



CAPÍTULO IX

*Operações de Encerramento da
Conta*



IX – OPERAÇÕES DE ENCERRAMENTO DA CONTA

9.1 – Encerramento da Conta

As operações de encerramento da Conta de 2002 analisadas no presente capítulo englobam, como em anos anteriores, a antecipação de reposições, a transferência de saldos de receitas consignadas e a conversão de valores depositados na Tesouraria do Estado em receitas consignadas e em passivos financeiros (após o apuramento das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental dos serviços integrados). Estas operações, da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento, foram comunicadas à Direcção-Geral do Tesouro, em Outubro e Novembro de 2003, para que esta entidade procedesse ao seu registo no Sistema de Gestão de Receitas e na Contabilidade do Tesouro.

a) Retroacção de reposições escrituradas na tabela da DGT

Conforme se fez referência no capítulo III, em 2002, as operações de retroacção de reposições, isto é, de reposições não abatidas nos pagamentos, que constituiriam receita do OE/2003 e que são contabilizadas (antecipadas) como reposições abatidas do OE/2002, diminuindo a despesa deste ano, totalizaram €2.701.719.

A retroacção dessas reposições, constante da tabela da DGT, foi autorizada por despacho do Director-Geral do Orçamento, de 3/10/2003, ao abrigo do disposto no n.º 3 do art.º 6.º do Decreto-Lei n.º 324/80, de 25 de Agosto¹. A informação da Direcção de Serviços da Conta sobre a qual recaiu esse despacho e o Relatório da Conta referem genericamente as finalidades da retroacção dessas reposições:

“Regularizar excessos que se verificavam nos pagamentos (fundos saídos) em relação às respectivas autorizações, evitando-se, assim, que na Conta Geral do Estado surjam em determinadas dotações, autorizações inferiores aos pagamentos;

Regularizar excessos que existiam nas autorizações expedidas relativamente às dotações orçamentais por se ter contado de antemão com as disponibilidades provenientes das reposições para efectuar outros pagamentos;

Fazer corresponder os pagamentos efectuados das dotações com contrapartida em receita às despesas realizadas, de forma a poder estabelecer-se uma perfeita concordância entre a despesa e a receita arrecadada”.

De acordo com esse despacho, foram retrotraídas reposições, no valor de €2.701.719, o qual foi escriturado como “entrada” em “Reposições abatidas nos pagamentos”, reportada à data de 31/12/2002, por contrapartida da “saída” da conta de operações de tesouraria “Operações de regularização de escrita orçamental”, correspondendo ao movimento inverso na contabilidade do ano de 2003, de abatimento na receita orçamental de “reposições não abatidas nos pagamentos” e “entrada” na referida conta de operações de tesouraria.

As referidas reposições dizem respeito aos seguintes Ministérios:

¹ Estabelece a regra da contabilização das reposições em conta do ano em que forem efectuadas, com excepção da sua retroacção ao ano da realização da despesa "quando indispensável ao acerto das respectivas autorizações e pagamentos".

Quadro IX.1 – Retroacção de reposições por Ministérios

(em euros)

Ministérios	Reposições retrotraídas	
	Em valor	Estrutura
Encargos Gerais da Nação	57 415	2,1
Finanças	-	-
Defesa Nacional	-	-
Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas	-	-
Administração Interna	-	-
Justiça	-	-
Economia	-	-
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	863 337	32,0
Educação	1 210 019	44,8
Ciência e do Ensino Superior	10 667	0,4
Cultura	61 878	2,3
Saúde	-	-
Segurança Social e do Trabalho	-	-
Obras Públicas, Transportes e Habitação	1 965	0,1
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	496 438	18,4
Total	2 701 719	100,0

Em relação ao ano anterior, o montante das reposições retrotraídas registou um acréscimo de €1.842.683 (+ 214,5%)¹.

Relativamente ao peso de cada Ministério em termos de reposições retrotraídas, verifica-se que o Ministério da Educação apresenta o maior valor, €1.210.019 (44,8%), seguindo-se-lhe os Ministérios da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, €863.337 (32,0%) e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, €496.438 (18,4%), representando os restantes ministérios 4,9% (€131.925).

