



**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 2002, 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 financeira registada na área da Tesouraria do Estado, para verificar se a respectiva evolução corresponde às 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, especialmente quanto à conformidade dos processos de contabilização e controlo ao regime legal, à fiabilidade e tempestividade da informação prestada e à prossecução do princípio da unidade de tesouraria.

A acção desenvolveu-se nos serviços do Departamento da Tesouraria Central do Estado (DTCE), serviço operativo da Direcção-Geral do Tesouro (DGT) 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 seguintes critérios de selecção das amostras de registos e contas a analisar:

- ◆ movimentação sujeita a condições especificamente determinadas pelo Regime da Tesouraria do Estado, designadamente as disposições constantes do artigo 2.º (Unidade de Tesouraria), do Capítulo IV (Operações Específicas do Tesouro) e do Capítulo V (Contabilidade do Tesouro);
- ◆ movimentação em contas e diários criados, alterados ou extintos em 2002 para aferir dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno utilizados, bem como da respectiva adequação ao Regime da Tesouraria do Estado;
- ◆ movimentação destinada à regularização ou encerramento da Contabilidade do Tesouro e da Conta Geral do Estado de 2002.

Atendendo ao objectivo, objecto e período de incidência 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 (RTE), sendo ainda de considerar os diplomas autónomos que vieram regulamentar matérias constantes deste regime.

Desses diplomas são de destacar o Despacho n.º 11.858/99, 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, as quais, respectivamente, regulamentam 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 salientar o Decreto-Lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro, que instituiu um processo de regularização de contas do Tesouro; apesar deste diploma só ter entrado em vigor no final de Janeiro de 2003, o processo de regularização por si instituído foi objecto de aplicação para a contabilidade de 2002, uma vez que esta só veio a ser encerrada em Novembro de 2003.

No que respeita ao princípio da unidade de tesouraria, expressamente previsto no RTE, é 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 aos organismos públicos que devam concentrar os respectivos excedentes e disponibilidades na Tesouraria do Estado, e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, de 25 de Setembro, destinada a clarificar e rever regras e procedimentos previstos na Resolução n.º 45/2000.

São ainda de considerar as normas da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro (Lei de Enquadramento do Orçamento do Estado), ainda em vigor para a execução de 2002 também as disposições que, pelo seu conteúdo, relevam para esta acção, constantes da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2002 e do Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, que estabelece normas de execução do Orçamento do Estado para 2002.

## **8.2 – Análise do sistema contabilístico**

### **8.2.1 – Estrutura organizacional**

Apesar de se manter a insuficiência de meios ao dispor da estrutura organizacional responsável pela contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, continuaram a ser aplicadas medidas com o objectivo de reduzir o efeito dessa limitação, através da reorganização de serviços e da informatização de operações.

Entre Maio e Junho de 2003, o Gabinete de Auditoria Interna foi reforçado com mais três elementos.

Por sua vez, a integração do Manual de Procedimentos do Departamento da Tesouraria Central do Estado na rede informática da DGT permitiu, aos respectivos funcionários, consultar esse Manual de forma mais acessível e generalizada, facto que foi possível comprovar, uma vez que essa consulta foi facultada à equipa de auditoria, no decurso da fase operativa da acção.

Apesar dos progressos assinalados, continuaram a verificar-se deficiências na organização e no funcionamento dos serviços auditados, de que são exemplo:

- ◆ a contabilização automática não abranger todos os sistemas operativos dos serviços geradores da informação contabilística relativa à actividade financeira na Tesouraria do Estado, devendo no entanto realçar-se o progresso verificado neste aspecto com o tratamento e migração automática de dados dos sistemas operativos para o sistema contabilístico representado, no primeiro ano de funcionamento, 48% do valor da movimentação;
- ◆ o processamento de lançamentos contabilísticos implicar a recolha de informação em múltiplas fontes com funcionamentos diferenciados, nem sempre se verificando o conhecimento, pelos operadores, da origem dos papéis de trabalho;
- ◆ o mesmo processamento requerer ainda a consulta de múltipla documentação pelos operadores, procedimento que exige uma pesada carga administrativa em consumo de recursos temporais e materiais e propicia falhas no controlo a exercer;



- ◆ o deficiente organização de processos determinar erros de digitação e dificultar o cruzamento da informação disponível;
- ◆ a falta de regras de contabilização devidamente aprovadas para a movimentação de parte das contas fazer depender o registo contabilístico do conhecimento técnico de cada operador, dificultando deste modo a rotação de funções e criando situações de dependência;
- ◆ a insuficiência da documentação de suporte em justificar parte significativa da movimentação, por falta de dados necessários ao registo e controlo, tais como, data de registo, contas a movimentar, natureza do movimento e, no caso de alterações a movimentos previamente registados, referência ao lançamento original que se pretende alterar.

Instada a pronunciar-se, no âmbito do exercício do contraditório, a DGT começou por salientar o facto do Tribunal reconhecer a evolução positiva do DTCE, no sentido da implementação do RTE, à qual associa o constante aperfeiçoamento das aplicações informáticas e a melhoria do desempenho. Sobre esta matéria, a perspectiva do Tribunal tem sido consubstanciada no conjunto de recomendações efectuadas para reduzir as deficiências na organização e no funcionamento dos serviços auditados, nomeadamente, através da informatização e integração dos sistemas de informação e da reorganização dos serviços com transferência de recursos da função de registo para a de controlo das operações.

Com a automatização iniciada em 2002, a DGT declara ter sido dado um passo significativo na melhoria qualitativa da informação e na redução acentuada dos estornos resultantes de erros de registo. Informa ainda que a cobrança de documentos únicos e o depósito dessa cobrança em contas bancárias do Tesouro na banca comercial se encontram em fase de automatização apenas dependente da finalização aplicacional do novo sistema de cobranças do Estado, enquanto a cobrança de documentos não únicos continua sujeita a registo manual, uma vez que o processo evolutivo para a automatização depende de aplicação informática a desenvolver pela DGITA. A posição do Tribunal sobre esta situação é a de considerar que a contabilização automática se encontra em conformidade com as suas recomendações e que, por isso, deve abranger todos os sistemas operativos dos serviços geradores de informação contabilística relativa à actividade financeira da Tesouraria do Estado, devendo o peso relativo da contabilização automática, no valor da movimentação total, evoluir de 48% em 2002 para 75% em 2004.

## 8.2.2 – Aplicações informáticas e informação contabilística

### 8.2.2.1 – Aplicações informáticas

No decurso da auditoria foi disponibilizado à equipa do Tribunal de Contas, pela primeira vez, o acesso directo às seguintes aplicações informáticas de apoio à actividade da DGT:

- ◆ Sistema de Gestão das Contas Correntes da DGT (SGT) – utilizado para processar a Contabilidade do Tesouro, através de lançamentos efectuados por operadores ou resultantes da transmissão de dados provenientes de outros sistemas informáticos da DGT;
- ◆ Aplicação de *homebanking* – utilizada para ordenar, acompanhar e controlar a movimentação de contas bancárias do Tesouro pelas respectivas entidades titulares;
- ◆ Sistema de Controlo de Cobranças de Receitas do Estado e de Operações de Tesouraria (SCE) – utilizado para registar a informação relativa às operações efectuadas na Rede de

Cobranças do Estado e conciliar o valor dos documentos cobrados com os fundos recebidos e destes com os fundos entregues ao Tesouro.

Ainda neste âmbito, o Sistema de Pagamento de Grandes Transacções (SPGT) foi objecto de consultas periódicas por solicitação directa da informação aos responsáveis pelo mesmo.

### 8.2.2.2 – Informação contabilística

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. Os principais elementos contabilísticos utilizados na análise e avaliação da informação registada por este sistema para o ano de 2002 foram o Plano de Contas, os Registos nos Diários e as Tabelas de Entradas e Saídas de Fundos na Tesouraria do Estado.

Os elementos utilizados foram obtidos na sequência de solicitações à Direcção-Geral do Tesouro, no âmbito do presente Parecer. A informação foi extraída do SGT desde 3 de Junho de 2002 (primeira versão) até 18 de Novembro de 2003 (décima primeira e última versão), tendo sido remetida em Ficheiros Informáticos ou Documentação de Suporte.

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, dos diários e dos restantes elementos remetidos, como sejam, os balancetes, as contas extintas e criadas, as contas relativas ao balcão de *homebanking* e os números de identificação bancária (NIB) das contas do Tesouro. Da análise desta informação, dos restantes elementos disponibilizados e dos esclarecimentos entretanto prestados pela entidade auditada, resultaram as seguintes observações:

- ◆ a Contabilidade do Tesouro foi registada em 38 diários, um para registar os saldos transitados do ano anterior (Diário 90), 35 para registar a movimentação relativa aos circuitos de contabilização (22 dos quais afectos ao circuito das tesourarias de finanças agregadas pelas respectivas direcções de finanças) e dois para registar as alterações registadas antes do fecho provisório de cada período de contabilização com a emissão da respectiva tabela mensal (Diário 06) ou depois desse fecho (Diário 04). As designações dos diários foram actualizadas para reflectirem de forma mais correcta o âmbito da respectiva movimentação;
- ◆ foram registados 372.807 movimentos a que corresponderam 800.060 linhas de informação, das quais 1.974 relativas a saldos iniciais (0,2% do total), 29.444 às alterações registadas no Diário 04 (3,7%) e 677.398 relativas à movimentação ocorrida através do Diário 80 (84,7%);
- ◆ foram movimentadas 4.075 contas elementares, 77 das quais (1,9% do total) apenas no Diário 04, distribuídas por disponibilidades e aplicações (1.065 e 26,1% do total), terceiros (2.150 e 52,8%), resultados de operações financeiras (14 e 0,35%), despesas (2 e 0,05%) e receitas do Estado 844 (20,7%). Face ao ano anterior foram movimentadas mais 614 contas (aumento de 17,7%), devido ao crescimento de 50,6% das contas de terceiros (mais 722) e à diminuição de 9% das de disponibilidades e aplicações (menos 105);
- ◆ 169 contas de disponibilidades e 490 contas de terceiros apresentaram saldo final provisório (sem considerar as alterações registadas no Diário 04) contrário à regular movimentação dessas contas;



- ◆ de forma similar ao verificado nos anos anteriores, o fecho do período de contabilização relativo a Dezembro de 2002 através da emissão da respectiva Tabela de Entradas e Saídas de Fundos na Tesouraria do Estado (TESFTE) em 14 de Março de 2003 (com 27 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 2002, o que só veio a suceder em 18 de Novembro de 2002 (nove meses depois do legalmente previsto) com a emissão da TEFTE anual e definitiva;
- ◆ 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 (Diário 90) e o que regista as alterações posteriores à emissão dessas tabelas (Diário 04). Esta situação é contrária às regras de contabilização e resulta de desfasamento entre a emissão das tabelas e a actualização dos últimos movimentos registados nos diários para o mesmo período de incidência. Os desvios que foram superiores a 44 milhões de euros incidiram sobre contas de disponibilidades mas deixaram de ser detectados a partir da informação relativa ao mês de Junho;
- ◆ como facto positivo é de destacar que nas versões da Contabilidade do Tesouro de 2002 deixaram de ser detectadas falhas na numeração sequencial dos movimentos de diários, alterações de registos entre as versões recebidas e movimentos duplicados;
- ◆ pelo contrário, continuaram a ser detectados lançamentos com débito e crédito nulos, ou seja, sem impacto na contabilidade e, por isso, sem razão de existir. Esta situação verificou-se no Diário 80 e noutros diários, mas nestes só até à data-valor de 28 de Março de 2002.

Questionada sobre este facto a DGT referiu o seguinte:

*“Os movimentos manuais com valores nulos existiram durante 2002 até ao momento em que o SGT passou a inibi-los...”*

*“Relativamente aos movimentos do diário 80 verifica-se que todos foram migrados do Homebanking e representam juros de depósitos a prazo (...) Estas situações podem gerar movimentos nas contas dos clientes no Homebanking com valor nulo.”*

Sobre este assunto o Instituto de Informática esclareceu ainda o seguinte:

*“Os lançamentos contabilísticos com valor “zero” foram expressamente inibidos do online da contabilidade. Na contabilização automática esse controlo não foi implementado... actualmente, é “normal” o pagamento de juros de depósitos a prazo apresentar valores zero”.*

Esta situação deverá ser corrigida com a introdução dos controlos existentes para os lançamentos manuais, nas aplicações que dão origem aos lançamentos automáticos;

- ◆ no âmbito da prestação de informações que a DGT considerou contribuir para a prossecução do objectivo da auditoria, foi referida a criação do “Novo circuito de arrecadação de receitas dos serviços integrados”; este circuito surgiu da necessidade de dotar os organismos com receitas próprias, de um sistema que permitisse dar cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria e uma maior rapidez na entrada dos fundos na Tesouraria do Estado. Este circuito resultou de articulação entre as Direcções-Gerais do Tesouro e do Orçamento, tendo entrado em funcionamento apenas em 2003.

Deste conjunto de observações e da análise complementar sobre a fiabilidade e tempestividade dos registos efectuados na Contabilidade do Tesouro de 2002 realizada no ponto 8.2.3, é possível concluir que, apesar dos progressos obtidos, subsiste um conjunto significativo de deficiências por resolver, com consequências negativas para a qualidade da informação, tendo a aplicação informática em que está sustentada a contabilidade continuado a admitir distorções às regras de contabilização existentes.

### 8.2.2.3 – Criação e movimentação do Diário 80

Um dos critérios de selecção da informação a analisar incidia sobre a movimentação em contas e diários criados, alterados ou extintos em 2002. Para o efeito foi solicitada à DGT indicação sobre os procedimentos inovadores instituídos a partir desse ano e com reflexos na contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, incluindo os elementos relativos ao processo de integração, no Sistema de Gestão de Contas Correntes da DGT, de informação obtida por tratamento e migração automática de outros sistemas informáticos. Ao pronunciar-se sobre esta matéria, a DGT referiu o seguinte:

*“Em 2002 assistiu-se ao início de um novo processo de contabilização que assenta em procedimentos automáticos, no que concerne à movimentação das contas.*

*Esses procedimentos foram definidos no âmbito do grupo de trabalho criado entre a Direcção-Geral do Tesouro e o Instituto de Informática ...*

*Importa referir que todos os movimentos registados automaticamente são reflectidos num único diário (80) ao qual se atribuiu a designação “Batch”.*”

O processo de tratamento e migração automática de informação relativa à movimentação de fundos em contas do Tesouro foi desencadeado pela primeira vez em de 14 de Março de 2002. Até se atingir a fase de plena implementação do SGT, prevista para a contabilidade relativa ao ano de 2004 (com a entrada em funcionamento do módulo das contas correntes através de ligação directa que assegure o reflexo imediato na contabilidade das operações registadas no *homebanking*), essa automatização consiste na execução diária de rotinas de tratamento da informação residente nas aplicações de *Homebanking* e de Meios de Pagamento do Tesouro (MPT) e nos Sistemas de Compensação do Tesouro (SCT), de Pagamento de Grandes Transacções (SPGT) e TARGET. A informação resultante deste processo é exportada diariamente para o subsistema de contabilidade do SGT para ser contabilizada no Diário 80.

A movimentação do Diário 80 concentrou a contabilização que era previamente efectuada nos diários que se referem de seguida, ressalvando-se que a substituição não foi integral devido a um conjunto de situações específicas que igualmente se indicam:

- ◆ Diário 03 – “IVA” – o processo de automatização do registo contabilístico da movimentação afecta a este diário só foi concluído no final de 2003;
- ◆ Diário 05 – “Movimentos escriturais” – manteve o registo da movimentação que não reunia todas as condições para ser importada para o SGT (caso dos: movimentos de valor negativo);
- ◆ Diário 08 – “Escriturais SIC” – este diário deixou de ser movimentado porque a informação já era importada de forma automática da Aplicação de Meios de Pagamento do Tesouro relativa a Movimentos de Operações Escriturais (MOE);
- ◆ Diário 09 – “Recebimentos pelo SPGT/TARGET on-line” – manteve o registo da movimentação que não reunia todas as condições para ser importada para o SGT, devido à existência de diferentes validações nos sistemas informáticos envolvidos;





- ◆ Diário 11 – “Recebimentos com origem em caixas on-line” – manteve o registo da movimentação que não reunia todas as condições para ser importada para o SGT, devido à existência de diferentes validações nos sistemas informáticos envolvidos;
- ◆ Diário 13 – “Pagamentos pelo SPGT/TARGET on-line” – manteve o registo da movimentação que não reunia todas as condições para ser importada para o SGT, devido à existência de diferentes validações nos sistemas informáticos envolvidos;
- ◆ Diário 43 – “Cheques a cobrar on-line” – manteve o registo da movimentação que não reunia todas as condições para ser importada para o SGT, devido à existência de diferentes requisitos nos sistemas informáticos envolvidos;
- ◆ Diário 44 – “Aplicações Financeiras” – o processo de automatização do registo da informação sobre aplicações relativas a depósitos a prazo ainda não se encontrava implementado.

Cada movimento registado no Diário 80 é sempre constituído por duas linhas de informação, só podendo desta forma serem movimentadas duas contas; a movimentação deste diário foi objecto de tipificação através de listagem produzida pelo grupo de trabalho responsável pelo projecto de contabilização automática e constituído por elementos da DGT e do Instituto de Informática. No Diário 80 relativo à Contabilidade do Tesouro de 2002 existem 54 descritivos para os 338.669 movimentos e 677.398 respectivas linhas de informação, na sua maioria, relativas a Transferências Electrónicas Interbancárias (TEI) conforme se indica no quadro seguinte.

Descritivos	Quantidade de Registos	Peso
TEI recebidas via SCT	175.216	25,9%
TEI intrabancárias	167.362	24,7%
TEI intrabancárias da classe 04	109.174	16,1%
TEI pagas via SCT	76.756	11,3%
TEI recebidas via SPGT/TARGET	32.544	4,8%
Cheques (emitidos) pagos	21.518	3,2%
TEI pagas via SPGT/TARGET	13.272	2,0%
Outros (inferiores a 10.000 linhas cada)	81.556	12,0%
<b>Total</b>	<b>677.398</b>	<b>100,00%</b>

O processo de contabilização automática está em conformidade com recomendações do Tribunal de Contas, no sentido de reduzir a contabilização manual, simplificar o processo contabilístico, registar diária e unitariamente as operações e transferir recursos da função de registo para a de controlo das operações.

#### 8.2.2.4 – Prestação de serviço de *homebanking*

A Aplicação de *Homebanking* foi criada para permitir às entidades titulares de contas do Tesouro ordenar, acompanhar e controlar a movimentação dessas contas. O acesso directo a esta aplicação pela equipa do Tribunal de Contas e a consulta de informação residente na mesma, permite apresentar uma síntese das principais operações disponibilizadas por este serviço.

- ◆ Operações relacionadas com a Gestão e Consulta de contas, incluindo os saldos contabilístico e disponível e a visualização de saldos totais, destacando-se a consulta da:
  - ◇ movimentação da conta (extracto de conta) em determinado período ou apenas dos últimos movimentos, com a possibilidade de produção física (impressão) ou “descarga” (download) para o posto de trabalho solicitador, caso o número de movimentos encontrados exceda determinado limite (50 movimentos);
  - ◇ situação de pedidos efectuados ao Tesouro que se encontrem pendentes (casos de abertura de nova conta, cancelamento de meio de pagamento ou requisição de cartas-cheque);
  - ◇ informação sobre Aplicações no Tesouro (CEDIC e Depósitos a Prazo).
- ◆ Operações relacionadas com a Emissão de Meios de Pagamento (subordinada a autorização a conceder por outro elemento da entidade titular da conta pagadora), como sejam:
  - ◇ ordens de pagamento por transferência bancária para conta residente noutra entidade;
  - ◇ transferência conta a conta (para outra conta do Tesouro do mesmo titular ou de outro titular), com afectação imediata ao saldo disponível da conta receptora;
  - ◇ ordens de pagamento europeias por transferência bancária;
  - ◇ cheques do Tesouro, sendo o número do cheque automaticamente atribuído pela aplicação e a produção física do mesmo efectuada localmente, após autorização para o efeito (se for caso disso), em cartas-cheque disponibilizadas após a respectiva requisição (através do menu indicado no sistema).
- ◆ Operações relacionadas com Depósitos, através dos quais as entidades titulares de contas do Tesouro têm a possibilidade de registar, nessas contas, informação relativa a cheques ou numerário na sua posse:
  - ◇ o ‘Depósito de Cheques’ consiste na recolha dos elementos de identificação de cada cheque (linha óptica e montante) pelo que, ao efectuar esta operação, o utilizador da aplicação está apenas a registar a intenção de depositar valores; o depósito de um cheque só será efectivamente consumado quando este for recebido na DGT e forem confirmados os dados registados pelo utilizador; o serviço de *homebanking* permite ainda a produção de uma relação de cheques a depositar, designada por ‘Talão de Depósito’, que deverá acompanhar a entrega física dos cheques no Tesouro para serem apresentados à compensação;
  - ◇ o ‘Depósito de Numerário’ consiste no registo do valor a depositar, elaborando-se uma guia de receita para acompanhar o numerário a entregar numa tesouraria de finanças; o depósito é consumado quando a DGT recebe, dessa tesouraria, a confirmação daquela entrega;
  - ◇ o ‘Anular Cheques Registados’ é uma possibilidade ao dispor do utilizador, desde que ainda não tenha sido efectuada a confirmação do depósito ou da devolução dos cheques a anular.
- ◆ Operações relacionadas com a Gestão de Contas, através das quais as entidades titulares podem solicitar a abertura de novas contas do Tesouro, alterar dados associados a contas de que sejam titulares ou encerrá-las;
- ◆ operações relacionadas com a Segurança e Controlo de Acessos, as quais permitem que o controlo de acessos seja efectuado por via aplicacional, através de afectação a cada utilizador da entidade titular da conta, de um perfil de acesso que lhe permite aceder ao conjunto de opções disponíveis para esse perfil; O acesso básico à aplicação é efectuado através de palavra-



chave, podendo existir adicionalmente palavras-chave distintas para realização de determinado tipo de operações (casos de emissões, depósitos, pedidos de cancelamento, entre outras).

