



**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 2004, tem por base os resultados obtidos na auditoria à Direcção-Geral do Tesouro no âmbito da Contabilidade do Tesouro, a qual concorre para a consecução de um dos objectivos fixados pelo Tribunal para o triénio de 2005/2007 e que visa:

- ◆ acompanhar a actividade financeira registada na área da Tesouraria do Estado e verificar se a respectiva evolução corresponde às recomendações do Tribunal de Contas;
- ◆ avaliar o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado (RTE) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, no âmbito da Contabilidade do Tesouro, especialmente quanto à conformidade dos processos de contabilização e de controlo ao regime legal, à fiabilidade e tempestividade da informação prestada e à prossecução do princípio da unidade de tesouraria.

A acção foi desenvolvida nos serviços do Departamento da Tesouraria Central do Estado, 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. O período de incidência abrangido correspondeu ao ano de 2004, tendo sido estabelecidos os seguintes critérios de selecção das amostras a analisar:

- ◆ movimentação sujeita às disposições do artigo 2.º, do Capítulo IV e do Capítulo V do RTE;
- ◆ movimentação em contas e diários criados, alterados ou extintos para aferir dos procedimentos contabilísticos e de controlo interno utilizados, bem como da respectiva adequação ao RTE;
- ◆ movimentação destinada à regularização ou ao encerramento da Contabilidade do Tesouro no âmbito do processo de elaboração e encerramento da Conta Geral do Estado de 2004.

Atendendo aos objectivos e objecto da acção realizada, os diplomas de maior relevância para efeito do respectivo enquadramento normativo são, designadamente, o Decreto-Lei n.º 186/98, de 7 de Julho, que aprova a Lei Orgânica da DGT, e o Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprova o RTE. Dos diplomas autónomos que vieram regulamentar matérias constantes deste regime legal são de destacar o Despacho do Ministro das Finanças n.º 11858/99, de 22 de Junho, as Portarias n.º 958/99 e n.º 959/99, ambas de 7 de Setembro e a Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro. Relativamente ao período de incidência da acção, deve também salientar-se a vigência da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental) com as alterações introduzidas pela Lei n.º 2/2002, de 28 de Agosto (Lei de Estabilidade Orçamental), pela Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho, e pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, bem como as disposições constantes da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2004, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 55/2004, de 30 de Dezembro, e do Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março, que estabelece as normas de execução do Orçamento do Estado para 2004.

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

### **8.2.1 – Conformidade ao regime legal**

A conformidade dos processos de contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado ao respectivo regime legal, foi a primeira condição a ser definida para avaliar o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da Contabilidade do Tesouro, em função do cumprimento de disposições constantes do Capítulo V desse Regime.

A prestação de informação contabilística fiável de forma tempestiva foi a segunda condição a ser avaliada, através de análise global ao sistema contabilístico, nomeadamente, em função do desfasamento verificado nos prazos determinados pelo artigo 42.º do RTE e da dimensão das alterações efectuadas nos valores originalmente registados, bem como de análise específica a contas e operações seleccionadas, com especial incidência sobre o cumprimento das disposições relativas às operações previstas nas alíneas b) a e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE e à regularização de saldos determinada pelo artigo 38.º do RTE. Os resultados da análise global são apresentados no ponto 8.2.2 e os da análise específica no ponto 8.3, do presente Parecer.

A prossecução do princípio da unidade de tesouraria foi a terceira condição a ser avaliada, em função do cumprimento de disposições constantes do artigo 2.º do RTE, encontrando-se os resultados da análise desenvolvida no ponto 8.2.3.

No entendimento do Tribunal de Contas, a plena execução do Regime da Tesouraria do Estado não será atingida sem se extinguir o regime transitório previsto no seu artigo 50.º o que só sucederá quando todos os dispositivos legais e administrativos necessários à aplicação do referido regime se encontrarem criados (conforme dispõe o n.º 1 desse artigo).

Quanto à conformidade às normas constantes do Capítulo V do RTE, dos processos de contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, deve começar por mencionar-se que, da regulamentação prevista no artigo 40.º do RTE, apenas as disposições referentes à contabilização de fundos a que se refere o n.º 2 deste artigo foram aprovadas pela Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro, tendo entrado em vigor em 1 de Janeiro de 2000. As condições de funcionamento e controlo das caixas bem como o regime dos alcances ainda não foram definidos por diploma autónomo conforme determina o n.º 1 daquele artigo.

Apesar disso, é de salientar que foi dado cumprimento à recomendação do Tribunal de Contas para que os valores relativos a situações de alcance passassem a ser contabilizados em contas especificamente criadas com essa finalidade.

O artigo 34.º determina que o registo das operações de tesouraria é organizado de acordo com os princípios constantes do Plano Oficial da Contabilidade Pública. É de assinalar que as normas aprovadas pela Portaria n.º 994/99 ainda não foram objecto de articulação com aquele Plano, nos termos do artigo 37.º do RTE, como se prevê no artigo 3.º dessa portaria; o Plano de Contas do Tesouro também não pôde ser articulado com as regras relativas à regulamentação das condições de funcionamento e controlo das caixas, como se estipulava no preâmbulo da mesma portaria porque, como previamente se referiu, o diploma autónomo com a definição dessas regras ainda não foi publicado.

No entanto, os resultados das auditorias sobre a actividade financeira na Tesouraria do Estado têm comprovado que o modelo de contabilização adoptado para registar a inerente movimentação de



## Tribunal de Contas

fundos possui condições suficientes para cumprir as finalidades para as quais foi criado e que, nomeadamente, constam do artigo 35.º do RTE.