A quase totalidade das verbas retroagidas, no valor de €2.659.804 (98,4% do total), refere-se a reposições dos saldos efectuadas por serviços com autonomia administrativa ou também financeira, relativos a verbas transferidas para esses serviços e não utilizadas, assumindo especial relevância a reposição, por organismos com autonomia apenas administrativa, dos saldos de dotações do capítulo 50 – “Investimentos do Plano” com “compensação em receita-UE”, que totalizaram €2.397.361, isto é, 88,7% das reposições retrotraídas.

No quadro seguinte, em resultado da análise pelos serviços do Tribunal das respectivas guias de reposição, identificam-se os montantes correspondentes às diferentes situações relativas às reposições retrotraídas:

¹ Nos anos anteriores, a retroacção de reposições ascendeu, respectivamente, a: 7.082,9 milhares de euros (1998), 10.659,3 milhares de euros (1999), 9.871,2 milhares de euros (2000) e 857,9 milhares de euros (2001).



Quadro IX.2 – Retroacção de reposições por finalidade

(em euros)

Ministérios	Pagamentos que excederam as dotações	Despesa com contrapartida em receita		Outras situações	Total
		Capº 50, al. U, V) e Z)	Sudiv. 97, 99 e Capº 80		
Encargos Gerais da Nação	1 500	55 894	-	21	57 415
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	-	863 337	-	-	863 337
Educação	449	919 814	24 510	265 245	1 210 019
Ciência e do Ensino Superior	-	-	10 667	-	10 667
Cultura	-	61 878	-	-	61 878
Obras Públicas, Transportes e Habitação	-	-	-	1 965	1 965
Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente	-	496 438	-	-	496 438
Total	1 949	2 397 361	35 178	267 231	2 701 719
Estrutura	0,1%	88,7%	1,3%	9,9%	100,0%

a.1) Retroacções relativas a pagamentos que excederam as dotações orçamentais

Como se observa no quadro anterior, relativamente aos Encargos Gerais da Nação (referente ao Instituto Português da Juventude) e ao Ministério da Educação (referente à Escola Básica Integrada Elísio Araújo), se a DGO não tivesse procedido à retroacção das correspondentes reposições, os valores da “despesa paga” teria excedido a respectiva dotação orçamental. Tal situação constitui 0,1% do total das reposições retrotraídas e diz respeito a dotações para despesas com o pessoal.

Essas reposições foram efectuadas em 24/01/2003 (Instituto Português da Juventude) e 06/01/2003 (Escola Básica Integrada).

a.2) Retroacções relativas a despesas com contrapartida em receita

Conforme se evidenciou anteriormente, do total de reposições retroagidas, €2.397.361 (88,7%), referem-se à retroacção de saldos de verbas orçamentais transferidas para serviços com autonomia apenas administrativa por conta de dotações do capítulo 50 – “Investimentos do Plano”, classificadas pelas alíneas U – “Com compensação receita – UE – FSE”, V – “Com compensação receita – UE – Outras” e Z – “Com compensação receita – UE”. O processamento da despesa por conta dessas dotações está sujeita a duplo cabimento, sendo a contrapartida constituída por verbas de fundos comunitários, a converter em receita orçamental.

Desse valor retroagido, €919.814 (38,4%) respeita a serviços dependentes do Ministério da Educação; €863.336 (36,0%) ao Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas; e €496.438 (20,7%) ao Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, representando os restantes Ministérios 4,9% (€614.209).

A situação é idêntica à analisada nos últimos Pareceres, visando a retroacção equiparar o valor das verbas comunitárias que passam a constituir receita orçamental de 2002 ao montante efectivamente aplicado pelos serviços, através da contabilização como despesa orçamental, relativa a essas alíneas, do montante efectivamente pago e da contabilização da correspondente receita orçamental por esse mesmo valor.

Ainda no que respeita ao acerto de despesas com contrapartida em receita, como se indica no quadro IX.2, verifica-se que €35.178 (isto é, 1,3% das reposições retrotraídas) se reportam à retroacção de reposições relativas a despesas com contrapartida em receitas próprias, de diversos serviços com autonomia apenas administrativa ou também financeira.

a.3) Retroacção de outras reposições constantes da tabela da DGT

Relativamente ao valor residual referenciado no quadro IX.2 em “outras situações”, totalizando €267.231 (9,9% das retroacções), refere-se essencialmente a: a) reposição do saldo por uma Escola Básica Integrada (€260.479); b) reposições para rectificação de processamento de verbas em duplicado ou indevidas em diversos serviços do Ministério da Educação (€4.766); c) outras reposições por organismos integrados no Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação, em relação aos quais se têm verificado retroacções de reposições ao longo dos anos, de valores pouco significativos.

b) Transferência de saldos de receitas consignadas

A movimentação relativa à transferência de saldos de receitas consignadas envolveu os saldos afectos a serviços sem autonomia financeira e com autonomia financeira, tendo no seu conjunto, originado a reentrada (por acréscimo) de 207,6 milhões de euros de receitas não utilizadas até final de 2001 e a saídas (por abate) de 197,9 milhões de euros de receitas não utilizadas até final de 2002.