Na opinião dos serviços do Tribunal, a aplicação apresenta as seguintes limitações:

- ◆ só é possível visualizar os primeiros cinquenta registos de cada data de movimento e o detalhe das respectivas operações; para visualizar todos os registos de determinada data, tem de exportar-se o extracto de conta para Excel (folha de cálculo), mas neste caso já não é possível aceder ao detalhe das operações;
- ◆ em 2002, a movimentação de fundos era efectuada no dia seguinte àquele em que fosse registada pela entidade pagadora, desde que esse registo se verificasse até às treze horas, caso contrário, a transferência só se efectuava no segundo dia útil seguinte ao do registo; é de referir a evolução que se verificou na realização de transferências entre contas do balcão de *homebanking*, a partir de Fevereiro de 2003, as quais passaram a ser efectuadas a qualquer hora do dia;
- ◆ verificou-se o bloqueio da aplicação e a necessidade de a desligar e reiniciar com uma frequência superior a diária, mesmo sendo consultada através de ligação directa à própria rede informática da DGT;
- ◆ foi necessário efectuar correcções à data registada pela contabilização automática, no Diário 80, de parte dos movimentos de regularização realizados no balcão de *homebanking*, devido à imputação da data de movimento em vez da respectiva data-valor; para corrigir esta situação que teve impacto na movimentação relativa ao primeiro semestre de 2002, foram efectuados 1363 lançamentos no Diário 04 (do n.º 3818 ao n.º 5181), que anularam a movimentação inicial (com a data incorrecta) e a voltaram a contabilizar na data correcta.

Relativamente à prestação do serviço de *homebanking*, a DGT referiu, em sede de contraditório, que o facto de toda a informação anterior a 2001 ter transitado para outra aplicação criada para esse efeito, facilitou e tornou mais célere o acesso à aplicação de *homebanking*, evitando o bloqueio da mesma; segundo a DGT, também têm sido introduzidas melhorias no próprio sistema, desde a possibilidade do carregamento automático de ficheiros de grandes volumes de pagamentos até à desconcentração dos recebimentos. Deve referir-se que a lentidão e o bloqueio frequente da referida aplicação ainda se verificava no último trimestre de 2003, quando a mesma foi objecto de consulta pela equipa do Tribunal.

## 8.2.2.5 – Comparação dos saldos das contas entre *homebanking* e contabilidade

Para aferir da aderência entre a informação do *homebanking* (HB) e a contabilística, foi utilizado o valor dos saldos finais das contas do Tesouro para o ano de 2002, como objecto de comparação.

Para o efeito, foi disponibilizado pelo DTCE em 28 de Outubro de 2003, um ficheiro de dados com os códigos no HB e contabilístico, a designação e o valor no HB do saldo em 31 de Dezembro de 2002, de 1295 contas do Tesouro.

Verificou-se que 1264 dessas contas correspondiam a contas de terceiros relativas a recursos alheios no Tesouro, das quais 48 afectas a fundos comunitários e 1216 a outras entidades. As restantes 31 contas estavam afectas a credores por execuções fiscais e depósitos efectuados no Tesouro (9),

transferências da União Europeia (9), a devedores por adiantamentos (9), a pagamento de reembolsos (1) e a resultados de operações financeiras (3).

Verificou-se igualmente que 493 dessas contas apresentavam saldo nulo, 794 saldo credor (no valor global de €2.177.351.815,40) e apenas 8 saldo devedor (no valor global de €1.200.282.006,63).

O valor destes saldos foi comparado com o dos saldos resultantes da versão da contabilidade de 2002 extraída em 30 de Setembro de 2003. Dessa comparação verificaram-se divergências em 113 contas, 77 das quais com saldo no HB superior ao da Contabilidade (e desvio global no valor de €141.116.919,52) e as restantes 36 com saldo no HB inferior ao da Contabilidade (e desvio global no valor de €20.412.720,61).

Para 66 das 77 contas referidas a diferença entre os saldos ficou a dever-se ao facto de, no HB a data-valor dos pagamentos (€127.894.812,59) efectuados através daquelas contas ter sido de Janeiro de 2003, segundo informação da DGT.

A maior parte dos restantes desvios (20,1% do valor total) foi eliminada por movimentação no HB ou na Contabilidade de 2002 até ao encerramento desta em 18 de Novembro de 2003, devendo salientar-se que a regularização de operações relativas ao ano de 2002, entre Outubro e Novembro de 2003, revela falta de conciliação e validação tempestivas dos saldos das contas do Tesouro no balcão de HB. Após esse encerramento, verificou-se a subsistência de quatro contas com divergência no saldo final (credor) entre Contabilidade e HB.

(em euros)

Conta	Designação	Contabilidade	Homebanking	Diferença
021302	Fundo de Estabilização Aduaneira (FEA)	1.186.842,49	236.052,25	950.790,24
0232004	IO Ciência e Tecnologia – QCA II	59.557,64	60.488,72	-931,08
0232014	FSE – IO Formação e Administração Pública	214.505,00	389.158,68	-174.653,68
0233065	FRI – Fundo para as Relações Internacionais	1.379.693,83	1.407.759,51	-28.065,68

Sobre as três últimas divergências foram obtidos os seguintes esclarecimentos adicionais:

- ◆ Conta n.º 0232004 – “IO Ciência e Tecnologia – QCA II”, com um desvio de €931,08 que, segundo Informação do Núcleo de Controlo de Contas da Direcção de Contabilidade e Controlo (DCC) da DGT, em 22 de Agosto de 2002, é devido a:
  - ◇ pagamento indevidamente efectuado de €2.427,48, em Julho de 1998, a favor da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, que foi registado na Contabilidade mas não no Sistema Operativo (em Acess) então utilizado; é de referir que os saldos finais deste sistema (ainda não deduzidos dos referidos pagamentos) foram transferidos para o Homebanking durante o ano de 2000;
  - ◇ pagamento não efectuado de €1.496,39, apesar de ser devido e de ter sido registado, em Janeiro de 1999, no Sistema Operativo anterior ao Homebanking mas não na Contabilidade.

Sobre esta Informação foi exarado, em 26 de Agosto de 2002, despacho do Subdirector-Geral do Tesouro responsável pela área da Tesouraria do Estado, concordando com o procedimento proposto para a regularização das situações descritas, nomeadamente, quanto à solicitação imediata da devolução da quantia indevidamente entregue, considerando o assunto da máxima prioridade e remetendo a execução para o Núcleo de Contas Correntes da Direcção de Contas



do Tesouro (DCT). Apesar da Informação ter sido remetida à DCT pela DCC, em 28 de Agosto de 2002, até ao encerramento da Contabilidade de 2002 (em 18 de Novembro de 2003) não se verificou qualquer regularização.

No âmbito do exercício do contraditório, a DGT remeteu uma outra Informação do Núcleo de Controlo de Contas da DCC, elaborada em 26 de Janeiro de 2004, através da qual se comprova que, afinal, o valor em falta (por pagamento indevidamente efectuado em duplicado) tinha sido recuperado em 27 de Julho de 1998 e que o desvio entre saldos se devia ao facto dessa recuperação ter sido registada, no sistema anterior ao homebanking, em 1 de Outubro de 1999 (com a data-valor previamente referida) quando nunca o deveria ter sido, uma vez que neste sistema apenas tinha sido registada a saída devida e não a indevida; na mesma informação foi ainda apurado que a Universidade de Aveiro era o beneficiário do pagamento que devia ter sido efectuado mas nunca o foi; nestas circunstâncias foi comunicado à DCT (em 28 de Janeiro de 2004) que anulasse o movimento de entrada no homebanking em 1 de Outubro de 1999 (eliminando o primeiro desvio), efectuasse o pagamento devido (eliminando o segundo desvio) e questionasse o gestor da respectiva conta sobre a (não) efectivação desse pagamento. O Tribunal constata que o valor considerado pela DGT, em 26 de Agosto de 2002, como estando em falta desde Julho de 1998 tinha sido, afinal, recuperado nesse mesmo mês, facto que regulariza a situação em termos financeiros mas não elimina e até agrava a falta de controlo tempestivo (um desvio gerado em Julho de 1998 só foi detectado em Agosto de 2002 e a sua efectiva natureza apenas foi apurada em Janeiro de 2004); por outro lado, tendo o registo indevido sido anulado à data-valor de abertura da conta no homebanking, como refere a DGT, é de salientar que a data de movimento dessa correcção teve de ser posterior à data de encerramento da Contabilidade de 2002. Finalmente, é de salientar que a segunda situação (pagamento devido por efectuar) se mantinha por regularizar há mais de cinco anos.

- ◆ Conta n.º 0232014 – “FSE – IO Formação e Administração Pública”, com um desvio de €174.653,68 que, segundo Informação do Núcleo de Controlo de Contas da Direcção de Contabilidade e Controlo (DCC) da DGT, em 31 de Julho de 2003, é devido a:
  - ◇ pagamento rejeitado em Dezembro de 1998, no valor de €138,31, cuja regularização foi registada na Contabilidade mas não no Sistema Operativo anterior ao Homebanking;
  - ◇ pagamentos indevidamente efectuados, em Fevereiro de 1999, de €13.630,96 à Câmara Municipal de Vila Franca de Xira e de €10.035,46 à Direcção-Geral da Administração Pública, que foram registados na Contabilidade mas não no Sistema Operativo anterior ao Homebanking. Foram ainda indevidamente efectuados na mesma data e registados da mesma forma, os pagamentos de €4.068,86 à Secretaria-geral do Ministério da Cultura e de €57.405,17 ao Instituto Nacional de Polícia e Ciências Criminais. A Secretaria-geral do Ministério da Cultura procedeu à devolução da importância indevidamente recebida em Março de 1999, eliminando o desvio entre os dois sistemas e regularizando a situação. O pagamento indevido ao Instituto Nacional de Polícia e Ciências Criminais veio a ser registado no Sistema Operativo em Janeiro de 2000 com data-valor de Fevereiro de 1999, eliminando o desvio mas não comprovando a devolução da importância indevidamente recebida;
  - ◇ indevida contabilização em Março de 1999, de um pagamento de €140.249,68, que só veio a ser anulada na Contabilidade de Janeiro de 2003;
  - ◇ só um dos dois pagamentos de €2.704,18 registados em Março de 1999, no Sistema Operativo anterior ao Homebanking, ter sido registado na Contabilidade;

- ◇ registo incorrecto da data de movimento como data-valor da anulação de um movimento, no valor de €13.580,07, efectuado no Homebanking em 20 de Maio de 2003 mas reportado à data-valor de 31 de Dezembro de 2002.

Apesar da referida Informação ter sido remetida à DCT pela DCC, em 31 de Julho de 2003, até ao encerramento da Contabilidade de 2002 (em 18 de Novembro de 2003) não se verificou qualquer regularização.

No âmbito do exercício do contraditório, a DGT comprovou que, afinal, os valores em falta (por pagamentos indevidamente efectuados) tinham sido recuperados em 28 de Abril de 1999 (Direcção-Geral da Administração Pública), 4 de Junho de 1999 (Câmara Municipal de Vila Franca de Xira) e 26 de Janeiro de 2000 (Instituto Nacional de Polícia e Ciências Criminais) e que o desvio entre saldos, nos dois primeiros casos, se devia ao facto das recuperações terem sido registadas, no sistema anterior ao homebanking, quando nunca o deveriam ter sido, uma vez que neste sistema apenas tinha sido registada a saída dos valores devidos. O Tribunal constata que valores considerados pela DGT, em 31 de Julho de 2003, como estando em falta desde Fevereiro de 1999 tinham sido, afinal, recuperados em Abril e Junho do mesmo ano, facto que regulariza essas situações em termos financeiros mas, tal como na situação anterior, denota falta de controlo (desvios gerados em Fevereiro de 1999 só foram detectados em Julho de 2003 e a sua efectiva natureza apenas foi apurada em 2004); por outro lado, tendo os registos indevidos sido anulados à data-valor de abertura da conta no homebanking, como informa a DGT, é de salientar que a data de movimento dessas correcções teve de ser posterior à data de encerramento da Contabilidade de 2002.

- ◆ Conta n.º 0232065 – “FRI – Fundo para as Relações Internacionais”, com um desvio de €28.065,68 que, segundo informação apurada pela DGT, é devido a:
  - ◇ incorrecta contabilização de € 19.368,20 pertencentes ao FRI, na Receita do Estado de Dezembro de 2001; esta situação só foi regularizada em Dezembro de 2003, pelo movimento n.º 3863 do Diário 04, com data-valor de 2 de Janeiro do mesmo ano, uma vez que a Contabilidade de 2002 já se encontrava encerrada;
  - ◇ indevida duplicação de pagamentos internacionais, em Maio e Julho de 2002, no valor global de €1.885,47 que após o encerramento da Contabilidade de 2002 ainda se encontrava por reaver. A duplicação foi detectada no âmbito da conciliação entre a conta em epígrafe e a correspondente conta no Homebanking da qual resultou, em 7 de Novembro de 2003, uma proposta de solicitação urgente da devolução do valor em causa, que mereceu despacho de concordância do responsável pela DCC, exarado no mesmo dia;
  - ◇ crédito de €6.812,00 registado no Homebanking em 6 de Dezembro de 2002 que só foi registado na Contabilidade de 2003.

No âmbito do exercício do contraditório, a DGT comprovou que os valores em falta (resultantes de pagamentos indevidamente efectuados em duplicado) foram recuperados em 10 e 14 de Maio de 2004. O Tribunal constata que valores considerados pela DGT, em 6 de Novembro de 2003, como estando em falta desde Maio e Julho de 2002 só foram recuperados em Maio de 2004, facto que regulariza essas situações em termos financeiros mas não elimina a falta de controlo tempestivo.

A detecção e a regularização intempestivas de montantes indevidamente pagos comprovam falta de controlo sobre a respectiva movimentação de fundos, infringindo o Regime da Tesouraria do Estado, nomeadamente, o disposto na alínea c) do artigo 35.º e no artigo 36.º. Assim que detectados, os





pagamentos indevidamente efectuados deveriam ter sido relevados contabilisticamente como tal, até à sua completa regularização, nos termos legais.

## 8.2.3 – Fiabilidade e tempestividade da informação

Neste ponto, são apresentados os resultados da análise global sobre a fiabilidade e tempestividade da informação registada que complementam e confirmam o que já foi referido sobre esta matéria no ponto 8.2.2.2 e a análise específica realizada sobre as contas e operações seleccionadas, cujos resultados constam do ponto 8.3 do presente capítulo.

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 RTE como implementado, devido 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, 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 é consequência da principal crítica formulada à Contabilidade do Tesouro incidir precisamente sobre 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.

Não é o modelo de contabilização do Tesouro que se coloca em causa com esta apreciação 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) em transmitir os dados sobre as operações a contabilizar, de forma fiável e tempestiva.

Como consequência desta situação e como 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 2002, verificando-se atrasos no fecho de todos os meses.

Relativamente ao desfaseamento face ao fecho provisório da contabilidade (cuja data corresponde à da emissão da TESFTE de cada período de incidência mensal) verifica-se um atraso médio de 51 dias (para 2001 tinha sido de 57 dias) com flutuações compreendidas entre 32 (Agosto) e 83 (Janeiro) dias.

<b>Período de Incidência</b>	<b>Fecho Provisório</b>	<b>Dias de Atraso</b>	<b>Fecho Definitivo</b>	<b>Dias de Atraso</b>
Janeiro	09-05-2002	83	18-11-2003	641
Fevereiro	27-05-2002	73	18-11-2003	613
Março	21-06-2002	67	18-11-2003	582
Abril	25-07-2002	71	18-11-2003	552
Maiο	12-08-2002	58	18-11-2003	521
Junho	26-08-2002	42	18-11-2003	491
Julho	23-09-2002	39	18-11-2003	460
Agosto	17-10-2002	32	18-11-2003	429
Setembro	25-11-2002	41	18-11-2003	399
Outubro	18-12-2002	33	18-11-2003	368
Novembro	27-01-2003	43	18-11-2003	338
Dezembro	14-03-2003	27	18-11-2003	276
2002	Atraso Médio	51	Atraso Médio	473

Já o desfasamento relativo ao fecho definitivo (cuja data corresponde à da TESFTE anual definitiva) apresenta um atraso médio de 473 dias (para 2001 tinha sido de 469 dias) com flutuações compreendidas entre 276 (Dezembro) e 641 (Janeiro) dias. Neste caso, o atraso decresce em função do período de incidência devido ao facto de não se verificar o fecho definitivo de cada período (nos termos determinados pelo artigo 42.º do RTE) mas sim o fecho definitivo de todos os períodos com o encerramento da Contabilidade do Tesouro de cada ano.

Deve assinalar-se a redução generalizada dos atrasos relativos ao fecho provisório, da qual resultou uma diminuição de 6 dias no atraso médio de 2001 para 2002, tendência que se vai claramente acentuar em 2003, com a redução do atraso médio em 22 dias. Porém, esta redução não se reflectiu no atraso relativo ao fecho definitivo que até aumentou 4 dias de 2001 para 2002.

Como a apreciação do Tribunal de Contas relativa à falta de tempestividade da informação registada na Contabilidade do Tesouro tem sido recorrente, foi definido um indicador representativo do grau de tempestividade associado à Contabilidade de cada Período de Incidência (PI) mensal ou anual para ser possível aferir a evolução verificada entre sucessivos períodos homólogos. Designado por Índice de Tempestividade (IT), este indicador corresponde ao valor percentual do quociente entre a duração (em dias) do Período de Contabilização Legal (PCL) determinado pelo artigo 42.º do RTE e a duração (em dias) do Período de Contabilização Efectivo (PCE). O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos para o IT relativo à Versão Inicial (VI) resultante do fecho provisório de cada período de incidência mensal e à Versão Final (VF) resultante do fecho definitivo da Contabilidade.





PI	PCL	PCE da VI	PCE da VF	IT da VI (%)	IT da VF (%)
Janeiro	46	129	687	35,7	6,7
Fevereiro	43	116	656	37,1	6,6
Março	46	113	628	40,7	7,3
Abril	45	116	597	38,8	7,5
Mai	46	104	567	44,2	8,1
Junho	45	87	536	51,7	8,4
Julho	46	85	506	54,1	9,1
Agosto	46	78	475	59,0	9,7
Setembro	45	86	444	52,3	10,1
Outubro	46	79	414	58,2	11,1
Novembro	45	88	383	51,1	11,7
Dezembro	77	104	353	74,0	21,8
<b>Total</b>	<b>576</b>	<b>1185</b>	<b>6246</b>	<b>48,6</b>	<b>9,2</b>

Para o IT atingir o valor máximo (100%) é necessário que a contabilização seja integralmente efectuada no período legalmente definido para o efeito (não existindo movimentação do Diário 04), penalizando este índice os atrasos no registo da informação original ou definitiva face ao respectivo período legal.

Verifica-se que para a Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2002, a duração do período legal correspondeu a 48,6% do tempo necessário para registar a informação original e apenas a 9,2% do tempo necessário para registar a informação definitiva.

Relativamente à Contabilidade do ano anterior não se regista evolução significativa, uma vez que os valores obtidos nesse ano foram 45,8% para a informação original e 9,3% para a definitiva.

Relativamente à avaliação da fiabilidade da informação registada na Contabilidade do Tesouro, a análise efectuada incidiu sobre a dimensão das alterações efectuadas através do Diário 04 à informação original registada nos restantes Diários (à excepção do Diário 90 que apenas regista os saldos transitados do ano anterior).