Porém, verificou-se falta de controlo tempestivo sobre as operações contabilizadas, condicionando a fiabilidade da informação a um nível que tem sido considerado insuficiente, devido às restrições operativas detectadas na aplicação desse modelo, nomeadamente, as resultantes da forma insuficiente como se tem processado a interacção entre as entidades e os sistemas operativos envolvidos na obtenção do produto final.

Cabendo à DGT, nos termos do artigo 36.º do RTE, o controlo e a contabilização dos fundos movimentados, o facto de ainda não ter sido assegurada, em 2004, a transmissão automática da informação sobre a cobrança obtida pelos serviços com função de caixa, para a contabilidade do Tesouro, tem constituído uma das principais restrições operativas à fiabilidade e tempestividade desse controlo e contabilização, uma vez que a escrituração da entrada de fundos é, nos termos do n.º 1 do artigo 39.º, da competência dos referidos serviços.

A falta de tempestividade do controlo tem implicado, entre outras, a existência de contas com saldos contrários à regular movimentação das mesmas, incluindo situações de incumprimento das normas estabelecidas pelo artigo 38.º do RTE.

Esta observação mereceu da DGT, quando instada a pronunciar-se para efeito do exercício do contraditório, a seguinte opinião:

*“Considera-se descabida a insistência na referência à falta de controlo tempestivo à movimentação das contas, uma vez que no exercício de 2004 foi mantido em permanência um grupo de trabalho para análise e conciliação de contas, cujos resultados levaram à identificação e justificação das diferenças de saldos existentes, em devido tempo, comunicados à Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC).”*

Como é do conhecimento da DGT e se encontra clara e profusamente expresso no presente documento, a análise da tempestividade do controlo exercido sobre a contabilização não tem sido efectuada pelo Tribunal em função de um critério definido de forma subjectiva ou discricionária mas em função dos períodos legalmente definidos para o efeito, no Regime da Tesouraria do Estado que se encontra em vigor.

Nestas circunstâncias e sem pôr em causa a utilidade da acção do referido grupo de trabalho, tem de se referir que a conciliação e rectificação de saldos voltou a ultrapassar os períodos legais, como comprova a dimensão dos valores movimentados nos Diários 4 e 84, a subsistência de saldos contrários à regular movimentação das respectivas contas e a detecção de movimentos registados com data-valor posterior à da realização das operações a que respeitavam.

Assim sendo, só se pode entender a qualificação de “descabida” como uma assunção pela DGT da impossibilidade em cumprir os prazos em causa devido às restrições existentes que, aliás, o Tribunal reconhece e foram previamente assinaladas. Até porque a DGT revela estar ciente que a insistência do Tribunal não é “descabida” ao referir também que “tem vindo a fazer um esforço assinalável o qual, ainda no corrente ano, deverá permitir o cumprimento do referido prazo legal”.

Com efeito, a falta de tempestividade da contabilização tem-se traduzido, no incumprimento generalizado dos prazos definidos pelo artigo 42.º do RTE, para a DGT enviar à Direcção-Geral do Orçamento (DGO) os elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado, relativamente a cada período de incidência mensal.

Refira-se que o facto do balancete das contas de operações de tesouraria (designado por tabela de entradas e saídas de fundos da Tesouraria do Estado) conter a respectiva data de emissão e a movimentação acumulada (para além da movimentação do período a que respeita), associado à existência de diários especificamente destinados aos movimentos registados após a emissão de cada balancete mensal, permite efectuar uma avaliação objectiva da dimensão e natureza dos atrasos (cuja eliminação não depende exclusivamente da DGT) e, conseqüentemente, a aplicação de medidas para os reduzir.

Neste âmbito, devem ser assinaladas e reconhecidas como positivas, as medidas que a DGT tem vindo a aplicar com o objectivo de reduzir o efeito da insuficiência de meios ao dispor da estrutura organizacional responsável pela contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, através da reorganização de serviços e da informatização de operações.

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, entrou em funcionamento na contabilidade de 2002 um processo de tratamento e migração automática de informação dos sistemas operativos para o sistema contabilístico (reflectido neste último com a criação do Diário 80). No mesmo sentido foi criado o Diário 84 (movimentado na Contabilidade de 2004 desde 7 de Março de 2005) que permite o registo automático de alterações efectuadas após o fecho provisório de cada período de incidência mensal.

No âmbito da recomendação para que a contabilização automática viesse a abranger todos os sistemas operativos geradores da informação contabilística, relativa à actividade financeira da Tesouraria do Estado, o Tribunal indicou que o peso relativo dessa contabilização deveria atingir 75%, da movimentação total, na Contabilidade de 2004. Apesar desta meta ter sido quase atingida em 2003 (73,1%), na Contabilidade de 2004 verifica-se um claro retrocesso deste indicador para 53,2%.

A análise sobre a conformidade dos processos de contabilização e controlo das operações realizadas na Tesouraria do Estado, às normas do RTE constantes do Capítulo V (Contabilidade do Tesouro), permite concluir que na Contabilidade de 2004 ainda não se verificou o cumprimento integral dessas normas, nomeadamente, as constantes do n.º 1 do artigo 37.º, do artigo 38.º, do n.º 1 do artigo 40.º e do artigo 42.º, facto suficiente para tornar necessária a manutenção do 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 teve um desempenho positivo quanto à redução dos atrasos na contabilização e à valorização dos serviços prestados aos organismos titulares de contas no Tesouro.

### **8.2.2 – Fiabilidade e tempestividade da 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 2004 foram, tal como para anos anteriores, 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 solicitação à Direcção-Geral do Tesouro, no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004. A informação foi extraída do Sistema de Gestão de Contas Correntes da DGT (SGT) desde 29 de Abril de 2004 até 9 de Junho de 2005, tendo sido disponibilizada em ficheiros informáticos e documentação de suporte. Os serviços do Tribunal tiveram também acesso directo ao referido sistema, incluindo o módulo de Contas Correntes que entrou em funcionamento no dia 7 de Março de 2005, e à aplicação de *Homebanking* do Tesouro.