Os saldos apurados no final da execução orçamental relativos a receitas consignadas não utilizadas pelas entidades às quais se encontram afectos foram transferidos para a conta de terceiros designada por “Operações de Regularização de Escrita Orçamental” (OREO). Estes movimentos são justificados pela DGO para assegurar a futura utilização daqueles saldos, na posse do Tesouro, pelos organismos com e sem autonomia financeira, sujeitos ou não ao regime de “Contas de Ordem”, aos quais estejam consignados. Estas operações mereceram da DGO tratamento e relevação específicos no ponto 1.4.4.2.1 do Relatório da CGE e nos quadros 1.4.4.2.1 A a 1.4.4.2.1 C, onde é possível distinguir a distribuição dos saldos pela classificação orgânica das entidades a que estão consignados e pela classificação económica das receitas abatidas.

As operações para compensação das de encerramento da CGE de 2001 e as de encerramento da CGE de 2002 tiveram o seguinte impacto na receita orçamental de 2002:

- ◆ as receitas consignadas transferidas da Receita de 2001 para a conta de OREO, através de operações de encerramento da CGE anterior, deram entrada na Receita de 2002 como:
 - ◇ receitas de capital relativas a saldos da gerência anterior na posse do Tesouro, por receitas consignadas a serviços sem autonomia financeira, no valor de € 94.214.580,53 (mais 253,2% do que no ano anterior);
 - ◇ contas de ordem como relativas a saldos da gerência anterior na posse do Tesouro, por receitas consignadas a serviços com autonomia financeira, no valor de € 113.344.687,24 (menos 5,4% do que no ano anterior);
- ◆ através de operações de encerramento da CGE de 2002, foram transferidos para a conta de OREO:
 - ◇ €60.945.686,75 provenientes de receitas correntes e de capital consignadas a serviços sem autonomia financeira, o que representou um decréscimo de 37,8% face ao ano anterior;



- ◇ €136.982.735,97 provenientes de contas de ordem por receitas consignadas a serviços com autonomia financeira (69,2 % das receitas transferidas para OREO e mais 25% do que os saldos transitados do ano anterior), destacando-se os saldos do Instituto Nacional de Emergência Médica (no valor de 49,6 milhões de euros), da Direcção-Geral de Viação (no valor de 31,2 milhões de euros) e do Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo (no valor de 24,2 milhões de euros).

A manutenção dos saldos de receitas consignadas reflecte a não utilização pelos serviços beneficiários dos fundos que lhes foram atribuídos, o que põe em causa o critério de atribuição e de utilização destes fundos, uma vez que esses saldos podem resultar da não utilização de receitas próprias desses serviços na cobertura das respectivas despesas, por prévia afectação de transferências do Orçamento do Estado a essa finalidade; note-se ainda que a não permanência destes saldos em Receita Orçamental implica o aumento do défice orçamental e das necessidades de financiamento do mesmo.

Instada a pronunciar-se, no âmbito do exercício do contraditório, a Direcção-Geral do Orçamento entendeu apenas chamar a atenção para o facto de os saldos de receitas consignadas, a partir de 2003, deixarem de ser objecto de qualquer tratamento especial, na sequência do despacho de concordância do Secretário de Estado do Orçamento em informação, devidamente fundamentada, elaborada para o efeito. Esta situação será objecto de apreciação pelo Tribunal de Contas no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003.

c) Registo das necessidades de financiamento

A última operação de encerramento da CGE consistiu em transferir o valor das necessidades brutas de financiamento da execução orçamental dos serviços integrados determinado pela DGO, de contas de terceiros relativas a empréstimos contraídos pelo Estado para receita não efectiva (passivos financeiros).