Face ao ano anterior, verifica-se um aumento de 36,5% no número de registos do Diário 04 (não considerando os relativos a arredondamentos), que passou de 19.943 para 27.219. Porém, deste facto não é possível extrair conclusões sobre a evolução da fiabilidade da informação original face à definitiva, porque a base de comparação se modificou devido à contabilização automática ter feito aumentar o total de registos de 157.488 em 2001 para 800.600 em 2002 (só no Diário 80 foram registadas 677.398 linhas).

No entanto também se verificou um crescimento de 8,4% em 2001 para 13,5% em 2002, do peso relativo do valor das alterações (valor absoluto dos registos efectuados no Diário 04 porque parte destes apresenta valor negativo) no valor da movimentação total (valor da informação original acrescido do valor absoluto das alterações).

A partir deste resultado e como a apreciação do Tribunal de Contas relativa à falta de fiabilidade da informação registada na Contabilidade do Tesouro também tem sido recorrente, foi igualmente

definido um indicador representativo do grau de fiabilidade associado à Contabilidade de cada Período de Incidência (PI) mensal ou anual para ser possível aferir a evolução verificada entre sucessivos períodos homólogos. Designado por Índice de Fiabilidade (IF) da informação original face à definitiva, este indicador corresponde ao valor percentual do quociente entre o valor da movimentação (a débito e a crédito) dos Diários que registam a informação original (a obtida até ao fecho provisório de cada período de incidência mensal) e o soma do mesmo valor com a dos valores absolutos de todos os registos (a débito e a crédito) efectuados no Diário 04 (que correspondem às alterações efectuadas à informação original). O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos para o IF relativo a cada período de incidência mensal e ao ano de 2002.

(em euros)

<b>Período de Incidência</b>	<b>Valor da Informação Original</b>	<b>Valor Absoluto das Alterações</b>	<b>IF (%)</b>
Janeiro	111.189.966.822,66	14.226.379.528,94	88,7
Fevereiro	76.957.211.652,30	7.727.718.344,80	90,9
Março	74.190.741.667,54	36.394.201.910,64	67,1
Abril	63.608.058.609,58	2.680.536.012,82	96,0
Mai	78.181.653.057,68	12.518.551.087,36	86,2
Junho	137.626.322.399,08	8.027.944.477,34	94,5
Julho	98.559.018.332,16	4.068.991.363,32	96,0
Agosto	59.954.865.239,12	22.538.843.013,64	72,8
Setembro	82.757.772.939,40	1.222.900.500,80	98,5
Outubro	74.589.909.557,14	1.313.002.775,88	98,3
Novembro	77.713.556.666,68	551.700.370,12	99,3
Dezembro	83.374.101.513,32	48.190.590.680,72	63,4
2002	1.018.703.178.456,66	159.281.360.066,38	86,5

Verifica-se que para a Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2002, o valor da informação original correspondeu a 86,5% do valor da movimentação total. É de assinalar uma redução relativamente à Contabilidade do ano anterior, tendo o valor da informação original relativa a 2001 representado 91,6% do da respectiva movimentação total.

Finalmente e como corolário da análise global sobre fiabilidade e tempestividade da informação contabilística foi definido um indicador representativo da prestação de informação fiável de forma tempestiva que conjugasse, de forma ponderada, a informação sintetizada nos índices de tempestividade e de fiabilidade previamente apresentados.

Designado por Índice de Fiabilidade Tempestiva (IFT) da informação original face à definitiva, este indicador permite aferir da evolução verificada entre períodos de incidência (mensais ou anuais) homólogos e comparar a movimentação entre contas, para diferentes níveis de agregação.

O IFT corresponde ao valor percentual do quociente entre o produto do valor da informação original de cada período de incidência mensal (em euros) pelo respectivo período de contabilização legal (em dias) e a soma de uma sequência de produtos em que o primeiro é o do valor da informação original de cada período de incidência mensal (em euros) pelo respectivo período de contabilização efectivo até ao fecho provisório (em dias) e os restantes multiplicam o valor absoluto de cada alteração (em euros) pelo desfaseamento entre esse fecho provisório e o registo dessa alteração (em dias).



O IFT representa assim o peso relativo da movimentação imputada ao período de contabilização legal face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas. Pode também ser interpretado como uma medida da adequação desse período legal para efectuar a respectiva contabilização. A determinação do IFT para cada subconjunto da movimentação total em que seja possível diferenciar as respectivas informação original e alterações permite identificar as áreas de menor fiabilidade tempestiva da informação original.

Para o IFT atingir o valor máximo (100%) é necessário que a contabilização seja integralmente efectuada no período legalmente definido para o efeito (não existindo movimentação do Diário 04), penalizando este índice os atrasos no registo da informação original face ao respectivo período legal e as posteriores alterações, neste caso, de forma crescentemente agravada pelos atrasos face ao registo da respectiva informação original. Note-se ainda que o IFT atinge o valor mínimo (0%) para as contas que só forem movimentadas pelo Diário 04, que foi o caso de 77 das contas movimentadas para 2002.

É também de referir que, apesar de solicitações e recomendações do Tribunal de Contas para o efeito, ainda não foi possível à DGT reportar a informação proveniente do SGT com a data de registo dos movimentos. Esta restrição operativa teve como consequência a utilização das datas em que foi extraída a informação constante das versões da contabilidade remetidas ao Tribunal, como data de registo dos movimentos do Diário 04 introduzidos em cada uma dessas versões. Deve realçar-se que o cumprimento das recomendações do Tribunal relativas à inclusão da data de registo dos movimentos e à identificação dos movimentos originais objecto de alterações, aumentaria a qualidade da informação registada, do controlo exercido sobre a mesma e, por inerência, o IFT.

O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos para o IFT de cada uma das três principais classes do Plano de Contas do Tesouro e da movimentação total, relativamente a cada período de incidência mensal e ao ano de 2002.

Período de Incidência	Índice de Fiabilidade Tempestiva – IFT (%)			
	Disponibilidades e Aplicações	Terceiros	Execução do OE	Total
Janeiro	34,3	22,5	34,2	30,2
Fevereiro	33,9	30,4	36,3	33,2
Março	27,4	29,1	39,8	29,0
Abril	38,6	33,6	34,2	36,9
Maiο	42,9	21,0	42,8	32,1
Junho	51,0	47,0	50,1	49,6
Julho	51,9	47,1	53,2	50,7
Agosto	42,2	54,9	58,1	47,4
Setembro	51,6	49,0	51,6	50,7
Outubro	58,1	54,1	53,7	56,3
Novembro	50,7	50,0	50,9	50,4
Dezembro	73,2	28,9	13,4	32,0
2002	43,9	35,2	31,4	39,0

Verifica-se que para a Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2002, o valor da informação original prestada de forma tempestiva (no período legal) correspondeu a 39% do valor da movimentação total. Ou, em alternativa, que apenas 39% da informação registada no período legal pode ser considerada fiável face à definitiva.

De novo se reitera que este resultado foi obtido ponderando a fiabilidade da informação original face à definitiva (definida pelo peso relativo das alterações na movimentação total) pelo atraso verificado entre a contabilização efectiva e o período legalmente determinado para esse efeito.

Assim sendo, este índice não é representativo da fiabilidade da informação definitiva mas permite determinar as áreas críticas a sujeitar a análise específica para apurar essa fiabilidade.

O resultado obtido, dentro dos limites mínimo (0%) e máximo (100%) previamente definidos, depende da ponderação a utilizar, tendo a opção recaído por um ponderador que penalizasse os atrasos de forma crescente, uma vez que o critério para avaliação da tempestividade é o estabelecido pelo próprio regime legal cuja implementação se pretende avaliar.

Daqui resulta que a maior utilidade deste índice consiste em permitir a comparação entre períodos de incidência e entre as diferentes áreas a registar. Neste sentido, é de assinalar que a área de menor IFT constante do quadro anterior corresponde à da Execução do Orçamento do Estado (OE) relativa ao mês de Dezembro (justificando o critério de selecção incidente sobre a movimentação destinada à regularização de carácter excepcional e ao encerramento da Contabilidade).

Ao pronunciar-se sobre esta matéria, no âmbito do exercício do contraditório, a DGT começou por referir que, no seu entendimento, os índices criados tinham como pressuposto a existência de uma situação ideal em que a informação era totalmente tratada de forma automática, tendo acrescentado que a realidade actual se encontrava algo distante. Declarou ainda que o cumprimento do prazo legal para o encerramento mensal das contas conduziria à não inclusão da quase totalidade da cobrança efectuada pelas Caixas por esta ainda ser veiculada em suporte papel e, por isso, sujeita a registo manual no sistema contabilístico. Nesta circunstância, a DGT concluiu que a construção deste tipo de índices lhe parecia prematuro e que o conceito de fiabilidade deveria antes assentar na aplicação dos princípios contabilísticos fundamentais e não na quantidade da informação tratada no período legal.

Sobre estas observações, o Tribunal entende dever prestar os seguintes esclarecimentos:

- ◆ as normas contidas no artigo 42.º do RTE entraram em vigor em 1 de Julho de 1999, não tendo sido possível à DGT assegurar o seu cumprimento até à Contabilidade do ano de 2002;
- ◆ os atrasos no fecho da contabilidade mensal têm sido muito significativos e contínuos;
- ◆ a dimensão das alterações à informação original tem sido significativa e contínua;
- ◆ as críticas do Tribunal sobre a falta de fiabilidade e de tempestividade da informação contabilística têm sido recorrentes;
- ◆ a determinação deste tipo de indicadores contribui para avaliar a evolução entre períodos de incidência e a diferenciação entre áreas de contabilização;
- ◆ se os circuitos de contabilização sujeitos a registo manual ou a qualquer outra limitação da fiabilidade tempestiva estiverem autonomizados, estes índices identificam-nos como áreas críticas para exercício dos controlos interno e externo;
- ◆ a informação sintetizada nos índices é útil e a construção dos mesmos não é prematura porque, efectivamente, a Contabilidade do Tesouro não se encontra próxima de uma situação generalizada de fiabilidade tempestiva;
- ◆ a fiabilidade da informação seleccionada para ser objecto de análise específica foi avaliada pela aplicação dos princípios contabilísticos fundamentais; as observações e conclusões resultantes



dessa avaliação foram consistentes com os resultados dos indicadores de tempestividade do período de contabilização efectivo face ao legal e da fiabilidade e fiabilidade tempestiva da informação original face à definitiva;

- ◆ os indicadores de fiabilidade não assentaram na quantidade de informação tratada no período legal mas no valor imputado a esse período face ao da movimentação total.

## 8.2.4 – Prossecução do princípio da unidade de tesouraria

Uma das principais condições para avaliar o grau de implementação do RTE aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, consiste em aferir da prossecução do princípio da unidade de tesouraria. No contexto da Contabilidade do Tesouro de 2002, o âmbito dessa aferição resulta do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do mesmo regime legal, com a redacção introduzida pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, concretamente, da obrigatoriedade dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) manterem depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria em contas abertas na DGT, a partir do início do 3.º ano económico posterior ao da entrada em vigor do diploma que aprovou o RTE, ou seja, a partir de 1 de Janeiro de 2002. Nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do RTE cabe, por sua vez, à DGT assegurar aos SFA a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.

Após a entrada em vigor do RTE têm vindo a ser determinadas medidas legislativas no sentido de assegurar a prossecução do princípio da unidade de tesouraria nos termos previamente descritos. Neste âmbito, volta a referir-se que a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 45/2000, de 2 de Junho, estabeleceu regras e procedimentos relativamente à prestação de serviços a disponibilizar pela DGT aos organismos públicos cujos excedentes e disponibilidades deviam ser concentrados na Tesouraria do Estado e determinou o processo de transferência gradual desses fundos, segundo o qual, deviam ser transferidos por todos os SFA até ao final de 2001, no mínimo, 60% do total de aplicações financeiras verificado no último dia desse ano.

Já no 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) foi determinado que todas as transferências do Orçamento do Estado para os SFA só podiam ser movimentadas por estes a partir de conta aberta na DGT da qual fossem titulares.

Por sua vez, no n.º 4 do artigo 36.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2002 (Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro) foi fixado o prazo de 20 dias após o final de cada mês para remessa de informação mensal à DGT e à DGO sobre os saldos das aplicações financeiras dos SFA e respectivas remunerações. O n.º 3 do artigo 43.º deste Decreto-Lei determinou a afectação a receita geral do Estado, dos juros auferidos pelos SFA pela utilização das verbas que, por motivos a si imputáveis, não tivessem sido depositadas no Tesouro em 2001, nos termos da RCM n.º 45/2000, bem como a entrega desses juros nos 30 dias subsequentes à publicação do mesmo diploma.

Como se verificou o incumprimento generalizado dos SFA do disposto no RTE e no n.º 3 da RCM n.º 45/2000, veio a ser determinado no n.º 1 da RCM n.º 115/2002, de 25 de Setembro, o dia 30 de Setembro de 2002 como data limite para a transferência da totalidade dos excedentes e disponibilidades dos SFA para contas do Tesouro. No n.º 2 da mesma RCM foi determinada a manutenção dos excedentes e disponibilidades dos SFA em aplicações financeiras disponibilizadas pela DGT. No n.º 3 foram sujeitas à aplicação do disposto no RTE, as entidades do sector público administrativo cuja gestão financeira e patrimonial fosse regida pelo regime jurídico das entidades

públicas empresariais. No n.º 5 foi determinado à DGT e à DGO a promoção imediata das medidas adequadas à execução do n.º 3 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 23/2002.

Finalmente, é de referir que na Lei do Orçamento do Estado para 2003 (Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro) e no Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2003 (Decreto-Lei n.º 54/2003, de 28 de Março) também foram incluídas disposições destinadas à prossecução do princípio da unidade de tesouraria. Com efeito, o artigo 54.º daquela Lei estabelece que toda a movimentação de fundos dos SFA incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, deve ser efectuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pela DGT. Por sua vez, o artigo 36.º do referido Decreto-Lei tem um conteúdo idêntico ao n.º 3 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, para o ano de 2002.

Tendo presente a situação de incumprimento generalizado pelos SFA, no final de 2001, do disposto no n.º 3 da RCM n.º 45/2000 e as recomendações efectuadas pelo Tribunal de Contas sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria no Relatório da Auditoria à Contabilidade do Tesouro de 2001, foi solicitado à DGT, em 18 de Setembro de 2003, informação sobre o cumprimento do n.º 3 do artigo 50.º do RTE e do n.º 1 da RCM n.º 115/2002, e os dados relativos à situação dos excedentes e disponibilidades dos SFA reportada a 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2002.

Verificou-se que o processo de apuramento e validação da informação sobre esta matéria continuou sem se mostrar fiável nem tempestivo. Só em 25 de Novembro de 2003 é que veio a ser entregue a Informação da DGT n.º 1605, de 24 Novembro de 2003, acompanhada por um quadro com o resumo global sobre a “Evolução da situação relativa aos SFA”, elementos que não se revelaram suficientes para o efeito pretendido, tendo sido necessário à equipa de auditoria solicitar informação complementar, a qual se veio a resumir a duas listagens que só foram entregues em 22 de Dezembro de 2003, com a situação discriminada por SFA e reportada a 31 de Janeiro e a 31 de Dezembro de 2002. Apesar destas limitações e de terem sido detectados indicadores apurados de forma heterogénea, inconsistências e incorrecções nos elementos disponibilizados, a análise efectuada permite apresentar as observações seguintes:

- ◆ o resumo global apresenta dados relativos às disponibilidades dos SFA no final de Janeiro, Setembro e Dezembro de 2002, indicando o número de SFA (444), o valor das disponibilidades totais, o número de contas com homebanking e o número de titulares dessas contas (que incluem outras entidades que não SFA), o valor depositado pelos SFA na DGT, a distribuição do mesmo por depósito à ordem (DO), a prazo (DP) ou em certificados especiais de dívida pública (CEDIC) e a percentagem do valor depositado na DGT no das disponibilidades totais;
- ◆ a listagem reportada ao final de Janeiro de 2002 discrimina 443 SFA mas apenas apresenta dados relativos aos 311 que remeteram informação, verificando-se que destes só 20 tinham mais de 60% das suas disponibilidades depositadas na DGT e apenas 6 as tinham aí totalmente depositado, o que significa a manutenção do incumprimento generalizado ao disposto no n.º 3 da RCM n.º 45/2000 e o incumprimento quase absoluto do disposto no n.º 3 do artigo 50.º do RTE.

Mesmo tendo em conta, apenas o valor globalmente depositado na DGT, a percentagem face ao total atingia somente 41,5%, excluindo do cálculo o Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) devido ao saldo das contas desta entidade na DGT corresponder essencialmente a dívida pública e não a disponibilidades.

É de notar que, apesar de no resumo se indicar o mesmo valor de disponibilidades totais (sem o IGCP) que na listagem (2.297,5 milhões de euros), o valor registado como depositado na DGT





excede em 826,5 milhões de euros o da listagem fazendo subir a respectiva percentagem face ao total para 77,5%.

Se este acréscimo correspondesse a depósitos na DGT afectos aos SFA que não remeteram informação (e por isso não incluídos na listagem) teria, no mínimo, de ser também acrescido às disponibilidades totais o que não se verificou. Se correspondesse a depósitos na DGT de outras entidades que não SFA, este acréscimo seria indevido. Em qualquer dos casos o valor constante do resumo encontra-se claramente distorcido.

- ◆ segundo a Informação prestada pela DGT, em Setembro de 2002 todos os SFA tinham conta aberta no Tesouro e utilizavam o sistema de homebanking para efectuarem as suas operações. O resumo regista 449 titulares de contas nessa situação e 444 SFA. Estes dados e a existência de múltiplas contas no balcão de homebanking não tituladas por SFA não são compatíveis com a possibilidade de todos os SFA já terem conta no balcão de homebanking, no final daquele mês.

A DGT refere também que apenas 83% dos SFA enviaram informação reportada ao final de Setembro e que, de acordo com esses dados, os valores depositados no Tesouro correspondiam apenas a 74% das disponibilidades totais. Os dados constantes do resumo confirmam esta percentagem mas revelam que neste cálculo foi incluído o IGCP (sem o qual não se atingiria o valor depositado na DGT), facto que seguramente produziu um resultado superior.

Estes dados indiciam algum progresso face ao final de Janeiro (data em que, mesmo incluindo o IGCP, os valores na DGT apenas representavam 64,4% das disponibilidades totais) mas também que o número de SFA que não cumprira o disposto no n.º 1 da RCM n.º 115/2002 deveria ser elevado;

- ◆ segundo a Informação prestada pela DGT, as disponibilidades dos SFA depositadas na DGT no final de 2002 atingiam 85% das disponibilidades totais reportadas ao final de Outubro; para justificar a apresentação de um indicador resultante de valores relativos a períodos diferentes foi referido que só metade dos SFA tinha enviado informação reportada ao final do ano.

No resumo, a mesma percentagem é apresentada como afecta ao final de 2002 (revelando os dados que o IGCP foi incluído no respectivo cálculo).

Finalmente, a listagem reportada ao final de 2002 discrimina 444 SFA mas apenas apresenta dados relativos a 231, verificando-se que 95 destes não tinham valores depositados na DGT, 44 tinham depositado menos de 60% do total das suas disponibilidades, 62 tinham depositado mais de 60% desse total e apenas 30 tinham totalmente depositado as suas disponibilidades na DGT, o que significa que só 13% dos SFA (com informação) cumpriam o disposto no n.º 1 da RCM n.º 115/2002 e no n.º 3 do artigo 50.º do RTE.

Tendo apenas em conta o valor globalmente depositado na DGT, a percentagem face ao total atingia 75%, excluindo desse cálculo o IGCP e o Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) pelo motivo previamente referido para o IGCP (incluindo estes SFA a percentagem subiria para 87,4%);

- ◆ 64,3% do valor constante da listagem reportada ao final de 2002, como depositado na DGT e afecto aos 231 SFA com informação (3.629,1 milhões de euros) encontra-se imputado ao IGCP (2.260,6 milhões de euros) e ao FRDP (74,2 milhões de euros), reduzindo para 1.294,3 milhões de euros (54% do qual afecto a apenas duas entidades) o valor das efectivas disponibilidades destes SFA no Tesouro.

Comparando este valor com o apurado da mesma forma na listagem relativa ao final de Janeiro de 2002 (953,8 milhões de euros), verifica-se um crescimento de 35,7%; nessa data, o IGCP

(1.503,1 milhões de euros) já detinha 61,1% do total depositado na DGT como afecto aos 311 SFA que remeteram informação (2.456,9 milhões de euros);

- ◆ os dados fornecidos pela DGT indicam, no final de 2002, 543 titulares (entre SFA e outras entidades) das 1291 contas no balcão de homebanking, quando no final de 2001 essas contas eram apenas 416 e os respectivos titulares apenas 245. Sendo ambas as evoluções significativas é de referir que o crescimento do número de contas (210,3%) se processou a um ritmo superior ao dos respectivos titulares (122,6%), o que teve como consequência a subida do indicador relativo ao número de contas por cliente, de 1,7 para 2,4.

