não ser cumpridos os prazos previstos no artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, para envio à Direcção-Geral do Orçamento dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado.

Devem ser efectuadas conciliações com maior regularidade, uma vez que erros detectados posteriormente ao encerramento da contabilidade mensal implicam a inclusão de valores incorrectos nas Tabelas Mensais de Entrada e Saída de Fundos da Tesouraria do Estado. Deve ser obtida e conservada evidência documental da realização das conciliações, para utilizar não só como elemento de controlo mas também como suporte das alterações efectuadas.

- ◆ Não foi atingido o grau de implementação da norma constante do n.º 2 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, que estabelece a obrigatoriedade dos Serviços e Fundos Autónomos disporem de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro através das quais promovam as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantenham depositados os seus excedentes e disponibilidades, definido pelo determinado no n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, segundo o qual até ao final de 2001 aquelas entidades deviam transferir para as referidas contas, no mínimo, 60% do total das aplicações financeiras dos respectivos excedentes e disponibilidades de tesouraria verificado no último dia desse ano.

Tendo em conta que o princípio da “Unidade da Tesouraria do Estado” foi assumido pelo Ministério das Finanças, como um objectivo concreto a atingir e a preservar e não como uma imposição legal contra a opção dos Serviços e Fundos Autónomos, a situação de incumprimento generalizado, no final de 2001, face ao determinado no n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, de 2 de Junho, deverá ser ultrapassada pela prestação de um serviço em condições de eficiência conforme o estipulado na alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do RTE, por exemplo, generalizando o acesso à aplicação local do Sistema de Homebanking, para eliminar dificuldades operativas associadas à mera disponibilização do serviço a nível central.

Dependendo o grau de implementação do Regime da Tesouraria do Estado no que respeita à prossecução do princípio da unidade de tesouraria, do cumprimento pelas referidas entidades do disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, de 25 de Setembro, a DGT, deve exercer as funções que lhe competem nesta sede para assegurar a execução desta norma com muito maior eficácia do que a evidenciada pelos resultados obtidos no final de 2001.

- ◆ A estrutura organizacional responsável pela Contabilidade do Tesouro de 2001, continuou a revelar insuficiência de meios para exercer as funções de registo e controlo da movimentação realizada na Tesouraria do Estado, apesar de continuarem a verificar-se acções para minorar essa insuficiência através da reorganização de serviços e da informatização de operações.

Apesar das medidas positivas, a carência de meios nos serviços operativos e de apoio continuou a ter, como consequências, uma fraca segregação de funções, uma frequência significativa de erros de digitação, falta de conciliação e validação regular da informação e inadequada aplicação de critérios e regras de contabilização.



Apesar de uma parte importante dos movimentos contabilísticos ter sido já automatizada, com a integração de informação dos sistemas operativos no contabilístico, inovação que apenas terá efeito na Contabilidade do Tesouro de 2002, é preciso dar continuidade à progressiva substituição do processamento manual das operações, pelo registo automático de dados, que já se encontrem disponíveis noutros sistemas operativos. As deficiências detectadas na aplicação informática deverão ser eliminadas para evitar futuras falhas.

A evolução do sistema de contabilização da actividade da Tesouraria do Estado no sentido recomendado pelo Tribunal de Contas deve assegurar, gradual e sucessivamente, o registo diário e o registo unitário das operações ou de um código específico que as identifique.

A documentação de suporte dos registos contabilísticos que ainda não possam ser obtidos por transmissão dos dados de sistemas operativos, deve conter todos os elementos essenciais à compreensão e justificação desse registo, incluindo no caso de alterações da informação registada, a referência ao movimento original que se pretende alterar.

A actualização e a divulgação do Manual de Procedimentos são essenciais para diminuir a frequência de erros na execução das tarefas. Neste âmbito, o Manual deverá continuar a ser desenvolvido e aperfeiçoado, nomeadamente, na parte relativa às regras contabilísticas de movimentação das contas.

- ◆ No que respeita às operações de antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia que foram realizadas no ano de 2001, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, verificou-se um aumento significativo dos respectivos pedidos, solicitados por diversas entidades, com o conseqüente aumento de contas abertas na DGT para essa finalidade e do montante total de valores antecipados que foi superior a 227,3 milhões de contos, quando em 2000 tinha sido de 60,8 milhões de contos, encontrando-se por regularizar no final do ano de 2001 um montante correspondente a 71,5% das antecipações efectuadas.

O aumento referido tem como justificação, designadamente, as normas respeitantes a antecipações de fundos que têm sido introduzidas nas Leis Orçamentais, designadamente, das relativas aos Orçamentos para os anos de 2000 e 2001 (e também para o ano de 2002) que, no âmbito do QCA II e do QCA III, relativamente a certos programas comunitários (FEDER, FEOGA e IFOP) vêm estabelecer prazos excepcionais de regularização destas operações, diferentes dos previstos no regime legal, além de prever novos limites quanto aos montantes de antecipações de fundos que podem ser efectuados.

As normas que autorizaram a realização de operações de tesouraria consubstanciadas em adiantamentos de fundos para com estes ser possível proceder ao pagamento, no ano em que foram efectuados, de despesas públicas para as quais não existia dotação orçamental inscrita no correspondente Orçamento de Estado, e prevendo a sua regularização orçamental em anos económicos posteriores ao da efectivação desses adiantamentos são de considerar ilegais pois contrariam a regra da anualidade e a regra da universalidade previstas, respectivamente, nos artigos 2.º e 3.º da Lei 6/91, de 20 de Fevereiro, que constitui uma lei de valor reforçado, devendo-lhe obediência, nomeadamente, as leis do Orçamento que deverão ser elaboradas, organizadas, votadas e executadas de harmonia com o disposto na Lei do Enquadramento do Orçamento do Estado.

Verificou-se a existência de verbas disponibilizadas pela DGT, após solicitação prévia das entidades beneficiárias para o efeito, as quais, transferidas para as respectivas contas à ordem, não foram utilizadas durante um período de tempo considerável.

No cumprimento das suas atribuições, a Direcção-Geral do Tesouro quando autoriza a antecipação de fundos deve promover todas as diligências que considere indispensáveis, de

forma a evitar situações de não utilização, por períodos consideráveis, das verbas disponibilizadas à ordem das entidades beneficiárias, de modo a não se subverter a fundamentação do pedido de adiantamentos de fundos ao Tesouro e que é a existência de dificuldades de tesouraria apresentadas pela entidade que os solicita.

- ◆ Continua a recomendar-se a evolução para um sistema de controlo interno mais adequado para assegurar a aderência às normas jurídicas que regulam o funcionamento da Tesouraria do Estado, a prevenção e detecção de erros e fraudes, o rigor e a plenitude dos registos contabilísticos e a preparação tempestiva de informação financeira credível. Para este efeito, o sistema de controlo interno deve compreender políticas e procedimentos de controlo para atingir objectivos específicos, tais como:
 - ◇ relatar, rever e aprovar conciliações;
 - ◇ verificar o rigor aritmético dos registos;
 - ◇ controlar as aplicações e o ambiente dos sistemas informáticos;
 - ◇ manter e rever contas de controlo e balancetes;
 - ◇ aprovar e controlar documentos;
 - ◇ comparar dados internos com fontes externas de informação;
 - ◇ controlar as operações não usuais e complexas, particularmente no ou próximo do final do período de contabilização.

Instadas a pronunciar-se sobre o conteúdo do presente capítulo, as Direcções-Gerais do Orçamento, dos Impostos e das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo não teceram quaisquer comentários.