Da análise da informação referida, bem como de outros elementos disponibilizados e dos esclarecimentos entretanto prestados pela entidade auditada, destacam-se as observações seguintes:

- ◆ dois dos diários introduzidos na Contabilidade do Tesouro foram afectos à contabilização automática das alterações posteriores ao fecho provisório de cada período de incidência mensal (Diário 84) e à regularização das contas orçamentais para poderem passar a iniciar um novo ano económico com saldo nulo transitado do ano económico anterior (Diário 89);
- ◆ o fecho do período de contabilização relativo a Dezembro de 2004 através da emissão da respectiva Tabela de Entradas e Saídas de Fundos na Tesouraria do Estado (TESFTE) em 15 de Fevereiro de 2005 foi, tal como para os restantes meses, meramente provisório e não correspondeu ao encerramento da Contabilidade do Tesouro de 2004, o que só veio a suceder em 2 de Junho de 2005 (quase três meses e meio depois do legalmente previsto) com a emissão da TEFTE anual e definitiva;
- ◆ 103 contas de disponibilidades e 286 contas de terceiros apresentaram saldo final provisório (sem considerar as alterações posteriores ao fecho provisório de cada período de incidência mensal) contrário à regular movimentação dessas contas, uma redução face ao ano anterior em que se registaram respectivamente, 145 contas de disponibilidades e 363 contas de terceiros na referida situação;
- ◆ ainda não foi dado integral cumprimento à recomendação do Tribunal de Contas para que cada movimento rectificativo contenha a identificação do movimento original a rectificar.

A movimentação registada no Diário 80 foi objecto de análise específica para verificar se a evolução do processo de contabilização automática, iniciado no âmbito da Contabilidade de 2002, correspondeu à recomendação que foi efectuada pelo Tribunal de Contas no Parecer sobre a respectiva Conta Geral do Estado de 2002 e 2003 e reproduzida no ponto 8.2.1 do presente documento. O Diário 80 foi criado para concentrar a contabilização resultante de um processo de tratamento e migração automática de informação dos sistemas operativos para o subsistema de contabilidade do SGT.

No Diário 80 relativo à Contabilidade de 2004 foram registados 442.006 movimentos, mais 19,8% do que na Contabilidade do ano anterior, tendo o peso relativo da contabilização automática na movimentação total continuado a crescer, em número de registos, tendo passado de 84,9% (em 2002) e 87,5% (em 2003) para 93,8%, em 2004. Relativamente a esta matéria a DGT, em sede de exercício do contraditório, acrescentou os seguintes elementos:

*“Prevê-se que a contabilização automática, no corrente ano, consiga atingir uma maior percentagem em relação ao total dos registos efectuados na Contabilidade do Tesouro, quer pela via da contabilização automática das cobranças efectuadas pelas entidades colaboradoras, iniciada em 31 de Março de 2005 e reportada a Janeiro do mesmo ano, quer pela previsível (Novembro do corrente ano) automatização de parte dos registos relativos às caixas do Tesouro.”*

Por sua vez, o valor movimentado pelo Diário 80 atingiu €3.960.966,8 milhões, mais 402,6 % do que em 2003. Porém, verificou-se que este crescimento foi consequência de uma situação anómala na contabilização automática que só posteriormente foi possível corrigir e através de contabilização manual. A anomalia resultou de um erro na configuração de ficheiros provenientes da aplicação informática utilizada para gerir aplicações financeiras da DGT que originou o registo por valor errado e em duplicado de um conjunto de movimentos no Diário 80.

Esta situação revelou uma fragilidade no processo de sustentação da contabilização automática capaz de fazer regredir o peso relativo desta na movimentação total, em termos de valor movimentado, para 53,2% quando o Tribunal de Contas tinha recomendado 75% como objectivo a atingir para a Contabilidade de 2004, o que a evolução verificada no indicador aplicado à Contabilidade de 2002 (48%) e de 2003 (73,5%) deixava antever como perfeitamente exequível. Esta observação mereceu da DGT, no âmbito do contraditório, o seguinte comentário:

*“Relativamente “à regressão do peso relativo da contabilização automática”, e tendo em conta que a Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) considerou para efeitos desse cálculo os valores relativos ao ficheiro que teve origem na aplicação informática utilizada para gerir as aplicações financeiras do Tesouro e cuja incorrecta formatação originou o registo na Contabilidade de movimentos com valor superior ao real, relembra-se que essa situação foi imediatamente detectada pela DGT, tendo a anulação e os respectivos registos por valor correcto sido efectuados, na sua maioria, de forma automática antes do encerramento do mês a que os mesmos respeitavam.”*

O Tribunal faz notar que a análise sobre a evolução do processo de contabilização automática tinha por finalidade verificar se essa evolução correspondia à recomendação efectuada nesse âmbito e não aferir da fiabilidade e da tempestividade da contabilização, aspectos que, aliás, também foram objecto de análise específica. Para efeito da referida verificação, os movimentos foram considerados como tendo sido objecto de contabilização automática ou manual, em função dos diários em que foram registados e não devido à natureza dos ficheiros ou aplicações informáticas que os geraram.

É ainda de assinalar que a correcção da situação anómala implicou o lançamento de valores negativos na contabilização manual (Diário 6) de uma tal dimensão (superior a €3.102 milhões) que foi necessário reformular o indicador utilizado para 2002 e 2003, em que só os registos posteriores ao fecho provisório dos respectivos meses de incidência (efectuados no Diário 4) eram considerados pelo valor absoluto, tendo passado a considerar-se o valor absoluto de todos os registos efectuados em todos os diários. Para além de aplicado à Contabilidade de 2004, o indicador assim reformulado também foi calculado para as anteriores, tendo atingido 44,5% em 2002 e 73,1% em 2003, resultados inferiores mas próximos dos obtidos com o indicador original e coerentes com as análises efectuadas sobre estes.