O tratamento e análise do ficheiro informático com a discriminação das contas contabilísticas criadas para o ano de 2002, por motivo e por despacho autorizador, remetido pela DGT em 19 de Dezembro de 2003, indica que a maioria (95%) foi criada para dar cumprimento às Resoluções de Conselho de Ministros n.º 45/2000 e n.º 115/2002, como se pode observar no quadro seguinte.

Motivo da Criação da Conta	Quantidade
Cumprimento das Resoluções do Conselho de Ministros n.º 45/2000 e n.º 115/2002	911
Abertura de nova conta bancária recebedora de uma Tesouraria de Finanças	17
Abertura de conta para aplicações em Instituição de Crédito	8
Outros motivos (inferiores a 5 registos cada)	23
<b>Total</b>	<b>959</b>

É no entanto de salientar que, segundo os dados analisados, o aumento considerável de contas abertas no Tesouro por SFA não implicou que estas entidades tivessem transferido os seus excedentes e disponibilidades para essas contas, nos termos determinados pelas Resoluções n.º 45/2000 e n.º 115/2002;

- ◆ na Informação prestada pela DGT e no resumo foram ainda apresentados dados relativos ao final de Junho de 2003, mas apenas relativamente aos valores depositados na DGT, por ter sido extinta a obrigação dos SFA remeterem informação sobre as respectivas disponibilidades; esta extinção resultou do pressuposto da referida informação já não ser necessária uma vez que, nos termos do n.º 1 da RCM n.º 115/2002, as disponibilidades dos SFA teriam sido integralmente transferidas para a DGT até 30 de Setembro de 2002, pressuposto esse que a realidade veio claramente negar; devido às circunstâncias descritas, a DGT revela não dispor, a partir de 2003, de dados objectivos sobre o incumprimento da referida disposição.

Os dados relativos à evolução dos saldos das contas dos SFA na DGT entre o início e o final do primeiro semestre de 2003 também não se revelaram fiáveis, sendo referido na informação um crescimento de 69% que se reduz para 57,7% considerando os valores do resumo e para 51,5% se for considerado o valor da listagem (reportada ao final de 2002) como inicial e o do resumo (reportado ao final de Junho de 2003) como final:

- ◆ a DGT informou ainda que foi a DGO a assegurar as medidas adequadas à execução do n.º 3 do artigo 43.º do Decreto-Lei n.º 23/2002, cuja promoção imediata fora determinada pelo n.º 5 da RCM n.º 115/2002, para garantir a entrega e consequente afectação a Receita do Estado, dos juros auferidos por SFA, devido à aplicação de disponibilidades que deveriam ter sido transferidas para o Tesouro até ao final de 2001.





Não foram disponibilizados dados sobre os SFA envolvidos, os valores recebidos e a rubrica orçamental em que foram classificados, apesar da equipa da auditoria os ter solicitado e da informação da DGT referir a entrega dos montantes devidos em Tesourarias de Finanças ou por transferência directa para a conta do Tesouro associada à respectiva rubrica orçamental;

- ◆ foram disponibilizados relatórios de acções realizadas em 2003, por delegações da DGO, para verificar o cumprimento das RCM n.º 45/2000 e n.º 115/2002 por parte de quatro SFA, documentação que tinha sido remetida à DGT para esta entidade se pronunciar sobre o teor da mesma, no âmbito das suas competências.

Os relatórios revelam que estes quatro SFA ainda não promoviam todas as suas operações de cobrança e pagamento através de contas abertas na DGT, continuando a manter e movimentar, para o mesmo efeito, contas em instituições de crédito e, portanto, permanecendo sem depositar integralmente nem manter os respectivos excedentes e disponibilidades no Tesouro.

O incumprimento das referidas RCM resultante desta situação foi justificado, pelos SFA, por ainda não ser assegurada pela DGT a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.

Foram assinaladas limitações ao serviço de homebanking (lentidão e ruptura frequente com perda de informação previamente inserida) e aos meios disponibilizados para efectuar recebimentos e pagamentos através de contas do Tesouro (impossibilidade de utilização de multibanco e de depositar numerário directamente no Tesouro, morosidade na disponibilização dos valores depositados agravada em caso de recepção de transferências internacionais, inadaptação à situação de entidades com múltiplas tesourarias descentralizadas, incompatibilidade entre sistemas informáticos).

Para a não entrega de juros auferidos por estes SFA, nos termos do n.º 3 do artigo 43.º, foram invocadas razões de ordem diversa, entre as quais, o facto de não serem devidos juros por não ter existido incumprimento do n.º 3 da RCM n.º 45/2000 e a obtenção desses juros ter resultado de uma correcta gestão de tesouraria e se destinar a satisfazer compromissos já assumidos com terceiros.

Como corolário das posições manifestadas, é referida a impossibilidade destes SFA em cumprir integralmente o princípio da unidade de tesouraria, à data da realização das acções de que foram objecto, mas é igualmente assumido o interesse em viabilizar, com a colaboração da DGT, a solução mais próxima da aplicação desse princípio que for possível.

O teor das recomendações contidas nos relatórios é no sentido de que seja dado cumprimento ao princípio da unidade de tesouraria, e seja feita a entrega dos juros em instituições bancárias, pelos três SFA auditados.

Tendo em conta os resultados apresentados no final de 2002, no âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria e, concretamente, quanto ao cumprimento do disposto na RCM n.º 115/2002, o Tribunal de Contas não pode considerar ter sido assegurada uma execução desta norma com muito maior eficácia do que a evidenciada pelos resultados obtidos no ano anterior. Desde logo pela séria limitação decorrente do facto de não terem sido apresentados dados relativos a 213 dos 444 SFA. Depois porque só 14% dos SFA com informação tinham integralmente depositado as respectivas disponibilidades no Tesouro. Mesmo considerando apenas o valor globalmente depositado na DGT, a percentagem face ao total atinge somente 75% quando já devia ser 100%.

Assim sendo, volta a recomendar-se à DGT que exerça as funções que lhe competem nesta sede para assegurar maior eficácia na prossecução do princípio da unidade de tesouraria, através da prestação de serviços equiparados à actividade bancária nas mesmas condições de eficiência e da promoção de

medidas adequadas à aplicação das normas que determinam a entrega dos juros auferidos por SFA pela aplicação de disponibilidades não depositadas no Tesouro, ou submetendo a quem de direito projectos de diploma que obriguem ao cumprimento da unidade da tesouraria do Estado e sancionem quem desobedecer a esse cumprimento.

No âmbito do exercício do contraditório sobre a prossecução do princípio da unidade da Tesouraria do Estado, a DGT refere que o DTCE tem procurado desenvolver e actualizar a prestação do serviço bancário aos seus clientes, no sentido de se adaptar às características próprias dessas entidades públicas, promovendo a divulgação das novas funcionalidades (tendo indicado as relativas a depósito de valores como estando em fase de implementação), nomeadamente através de contactos directos com os organismos. Quanto ao papel a desempenhar pela DGT no âmbito do cumprimento daquele princípio, esta entidade entendeu como conveniente referir que a DGO dispõe, par além da informação a prestar pelos SFA, prevista anualmente no decreto de execução orçamental, de mecanismos específicos contemplados no mesmo diploma.

O Tribunal entende que o serviço prestado pela DGT deve suprir as principais limitações do serviço de homebanking e dos meios disponibilizados para efectuar recebimentos e pagamentos através de contas do Tesouro. Em conjugação com a DGO, a DGT deve ainda obter informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro.

### **8.3 – Análise de contas e operações seleccionadas**

Na Contabilidade do Tesouro de 2002 verificou-se a movimentação de 4.075 contas elementares. A selecção das contas e operações sujeitas a análise foi realizada pela aplicação dos critérios indicados no ponto 8.1, de modo a obter-se uma amostragem dos registos. Neste ponto serão sucessivamente apresentados os resultados das análises sobre contas de disponibilidades, de terceiros e de resultados de operações financeiras.

#### **8.3.1 – Contas de Disponibilidades com saldo credor**

Relativamente às contas de disponibilidades foram seleccionadas, para avaliação específica do cumprimento da norma sobre a regularização de saldos constante do n.º 2 do artigo 38.º do RTE, as contas com saldos finais credores por serem contrários às regras de movimentação. Apresenta-se de seguida o quadro que resume a movimentação das 15 contas nessa situação.



(em euros)

Conta	Descrição da Conta	Saldo Inicial		Movimentação		Saldo Final	
		Devedor	Credor	Débito	Crédito	Devedor	Credor
01226144	BNU - TF 015141554 (Oeiras 01)	0,00	2.380,52	0,00	61.679,00	0,00	64.059,52
01226515	BES - TF 015020035 (Anadia)	54.135,58	0,00	22.259.836,16	22.314.717,23	0,00	745,49
01226528	BES - TF 015050507 (Freixo de Espada à Cinta)	17.935,79	0,00	1.155.295,24	1.186.709,20	0,00	13.478,17
01226625	BCP - TF 015173379 (Porto 04)	82,80	0,00	0,00	122,80	0,00	40,00
01226735	BTA - TF 015020140 (Oliveira do Bairro)	1.340.353,73	0,00	11.764.862,29	13.108.278,06	0,00	3.062,04
01226739	BTA - TF 015060604 (Castelo Branco 01)	4.316.882,35	0,00	31.336.319,69	35.657.233,05	0,00	4.031,01
01226760	BTA - TF 015171805 (MAIA 01)	11.653.463,63	0,00	86.895.941,36	98.570.778,24	0,00	21.373,25
01226774	CEMAH - TF 015012763 (Vila Praia da Vitória)	91.729,03	0,00	9.482.616,58	9.574.345,62	0,00	0,01
01226807	CGD - TF 015141546 (Mafra)	358.586,96	0,00	33.986.875,61	34.345.557,23	0,00	94,66
01226857	CPP - TF 015091066 (Lagoa)	160.129,83	0,00	0,00	161.640,31	0,00	1.510,48
01401034	DURBAN	0,00	1.178,78	0,00	0,00	0,00	1.178,78
01401047	ISLAMABAD	0,00	56.186,23	44,78	0,00	0,00	56.141,45
01401051	LILLE	0,00	0,00	0,00	13.398,70	0,00	13.398,70
01401055	LUSAKA	0,00	23.181,07	0,00	0,00	0,00	23.181,07
01401083	PRETÓRIA	0,00	2.622,39	0,00	0,00	0,00	2.622,39

Tendo sido solicitada justificação para a existência destes saldos credores, a DGT prestou o seguinte esclarecimento sobre os saldos das dez contas com código iniciado por 01226 (afectas a contas bancárias receptoras de fundos arrecadados por Tesourarias de Finanças):

*“Em relação às contas bancárias das TF’s o saldo contabilístico reflecte o saldo do extracto bancário (...) Na maior parte dos casos a IC debitou cheques sem provisão no último dia do mês, ficando o extracto com saldo negativo.*

*Em virtude de haver aderência entre o saldo contabilístico e o extracto bancário (...) o saldo contabilístico ficou credor.*

*Em relação à conta 01226144, a mesma, encerrou em 2001 ficando o extracto com saldo negativo. Já solicitamos informação à IC e aguardamos resposta.*

*Em relação à TF de Anadia existia no último extracto bancário em nosso poder por regularizar 82,80 €. A IC deve ter creditado alguma regularização de 40 €, não nos ter dado conhecimento e transferido de seguida o saldo. Aguardamos resposta”.*

Apesar da DGT referir ter solicitado esclarecimentos relativamente ao saldo da conta com código n.º 01226144 é de salientar a intempestividade dos resultados dessa acção já que esta conta continua a apresentar saldo credor após o encerramento da Contabilidade de 2002 (em Novembro de 2003), cerca de dois anos após o encerramento da correspondente conta bancária.

Sobre os saldos credores das cinco contas com código iniciado por 01401 (afectas a contas bancárias em moeda estrangeira relativas aos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros), veio a ser elaborada uma informação do Núcleo de Controlo de Contas da DCC em 18 de Dezembro de 2003 relativa ao “Acerto dos saldos das contas dos consulados de Durban, Pretória, Lille, Lusaka e Islamabad”, tendo a consequente regularização dos saldos sido registada na Contabilidade de 2003 (através dos movimentos n.ºs 3994 a 4001 do Diário 04), com data-valor de 2 de Janeiro, devido ao facto da Contabilidade de 2002 ter sido previamente encerrada. É de salientar, no entanto, que quatro destes saldos transitaram de 2001 para 2003 e que só em Dezembro deste último ano a DGT procedeu à sua análise e regularização.

## 8.3.2 – Contas de Terceiros

### 8.3.2.1 – Contas de Antecipação de Fundos

#### 8.3.2.1.1 – Antecipação de Fundos previstos no Orçamento da União Europeia

Em 2002 foram autorizadas e realizadas dezoito operações destinadas a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime de Tesouraria do Estado (RTE).

O quadro seguinte indica, por conta e entidade beneficiária, o valor das antecipações que transitaram de 2001 para 2002 por regularizar (Saldo Inicial Devedor), da movimentação relativa ao ano de 2002 (em que o Débito corresponde às antecipações realizadas a favor das entidades beneficiárias e o Crédito às regularizadas) e das antecipações transitadas para o ano de 2003 (Saldo Final Devedor).

(em euros)

Conta	Descrição Conta	Saldo Inicial Devedor	Débito	Crédito	Saldo Final Devedor
0252014	DGDR	547.181.293,08	261.466.565,00	0,00	808.647.858,08
0252016	INGA		631.694.590,56	460.632.472,56	171.062.118,00
0252018	IFADAP	205.828.952,22	104.879.789,71	157.931.014,42	152.777.727,51
0252019	DGDRural - LEADER	7.655.060,54	0,00	0,00	7.655.060,54
0252020	IAPMEI	324.218.633,09	0,00	264.362.885,45	59.855.747,65
<b>Total</b>		<b>1.084.883.938,94</b>	<b>998.040.945,27</b>	<b>882.926.372,43</b>	<b>1.199.998.511,78</b>

Apesar do valor (superior a 998 milhões de euros) dos fundos antecipados durante o ano de 2002 representar uma diminuição de 12% face ao ano anterior, o saldo devedor das respectivas contas cresceu 10,6% (mais 115 milhões de euros) durante 2002, atingindo quase 1.200 milhões de euros no final do ano.

Para além do disposto no referido regime legal (artigos 30.º a 32.º) e na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, continuou a ser invocada a Lei que aprova o respectivo Orçamento de Estado (Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro), como enquadramento legal para a realização deste tipo de antecipação e, sobretudo, para a respectiva regularização, uma vez que a lei orçamental estabelece prazos mais dilatados para o efeito.

Com efeito, o n.º 1 do artigo 61.º (relativo à Antecipação de Fundos Comunitários) dessa lei estabeleceu um prazo excepcional para a regularização das operações efectuadas para garantir o encerramento do Quadro Comunitário de Apoio (QCA) II e a continuidade do QCA III, cujo limite é o final do exercício orçamental de 2003.

Este prazo excede o limite imposto pela alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do RTE para regularização das operações realizadas ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º (final do designado período complementar da execução orçamental, relativa à arrecadação das receitas do respectivo ano económico, da entidade beneficiária da antecipação de fundos).



Por sua vez, o n.º 2 do artigo 61.º determinou que as operações efectuadas para garantir o pagamento dos apoios financeiros concedidos no âmbito do FEOGA – Garantia deveriam ser regularizadas à data do respectivo pagamento pela União Europeia, nos termos do Regulamento do Conselho (CE) n.º 1258/95, de 17 de Maio.

Verificou-se que a referência ao Regulamento n.º 1258/95, constante da lei orçamental para 2002 e do n.º 2 do artigo 53.º da lei orçamental para 2003, não se encontrava correcta, por não existir qualquer regulamento desse ano com esse número. O Regulamento a considerar é o n.º 1258/99, de 17 de Maio.

O n.º 2 do artigo 5.º deste Regulamento prevê que sejam os Estados-Membros a mobilizar os recursos necessários para suportar as despesas realizadas pelos respectivos organismos pagadores, até ao pagamento dos adiantamentos o qual, segundo o n.º 2 do artigo 7.º, deverá ser efectuado até ao terceiro dia útil do segundo mês seguinte ao da realização das despesas. É este o prazo para o pagamento referido no n.º 2 do artigo 61.º da lei orçamental para 2002.

O n.º 3 deste artigo definiu os limites que os fundos antecipados por regularizar não podiam exceder, designadamente, 900 milhões de euros para os programas co-financiados pelo FEDER [alínea a)] e 300 milhões de euros para os programas co-financiados pelo FEOGA – Orientação, FEOGA – Garantia e IFOP [alínea b)]. No n.º 4 do mesmo artigo foi consagrada, pela primeira vez, a possibilidade dos montantes referidos nas alíneas a) e b) deste artigo poderem ser objecto de compensação entre si, através da alteração dos limites constantes dessas alíneas, estabelecendo-se como condição necessária para a realização dessa compensação, a autorização do membro do Governo responsável pela gestão nacional do fundo compensador.

É de salientar que, no final de 2002, os fundos antecipados por regularizar atingiam praticamente o valor máximo que a conjugação das duas alíneas previamente citadas permitia.

Face ao enquadramento legal definido, relativamente às dezoito operações de antecipação de fundos autorizadas em 2002, podem extrair-se as seguintes observações:

- ◆ não foram regularizadas as duas operações afectas à DGDR que tinham sido realizadas ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE em conjugação com o n.º 1 e a alínea a) do n.º 3 do artigo 61.º da lei orçamental para o ano em causa;
- ◆ foram regularizadas as onze operações afectas ao INGA que tinham sido realizadas ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE em conjugação com o n.º 2 e a alínea b) do n.º 3 do artigo 61.º da lei orçamental para o ano em causa;
- ◆ foi regularizada uma das três operações afectas ao IFADAP, mas as duas restantes apenas tiveram reembolsos parciais; estas operações tinham sido realizadas ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE em conjugação com o n.º 2 e a alínea b) do n.º 3 do artigo 61.º da lei orçamental para o ano em causa;
- ◆ também não foram regularizadas as duas operações afectas ao INGA (uma das quais teve reembolso parcial), realizadas ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE em conjugação com o n.º 2 e a alínea b) do n.º 3 do artigo 61.º da lei orçamental para o ano em causa; conforme tinha sido previsto nas respectivas fichas técnicas, estas operações vieram a ser regularizadas em Janeiro e Fevereiro de 2003.

A posição da DGT sobre estas operações foi expressa na Informação n.º 148, de 24 de Novembro de 2003, segundo a qual *as “duas últimas antecipações de fundos concedidas ao INGA, no ano de 2002, foram autorizadas ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE para*

*possibilitar a sua regularização no ano seguinte, nos termos do disposto no ponto 2 do artigo 32.º do DL 191/99, de 5 de Junho” e “o reembolso da União Europeia ocorre sempre dois meses depois do pagamento das ajudas aos agricultores por parte do INGA e que são esses reembolsos que permitem ao INGA regularizar estas operações”;* o responsável pelo DTCE refere ainda no despacho exarado na mesma informação, em 27 de Novembro, que *“estas contas foram abertas em 2001 antes da existência da lei orçamental que permitia a transição de ano económico e como tal foram designadas contas com referência à alínea c). Em Outubro de 2002 já existia plena convicção de que as operações iriam transitar de ano e como tal teriam de ser enquadradas no dispositivo orçamental que o permitia e na alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º que prevê a existência de tal dispositivo”.*

Constatando-se que as referidas operações se destinaram, de facto, a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia e não a “outras situações devidamente justificadas que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado”, a norma a invocar para autorização das mesmas deveria ter sido a alínea c) e não a e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE.

O facto de se preverem prazos mais dilatados para a regularização destas operações, face ao estabelecido pela alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do mesmo regime, não justifica a autorização das mesmas ao abrigo da referida alínea e), não apenas devido à sua natureza específica (antecipação de fundos comunitários) mas também porque na lei orçamental para 2002 não foi feita qualquer referência a esta última alínea.

A autorização das operações previamente referidas ao abrigo da alínea e), por parte da DGT, implica uma interpretação do sentido e alcance da norma contida nessa alínea que se afigura não ter fundamento legal. Com efeito, a alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE surge na sequência das disposições que respeitam às situações de antecipações de fundos definidas nas alíneas b), c) e d), prevendo essa norma a existência de “outras situações devidamente justificadas que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado”.