Para 2002, o valor destas necessidades de financiamento ascendeu a €21.309.999.518,85 (mais 36,6% do que no ano anterior) e foi proveniente do produto:

- ◆ da venda de certificados de aforro (2.219,4 milhões de euros);
- ◆ de empréstimos em moeda nacional contraídos em 2001 e 2002 (17.728,4 milhões de euros);
- ◆ de empréstimos em moeda estrangeira contraídos em 2002 (1.362,2 milhões de euros).

d) Outras operações de encerramento da CGE

Para além das operações de encerramento previamente analisadas, a DGO determinou ainda a conversão de €134.892.602,11 (menos 7,4% do que no ano anterior) depositados na Tesouraria do Estado, em receita orçamental de 2002 relativa a receitas correntes e a transferências de capital consignadas (sem transição de saldos) a serviços sem autonomia financeira que foram utilizadas para os pagamentos inerentes à subdivisão 97 da despesa, incluindo a comparticipação comunitária à execução do PIDDAC (no valor de 115,7 milhões de euros).

Estas operações também constam do ponto 1.4.4.2.1 do Relatório da CGE – “Operações de Encerramento da Conta Geral do Estado”, a elas se referindo especificamente os Quadros 1.4.4.2.1.D e 1.4.4.2.1.E.

9.2 – Apuramento dos saldos de encerramento

a) Em documentos (receitas por cobrar)

O saldo de encerramento da CGE constituído pelas receitas liquidadas até ao final de 2002 que não foram cobradas nem anuladas não expressa, como deveria, o valor das receitas orçamentais por cobrar porque:

- ◆ a generalização do mero registo das cobranças (como receitas eventuais) continuou a eliminar a explicitação integral das dívidas de receitas orçamentais, uma vez que nem todas as liquidações são registadas na CGE;
- ◆ os sistemas próprios de administração das receitas de impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo, de circulação e de camionagem, não asseguram de forma integral, fiável, tempestiva e consistente, a recolha, validação, apuramento e conciliação da informação a contabilizar;
- ◆ as dívidas relativas às receitas previamente referidas encontram-se distorcidas por registos destinados a eliminar os desvios verificados entre a informação de cobrança proveniente dos sistemas próprios de administração dessas receitas e a registada na contabilidade do Tesouro, quando se constata que esta última não distingue a cobrança de liquidações prévias (com impacto no saldo final) da de autoliquidações (sem impacto no saldo final), integra cobranças que não foram objecto de validação e valores que não correspondem àqueles impostos.

No quadro seguinte são discriminados, por capítulo da classificação económica, os valores relativos a receitas por cobrar em 1 de Janeiro e 31 de Dezembro de 2002 apresentados na Conta Geral do Estado como provenientes do Sistema Central de Receitas (SCR) da Direcção-Geral do Orçamento, bem como a variação dos saldos resultante da execução orçamental e a evolução dos saldos nesse ano. Deve referir-se que, conforme se assinalou no ponto 2.3 do capítulo II do presente Parecer, o valor dos saldos constantes da versão final do SCR remetida pela DGO ao Tribunal de Contas é inferior em € 294.071,22 ao indicado na CGE como proveniente desse sistema.

Quadro IX.3 – Evolução da receita do Estado por cobrar em 2002

(em euros)

Classificação Económica	Em 1 de Janeiro	Variação Anual	Em 31 de Dezembro	Evolução
Receitas Correntes	4 783 413 291,61	3 129 881 065,11	7 913 294 356,72	65,4%
Impostos Directos	3 436 432 404,29	596 127 723,40	4 032 560 127,69	17,3%
Impostos Indirectos	721 800 826,17	2 083 011 933,04	2 804 812 759,21	288,6%
Taxas, Multas e Outras Penalidades	625 126 600,85	450 750 624,24	1 075 877 225,09	72,1%
Venda de Bens e Serviços Correntes	53 460,30	-9 215,57	44 244,73	-17,2%
Receitas de Capital	827,96	488 86	1 316,82	59,0%
Transferências	827,96	488,86	1 316,82	59,0%
Recursos Próprios Comunitários	12 271 103,79	-5 205 365,89	7 065 737,90	-42,4%
Reposições	0,00	0,00	0,00	-
Contas de Ordem	0,00	0,00	0,00	-
TOTAL	4 795 685 223,36	3 124 676 188,08	7 920 361 411,44	65,2%