Deve também realçar-se que o crescimento de 8,1% no número de registos com valor negativo (de 48.074 em 2003 para 52.118 em 2004) foi inferior ao verificado para a totalidade dos registos efectuados no Diário 80 e que apesar do número de registos com valor nulo ter continuado a diminuir (de 16 em 2003 para 10 em 2004), este diário voltou a ser o único a conter registos nesta situação.

A análise dos movimentos registados até 15 de Fevereiro de 2005 que apresentavam maior desfasamento entre data-valor e data de registo revelou que o atraso (entre os 378 e os 399 dias) foi consequência de:

- ◆ alterações de circuitos contabilísticos efectuadas no início de 2005 com incidência na contabilidade de Janeiro de 2004;





- ◆ reconciliações de registos relativos ao circuito de documentos únicos de cobrança e outras, efectuadas um ano após a ocorrência dos factos.

A segunda situação revela que a DGT ainda não efectua, com regularidade, reconciliações necessárias para assegurar a correcta contabilização dos valores movimentados em contas do Tesouro.

Apresentam-se seguidamente 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 presente ponto e a análise específica realizada sobre as contas e operações seleccionadas.

A prestação de informação fiável de forma tempestiva é uma condição essencial para o Tribunal de Contas realizar uma avaliação positiva do sistema de contabilização e controlo da movimentação de fundos públicos realizada na Tesouraria do Estado. Esta condição é também indissociável de uma avaliação que caracterize o actual RTE como objecto de plena execução, devido ao determinado no respectivo artigo 42.º. De acordo com esta disposição, 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 à Contabilidade do Tesouro incidir sobre a intempestividade verificada no registo da informação e no controlo exercido sobre a mesma, embora se deva ter presente que a qualidade dessa informação depende da capacidade dos sistemas operativos (incluindo os da DGT) em transmitir os dados sobre as operações a contabilizar, de forma fiável e tempestiva. 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 2004, verificando-se atrasos no fecho de todos os meses.

**Quadro VIII.1 – Datas do fecho da contabilidade**

Período de Incidência	Fecha Provisório	Dias de Atraso	Fecha Definitivo	Dias de Atraso
Janeiro	07-04-2004	52	02-06-2005	473
Fevereiro	07-05-2004	53	02-06-2005	444
Março	17-05-2004	32	02-06-2005	413
Abril	31-05-2004	16	02-06-2005	383
Maió	29-06-2004	14	02-06-2005	352
Junho	04-08-2004	20	02-06-2005	322
Julho	30-08-2004	15	02-06-2005	291
Agosto	24-09-2004	9	02-06-2005	260
Setembro	25-10-2004	10	02-06-2005	230
Outubro	26-11-2004	11	02-06-2005	199
Novembro	23-12-2004	8	02-06-2005	169
Dezembro	15-02-2005	0	02-06-2005	107
<b>2004</b>	<b>Atraso Médio</b>	<b>20</b>	<b>Atraso Médio</b>	<b>304</b>

Relativamente ao fecho provisório da contabilidade (cuja data corresponde à da emissão da TESHTE de cada período de incidência mensal) verifica-se um atraso médio de 20 dias (para 2001 tinha sido de 57 dias, para 2002 de 51 dias e para 2003 de 29 dias) com flutuações compreendidas entre 0 (Dezembro) e 53 (Fevereiro) dias.

Já o fecho definitivo (cuja data corresponde à da TESHTE anual definitiva) apresenta um atraso médio de 304 dias (para 2001 tinha sido de 469 dias, para 2002 de 473 e para 2003 de 310) com flutuações compreendidas entre 107 (Dezembro) e 418 (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.

A DGT justificou estes atrasos, em sede de contraditório, com as restrições já assinaladas no ponto 8.2.1 do presente documento:

*“O não cumprimento dos prazos previstos no artigo 42º do Regime da Tesouraria do Estado (RTE), para envio à DGO dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado, deriva do facto de, como é do conhecimento da DGTC, o registo dos valores cobrados pelos serviços com funções de caixa assentar numa contabilização totalmente manual, situação geradora de dificuldades, quer ao nível da obtenção atempada da informação necessária à contabilização, quer ao nível do seu tratamento (inserção na Contabilidade).*

*Neste contexto, com vista a ultrapassar este constrangimento, a DGT tem vindo a fazer um esforço assinalável o qual, ainda no corrente ano, deverá permitir o cumprimento do referido prazo legal, por via da automatização de parte dos registos das caixas do Tesouro, com início no próximo mês de Novembro.*

*Por outro lado, a existência de um desfazamento temporal entre o fecho provisório e o fecho definitivo deriva, na maioria das situações, de factores externos à DGT, sendo da responsabilidade de entidades (a título de exemplo podemos mencionar as caixas do Tesouro e as entidades colaboradoras na arrecadação da receita) que incorrem em erros ou atrasos no envio da informação ao Tesouro e que, conseqüentemente, geram registos contabilísticos relativos a meses encerrados na sua Contabilidade.”*

Deve assinalar-se a contínua e generalizada redução dos atrasos relativos ao fecho provisório, tendo o atraso médio diminuído 9 dias (31%) de 2003 para 2004 e 37 dias (65%) desde 2001. Também os atrasos relativos ao fecho definitivo têm vindo a diminuir mas de forma menos significativa e estável, com o atraso médio a reduzir-se em 6 dias (2%) de 2003 para 2004 e em 165 dias (35%) desde 2001.