Ao estabelecer que são também OET “outras situações” é porque se trata de outras situações de antecipações de fundos que não as referidas nas alíneas anteriores, ou seja, tomando como exemplo o caso em concreto das operações do INGA com fundamentação legal na aludida alínea e), não se trata de situações subsumíveis à alínea c), com o correspondente regime legal constante do RTE e da Portaria n.º 958/99 que, por circunstâncias específicas, designadamente prazos de regularização diferentes dos que estão legalmente estabelecidos no artigo 32.º do RTE para estas operações, passem, por isso mesmo, a ser incluídas nas situações da alínea e).

Para que as operações sejam efectuadas ao abrigo da alínea e), afigura-se que as leis orçamentais deveriam referi-lo expressamente, como aliás se prevê na norma constante dessa alínea. E não é o que se tem verificado, pelo menos quanto às operações aqui em causa que respeitam a antecipações de fundos comunitários. Na verdade, as leis orçamentais para 2001 e 2002 contêm um artigo cuja epígrafe é precisamente “Antecipação de fundos comunitários”, numa clara alusão às operações a que respeita a alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE.

Em nenhuma dessas normas, que, como já referimos, estabelecem condições diferentes das que são previstas no regime legal aplicável a essas operações, designadamente, prazos de regularização diferentes, se faz qualquer referência à alínea e).

Neste mesmo sentido, refira-se que a lei orçamental para 2003 prevê no artigo 8.º a realização de uma operação de adiantamento de fundos ao abrigo da alínea e), estabelecendo a mesma disposição as condições dessa operação que não é subsumível a nenhuma das operações previstas no elenco de antecipação de fundos constante das alíneas b), c) e d) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE existindo, tal





como em anos anteriores, um artigo (53.º) sob a epígrafe “Antecipação de fundos comunitários”, com um conteúdo muito similar ao das normas constantes do artigo 61.º da Lei do OE para 2002.

É de salientar, também, no sentido da interpretação defendida para estas situações que a ficha técnica das operações de antecipações de fundos à DGDR em 2002 indica que as respectivas regularizações podem ter lugar até ao final do ano de 2003. Deste modo, a Lei do OE para 2002 permite que as respectivas antecipações de fundos transitem de ano e, no entanto, para estas operações a respectiva autorização não foi dada com base na alínea e), mas sim com referência à alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, conjugada com as normas constantes da lei orçamental acima referida.

Relativamente às operações que não foram regularizadas em 2002, o que efectivamente se verifica é a antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia que consta da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, mas a que foram associados prazos de regularização previstos, excepcionalmente, pela respectiva lei orçamental, em vez do prazo estabelecido pela alínea b) do artigo 32.º do RTE.

Sobre esta matéria, é de reiterar que se consideram ilegais as normas que autorizem a realização de operações através de adiantamentos de fundos, prevendo a regularização orçamental destes em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, visto que contrariam as regras da anualidade e da universalidade previstas, respectivamente, nos artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, lei de valor reforçado, à qual devem obediência, nomeadamente, as leis orçamentais que deverão ser elaboradas, organizadas, votadas e executadas de harmonia com o disposto na lei de enquadramento orçamental.

Para complementar a análise previamente desenvolvida, apresenta-se de seguida um conjunto de observações sobre os aspectos a salientar relativamente a cada entidade.

## **Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR)**

Não se verificou a regularização prevista para 2002, da parte das operações de antecipação de fundos realizadas nos anos de 2000 e de 2001 que constituíam o saldo inicial devedor da conta da DGDR.

Do valor a antecipar inicialmente proposto (95 milhões de euros) para a operação autorizada pelo Despacho do SETF n.º 829/02, de 14 de Novembro, só foram concedidos €36.466.565,00 para não ser ultrapassado o limite estabelecido pela alínea a) do n.º 3 do artigo 61.º da lei orçamental para 2002 (disposição ao abrigo da qual esta operação foi enquadrada), uma vez que o valor atribuído era o disponível após uma compensação de montantes, efectuada nos termos do n.º 4 do artigo 61.º da mesma lei orçamental, ter diminuído o referido limite de 900 para 870 milhões de euros.

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

A conta do IFADAP apresentou saldo inicial devedor constituído por operações de antecipação de fundos realizadas em 2001 com regularização prevista em 2002 ou até ao final de 2003.

A antecipação de fundos autorizada pelo Despacho do SETF n.º 2045-A/2001, de 28 de Dezembro, no valor de €74.819.684,56, foi regularizada em 16 de Janeiro de 2002, não se tendo verificado pagamento de juros devido à não utilização dos fundos antecipados.

A operação de antecipação de fundos autorizada pelo Despacho do SETF n.º 448/02, de 8 de Março, no âmbito do FEOGA – Orientação, no valor de €49.879.789,71 e com regularização prevista para 24 de Abril de 2002, veio a ser objecto de reembolsos parciais em 29 de Abril, 16 de Agosto e 26 de Setembro do mesmo ano, tendo ainda ficado por regularizar o valor de €14.973.832,60.

A operação de antecipação de fundos autorizada pelo Despacho do SETF n.º 203/02, de 2 de Junho, no âmbito do IFOP e do FEOGA – Garantia, no valor de 25 milhões de euros e com regularização prevista para Agosto de 2002, foi também objecto de reembolso parcial em 23 de Outubro do mesmo ano, tendo ficado por regularizar o valor de €6.794.627,25.

A justificação para o incumprimento do prazo legalmente estabelecido para a regularização deste tipo de operações deveria sempre constar da respectiva documentação de suporte, o que nestes dois casos não se verificou.

É ainda de referir que o IFADAP, como organismo pagador no âmbito do FEOGA e do IFOP e nos termos do n.º 4 do artigo 61.º da lei orçamental para 2002, solicitou autorização para exceder o limite máximo previsto na alínea b) do n.º 3 do mesmo artigo, em 30 milhões de euros, valor a ser compensado por dedução do mesmo ao limite máximo constante da alínea a) desse n.º 3, proposta à qual a DGDR (organismo pagador no âmbito do FEDER) deu o seu assentimento, atendendo a que o saldo disponível face ao referido limite da alínea a) era ainda de €66.466.565,58.

O IFADAP solicitou a referida compensação de montantes em virtude de se encontrarem esgotados os recursos disponibilizados para as operações de antecipação de fundos, no âmbito do FEOGA e do IFOP, tendo como fundamento evitar prejudicar o nível de execução dos programas operacionais do QCA III, uma vez que os valores ainda disponíveis relativamente à alínea b) (€73.004.552,82) deveriam ser utilizados pelo INGA até ao final de 2002.

Depois de ter merecido a concordância do SETF (Despacho n.º 414/2002, de 26 de Agosto), esta compensação veio a ser autorizada pelo Despacho da Ministra de Estado e das Finanças n.º 564/02, de 11 de Setembro, na qualidade de membro do Governo responsável pela gestão nacional do fundo compensador (FEDER).

Sobre esta questão, o responsável pelo DTCE salientava, em 2 de Agosto de 2002, que a capacidade financeira do Tesouro para promover este tipo de operações decorria da implementação duma estratégia de centralização de fundos na Tesouraria do Estado que permitia, com vantagem, afectar parte dos recursos disponíveis no conjunto da Administração Pública, ao financiamento da comparticipação comunitária dos programas integrados no QCA III.

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

Em 2002, não se registou qualquer movimento na conta desta entidade, nem sequer a regularização da parte dos fundos antecipados em 2001 que estava prevista, pelo que o respectivo saldo devedor se manteve inalterável.

### **Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI)**

Não foi regularizada a antecipação de fundos no montante de €59.855.747,65, autorizada pelo Despacho do SETF n.º 2015-A/2001 de 21 de Dezembro, apesar dessa regularização ter sido prevista, na respectiva ficha técnica, para 31 de Janeiro de 2002 e do valor em causa não ter sido objecto de qualquer utilização durante esse ano.

Questionada sobre esta situação, a DGT respondeu na Informação n.º 148, de 24 de Novembro de 2003, que o IAPMEI tinha sido autorizado pela União Europeia a prorrogar a data limite de encerramento do programa designado por Iniciativa para a Modernização da Indústria Têxtil (IMIT) até 30 de Junho de 2002 e a apresentar o respectivo relatório final até 31 de Dezembro de 2002,





motivo pelo qual o IAPMEI solicitara ao Tesouro a prorrogação da data de reembolso da referida antecipação até 31 de Dezembro de 2003.

A não utilização de fundos, na sequência de um pedido de adiantamento dos mesmos, por dificuldades de tesouraria da entidade que o solicita, deveria constituir motivo mais do que suficiente para promover a regularização da operação que disponibilizou essas verbas, no final do prazo previsto para o efeito.

### **8.3.2.1.2 – Antecipação de Fundos previstos no Orçamento do Estado**

No ano de 2002 foram autorizadas cinco operações, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, para antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais; de acordo com o estabelecido no n.º 2 do artigo 32.º do RTE, a regularização deste tipo de operações deve efectuar-se por via orçamental e por conta do ano económico em que tiverem lugar.

Em 2 de Janeiro de 2002 foram autorizadas duas operações para antecipar saídas de fundos afectas à DGT, no valor de €99.502.833,40, que vieram a ser realizadas e regularizadas no mesmo ano, tendo a respectiva movimentação sido registada na conta com o código n.º 025201202.

Durante o ano de 2002 foram autorizadas três operações para antecipar saídas de fundos afectas à DGO, no valor de €423.356,57, que vieram a ser realizadas e regularizadas no mesmo ano, à excepção do valor de €2.545,99, relativo à operação autorizada pelo Despacho do SETF n.º 20/02 de 8 de Janeiro, que permaneceu por regularizar, com saldo final devedor da conta com o código n.º 025201203.

Questionada pela DGT, em 7 de Julho de 2003, a entidade beneficiária do valor por regularizar (Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários do Ministério dos Negócios Estrangeiros) informou que iria proceder a essa regularização e que esta não tinha sido efectuada por lapso. Mesmo assim, o valor antecipado só veio a ser regularizado em 17 de Novembro de 2003 e após diversas insistências da DGT, mas foi registado, também por lapso, numa conta que não era a devida, pelo que a situação só ficou definitivamente regularizada com o lançamento do respectivo estorno, em 27 de Novembro de 2003.

A detecção tardia, pela DGT, do montante por regularizar comprova que também nesta área se verifica falta de tempestividade no controlo exercido sobre a respectiva movimentação, neste caso, agravada pela violação da norma que determina a regularização das operações destinadas a antecipar fundos, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, por via orçamental e por conta do ano económico em que tiverem lugar (n.º 2 do artigo 32.º do RTE).

### **8.3.2.1.3 – Antecipação de Fundos à Região Autónoma dos Açores**

No ano de 2002 foi autorizada pelo Despacho do SETF n.º 22/02, de 8 de Janeiro, ao abrigo da alínea d) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, uma operação para antecipar fundos à Região Autónoma dos Açores, no valor de €19.951.915,88. Esta operação veio a ser integralmente regularizada em Setembro de 2002, respeitando o prazo legalmente previsto para este tipo de operação. Também foi cobrada a remuneração prevista na respectiva ficha técnica, tendo sido recebidos juros no valor de €486.959,76.

No entanto, deve assinalar-se que, na regularização desta operação, o valor destes juros foi inicialmente transferido para a respectiva conta de antecipação de fundos (com o código n.º 025201501), contrariando o que as regras de contabilização determinam, ou seja, que os juros devem ser transferidos directamente da conta da entidade (neste caso, com o código n.º 0233105) para a conta de juros remuneratórios (com o código n.º 0362).

### 8.3.2.2 – Outras Contas de Terceiros

#### 8.3.2.2.1 – Operações de Regularização da Escrita Orçamental

A finalidade da conta com o código n.º 0233006, consiste em assegurar a realização de operações de encerramento da Conta Geral do 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 2002, encontra-se discriminada no próximo quadro, apresentando-se de seguida as observações resultantes da respectiva análise, a complementar pelas produzidas sobre as operações de encerramento da Conta Geral do Estado no ponto 9.1 do Capítulo IX do presente Parecer.

**Quadro VIII.1 - Movimentação da conta de “Operações de Regularização da Escrita Orçamental” para o ano de 2002**

(em euros)

Movimentação na Conta para o ano de 2002	Débitos	Créditos	
	Diário 04	Diário 04	Diário 90
Saldo Inicial			207.559.602,18
Rectificação do Saldo Inicial	a) 859.036,09		
Compensação da Antecipação de Reposições para 2001		859.036,05	
Transferência dos Saldos de 2001 para a Receita de 2002	207.559.267,77		
Antecipação de Transferências de Saldos de Receita de 2002		c) 27.066.848,40	
Antecipação de Reposições para 2002	2.701.718,74		
Transferência dos Saldos da Receita de 2002	b) 189.124,08	198.117.546,80	
<b>Total</b>	<b>211.309.146,68</b>	<b>226.043.431,25</b>	<b>207.559.602,18</b>

- a) Correção efectuada em 21 de Novembro de 2002, com data-valor de 2 de Janeiro do mesmo ano, do lapso verificado no registo das operações de encerramento da CGE de 2001, devido ao qual o valor relativo à antecipação de reposições não tinha sido debitado nesta conta mas na conta designada por “DGA – Outros Fundos Entrados”.
- b) Correção efectuada em 11 de Novembro de 2003, com data-valor de 31 de Dezembro de 2002, ao valor dos saldos transferidos da Receita de 2002 que tinha sido determinado pela DGO nas operações de encerramento da CGE deste ano, para eliminar uma divergência relativa a impostos rodoviários, entre o valor contabilizado pelo respectivo serviço administrador e o registado na Contabilidade do Tesouro.



- c) Antecipação de transferências de saldos de receitas consignadas (a determinar pela DGO nas operações de encerramento da CGE de 2002), efectuada em 2003, com data-valor de 31 de Dezembro de 2002, creditando o valor antecipado na conta em análise, por contrapartida de dedução à receita orçamental registada na conta de código n.º 04131301. Estas operações cuja finalidade foi permitir a utilização em 2003 de receitas não utilizadas em 2002, consubstanciaram-se na:
- ◆ entrega de €18.546.163,75 ao Instituto de Estradas de Portugal, em Maio de 2003;
  - ◆ afectação de €129.862,91 à receita orçamental consignada ao Teatro Nacional de S. Carlos (como saldo da gerência anterior na posse do Tesouro), em Julho de 2003;
  - ◆ afectação de €1.116.667,85 à receita orçamental consignada à Direcção-Geral das Florestas (como saldo da gerência anterior na posse do Tesouro), em Julho de 2003;
  - ◆ afectação de €8.770,14 à receita orçamental consignada ao ex-Instituto de Investigação das Pescas e do Mar<sup>1</sup> (como saldo da gerência anterior na posse do Tesouro), em Agosto de 2003;
  - ◆ entrega de €7.265.383,75 ao Instituto Nacional de Aviação Civil, em Agosto de 2003.

A movimentação da conta em análise para o ano de 2002 (excluindo o Diário 90 porque apenas regista os saldos transitados do ano anterior) foi exclusivamente registada no Diário 04, situação que se verificou para 694 das 4075 contas elementares da Contabilidade deste ano e a que corresponde total intempetividade das funções de registo e de controlo, face aos períodos de contabilização determinados pelo artigo 42.º do RTE.

Como consequência desta situação, o saldo da conta, reportado a 31 de Dezembro de 2002, só foi apurado em Novembro de 2003. Verificou-se que esse saldo excedia, em €334,37, o valor das operações relativas ao encerramento da CGE de 2002 e a regularizar na Contabilidade de 2003. Questionada sobre este facto, a DGT justificou este excesso por:

- ◆ desvios, na conversão para euros, entre os valores globais das operações relativas a 2001 e os valores parciais registados para compensação dessas operações em 2002; estes desvios foram eliminados na Contabilidade de 2003;
- ◆ crédito de €334,23 registado em 31 de Outubro de 2001 e relativo a receita consignada mas não utilizada pela Administração do Porto de Aveiro, entidade à qual essa receita deixou de ser afecta, por ter sido transformada em Sociedade Anónima, pelo que o valor seria objecto de conversão em receita orçamental assim que a DGO o determinasse.

### 8.3.2.2.2 – Operações de Amoedação

A conta com o código n.º 0251001 relativa a operações de amoedação foi seleccionada por aplicação do critério incidente sobre alterações ou inovações, devido ao processo de substituição da moeda em circulação realizado no ano de 2002.

---

<sup>1</sup> Nos termos da Lei Orgânica do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 246/2002, de 8 de Novembro, foi criado o Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas (INIAP), resultante da fusão do Instituto Nacional de Investigação Agrária (INIA) e do Instituto de Investigação das Pescas e do Mar (IPIMAR).

Esta conta deveria reflectir o valor da moeda metálica com curso legal em circulação, como saldo passivo resultante de entradas pelo valor facial da moeda posta em circulação (operações a crédito da conta) e de saídas pelo valor facial da moeda retirada de circulação (operações a débito da conta), uma vez que o aumento das disponibilidades resultante da emissão de moeda tem como contrapartida uma dívida do Tesouro aos detentores da moeda em circulação. Por se destinar a suportar a saída da moeda em circulação, o valor creditado na conta não deveria ser utilizado como receita de amoeção e os custos da produção de moeda deveriam ser pagos por despesa orçamental.

O ano de 2002 foi objecto de um processo de substituição da moeda com curso legal e poder liberatório, através da entrada em circulação, em 1 de Janeiro, de notas e moedas metálicas expressas na moeda (euro) adoptada por onze Estados-membros da União Europeia, entre os quais Portugal, e da saída de circulação, a partir de 1 de Março, das notas e moedas metálicas expressas na moeda de âmbito exclusivamente nacional (escudo).

O enquadramento normativo deste processo foi estabelecido pela entrada em vigor, em 1 de Janeiro de 1999, de dois Regulamentos adoptados pelo Conselho da União Europeia, o n.º 974/98, para definir as disposições do direito monetário dos Estados-membros participantes relativamente à introdução do euro, e o n.º 975/98 (com a redacção dada pelo n.º 423/1999), para determinar os valores faciais e as especificações técnicas das moedas em euros destinadas a circulação. A legislação nacional aplicável neste âmbito consistiu no Decreto-Lei n.º 329/99, de 20 de Agosto, que veio regular o processo de cunhagem das moedas metálicas em euros, bem como o Decreto-Lei n.º 117/01, de 17 de Abril, que veio regulamentar a entrada em circulação das notas e moedas em euros e a retirada de circulação das notas e moedas em escudos.

O impacto deste processo na movimentação da conta em análise confirmou que a finalidade da mesma não tinha sido assegurada, uma vez que o saldo credor transitado de 2001 (no valor de 168,2 milhões de euros) nem sequer foi suficiente para compensar o valor dos escudos entregues pelo Banco de Portugal no primeiro ano de vigência da nova moeda (177,7 milhões de euros). Esta insuficiência resultou da conta de operações de amoeção ter suportado custos de produção de moeda e a transferência para receitas públicas (do Estado e de entidades beneficiárias de emissões de moeda comemorativa) de valores designados como lucros de amoeção (diferencial entre valor facial e custo de produção da moeda).

Os movimentos automáticos de entrega e retirada de moeda em circulação foram efectuados na conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal e constaram de relações mensais enviadas à DGT para servirem de suporte da contabilização na conta de operações de amoeção.

Apesar do valor global da moeda (escudo) em circulação no final de 2001 ascender a 360 milhões de euros e se prever que o valor de moeda (escudo) saída de circulação em 2002 pudesse atingir os 200 milhões de euros, não foi inscrita no respectivo Orçamento do Estado qualquer verba para suprir a insuficiência do saldo da conta de operações de amoeção. Foi o valor creditado na conta pela moeda (euro) entrada em circulação durante 2002 (314,5 milhões de euros) que suportou essa carência, continuando o saldo apurado no final do mesmo ano (304,9 milhões de euros) a reflectir um valor inferior ao da moeda em circulação.

Dos quatro registos do Diário 04 relativos a esta conta, dois foram efectuados para correcção de valores que, por lapso, foram registados noutras contas quando correspondiam a colocação de moeda em circulação e os outros dois para correcção de registos efectuados, por lapso, a débito quando deveriam ter sido a crédito; três destes estornos foram processados em 4 de Junho e 6 de Outubro de 2003, com data-valor reportada a 7 de Novembro de 2002, e o outro em 21 de Abril de 2003, com data-valor reportada a 17 de Dezembro de 2002, situação que revela falta de tempestividade no



controlo exercido sobre a movimentação da conta, nomeadamente, por falta de conciliação e validação regular do respectivo saldo.

### **8.3.2.2.3 – Encerramento de contas sem movimentação e com saldos por regularizar**

A conta com o código n.º 0258032 foi utilizada para regularizar saldos de contas sem movimentação e permitir o encerramento destas, tendo sido movimentada apenas em 1994, 1995 e 2001. Para 2002 transitou um saldo credor, no valor de €2.780.540,34.