É de salientar que o valor dos saldos iniciais no SCR de 2002 é inferior, em €238.267.276,99, ao valor (convertido para euros) dos saldos finais das receitas por cobrar na CGE de 2001 (que também consta mas de forma meramente indicativa na CGE). É também de assinalar que a evolução verificada nos impostos indirectos se ficou a dever ao crescimento de 372,7% nas receitas de IVA por cobrar.



b) Em disponibilidades (nas caixas e nas contas bancárias do Tesouro) e em aplicações

O saldo de encerramento respeitante à existência de disponibilidades nas caixas e nas contas bancárias do Tesouro e às aplicações efectuadas no Banco de Portugal e noutras instituições de crédito no País foi de €3.838.387.453,21, de acordo com valores registados na CGE. A referida movimentação foi registada na primeira classe da contabilidade do Tesouro como resultado de operações orçamentais (por contrapartida em contas de receitas e despesas) e não orçamentais (por contrapartida de lançamentos em contas de terceiros e resultados de operações financeiras) e ainda dos fluxos de fundos verificados entre contas de disponibilidades (caixas e contas bancárias do Tesouro) e entre estas e as contas de aplicações.

Através do recurso à Contabilidade do Tesouro foi possível confirmar a consistência do referido saldo de encerramento e ainda obter a variação do mesmo face ao saldo transitado do ano anterior, a qual se apresenta no quadro seguinte. A análise dos valores inscritos neste quadro revela um crescimento de 89,4% do saldo de encerramento, subida essa impulsionada pelo comportamento das disponibilidades que aumentaram a um ritmo superior (103,3%) ao das aplicações (72%).

Quadro IX.4 – Evolução das disponibilidades e aplicações da Tesouraria do Estado em 2002

(em euros)

Designação	Em 1 de Janeiro	Variação Anual	Em 31 de Dezembro	Evolução
Caixas				
Caixas da DGAIEC	71 890 596,20	-70 607 803,54	1 282 792,66	-98,2%
Caixa de IVA	0,00	0,00	0,00	-
Caixa da DGT	-0,01	0,01	0,00	100,0%
Depósitos no País				
Conta Corrente do Tesouro no BP	5 73	-0,29	5,44	-5,1%
Outros Bancos				
Contas Receptoras das Caixas da DGAIEC	250 242 557,67	187 580 105,42	437 822 663,09	75,0%
Contas Receptoras das Tesourarias de Finanças	457 089 649,27	713 829 371,74	1 170 919 021,01	156,2%
Outras Contas Receptoras do Tesouro	142 161,73	119 630,13	261 791,86	84,2%
Contas Receptoras da DGT – DUC	84 413 271,66	-6 761 368,61	77 651 903,05	-8,0%
Depósitos no estrangeiro				
Caixa em moeda estrangeira – Bancos	17 860 500,96	7 371 877,50	25 232 378,46	41,3%
Caixa em moeda estrangeira – Contas bancárias dos SEMNE	4 513 144,47	1 114 977,28	5 628 121,75	24,7%
Outras contas bancárias no estrangeiro	4,30	195,26	199 56	4 540,9%
Caixas – Tesourarias de Finanças	152 629 518,08	308 927 799,45	461 557 317,53	202,4%
Outros Valores				
Aplicações no Banco de Portugal	7 079 298,11	-6 600 852,00	478 446,11	-93,2%
Cheques de IVA	6 164 078,27	3 985 895,25	10 149 973,52	64,7%
Cheques do Homebanking	-4 150,00	1 042 279,67	1 038 129,67	25 115,2%
Aplicações financeiras em instituições de crédito	274 729 022,31	841 215 595,88	1 115 944 618,19	306,2%
Depósitos à ordem				
Aplicações financeiras em instituições de crédito	617 431 866,59	-187 456 465,87	429 975 400,72	-30,4%
Depósitos a prazo				
Outras Caixas do Tesouro				
CTT – Correios de Portugal	81 845 786,15	18 278 134,29	100 123 920,44	22,3%
SIBS – Sociedade Interbancária de Serviços	826 683,06	-505 912,91	320 770,15	-61,2%
Total	2 026 853 994,56	1 811 533 458,66	3 838 387 453,21	89,4%

Instadas a pronunciar-se sobre o presente capítulo, as Direcções-Gerais dos Impostos (DGCI) e do Tesouro (DGT) não efectuaram quaisquer comentários e as Direcções-Gerais das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) não responderam.