No mesmo sentido, o n.º 22 da Circular, Série A, n.º 1304 da Direcção-Geral do Orçamento, de 28 de Novembro de 2003, relativa aos procedimentos necessários à apresentação da Conta Geral do Estado para o ano de 2003 e seguintes, determina que cabe à Direcção-Geral do Tesouro enviar à DGO a tabela definitiva de entrada e saída de fundos na tesouraria do Estado, até ao final do mês de Abril do ano seguinte ao da execução orçamental. Voltou a verificar-se o incumprimento desta disposição, uma vez que a referida tabela para o ano de 2004 só foi emitida e enviada em 2 de Junho de 2005. Para efeito de contraditório, a entidade auditada referiu sobre esta matéria que:

*“Como é do conhecimento da DGTC a Conta Geral do Estado encerra no momento que a DGO envia à DGT com os últimos movimentos de encerramento, os quais normalmente coincidem com as necessidades brutas de financiamento, tendo os relativos ao ano de 2004 sido enviados a esta Direcção-Geral em 1 de Junho de 2005, data após a qual ficaram reunidas as condições para procedermos ao encerramento do ano. Desta forma, e em nosso entender não deverá ser imputada à DGT a responsabilidade pelo encerramento tardio da Conta Geral do Estado.*



*A razão pela qual a DGT apenas disponibilizou a informação à DGTC (ficheiros com os movimentos do ano) em 14 de Junho de 2005, reside no facto, do qual foi dado conhecimento àquela Direcção-Geral, de após os últimos registos na Contabilidade (diário 04) e respectiva emissão da tabela anual de entradas e saídas de fundos na Tesouraria do Estado, se ter executado um procedimento novo relativo à transferência de saldos de todas as contas orçamentais (despesa e receita) por forma a actualizar os saldos dos respectivos NIB's no sistema de Contas Correntes. A intenção da DGT foi a de enviar toda a informação relativa ao ano de 2004, incluindo os registos do diário 89 - Movimentos de encerramento de ano (dependente de tratamento manual)."*

Sobre este comentário da DGT é de salientar que, sendo recorrente a situação relativa ao encerramento da Contabilidade do Tesouro e da Conta Geral do Estado, o Tribunal de Contas não tem imputado a responsabilidade por esse facto à DGT uma vez que os movimentos de encerramento só têm sido comunicados pela DGO em data posterior ao dos prazos definidos para o efeito. A observação do Tribunal sobre este incumprimento é factual e, como tal, incontroversa, mas em nada contraria a constatação de ser o comportamento da DGO a inviabilizar, na prática, o cumprimento pela DGT de um prazo determinado pela própria DGO. Quanto à disponibilização da informação definitiva ao Tribunal em 14 de Junho de 2005, é de salientar que não foi esta a data considerada na avaliação efectuada mas, como já foi referido, a da emissão da tabela definitiva (2 de Junho de 2005).

Para aferir da tempestividade e da fiabilidade da informação registada na Contabilidade do Tesouro de forma mais objectiva, foi introduzido e tem vindo a ser determinado desde a Contabilidade de 2002, um conjunto de indicadores representativos, para cada período de incidência mensal e para o anual, dos graus de tempestividade e de fiabilidade e da prestação de informação fiável de forma tempestiva, este último para conjugar de forma ponderada a informação sintetizada nos outros. Estes indicadores permitem aferir da evolução entre sucessivos períodos homólogos e comparar a movimentação entre contas, para diferentes níveis de agregação.

Para a Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2004, verificou-se que a duração do período tempestivo correspondeu a 70,5% do tempo necessário para registar a informação original e apenas a 13,6% do tempo necessário para registar a informação definitiva, resultados que representam uma evolução positiva face aos obtidos para o ano anterior (62% e 13,4%, respectivamente).

Verificou-se também que o valor da informação original correspondeu a 90,9% da movimentação total. Neste caso, regista-se uma descida face ao resultado obtido para o ano anterior (92,3%); apesar do IF relativo ao mês de Dezembro (65,6%) ter aumentado, nos restantes meses o valor deste indicador variou entre 86,3% e 99,9%, quando para 2003 tinha variado entre 97,7% e 99,7%.

O Indicador de Fiabilidade Tempestiva (IFT) representa o peso relativo da movimentação imputada ao período tempestivo face à movimentação total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas. Pode ser interpretado como uma medida da adequação desse período para a contabilização, pois para atingir o valor máximo é necessário que a contabilização seja integralmente efectuada no período legalmente definido para o efeito. Este indicador penaliza 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 e, não sendo representativo da fiabilidade da informação definitiva, permite determinar as áreas críticas a sujeitar a análise específica para apurar essa fiabilidade.

O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos com a aplicação à Contabilidade do Tesouro de 2004, dos Indicadores de Tempestividade da informação original (ITo) e da definitiva (ITn), de Fiabilidade (IF) e de Fiabilidade Tempestiva (IFTTo e IFT), por período de incidência mensal e anual.

**Quadro VIII.2 – Indicadores de Tempestividade, Fiabilidade e Fiabilidade Tempestiva**

PI	ITo (%)	ITn (%)	IF (%)	IFTTo (%)	IFT (%)
Janeiro	46,9	8,9	98,3	95,6	44,9
Fevereiro	45,4	9,0	95,2	98,6	44,7
Março	59,0	10,0	98,0	99,0	58,4
Abril	73,8	10,5	99,2	98,6	72,8
Maiο	76,7	11,6	86,3	85,8	65,8
Junho	69,2	12,3	99,7	99,8	69,1
Julho	75,4	13,6	99,7	99,5	75,1
Agosto	83,6	15,0	98,6	98,9	82,7
Setembro	81,8	16,4	99,9	99,8	81,7
Outubro	80,7	18,8	99,8	99,8	80,6
Novembro	84,9	21,0	91,6	91,4	77,6
Dezembro	100,0	41,8	65,6	57,9	57,9
<b>2004</b>	<b>70,5</b>	<b>13,6</b>	<b>90,9</b>	<b>87,6</b>	<b>64,9</b>

Verifica-se que o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 64,9% do valor da movimentação total. Ou, em alternativa, que apenas 64,9% da informação registada no período legal pode ser considerada fiável face à definitiva. O IFT regista assim uma evolução positiva de 2003 (em que apenas atingiu 56,8%) para 2004, uma vez que a redução dos atrasos no registo da informação original (reflectida no crescimento do ITo) mais que compensou a regressão verificada na fiabilidade dessa informação face à definitiva (reflectida na descida do IF).