Na Contabilidade de 2002, a movimentação desta conta resumiu-se a dois registos do Diário 04.

O primeiro desses registos consistiu no débito de €1.091,73, com a data-valor de 30 de Setembro de 2002, efectuado para regularizar o saldo devedor da conta com o código n.º 0122815 (conta bancária da DGT no Finibanco recebedora de cobranças por documentos únicos). Devido ao facto do respectivo extracto bancário apresentar saldo nulo esta regularização contabilística foi autorizada pelo responsável da DCC, em 22 de Janeiro de 2003, sendo de realçar que a mesma se reporta a uma situação pendente desde 1998.

O segundo registo consistiu na regularização do saldo remanescente da conta em análise, no valor de €2.779.448,61, por transferência do mesmo para a conta com o código n.º 0258064 criada para regularização de saldos de contas do Tesouro, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 9/2003.

### **8.3.2.2.4 – Regularização de saldos no ano de 2002 por aplicação do Decreto-Lei n.º 9/2003**

Através do Decreto-Lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro, foi instituído um processo de regularização de contas integrantes do Plano de Contas do Tesouro, no quadro do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, que permitisse evidenciar com exactidão as responsabilidades do Tesouro perante terceiros.

Este processo, segundo o artigo 2.º do diploma que o instituiu, consistia no encerramento das contas, a identificar por despacho do Ministro das Finanças sob proposta fundamentada da DGT, para as quais se verificasse uma das seguintes condições previstas no n.º 1 do mesmo artigo:

- a) se tivesse esgotado o objecto que presidiu à sua criação;
- b) evidenciassem saldos constantes ou reduzida movimentação nos anos mais recentes;
- c) fossem movimentadas simultaneamente por diversos serviços, não sendo possível proceder à discriminação dos seus saldos por origem de cada movimento, de forma a permitir a respectiva afectação definitiva.

O processo incluía ainda a regularização dos saldos das contas que comprovadamente evidenciassem um desfasamento entre os valores da Conta Geral do Estado e as responsabilidades do Tesouro assumidas perante terceiros.

Nos artigos 3.º e 4.º do mesmo diploma, determinava-se a transferência dos saldos das contas a encerrar para uma conta criada para o efeito, a fixação de um montante residual (por despacho do Ministro das Finanças sob proposta da DGT) a permanecer nesta conta, para satisfazer eventuais

pedidos de saídas de fundos relativos às contas encerradas, e a regularização por via orçamental no exercício de 2002, da parte restante do saldo apurado na mesma conta.

Já no artigo 5.º foi determinada, a partir do exercício orçamental de 2003, a utilização pelos serviços da DGCI, de contas do Tesouro especificamente destinadas à movimentação anteriormente efectuada pelas contas encerradas nos termos do artigo 2.º, das quais esses serviços seriam titulares e responsáveis pela respectiva movimentação.

Para aplicação do disposto no Decreto-Lei n.º 9/2003, verificou-se que:

- ◆ nos termos do n.º 1 do artigo 3.º, foi criada a conta (com o código n.º 0258064) designada por “Regularização de Saldos de Contas de OET – 2002”, através de despacho da Directora-Geral do Tesouro, exarado em data anterior (26 de Dezembro de 2002) à publicação do diploma que essa conta se destinava a aplicar;
- ◆ foi proposto pela DGT e autorizado em 22 de Maio de 2003, pelos Despachos da Ministra do Estado e das Finanças, n.º 530, n.º 531 e n.º 532,
  - ◇ o encerramento de 355 contas de terceiros movimentadas na Contabilidade de 2002, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º. Para o encerramento de 292 das contas a condição invocada foi a prevista na alínea a) do n.º 1 do citado artigo, para 56 foi a prevista na alínea b) e para as restantes 7 foi a prevista na alínea c). Pelo último dos referidos despachos foi ainda autorizada a regularização dos saldos de 5 contas, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo;
  - ◇ a transferência dos saldos das contas a encerrar, no valor global de 377 milhões de euros, para a conta criada com essa finalidade, nos termos do n.º 1 do artigo 3.º;
  - ◇ a permanência de 103 milhões de euros para garantir futuros pagamentos ou regularizações relativos às contas a encerrar, nos termos do n.º 2 do artigo 3.º;
  - ◇ a regularização por via orçamental no exercício de 2002 da parte restante do saldo apurado nessa conta, no valor de 274 milhões de euros, nos termos do n.º 3 do artigo 3.º;
  - ◇ nos termos do n.º 1 do artigo 5.º, as contas específicas da DGCI;
  - ◇ n.º 023356001, com a designação de “DGCI – Serviços de Finanças – Compensação de Dívidas”, foi criada por despacho da Directora-Geral do Tesouro em 26 de Dezembro de 2002; no âmbito do processo de encerramento, recomendado pelo Tribunal de Contas, de contas bancárias não integradas na Tesouraria do Estado e associadas à compensação de dívidas, esta conta foi criada para recepção dos saldos das contas a encerrar, ocasionando na contabilidade de 2002, 16 registos a crédito que geraram um saldo credor de 13,5 milhões de euros a transitar para 2003;
  - ◇ n.º 023356002, com a designação de “DGCI – Serviços de Finanças – Fundos de 2003 e seguintes”, foi criada por despacho da Directora-Geral do Tesouro em 26 de Dezembro de 2002; na contabilidade do mesmo ano verificam-se 4 registos a crédito, tendo os dois últimos (no Diário 04) anulado os dois primeiros.

Através da análise efectuada sobre a movimentação da conta com o código n.º 0258064, na Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2002, verificou-se que:

- ◆ foram efectuados 158 registos (95 entradas e 63 saídas da conta), 137 dos quais no Diário 04 e, por isso, infringindo os prazos determinados pelo artigo 42.º do RTE, no quadro do qual o





processo de regularização objecto do Decreto-Lei n.º 9/2003 tinha sido instituído. O valor da informação original correspondeu apenas a 11,5% do da informação definitiva (quando este indicador atingiu 86,5% para a totalidade da movimentação na Contabilidade de 2002);

- ◆ dos 394,7 milhões de euros entrados na conta, 393,7 milhões tinham sido registados através de dois movimentos efectuados no Diário 04 em Junho de 2003, com data-valor reportada a 31 de Dezembro de 2002, nomeadamente:
  - ◇ o movimento n.º 10639 do Diário 04, que registou a entrada de 358 milhões transferidos das contas de depósitos diversos (67,1 milhões), depósitos de diversas proveniências (88,4 milhões), receitas cobradas por tribunais tributários de primeira instância (51,1 milhões), produto da venda de bens em execução fiscal (83,1 milhões) e cambiais (68,3 milhões), sendo de assinalar que os saldos destas contas transitados de 2001 já representavam 87% dos valores transferidos;
  - ◇ o movimento n.º 10755 do Diário 04, que registou a entrada de 35,7 milhões provenientes da transferência global dos saldos de 74 contas de terceiros, dos quais se destacam os saldos credores da conta das Regiões Autónomas para impostos sobre o rendimento imputados a 1997 (22,5 milhões de euros) e da conta corrente entre a Caixa Geral de Depósitos e o Tesouro (8,9 milhões), bem como o saldo devedor da conta de títulos de anulação pagos nos termos do DL 19968 (11,1 milhões), sendo de assinalar que estes saldos tinham transitado de 2001; é também de realçar que o saldo devedor da conta relativa ao registo de alcances foi incluído neste movimento, tendo a conta sido posteriormente encerrada, contrariando a recomendação do Tribunal de Contas para que os valores relativos a situações de alcance não fossem contabilizados em contas de valores a regularizar (como sucede desde 1994) mas na conta criada com essa finalidade; A DGT justificou este procedimento por estar *“para apreciação um projecto de diploma sobre a responsabilidade financeira das Tesourarias de Finanças o qual terá por objecto a regulamentação da matéria que releva no âmbito do RTE, aprovado pelo DL n.º 191/99, de 5 de Junho, designadamente no que concerne aos alcances, reposições e sua contabilização. Logo que o diploma seja aprovado será revista a necessidade de criação de contas específicas para o efeito”*;
- ◆ na conta em análise, entraram ainda €435.286,85 (movimento n.º 10746 do Diário 04), por transferência global dos saldos de 251 contas com código iniciado por 0212 e relativas a valores recebidos em tesourarias de finanças por conta de outras; na sequência desta regularização todas as contas deste tipo foram encerradas, por aplicação do disposto no Decreto-Lei n.º 9/2003, pelo Despacho da Ministra do Estado e das Finanças, n.º 532/03, de 22 de Maio;
- ◆ dos 300,5 milhões de euros saídos da conta, 300,1 tinham sido registados através de dois movimentos efectuados no Diário 06 em Março de 2003 (10,8 milhões) e de quatro efectuados no Diário 04, três em Junho (287,3 milhões) e um em Agosto de 2003 (2 milhões), com data-valor reportada a 5 (um) e 31 (cinco) de Dezembro de 2002, nomeadamente:
  - ◇ os movimentos n.º 10640 (262 milhões), n.º 10770 (10 milhões) e n.º 12026 (2 milhões), do Diário 04, que registaram a saída de 274 milhões para a conta de receita orçamental afecta à DGT por movimentos escriturais; na tabela de receita orçamental desta entidade, os fundos transferidos foram imputados, por indicação da DGO, a impostos directos diversos (97,9 milhões), a impostos indirectos diversos (80,1 milhões) e a outras receitas de capital (96 milhões), como saldos da gerência anterior na posse do Tesouro;
  - ◇ o movimento n.º 10770 do Diário 04, que registou a saída de 15,3 milhões destinados à regularização global dos saldos de 6 contas de terceiros, com realce para a transferência de

14,6 milhões para a conta do Instituto de Gestão do Crédito Público relativa aos encargos da dívida pública;

- ◇ os movimentos n.º 2010 (7,5 milhões) e n.º 2013 (3,3 milhões) do Diário 06, que registaram a saída de 10,8 milhões, a retirar ao valor transferido da conta de cambiais, por correcções a efectuar ao mesmo.

A análise efectuada sobre a aplicação do processo de regularização instituído pelo Decreto-Lei n.º 9/2003 permite concluir que o saldo apurado com essa aplicação correspondeu a 368,2 milhões de euros, dos quais só 94,2 milhões (saldo credor transitado para 2003) permaneceram na conta, devido à afectação dos restantes 274 milhões (74,4% do total apurado) para a Execução do Orçamento da Receita do Estado para 2002.

A aplicação deste processo não assegurou a validação de 274 milhões de euros como receita orçamental obtida em 2002, mas apenas a transferência para receita orçamental de três quartos dos fundos provenientes de contas de valores a regularizar, tendo mais de 87% destes fundos entrado na Tesouraria do Estado em anos anteriores.

A afectação à Receita Orçamental do ano de 2002, de um valor desta dimensão e arrecadado em anos anteriores, constitui mais uma confirmação da posição que tem vindo a ser expressa em sucessivos Pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas do Estado dos últimos anos, relativamente à falta de fiabilidade dos valores relativos à execução do Orçamento da Receita.

#### **8.3.2.2.5 – Despesa e Receita Orçamental de 2001 processada em 2002**

As contas n.º 0258058 e n.º 0258059 relativas, respectivamente, a despesa e receita orçamental de 2001 processada em 2002 foram criadas, por despacho da Directora-Geral do Tesouro em 18 de Fevereiro de 2002, devido:

- ◆ às regras de movimentação, através da contabilização automática, permitirem imputar ao ano anterior, movimentos do ano corrente que afectem contas de despesa ou de receita orçamental;
- ◆ à necessidade de afectar a 2001, o conjunto de transferências intrabancárias (entre contas do Tesouro) relativas à execução do respectivo Orçamento do Estado, com processamento iniciado nos últimos dias desse ano mas apenas concluído (pela respectiva compensação) nos primeiros dias de 2002.

A análise sobre a movimentação da conta n.º 0258058 permitiu constatar que o valor da despesa orçamental de 2001 processada em 2002 (497,2 milhões de euros) tinha sido registado em 2001, por contrapartida (a crédito) não apenas dessa conta (cujo saldo inicial era de €262.841.162,10) mas também da conta n.º 0233012, designada por “Outros Pagamentos do Tesouro” (cujo saldo inicial incluía os restantes €234.354.674,17). Como os pagamentos efectuados em 2002 foram debitados na sua totalidade à conta n.º 0258058, foi necessário transferir para esta o valor registado na conta n.º 0233012 através do movimento n.º 10776 do Diário 04, efectuado em 15 de Março de 2003, com data-valor reportada a 2 de Janeiro de 2002.

A conta n.º 0258059 não apresentou saldo inicial mas apenas dois movimentos que se anularam (a afectação do montante de €1.601.145,23, através do movimento n.º 276 do Diário 06 veio a ser anulada pelo movimento n.º 10772 do Diário 04, efectuado após Março de 2003, com data-valor





reportada a 4 de Janeiro de 2002), ficando também com saldo final nulo. A inexistência de saldo inicial foi justificada pela anulação do valor da receita de 2001, registada como processada em 2002, ao detectar-se que tinha sido efectivamente processada em 2001. A movimentação foi justificada para afectar, a 2001, reembolsos de IVA a não residentes processados em 2002, que posteriormente também foram retirados por já terem sido imputados a 2001, através da conta n.º 02520090801, para cumprimento do Despacho n.º 80/2002-XV, de 30 de Abril, situação que já foi objecto de análise no ponto 8.3.3.2.2 do Capítulo VIII do Volume II do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001.

### **8.3.2.2.6 – Despesa e Receita Orçamental de 2002 processada em 2003**

As contas n.º 0258065 e n.º 0258066 relativas, respectivamente, a despesa e receita orçamental de 2002 processada em 2003 foram criadas, por despacho da Directora-Geral do Tesouro em 7 de Fevereiro de 2003, devido à contabilização automática permitir imputar ao ano anterior, movimentos do ano corrente que afectem contas de despesa ou de receita orçamental e à previsão da existência de movimentos desse tipo, com processamento iniciado em 2002 mas apenas concluído em 2003.

Os esclarecimentos prestados pela DGT sobre a movimentação da conta n.º 0258065 revelam que foram apurados como despesa orçamental de 2002 processada em 2003, as transferências bancárias concretizadas neste último ano mas com ordem de pagamento datada do ano anterior. O valor global desta despesa foi negativo (€176.641,59), devido ao facto do valor das transferências devolvidas (€180.684,60) ter sido muito superior ao das pagas (€4.043,01).

Os esclarecimentos prestados pela DGT sobre a movimentação da conta n.º 0258066 revelam que foram apurados como receita orçamental de 2002 processada em 2003 (no valor de €137.406,07), seis transferências bancárias provenientes de contas do Tesouro no balcão do homebanking que foram emitidas no final de 2002 mas apenas concretizadas nos primeiros dias de 2003. Devido à regra de movimentação imposta pela contabilização automática, segundo a qual cada conta bancária só pode ser associada através do respectivo NIB a uma única conta contabilística, a receita orçamental obtida por movimentos escriturais (proveniente de outras contas do Tesouro, como neste caso) passou previamente pela conta da receita orçamental obtida por transferência para a conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal.

### **8.3.2.2.7 – Receita obtida no designado “Período Complementar” para o ano de 2002**

O n.º 6 do artigo 13.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2002 (Decreto-Lei n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro) previu, nos termos do n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho, aditado pelo artigo 7.º da Lei n.º 10-B/1996, de 23 de Março, que a efectivação dos créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 2002 pudesse ser realizada até 21 de Janeiro de 2003, relevando para efeitos da execução orçamental de 2002.

As contas n.º 025806801 e n.º 025806802 foram criadas por despacho da Directora-Geral do Tesouro em 7 de Maio de 2003, para contabilizar em 2002, respectivamente, a receita orçamental efectiva (cobranças) e não efectiva (dívida pública) obtida até 21 de Janeiro de 2003, nas condições previstas pela disposição previamente citada.

A conta n.º 025806802 não chegou a ser movimentada.

Na conta n.º 025806801 foram registadas quatro saídas, para afectação de €316.711.532,27 à receita orçamental de 2002, tendo este valor transitado, como saldo final devedor, para 2003, ano em que foi regularizado através de quatro entradas (de idêntico valor às saídas verificadas no ano anterior) provenientes da receita orçamental de 2003.

A análise da movimentação da conta permitiu apurar que duas dessas saídas (a primeira e a última) foram consequência da afectação, a Receita do Estado de 2002, do produto da venda de bens de investimento entrado na Tesouraria do Estado até 21 de Janeiro de 2003.

À primeira saída correspondeu o movimento n.º 10167 efectuado no Diário 04 em Maio de 2003, com data-valor de 31 de Dezembro de 2002, através do qual foram transferidos €48.900.797,57 para a conta de receita orçamental obtida por movimentos escriturais (com o código n.º 04131301). Este valor foi entregue pela Direcção-Geral do Património (DGP) na 4.ª Tesouraria de Finanças de Lisboa, entre 15 e 21 de Janeiro de 2003, para pagamento de sete guias de Receita do Estado de 2002 relativas à venda de bens de investimento (sete terrenos).

À última saída correspondeu o movimento n.º 10239 efectuado no Diário 04 em Maio de 2003, com data-valor de 31 de Dezembro de 2002, através do qual, em conjugação com o movimento do Diário 80 n.º 338696 e com o movimento do Diário 05 n.º 279, da mesma data-valor, foram transferidos €30.257.500,00 para a conta de receita orçamental obtida por movimentos escriturais. Este valor foi proveniente de um cheque de €31.850.000,00, depositado pela DGP na conta do Tesouro n.º 021367 designada por “DGP – Hastas Públicas”<sup>1</sup>, em 21 de Janeiro de 2003, para pagamento de duas guias que, apesar de relativas à mesma venda de bens de investimento (um terreno), foram imputadas pela DGP a Receita do Estado de anos diferentes (a de 95% do valor depositado à de 2002 e a dos restantes 5% à de 2003).

No âmbito da análise efectuada, veio ainda a detectar-se que a entrada de €2.771.000,00 na conta n.º 021367 em 30 de Setembro de 2002, também se destinou ao pagamento de duas guias que, apesar de relativas à mesma venda de bens de investimento (um imóvel), foram afectas a Receita do Estado dos anos e na proporção previamente referidos (95% a 2002 e 5% a 2003).

A segunda e terceira saídas da conta n.º 025806801 foram consequência do Despacho da Ministra de Estado e das Finanças, em 30 de Dezembro de 2002, segundo o qual as quantias arrecadadas nos dias 2 e 3 de Janeiro de 2003, cujo prazo de pagamento normal terminasse em 31 de Dezembro de 2002, deveriam ser consideradas para efeitos contabilísticos, como cobradas no último dia desse ano.

À segunda saída correspondeu o movimento n.º 10214 efectuado no Diário 04 em Maio de 2003, com data-valor de 31 de Dezembro de 2002, através do qual, em conjugação com o movimento do Diário 05 n.º 284, da mesma data-valor, foram transferidos €237.038.910,34 para a conta de receita orçamental obtida por movimentos escriturais. Este valor foi comunicado à DGT pela Direcção de Serviços de Planeamento e Estatística (DSPE) da DGCI, em 13 de Março de 2003, como relativo à receita orçamental que, nos termos do Decreto-Lei n.º 248-A/2002, de 14 de Novembro, tinha sido cobrada pelas Tesourarias de Finanças nos dias 2 e 3 de Janeiro de 2003.

À terceira saída correspondeu o movimento n.º 10215 efectuado no Diário 04 em Maio de 2003, com data-valor de 31 de Dezembro de 2002, através do qual, em conjugação com o movimento do Diário 04 n.º 9519, da mesma data-valor, foram transferidos €514.324,36 para contas de receita orçamental

---

<sup>1</sup> Por despacho da Directora-Geral do Tesouro, em 14 de Agosto de 2003, foi autorizada a alteração da designação da Conta n.º 021367, de “Direcção Geral do Património - Hastas Públicas” para “Direcção Geral do Património - Receitas”.



obtida por catorze serviços da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) com função de caixa do Tesouro. Este valor foi comunicado à DGT pela Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários da DGAIEC, em 21 de Março de 2003, como relativo à receita orçamental que, nos termos do Decreto-Lei n.º 248-A/2002, de 14 de Novembro, tinha sido cobrada pelos referidos serviços da DGAIEC nos dias 2 e 3 de Janeiro de 2003.

A afectação de cobranças obtidas em 2003 à Receita Orçamental de 2002, mesmo nas condições previstas pelo n.º 6 do artigo 13.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2002, constitui uma excepção aos princípios da consistência e da anualidade, aos critérios de contabilização orçamental e da actividade financeira na Tesouraria do Estado e ao disposto no n.º 2 do artigo 5.º do Regime da Tesouraria do Estado. Para além de devidamente identificadas e evidenciadas, as excepções ao cumprimento dos princípios e normas de contabilização que afectem a execução do Orçamento da Receita do Estado devem ser assumidas pela DGO que, para o efeito, deverá ser titular das contas orçamentais e das contas de regularização envolvidas na respectiva movimentação.