A análise do conjunto dos indicadores permite concluir que o IFT é sobretudo penalizado pelo atraso no registo da informação original (face ao período legal determinado para o efeito) reflectido no ITo, uma vez que as alterações efectuadas ao valor dessa informação não atingem dimensão suficiente para que o atraso no registo da informação definitiva (reflectido pelo ITn) possa ter impacto significativo no IFTTo (que varia entre 85,8% e 99,8%, à excepção do mês de Dezembro para o qual apenas atinge 57,9%).

O resultado a obter com o IFT, dentro dos limites mínimo (0%) e máximo (100%) previamente definidos, depende da ponderação a utilizar, tendo a opção recaído num 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 execução se pretende avaliar. A maior utilidade deste indicador consiste em permitir a comparação entre os períodos de incidência e entre as diferentes áreas a registar. Com efeito, a determinação do IFT para cada subconjunto da movimentação total em que seja possível diferenciar a informação original e as alterações permite identificar as áreas de menor fiabilidade tempestiva da informação original.

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 2004. É de assinalar que, tal como para o ano anterior, a área de menor IFT constante do quadro 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).

**Quadro VIII.3 – Indicador de Fiabilidade Tempestiva por classes**

Período de Incidência	Indicador de Fiabilidade Tempestiva – IFT (%)			
	Disponibilidades e Aplicações	Terceiros	Execução do OE	Total
Janeiro	45,2%	44,0%	46,1%	44,9%
Fevereiro	44,8%	44,5%	44,9%	44,7%
Março	58,4%	58,4%	57,7%	58,4%
Abril	72,9%	72,8%	72,0%	72,8%
Maió	57,9%	76,2%	75,7%	65,8%
Junho	69,2%	69,1%	68,1%	69,1%
Julho	75,2%	75,0%	74,7%	75,1%
Agosto	82,9%	82,3%	83,1%	82,7%
Setembro	81,6%	81,8%	81,6%	81,7%
Outubro	80,5%	80,6%	80,5%	80,6%
Novembro	84,5%	67,9%	84,8%	77,6%
Dezembro	99,8%	55,4%	22,9%	57,9%
<b>2004</b>	<b>72,2%</b>	<b>63,7%</b>	<b>48,4%</b>	<b>64,9%</b>

Relativamente à movimentação das contas de disponibilidades e aplicações, o indicador reflecte uma maior incidência do exercício da função de controlo no final de cada ano e na transição para o ano seguinte, devido às competências da DGT em matéria de responsabilidade financeira, nomeadamente, as constantes do artigo 43.º do RTE.

Quanto às contas de execução orçamental é de referir que, no essencial, o indicador penaliza o facto da TESFTE relativa a Dezembro (cujo envio à DGO foi efectuado no prazo legal) não ter cumprido a regra de equilíbrio entre Receita e Despesa total (em termos acumulados) através do registo da Receita não efectiva (passivos financeiros) necessária para o efeito, no valor de €38.094,58 milhões. O registo de passivos financeiros foi incluído na tabela anual definitiva (enviada à DGO três meses e meio após o prazo legal) e apresentou uma dedução de €68,2 milhões face ao diferencial verificado entre os valores acumulados de Receita e Despesa total constantes da TESFTE de Dezembro.

Note-se que a inclusão, na informação original de Dezembro, da transferência do valor inicialmente referido, de dívida pública para receita não efectiva, teria reduzido a falta de tempestividade do registo de passivos financeiros ao valor da dedução também já mencionada e traduziria muito mais fielmente a realidade das operações orçamentais (com reflexo no crescimento do IFT de Dezembro para 97,2% e no IFT global para 73,8%). Tanto mais que o valor acumulado da Receita (efectiva) constante da TESFTE de Dezembro de 2004 (enviada à DGO em 15 de Fevereiro de 2005) era igual ao das receitas orçamentais arrecadadas que foi inscrito na conta provisória de 2004 apresentada pela DGO como reportada a 14 de Fevereiro de 2005; tal como o valor do excesso das despesas sobre as receitas orçamentais registadas na TESFTE era igual ao indicado na conta provisória (e ao valor de passivos financeiros inicialmente indicado).

Acontece porém que nesta conta provisória também se referia que as receitas orçamentais arrecadadas estavam a ser objecto de conciliação entre a DGT e as respectivas entidades administradoras e/ou

coadoras e, de facto, no Mapa das Receitas do Estado por classificação económica, integrado na mesma conta, o valor de receita cobrada era inferior em €167,65 milhões ao registado na TESFTE.

Este facto demonstra que, tal como para os anos anteriores, o designado processo de conciliação da Receita do Estado entre a Contabilidade Orçamental (suportada pelo Sistema Central de Receitas da DGO) e a Contabilidade do Tesouro não conseguiu assegurar o apuramento de valores consistentes até à data em que a DGT enviou para a DGO o que deveria ter sido, de acordo com o prazo determinado pelo RTE, a última informação contabilística relativa ao ano de 2004. De facto, voltou a constatar-se que o valor da Receita efectiva apurado pela Contabilidade Orçamental se manteve divergente do apurado pela Contabilidade do Tesouro, desde o início até praticamente ao final dos respectivos processos de contabilização. Esta divergência contínua que só termina pela imposição decorrente da necessidade de encerrar a própria CGE constitui um dos principais elementos confirmativos das observações do Tribunal de Contas sobre a falta de fiabilidade e de consistência na contabilização da Receita do Estado.