### 8.3.2.2.8 – Contas de Terceiros com saldo devedor

Relativamente às contas de terceiros foram ainda seleccionadas, para avaliação específica do cumprimento da norma sobre a regularização de saldos constante do n.º 3 do artigo 38.º do RTE, contas com saldos finais devedores por serem contrários às regras de movimentação. Apresenta-se de seguida a análise das informações prestadas pela DGT sobre a situação desses saldos.

#### **Contribuição da CEE para o FEOGA – Orientação (Conta n.º 0221004001)**

O saldo final devedor desta conta, no valor de €89.795,34, foi consequência da duplicação de um pagamento em 23 de Janeiro de 2002 só ter sido regularizada na Contabilidade do Tesouro para o ano seguinte (através do movimento n.º 78373 do Diário 80, com data-valor de 2 de Abril 2003), tendo durante este período a conta permanecido a descoberto. Esta situação revela intempestividade no controlo exercido e falta de fiabilidade da informação definitiva.

#### **Comissão Nacional para a Gestão do Leader (Conta n.º 0221005002)**

Na versão da Contabilidade de 2002, obtida em 30 de Setembro de 2003, esta conta apresentava apenas dois registos (o saldo inicial credor lançado no Diário 90 e uma saída registada no Diário 06) que originavam saldo final devedor, no valor de €990.245,54. Questionada sobre este saldo, a DGT veio a apresentar a Informação do Núcleo de Controlo de Contas da Direcção de Contabilidade e Controlo n.º 382/2003, de 13 de Novembro, na qual se começa por referir que:

*“No âmbito do controlo efectuado à conta (...) detectou-se a existência de vários movimentos lançados (...) em 2001 e 2002 que deveriam estar na conta em análise.”*

Para corrigir todos os erros detectados foi necessário registar 34 movimentos no Diário 04 (do n.º 12796 ao n.º 12828 e n.º 12832). É de salientar que, estando a Contabilidade de 2001 já encerrada, as respectivas correcções tiveram de ser efectuadas com data-valor de 2 de Janeiro de 2002. Após terem sido efectuadas todas as correcções, a conta ainda apresentava €6.178,25, como saldo final devedor, quando deveria apresentar saldo nulo uma vez que foi encerrada em Dezembro de 2002, o que revela intempestividade no controlo exercido e falta de fiabilidade da informação definitiva, conclusão reforçada pelas observações da DGT sobre esse valor residual:

*“Foram efectuadas análises detalhadas a todos os movimentos desde 1998 a 2002. Conclui-se que o erro ocorreu antes do ano de 1998. Como é do conhecimento superior e aqui reforçado através de inúmeros estornos que foram feitos em 2002 entre a conta de “Outras Transferências Comunitárias - Diversos” e a conta em análise, desde a abertura das duas que se detectam imensos erros de contabilização entre as mesmas.”*

Para a conta n.º 0221005002 encerrar com saldo nulo, o valor residual teve de ser compensado por transferência da conta de “Outras Transferências Comunitárias – Diversos” (através do movimento n.º 12833, do Diário 04, com data-valor de 31 de Dezembro de 2002). Após este último registo, a fiabilidade da informação original sobre esta conta, face à definitiva, foi apenas de 8,2%.

### **Ministério dos Negócios Estrangeiros (contas iniciadas pelo n.º 0233002)**

Sobre os saldos finais devedores de cinco das contas do Ministério dos Negócios Estrangeiros com código iniciado por 0233002, no valor de €3.547.577,95, foi prestado o seguinte esclarecimento:

*“Em virtude de elevado número de movimentos e da sua contabilização ser totalmente manual, e da possibilidade de trocas de contas ao longo dos anos da sua existência, a conciliação tornou-se tarefa difícil, pelo que em 2003 foi efectuada a consolidação dos saldos, numa única, com saldo favorável ao tesouro e encerradas as mesmas. Foram seguidamente abertas novas contas no balcão 0112, sobre as quais recaem exaustivas conciliações.”*

Este procedimento revela a dificuldade da DGT em assegurar o cumprimento eficaz das funções de registo e de controlo destas contas, tendo optado pela agregação das mesmas devido à falta de fiabilidade da respectiva movimentação resultante da falta de conciliação e validação regular dos respectivos saldos.

### **Vencimentos pelo SRH e INFOGEP (Conta n.º 0233003)**

Solicitados esclarecimentos relativamente ao facto desta conta apresentar um saldo final devedor de €3.169.008,55, a DGT prestou o seguinte esclarecimento:

*“A presente situação resultou do tratamento pelo Instituto de Informática (II) de serviços que processam as suas despesas pelo sistema das delegações (COR), como de serviços que utilizam o sistema SIC se tratassem.*

*Tal facto provocou a falta de crédito do valor global dos vencimentos pagos, na conta de Vencimentos do Balcão 0014, uma vez que no caso dos serviços com SIC esse movimento é efectuado directamente por cada serviço e não via sistema do II (INFOGEP), como é o caso dos serviços COR.*

*Uma vez que, a conta de OET “Outros Pagamentos no Tesouro” retracta as diferenças mensais apuradas entre os valores dos protocolos das delegações e os pagamentos efectivamente saídos, com origem no balcão 0005 (balcão do Tesouro correspondente aos pagamentos emitidos pelo COR), tal valor encontra-se nos movimentos efectuados entre Fevereiro e Abril de 2002, na referida conta de OET, pelo que será estornado em 2003, para a conta de vencimentos do balcão 0014.”*

Esta situação revela intempetividade no controlo exercido e falta de fiabilidade da informação definitiva, verificando-se que a situação descrita não foi objecto de correcção até ao encerramento da Contabilidade de 2002 (em 18 de Novembro de 2003), mais de dezoito meses após ter ocorrido.



## **Outros Pagamentos do Tesouro (Conta n.º 0233012)**

Sobre o saldo final devedor desta conta, no valor de €2.432.807,61, foi prestado o seguinte esclarecimento:

*“O saldo devedor resultou do facto de, no mês de Agosto de 2002, os pagamentos efectuados pelo balcão 0005 terem sido superiores ao somatório dos protocolos desse mês. A DGO efectuou descontos nos vencimentos em duplicado, ou seja, transferiu em duplicado para os beneficiários (Sindicato, Caixa Geral de Aposentações...). Esse valor foi recuperado em 2003.”*

Esta situação revela intempestividade no controlo exercido e falta de fiabilidade da informação definitiva, verificando-se que a situação descrita não foi objecto de correcção até ao encerramento da Contabilidade de 2002 (em 18 de Novembro de 2003), mais de catorze meses após ter ocorrido.

## **Recuperação de créditos da extinta EPAC (Conta n.º 0233057)**

No que diz respeito ao saldo final devedor desta conta, no valor de €14.009,35, foi apresentada a Informação da DGT n.º 1598/03, de 24 de Novembro, na qual se refere que essa situação se ficou a dever ao facto de:

*“ (...) terem sido considerados movimentos a débito em duplicado por conta de Receitas do Estado, bem como de terem sido indevidamente transferidas verbas referentes a guias cujas entradas foram escrituradas em outras contas.”*

Se não tivessem sido indevidamente transferidos €19.537,82 para Receita do Estado, esta conta teria apresentado saldo credor, no valor de €5.528,47. Encontrando-se a CGE de 2002 já encerrada, foi proposta e autorizada a regularização da situação descrita, por Restituição de Receita do Estado do ano seguinte, a transferir para a conta n.º 0233057, operação que veio a ser registada na Contabilidade do Tesouro de 2003, através do movimento n.º 250 do Diário 05, com data-valor de 11 de Dezembro. Esta situação revela intempestividade no controlo exercido e falta de fiabilidade da informação definitiva sobre a conta em análise e sobre a conta de receita orçamental envolvida.

## **Valores a Regularizar relativos a Caixas do Tesouro e Bancos**

Quanto aos 17 saldos finais devedores, no valor de €356.658,79, de contas de valores a regularizar relativos a caixas do Tesouro (iniciadas pelo n.º 0252009), 13 dos quais já tinham transitado de 2001 com o mesmo valor, foi referido que as mesmas:

*“ (...) serão regularizadas quando as caixas do Tesouro regularizarem as situações de alcance aqui mencionadas.”*

Volta a insistir-se que um sistema fiável de registo e controlo da movimentação na Tesouraria do Estado deve assegurar que situações identificadas como alcances sejam contabilizadas em contas especificamente criadas com essa finalidade e não em contas de valores a regularizar.

Sobre os 260 saldos finais devedores, no valor de €12.035.737,75, de contas de valores a regularizar relativos a bancos (iniciadas pelo n.º 0252010), foi referido que:

*“ (...) as mesmas serão regularizadas quando as IC's efectuarem as suas regularizações.”*



Esta justificação da DGT tem sido recorrente. É de assinalar que os saldos de 129 destas contas, totalizando €986.778,41, se mantinham por regularizar pelo menos desde o ano de 2001, uma vez que transitaram desse ano para 2003 com o mesmo valor.

#### **Outros Valores a Regularizar (Conta n.º 0258012)**

O saldo final devedor desta conta, no valor de €464.690,03, foi justificado como resultante da saída de €1.384.353,43, devido à duplicação de três pagamentos. Este valor foi registado na conta em análise e anulado nas contas das entidades ordenantes dos pagamentos efectuados em duplicado, através dos movimentos n.ºs 12461, 12767 e 12768 registados no Diário 04 da Contabilidade de 2002, em 25 de Setembro (o primeiro) e 28 de Outubro (os outros dois) de 2003, facto revelador de intempestividade no controlo exercido sobre as referidas contas que, nestes casos, fez dificultar e atrasar a recuperação dos valores indevidamente pagos, conforme se passa a descrever:

- ◆ em 5 de Julho de 2002, o pagamento de CHF 2.000.000,00 (registado pelo contravalor de €1.368.223,15), ordenado pelo Instituto de Cooperação Científica e Tecnológica Internacional a favor do “European Organization for Nuclear Research”, foi efectuado em duplicado. Este valor só foi recuperado em 23 de Dezembro de 2003, por dedução ao valor de outro pagamento à mesma entidade, tendo a regularização da conta n.º 0258012 sido registada através do movimento n.º 999, do Diário 06;
- ◆ em 31 de Outubro de 2002, o pagamento de €645,00 ordenado pelo Serviço de Informações e Segurança a favor de “Indigo Publications”, foi efectuado em duplicado. Este valor só foi recuperado em 16 de Outubro (€465,00) e 5 de Novembro (€180,00) de 2003, por dedução ao valor de outros pagamentos à mesma entidade, tendo a regularização da conta n.º 0258012 sido registada através dos movimentos n.os 985 e 986, do Diário 06;
- ◆ em 12 de Novembro de 2002, o pagamento de USD 15.620,00 (registado pelo contravalor de €15.485,28) ordenado pelo Instituto de Cooperação Portuguesa a favor da Embaixada de Portugal em Maputo, foi efectuado em duplicado (já tinha sido efectuado em 30 de Outubro). Este valor só foi devolvido em 15 de Dezembro de 2003, tendo a regularização da conta n.º 0258012 sido registada através do movimento n.º 1040, do Diário 06.

#### **Restituições de Receita ao abrigo do Decreto-Lei n.º 191/99 (Conta n.º 0258049)**

Relativamente ao saldo final devedor desta conta, no valor de €14.149,91, foi apresentada uma nota da DCT para a DCC, datada de 20 de Novembro de 2003, que revela ter sido debitada, por lapso, a conta de restituições em vez da conta de vencimentos líquidos (n.º 233009), para pagamento de vencimentos no valor de €15.382,27 (movimento n.º 73218 do Diário 80, com data-valor de 27 de Fevereiro de 2002). Na mesma nota é proposta a rectificação deste lapso na Contabilidade de 2003 (através do movimento n.º 3704, do Diário 04, com data-valor de 2 de Janeiro), por já ter sido encerrada a Contabilidade de 2002 (em 18 de Novembro de 2003), o que revela intempestividade no controlo exercido e falta de fiabilidade da informação definitiva reportada ao ano de 2002.

#### **Outros Valores a Regularizar pela Devolução de Cheques do Tesouro (Conta n.º 0258061)**

A criação desta conta (em 8 de Março de 2002) foi proposta como decorrente da contabilização automática, para autonomizar o registo do processo de devolução de cheques do Tesouro (até ao final de 2001 efectuado através da conta de outros valores a regularizar n.º 0258012). Sobre o saldo final devedor da conta n.º 0258061, no valor de €1.653.728,68, foi apresentada uma informação da DGT, datada de 18 de Novembro de 2003, que justifica esse saldo como resultante das seguintes situações:





- ◆ doze créditos, no valor de €3.958,05, registados nesta conta (como cheques devolvidos) com data-valor de 2 de Janeiro de 2002, quando os respectivos débitos tinham sido registados noutra conta (como cheques a devolver) com data-valor de 2001; para eliminar este desvio foi efectuado, em Novembro de 2003, o movimento n.º 3628 no Diário 04, com data-valor de 2 de Janeiro do mesmo ano, por já se encontrar encerrada a Contabilidade de 2002;
- ◆ débito, no valor de €2.845,74, registado indevidamente nesta conta, com data-valor de 23 de Dezembro de 2002, por corresponder a um cheque efectivamente pago; para corrigir esta situação foi efectuado, em Novembro de 2003, o movimento n.º 3629 no Diário 04, com data-valor de 2 de Janeiro do mesmo ano, por já se encontrar encerrada a Contabilidade de 2002;
- ◆ saldo efectivo da conta, no valor de €1.654.840,99, resultante de cinquenta e dois débitos registados (como cheques a devolver) com data-valor de 31 de Dezembro de 2002, cujos respectivos créditos (como cheques devolvidos) já tiveram data-valor de Janeiro de 2003.

As duas primeiras situações revelam intempestividade no controlo exercido e falta de fiabilidade da informação definitiva reportada ao ano de 2002.

### 8.3.3 – Contas de Resultados de Operações Financeiras

#### 8.3.3.1 – Saldos transitados de 2001 e a transitar para 2003

Na Contabilidade de 2002 foram movimentadas 14 contas elementares afectas à terceira Classe do Plano de Contas do Tesouro (contas com código iniciado por 03), relativa a Resultados de Operações Financeiras.

Esta classe foi criada para determinar o resultado inerente à gestão da Tesouraria do Estado para cada período de incidência anual, após o que as respectivas contas seriam saldadas pela transferência dos custos e proveitos apurados para despesa e receita orçamental.

Assim sendo, a existência de 14 saldos transitados de 2001 (3 devedores e 11 credores, incluindo o da conta analisada no ponto seguinte) e de 13 a transitar para 2003 (3 devedores e 10 credores) é contrária à regular movimentação destas contas.

#### 8.3.3.2 – Provisões para perdas de disponibilidades em moeda estrangeira

A intempestividade no registo da movimentação das contas iniciadas pelo código 01301 e relativas a contas bancárias do Tesouro em moeda estrangeira, tem tido como consequência que o apuramento das respectivas diferenças de câmbio não tem sido efectuado mensalmente mas apenas à data-valor de 31 de Dezembro do ano a que respeita, no segundo trimestre seguinte ao final desse ano.

Nesta operação não tem sido considerado o saldo da conta aberta no Banco Popular de Angola, em Luanda, devido à falta de informação sobre essa conta que se verifica desde a independência do país em causa. Este facto torna muito duvidosa a recuperação do contravalor, em moeda nacional, do último saldo da conta que foi apurado e transitou de ano para ano na Contabilidade até se converter em €3.344.479,88, na transição para 2002.

A DGT tem vindo a justificar a não transferência, para receita orçamental, do saldo credor da conta de diferenças de câmbio (com o código n.º 031) que atingia €2.190.385,74 no encerramento da Contabilidade de 2002, como forma de acautelar o risco de perda de disponibilidades inerente à situação descrita; este procedimento é contrário às regras de movimentação das contas de resultados de operações financeiras que determinam a transferência dos saldos das mesmas para as contas de Execução do Orçamento do Estado.

A alternativa encontrada foi o recurso à conta de provisões para riscos e encargos, prevista no Plano Oficial de Contabilidade Pública, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 232/97, de 3 de Setembro. Por despacho da responsável pela DGT, em 12 de Julho de 2002, foi criada a conta com o código n.º 03801, para registar responsabilidades (provisões) derivadas do risco de natureza específica e provável (contingência) de perda de disponibilidades em moeda estrangeira, através da retenção de 20% do saldo anual das diferenças de câmbio, quando positivo, até se atingir a estimativa do valor a aprovisionar (resultante de avaliação para cada exercício).

Esta conta começou por ser movimentada pela afectação, em Junho de 2002, de 20% do saldo anual das diferenças de câmbio apuradas para as contas bancárias em moeda estrangeira (€81.534,63), à data-valor de 31 de Dezembro de 2001. Este foi o valor do saldo transitado de 2001 para 2002, ano relativamente ao qual apenas foram registados (no Diário 04 em 8 e 16 de Maio de 2003) três débitos reportados a 31 de Dezembro, para regularização dos saldos da conta n.º 0130157 (no Banco Central da Guiné Bissau), no valor de €23,40, e da conta n.º 0130158 (Banco Nacional de S. Tomé e Príncipe), no valor de €247,63. Estas contas e as contas n.º 0130110 (no BCP em Nova Iorque), n.º 0130116 (No BCP em Londres), n.º 0130125 (no BTA em Nova Iorque) e n.º 0130151 (no BPSM em Paris) vieram a ser encerradas, por despacho da Directora-Geral do Tesouro em 23 de Maio de 2003, devido ao facto de já não se justificar a existência das mesmas no Plano de Contas do Tesouro.

É ainda de assinalar não se ter verificado a afectação à conta n.º 3801, de 20% do saldo anual das diferenças de câmbio reportadas à data-valor de 31 de Dezembro de 2002, por este saldo, apurado em Maio de 2003 para as contas iniciadas pelo código 01301, ser negativo (no valor de €62.294,34). Apesar desta dedução, verificou-se que o saldo da conta de diferenças de câmbio (n.º 031) cresceu €99.232,56 para o ano de 2002.

#### **8.4 – Avaliação sobre a implementação do Regime da Tesouraria do Estado**

- ◆ A análise da Contabilidade do Tesouro de 2002 permite concluir que a implementação do Regime da Tesouraria do Estado continua por finalizar e que o grau de implementação das principais condições analisadas, a conformidade dos processos de contabilização e controlo ao regime legal, a prestação de informação fiável de forma tempestiva e a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, se manteve insuficiente para extinguir o regime transitório previsto no artigo 50.º.

Apesar de ainda não terem sido obtidos resultados compatíveis com o disposto no regime legal, a entidade auditada continuou a evoluir de forma positiva, valorizando os meios colocados à sua disposição e procurando dar satisfação ao conjunto de recomendações produzido pelo Tribunal de Contas.

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 o efeito, o sistema de controlo interno deve atingir os seguintes objectivos específicos:

- ◇ 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.
- ◆ Apesar de se manter a insuficiência de meios ao dispor da estrutura organizacional responsável pela contabilização das operações realizadas na Tesouraria do Estado, continuaram a ser aplicadas medidas com o objectivo de reduzir o efeito dessa limitação, através da reorganização de serviços e da informatização de operações. Neste âmbito, é de destacar a entrada em funcionamento de um processo de contabilização automática a que correspondeu 48% do valor movimentado, o reforço do Gabinete de Auditoria Interna com três elementos e a integração do Manual de Procedimentos do Departamento da Tesouraria Central do Estado na rede informática da Direcção-Geral do Tesouro.

Contudo, estas medidas não evitaram que a carência de meios nos serviços operativos e de apoio continuasse 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. Esta situação foi comprovada pelo facto de contas com saldo final contrário à sua regular movimentação só terem sido regularizadas após ter sido questionada essa situação, no final do ano seguinte ao de incidência e através de movimentos efectuados na Contabilidade do Tesouro de 2003 por já ter sido encerrada a de 2002.

A evolução do sistema de contabilização da actividade financeira da Tesouraria do Estado deve assegurar, gradual e sucessivamente, o registo diário e o registo unitário das operações ou de um código específico que as identifique. Para além da data-valor dos movimentos, este sistema deve conter igualmente a data de registo dos mesmos.

A documentação de suporte dos movimentos contabilísticos deve conter todos os elementos essenciais à compreensão e justificação dos mesmos incluindo, no caso de alterações da informação registada, a referência ao movimento original que se pretende alterar.

Deve ser exercido efectivo controlo para eliminar os saldos contrários à regular movimentação das respectivas contas através de conciliações efectuadas de forma tempestiva. Deve ser obtida e conservada evidência documental da realização das conciliações.

Os saldos das contas de valores a regularizar devem ser discriminados, por operação, até ao final de 2005.

Para além de devidamente identificadas e evidenciadas, as excepções ao cumprimento dos princípios e normas de contabilização que afectem a execução do Orçamento da Receita do Estado, bem como as operações de encerramento e de compensação de encerramento da Conta Geral do Estado, devem ser assumidas pela Direcção-Geral do Orçamento que, para o efeito,

deverá ser titular das contas orçamentais e das contas de regularização envolvidas na respectiva movimentação.

A referência à Direcção-Geral do Orçamento nesta recomendação foi considerada, por esta entidade no âmbito do exercício do contraditório, como demasiado vaga para se poder pronunciar sobre a sua justificação.

Apesar de considerar o procedimento recomendado como suficientemente explícito, o Tribunal indica as situações analisadas nos pontos 8.3.2.2.4 e 8.3.2.2.7 como exemplificativas do que considera serem excepções aos princípios da consistência e da anualidade, aos critérios de contabilização orçamental e da actividade financeira na Tesouraria do Estado e ao disposto no n.º 2 do artigo 5.º do Regime da Tesouraria do Estado; as referidas situações afectaram a execução do Orçamento da Receita do Estado de 2002, devido à inclusão de cobranças obtidas noutros anos e à exclusão de cobranças obtidas nesse ano efectuada na Contabilidade do Tesouro (e na contabilização orçamental da Direcção-Geral do Tesouro), mas não alteraram a informação residente nos sistemas próprios dos serviços administradores e dos serviços cobradores das receitas envolvidas.

Nestas circunstâncias, o Tribunal entende que este tipo de operações, bem como as operações de encerramento e de compensação de encerramento da Conta Geral do Estado devem ser assumidas pela entidade responsável pelo controlo da execução orçamental, pela coordenação e centralização da respectiva contabilização e pela elaboração dessa Conta.

Para concretizar esta recomendação deverão ser criadas, na Contabilidade do Tesouro, contas de Receita do Estado afectas à Direcção-Geral do Orçamento para registar as referidas operações, substituindo nesse âmbito a conta de Receita do Estado afecta à Direcção-Geral do Tesouro através de movimentos escriturais; paralelamente, a contabilização orçamental destas operações também deve passar a ser efectuada (no Sistema de Gestão de Receitas) pela Direcção-Geral do Orçamento;

- ♦ o processo de contabilização automática foi iniciado em 14 de Março de 2002 e consistiu na execução diária de rotinas de tratamento da informação residente em sistemas operativos do Tesouro (*homebanking*, meios de pagamento, compensação e pagamento de grandes transacções), com o objectivo de exportar diariamente a informação tratada para o sistema da Contabilidade do Tesouro a registar no diário criado para o efeito (Diário 80).

A contabilização automática está em conformidade com recomendações do Tribunal de Contas, no sentido de reduzir a contabilidade manual, simplificar o processo contabilístico, registar diária e unitariamente as operações e transferir recursos da função de registo para a de controlo das operações.

A contabilização automática deve abranger todos os sistemas operativos dos serviços geradores da informação contabilística relativa à actividade financeira da Tesouraria do Estado. O peso relativo da contabilização automática no valor da movimentação total deve atingir 75% na Contabilidade de 2004;

- ♦ o serviço de *homebanking* foi criado para permitir às entidades titulares de contas do Tesouro ordenar, acompanhar e controlar a movimentação dessas contas. A principal limitação detectada na utilização deste serviço consistiu no bloqueio frequente da respectiva aplicação e consequente necessidade de ser desligada e reiniciada.

A análise sobre a aderência entre a informação do *homebanking* e a contabilística, relativamente ao saldo final de 1.295 contas do Tesouro com prestação de serviço de *homebanking* revelou divergências em 113 destas contas, no valor de 161,5 milhões de euros, 79,2% do qual se ficou a dever à imputação de diferente data-valor para as mesmas operações. A maior parte dos



restantes desvios (20,1% do valor total) foi regularizada, entre Outubro e Novembro de 2003, o que revela falta de conciliação e validação regular e tempestiva dos saldos das referidas contas.

Após o encerramento da Contabilidade de 2002 subsistiram quatro contas com divergência nos saldos finais. A informação disponibilizada sobre estes desvios revelou, entre outras deficiências, situações de valores em falta na Tesouraria do Estado, por pagamentos indevidamente efectuados, a maior parte das quais já se encontrava regularizada à data dessa informação, tendo as restantes sido objecto de regularização em Maio de 2004.

A detecção e a regularização intempestivas de montantes indevidamente pagos comprovam falta de controlo sobre a respectiva movimentação de fundos, infringindo o Regime da Tesouraria do Estado, nomeadamente, o disposto na alínea c) do artigo 35.º e no artigo 36.º. Assim que detectados, os pagamentos indevidamente efectuados deveriam ter sido relevados contabilisticamente como tal, até à sua completa regularização, nos termos legais.

As situações identificadas como alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e pagamentos indevidos na Tesouraria do Estado devem ser registadas em contas especificamente criadas com essa finalidade. A forma de regularização e o encerramento da conta, com a finalidade de registar situações de alcance, foram contrários às recomendações do Tribunal de Contas.

As deficiências detectadas nas aplicações informáticas deverão ser eliminadas, nomeadamente, pela implementação de validações uniformes da informação transmitida aos sistemas operativos e destes para o contabilístico. Não se devem verificar desfasamentos entre saldos de contas do Tesouro e os correspondentes saldos contabilísticos;

- ♦ aos 372.807 movimentos efectuados na Contabilidade do Tesouro de 2002 corresponderam 800.060 registos, dos quais 84,7% por contabilização automática (no Diário 80) e 3,7% devido a alterações posteriores ao fecho provisório da contabilização de cada período de incidência mensal (no Diário 04). Foram movimentadas 4.075 contas elementares (mais 614 do que para o ano de 2001), das quais 2150 afectas a terceiros (mais 722), 1.065 a disponibilidades e aplicações (menos 105) e 844 a receitas do Estado.

Continuaram sem serem cumpridos os prazos previstos no artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado, para envio à Direcção-Geral do Orçamento dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado.

Verificou-se um atraso médio de 51 dias no fecho provisório e de 473 dias no fecho definitivo da contabilidade dos períodos de incidência mensal (face a, respectivamente, 57 e 469 dias de atraso médio da contabilidade para o ano anterior).

O encerramento da Contabilidade de 2002 só se verificou em 18 de Novembro de 2003, cerca de nove meses depois do prazo legalmente determinado para o efeito (15 de Fevereiro do ano seguinte ao de incidência).

A duração do período de contabilização legalmente determinado correspondeu a 48,6% do tempo necessário para registar a informação original e apenas a 9,2% do tempo necessário para registar a informação definitiva, não se tendo registado evolução significativa face à contabilidade do ano anterior.

Verificou-se que o valor da informação original correspondeu a 86,5% da movimentação total, o que representou uma regressão face à contabilidade do ano anterior para a qual o valor relativo da informação original atingira 91,6%.

Como a apreciação do Tribunal de Contas sobre a falta de fiabilidade e de tempestividade da informação contabilística tem sido recorrente, foi definido um indicador que conjugasse, de forma ponderada, o efeito das duas situações.

Este indicador, designado por Índice de Fiabilidade Tempestiva da informação original face à definitiva, representa o peso relativo da movimentação imputada ao período de contabilização legalmente determinado face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas. Pode também ser interpretado como uma medida da adequação desse período legal para efectuar a respectiva contabilização.

Verificou-se que para a Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2002, o valor da informação original prestada de forma tempestiva (no período legal) correspondeu a 39% do valor da movimentação total. Ou, em alternativa, que apenas 39% do valor da informação registada no período legal pode ser considerada fiável face à definitiva;

- ♦ o âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria resulta do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado, concretamente, da obrigatoriedade dos serviços e fundos autónomos manterem depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria em contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, a partir do início do terceiro ano económico posterior ao da entrada em vigor do diploma que aprovou o referido regime, ou seja, a partir de 1 de Janeiro de 2002.

No final de Janeiro de 2002, verificou-se a manutenção do incumprimento generalizado face ao disposto no n.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2000, uma vez que só 20 das 311 entidades que remeteram informação (num universo de 443) tinham mais de 60% das respectivas disponibilidades depositadas no Tesouro. Verificou-se ainda o incumprimento quase absoluto do disposto no n.º 3 do artigo 50.º do regime, porque só 6 entidades tinham as suas disponibilidades integralmente depositadas no Tesouro. Mesmo só tendo em conta o valor globalmente depositado, a percentagem face ao total atinge somente 41,5%.

Tendo em conta os resultados apresentados no final de 2002 quanto ao cumprimento do disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2002, o Tribunal de Contas não pode considerar ter sido assegurada uma execução desta norma com maior eficácia do que a evidenciada pelos resultados obtidos no ano anterior. Desde logo pela séria limitação decorrente do facto de não terem sido apresentados dados relativos a 213 dos 444 serviços e fundos autónomos. Depois porque só 13% (30) das 231 entidades (com informação) tinham integralmente depositado as respectivas disponibilidades no Tesouro. Mesmo considerando apenas o valor globalmente depositado na DGT, a percentagem face ao total atinge somente 75% quando já devia ser 100%.

Segundo informação da entidade auditada, foi a Direcção-Geral do Orçamento a assegurar as medidas adequadas para garantir a entrega e conseqüente afectação a Receita do Estado, dos juros auferidos por serviços e fundos autónomos devido à aplicação de disponibilidades que deveriam ter sido transferidas para o Tesouro até ao final de 2001. Não é possível apresentar conclusões sobre os resultados obtidos porque não foram disponibilizados dados para o efeito.

Os relatórios de quatro acções da Direcção-Geral do Orçamento para verificar o cumprimento das Resoluções do Conselho de Ministros n.º 45/2000 e n.º 115/2002, revelam que as entidades sujeitas a essa verificação ainda não promoviam todas as suas operações de cobrança e pagamento através de contas abertas na Direcção-Geral do Tesouro, continuavam a manter e a movimentar contas em instituições de crédito para o mesmo efeito e permaneciam sem depositar integralmente nem manter os respectivos excedentes e disponibilidades na Tesouraria do Estado. Esta situação foi justificada por ainda não ser assegurada pela Direcção-Geral do Tesouro a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência (como se determina no artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado), tendo sido assinaladas limitações ao serviço de *homebanking* e aos meios disponibilizados para efectuar pagamento e recebimentos através de contas do Tesouro.





Deve ser assegurada aos serviços e fundos autónomos a prestação dos serviços e nas condições de eficiência determinados pela alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, nomeadamente, suprindo as principais limitações do serviço de *homebanking* (lentidão e ruptura frequente com perda de informação previamente inserida) e dos meios disponibilizados para efectuar recebimentos e pagamentos através de contas do Tesouro (impossibilidade de utilização de multibanco e de depositar numerário directamente no Tesouro, morosidade na disponibilização dos valores depositados agravada em caso de recepção de transferências internacionais, inadaptação à situação de entidades com múltiplas tesourarias descentralizadas, incompatibilidade entre sistemas informáticos).

Em conjugação com a Direcção-Geral do Orçamento, a Direcção-Geral do Tesouro deve obter informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do Regime da Tesouraria do Estado e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro;

- ♦ apesar do valor (superior a 998 milhões de euros) da antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime de Tesouraria do Estado, representar uma diminuição de 12% face ao ano anterior, verificou-se que o saldo devedor das respectivas contas cresceu 10,6% (mais 115 milhões de euros) durante 2002, atingindo quase 1.200 milhões de euros no final do ano.

Para além do disposto no referido regime legal (artigos 30.º a 32.º) e na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, continuou a ser invocada a Lei que aprova o respectivo Orçamento de Estado (neste caso o artigo 61.º da Lei n.º 109-B/2001, de 27 de Dezembro), como enquadramento legal para a realização deste tipo de antecipação e, sobretudo, para a respectiva regularização, uma vez que a lei orçamental estabelece prazos mais dilatados para o efeito, nomeadamente, até ao final de 2003.

Sobre esta matéria, é de reiterar que se consideram ilegais as normas que autorizem a realização de operações através de adiantamentos de fundos, prevendo a regularização orçamental destes em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, visto que contrariam as regras da anualidade e da universalidade previstas, respectivamente, nos artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 6/91, de 20 de Fevereiro, lei de valor reforçado à qual devem obediência, nomeadamente, as leis do Orçamento que deverão ser elaboradas, organizadas, votadas e executadas de harmonia com o disposto na lei de enquadramento orçamental.

No ano de 2002 verificou-se a autorização de duas operações de antecipação de fundos ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, em conjugação com as normas contidas no artigo 61.º da lei orçamental para 2002, sobre os limites que não podem ser excedidos pelos valores dos fundos a antecipar que forem solicitados (alínea b) do n.º 3) e sobre a regularização das operações à data do respectivo pagamento pela União Europeia (n.º 2).

Constatando-se que as referidas operações se destinaram, de facto, a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia e não a “outras situações devidamente justificadas, que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado”, a norma a invocar para autorização das mesmas deveria ter sido a alínea c) e não a e) da disposição do regime legal previamente citada. O facto de se preverem prazos mais dilatados para a regularização destas operações, face ao estabelecido pela alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do mesmo regime, não justifica a autorização das mesmas ao abrigo da referida alínea e), não apenas devido à sua natureza específica (antecipação de fundos comunitários) mas também porque na lei orçamental para 2002 não foi feita qualquer referência a esta última alínea.

Não se verificou a regularização integral de duas operações de antecipação de fundos comunitários de previsível curta duração (a primeira de Março até Abril e a segunda de Junho até Agosto), situação que teve como consequência a imputação de 21,8 milhões de euros ao saldo devedor da conta afecta ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas, no final de 2002, valor correspondente a 29,1% dos fundos antecipados através das referidas operações e a 14,2% desse saldo. A justificação para o não cumprimento do prazo legalmente estabelecido para a respectiva regularização deveria sempre constar da documentação de suporte de operações deste tipo, o que neste caso não se verificou.

A operação de antecipação de fundos autorizada em 21 de Dezembro de 2001, ao Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, pelo montante de €59.855.747,65, não foi regularizada durante o ano de 2002 (apesar dessa regularização ter sido prevista para 31 de Janeiro), não se tendo sequer verificado a utilização dos fundos antecipados. A não utilização de fundos na sequência de um pedido de adiantamento dos mesmos, por dificuldades de tesouraria da entidade que o solicita, deveria constituir motivo mais do que suficiente para promover a regularização da operação que disponibilizou essas verbas, no final do prazo previsto para o efeito.

A conta para antecipação de fundos previstos no Orçamento de Estado, afecta à Direcção-Geral do Orçamento, apresentou um saldo final devedor de €2.545,99, situação que só ficou definitivamente regularizada em 27 de Novembro de 2003. A detecção tardia do montante por regularizar comprova que também nesta área se verifica falta de tempestividade no controlo exercido sobre a respectiva movimentação, neste caso, agravada pela violação da norma que determina a regularização das operações destinadas a antecipar fundos, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado, por via orçamental e por conta do ano económico em que tiverem lugar (n.º 2 do artigo 32.º do mesmo regime).

A movimentação efectuada no âmbito da antecipação de fundos não deve contrariar o disposto no Regime da Tesouraria do Estado.

Devem ser evitadas situações de não utilização de verbas disponibilizadas à ordem das entidades beneficiárias de antecipações de fundos;

- ◆ esta conta deveria reflectir o valor da moeda metálica com curso legal em circulação, como saldo passivo resultante de entradas pelo valor facial da moeda posta em circulação (operações a crédito da conta) e de saídas pelo valor facial da moeda retirada de circulação (operações a débito da conta), uma vez que o aumento das disponibilidades resultante da emissão de moeda tem como contrapartida uma dívida do Tesouro aos detentores da moeda em circulação. Por se destinar a suportar a saída da moeda em circulação, o valor creditado na conta não deveria ser utilizado como receita de amoedação e os custos da produção de moeda deveriam ser pagos por despesa orçamental.

O ano de 2002 foi objecto de um processo de substituição da moeda com curso legal e poder liberatório, através da entrada em circulação, em 1 de Janeiro, de notas e moedas metálicas expressas na moeda (euro) adoptada por um conjunto de onze Estados-membros da União Europeia, entre os quais Portugal, e da saída de circulação, a partir de 1 de Março, das notas e moedas metálicas expressas na moeda de âmbito exclusivamente nacional (escudo).

O impacto deste processo na movimentação da conta de operações de amoedação confirmou que a finalidade da mesma não tinha sido assegurada, uma vez que o saldo credor transitado de 2001 (no valor de 168,2 milhões de euros) nem sequer foi suficiente para compensar o valor dos escudos entregues pelo Banco de Portugal no primeiro ano de vigência da nova moeda (177,7 milhões de euros). Esta insuficiência resultou da conta de operações de amoedação ter suportado custos de produção de moeda e a transferência para receitas públicas (do Estado e de



entidades beneficiárias de emissões de moeda comemorativa) de valores impropriamente designados como lucros de amoedação (diferencial entre valor facial e custo de produção da moeda).

Apesar do valor global da moeda em circulação no final de 2001 ascender a 360 milhões de euros e se prever que o valor de moeda saída de circulação em 2002 pudesse atingir os 200 milhões de euros, não foi inscrita no respectivo Orçamento do Estado qualquer verba para suprir a insuficiência do saldo da conta de operações de amoedação. Foi o valor creditado na conta pela moeda entrada em circulação durante 2002 (314,5 milhões de euros) que suportou essa carência, continuando o saldo apurado no final do mesmo ano (304,9 milhões de euros) a reflectir um valor inferior ao da moeda em circulação;

- ◆ através do Decreto-Lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro, foi instituído um processo de regularização de contas integrantes do Plano de Contas do Tesouro, no quadro do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, que permitisse evidenciar com exactidão as responsabilidades do Tesouro perante terceiros.

Foram regularizados os saldos das contas em condições de serem sujeitas à aplicação do disposto no referido diploma, através de transferência desses saldos para a conta criada para essa finalidade e do encerramento de 355 contas de terceiros movimentadas na Contabilidade do Tesouro para 2002.

O saldo apurado com a aplicação deste processo de regularização correspondeu a 368,2 milhões de euros, dos quais só 94,2 milhões (saldo credor transitado para 2003) permaneceram na conta, devido à afectação dos restantes 274 milhões (74,4% do total apurado) para a Execução do Orçamento da Receita do Estado para 2002.

A aplicação deste processo não assegurou a validação de 274 milhões de euros como receita orçamental obtida em 2002, mas apenas a transferência para receita orçamental de três quartos dos fundos provenientes de contas de valores a regularizar, tendo mais de 87% destes fundos entrado na Tesouraria do Estado em anos anteriores.

A afectação à Receita Orçamental do ano de 2002, de um valor desta dimensão e arrecadado em anos anteriores, constitui mais uma confirmação da posição que tem vindo a ser expressa em sucessivos Pareceres do Tribunal de Contas sobre as Contas do Estado dos últimos anos, relativamente à falta de fiabilidade dos valores relativos à execução do Orçamento da Receita;

- ◆ foram seleccionadas 23 contas elementares da Contabilidade do Tesouro de 2002 para serem objecto de análise específica, 10 das quais destinadas a antecipação de fundos (devido ao regime excepcional definido para este tipo de operação), 7 por resultarem de alterações ou inovações (entrada em circulação do euro e regularização de saldos de contas por aplicação do disposto no Decreto-Lei n.º 9/2003) e as restantes 6 por estarem associadas ao encerramento da contabilidade ou a operações que não foram realizadas no respectivo ano de incidência. Verificou-se que 3 destas contas não vieram a ser movimentadas, que 6 o foram de forma totalmente intempestiva (só pelo Diário 04), 7 de forma tempestiva e as restantes 7 apresentaram uma fiabilidade da informação original face à definitiva inferior à média obtida para a movimentação total. Por outro lado, 5 das 11 contas com saldo inicial e 8 das 13 com saldo final, apresentavam esse saldo devedor, ou seja, em situação contrária à sua regular movimentação.

Estas observações de carácter genérico e as conclusões da análise específica das contas seleccionadas são consistentes com as observações e conclusões resultantes da análise global ao sistema de contabilização das operações realizadas na Tesouraria do Estado e revelam novamente falta de

controlo tempestivo sobre as mesmas, limitando a fiabilidade do respectivo registo a um nível que tem de continuar a considerar-se como insuficiente.

Instadas a pronunciar-se sobre o presente capítulo, as Direcções-Gerais das Alfândegas e Impostos Especiais do Consumo e dos Impostos e o Instituto de Informática não responderam.