A análise efectuada no presente ponto permite concluir que, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2004, o grau de execução do RTE associado à prestação de informação fiável de forma tempestiva continuou a justificar a manutenção do regime transitório previsto no artigo 50.º. De facto, a conjugação do incumprimento generalizado dos prazos determinados pelo artigo 42.º com a dimensão dos atrasos no fecho dos períodos de incidência mensais e anual, das alterações aos registos originais até ao encerramento da contabilidade, dos saldos contrários à regular movimentação das contas e das alterações transitadas da contabilidade do ano anterior e a transitar para a do ano seguinte, revela que a informação prestada ainda não se encontra próxima de uma situação de fiabilidade tempestiva.

### **8.2.3 – Prossecução do princípio da unidade de tesouraria**

Conforme se referiu no início do ponto 8.2.1, a prossecução do princípio da Unidade de Tesouraria foi a terceira condição a ser definida para avaliar o grau de execução do RTE.

Neste âmbito, a plena execução do RTE corresponde ao cumprimento do disposto no artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do RTE, normas que estabelecem a obrigatoriedade dos Serviços e Fundos Autónomos (SFA) disporem de contas abertas na DGT através das quais promovam as respectivas operações de cobrança e pagamento e onde mantenham depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria, 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, cabendo à DGT assegurar-lhes a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas mesmas condições de eficiência.

Tal como em anos anteriores, a Lei do Orçamento do Estado para 2004 (Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro) contém um artigo respeitante ao Princípio da Unidade de Tesouraria (artigo 55.º). O n.º 1 desta disposição determina 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.

A análise da informação disponibilizada pela DGT sobre a criação de contas do Tesouro na vigência da contabilidade de 2004 permite verificar que os motivos invocados para a abertura de 147 das 400 contas nesta situação, estão associados à prossecução do princípio da unidade de tesouraria pelos SFA.

Por sua vez e também como em anos anteriores, o Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2004 (Decreto-Lei n.º 57/2004, de 19 de Março) consagra normas com carácter sancionatório, no âmbito da



prosecução do princípio da unidade de tesouraria. O n.º 1 do artigo 39.º deste diploma determina a afectação a receita geral do Estado de 2004, dos rendimentos de depósitos e aplicações financeiras auferidos pelos SFA, nesse ano e no anterior, devido ao incumprimento deste princípio e respectivas regras. O n.º 2 do mesmo artigo refere ser aplicável à receita prevista no n.º 1, o disposto no artigo 10.º da lei orçamental para 2004, norma que admite a retenção de transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado destinadas, neste caso, a SFA para satisfação de débitos, vencidos e exigíveis, constituídos a favor, neste caso, da DGT.

O n.º 3 do mesmo artigo faz depender a aplicação do disposto no n.º 1 de despacho do Ministro das Finanças. Porém, no ano de 2004 não se verificou a publicação de qualquer despacho neste sentido.

Instada a pronunciar-se em sede de contraditório, a DGO, sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, referiu que:

*“com vista a induzir ao cumprimento daquele princípio tem vindo a propor a inclusão, no decreto-lei que aprova as normas de execução orçamental para cada ano, de um mecanismo sancionatório do seu incumprimento, que se traduz na obrigatoriedade dos organismos autónomos entregarem ao Tesouro os rendimentos de depósitos e outras aplicações financeiras auferidos no sector bancário.”*

Tal como todas as outras medidas legislativas determinadas neste âmbito, as disposições relativas ao ano de 2004 não puseram cobro à situação de incumprimento ao disposto no n.º 2 do artigo 2.º do RTE. Este incumprimento tem sido justificado pelos SFA com o argumento da prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, por parte da DGT, não atingir as mesmas condições de eficiência das entidades prestadoras dessa actividade, como determina a alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do RTE.

Tendo em conta os resultados insatisfatórios apresentados pela DGT em 2003 e as recomendações efectuadas pelo Tribunal de Contas sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria nos Pareceres sobre a CGE de 2001, de 2002 e 2003, foi solicitado àquela entidade, em 11 de Fevereiro de 2005, informação sobre o cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do RTE, incluindo os dados relativos à situação dos excedentes e disponibilidades dos SFA reportada a 1 de Janeiro e a 31 de Dezembro de 2004.

Quanto à informação solicitada, a posição da DGT continua a ser a seguinte:

*“Considerando que o prazo, definido pela RCM n.º 115/2002, de 25 de Setembro, para a total transferência das aplicações financeiras dos seus excedentes e disponibilidades, pelos fundos e serviços autónomos, era o dia 30 de Setembro de 2002, não dispõe esta Direcção-Geral, a partir dessa data, de elementos que permitam inferir do grau de cumprimento da unidade de tesouraria do Estado, sendo certo que todos os organismos da Administração Directa do Estado possuem contas abertas no Tesouro”.*

Esta posição da DGT contraria o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 67.º da Lei n.º 91/2001 (Lei de Enquadramento Orçamental) republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, bem como a recomendação efectuada pelo próprio Tribunal nas duas anteriores auditorias para que fosse obtida pela DGT, em conjugação com a DGO, 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.

Sobre este assunto, a DGT entendeu ainda acrescentar, em sede de contraditório, que:

*“não compete ao Tesouro medir ou controlar o cumprimento dos preceitos legais contemplados no DL n.º 191/99, de 5 de Junho, na RCM n.º 115/2002, no art.º 43.º do DL n.º 23/2002, de 1 de Fevereiro, art.º 36.º do DL n.º 54/2003, de 29 de Março e art.º 39.º do DL n.º 57/2004, de 19 de Março, mas tão só disponibilizar todos os meios (serviços bancários ajustados à realidade das entidades públicas, formação e divulgação) para a sua adequada observância. Essas funções, parece-nos que deverão ser executadas pelas entidades externas de auditoria e controlo, designadamente pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), pela DGTC e pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF), que dispõem de competências para esse efeito, o que não acontece com a DGT.*

*Não obstante, afigura-se que não basta o conhecimento do grau de cumprimento da unidade da Tesouraria do Estado por parte das entidades públicas que, por si só, traduz uma constatação passiva dos factos. Deve ter-se presente o dinamismo e esforço de melhoria contínua e divulgação de novas funcionalidades, que ao longo dos anos tem sido demonstrado pelo Tesouro, havendo que ponderar o estabelecimento de mecanismos sancionatórios específicos relacionados com o incumprimento do princípio de unidade da tesouraria do Estado.”*

Esta argumentação que é recorrente e, na prática, se traduz pelo incumprimento da recomendação do Tribunal de Contas para a DGT obter, em conjugação com a DGO, informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, merece do Tribunal as observações seguintes:

- ◆ o Tribunal nunca solicitou à DGT para medir ou controlar o cumprimento dos preceitos legais relativos à unidade da Tesouraria do Estado e muito menos para o substituir na função de avaliar a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, relativamente à qual se tem vindo a pronunciar com a frequência e relevância que considera equivalentes à importância que lhe foi atribuída no actual Regime da Tesouraria do Estado, sendo disso exemplo o presente ponto deste capítulo;
- ◆ o que o Tribunal tem solicitado à DGT é a informação que a Lei de Enquadramento Orçamental determina que deve ser remetida ao Ministério das Finanças pelos serviços e fundos autónomos, ou seja, informação completa sobre os saldos de depósitos ou de outras aplicações financeiras e respectivas remunerações;
- ◆ a solicitação desta informação à DGT e não a outro serviço do Ministério das Finanças, nomeadamente, à DGO, tem por propósito averiguar o conhecimento da DGT sobre a situação dos excedentes e disponibilidades de todos os serviços a que devem ser disponibilizados os meios para a adequada observância da unidade de tesouraria determinada pelo artigo 2.º do RTE;
- ◆ na opinião do Tribunal, o exercício das competências atribuídas à DGT nesta matéria também implica conhecer a situação e acompanhar a evolução de todos os serviços (e não apenas da parte relativa aos fundos que se encontram depositados ou aplicados no Tesouro), para poder maximizar o ajustamento dos serviços prestados às necessidades sentidas;
- ◆ neste âmbito tem sido patente a falta de articulação entre a DGT e a DGO e a desvalorização com que tem sido considerados aspectos assinalados pelo Tribunal como essenciais para controlar e avaliar objectivamente o cumprimento do disposto no RTE; exemplo disso é a manutenção de critérios e nomenclaturas diferenciadas que, na prática, continuam a impedir a execução linear de um controlo tão essencial como o de avaliar a coerência do universo, uma





vez que a aplicação desses critérios e nomenclaturas faz, desde logo, divergir o conjunto dos organismos com o estatuto de SFA nos sistemas de informação das referidas entidades.

Da análise da informação disponibilizada pela DGT sobre os fundos depositados ou aplicados por SFA no Tesouro resultou o conjunto de observações que se segue.

- ◆ No quadro seguinte encontra-se reflectida a distribuição dos saldos das contas do Tesouro no balcão de *Homebanking*, em 31 de Dezembro de 2004, de acordo com a classificação atribuída pela DGT e resultante da aplicação da Nomenclatura dos Sectores Institucionais (S) definida pelo Sistema Europeu de Contas (SEC 95).

**Quadro VIII.4 – Fundos depositados no Tesouro em 31 de Dezembro de 2004 por sectores institucionais**

Código	Nomenclatura dos Sectores Institucionais	Saldo HB (em euros)	Número de contas
	Instituto de Gestão do Crédito Público (IGCP) *	0,00	1
	Direcção-Geral do Tesouro (DGT) *	-776.394.858,21	24
S 11	Sector Residente - Sociedades Não Financeiras	57.004.684,22	61
S 123	Sector Residente - Sociedades Financeiras - Outros Intermediários Financeiros	7.258.583,40	7
S 124	Sector Residente - Sociedades Financeiras - Auxiliares Financeiros	2.454.786,62	8
S 13111	Sector Residente - Administrações Públicas - Administração Central do Estado	131.400.256,65	412
S 13112	Sector Residente - Administrações Públicas - Administração Central – SFA	3.169.632.673,81	1.507
S 13131	Sector Residente - Administrações Públicas - Administração Regional	33.046.267,37	7
S 1314	Sector Residente - Administrações Públicas - Fundos da Segurança Social	243.905,49	3
S 15	Sector Residente - Particulares (inclui Instituições sem fins lucrativos ao serviço das famílias)	269.057,01	6
S 28	Sector não Residente - Organismos Internacionais	43.808.999,72	2
	<b>Total</b>	<b>2.668.724.356,08</b>	<b>2.038</b>

\* Não foi atribuído código para as contas afectas ao IGCP e à DGT.

Comparando estes dados com os relativos aos saldos finais de 2003, verifica-se a existência de mais 206 contas no balcão de *Homebanking*, não só devido ao aumento das contas de SFA e de serviços integrados mas também à abertura de contas afectas à própria DGT. No caso específico dos SFA, verifica-se uma evolução de 1.409 contas com um saldo credor global de € 1.920,30 milhões (no final de 2003) para 1.507 contas com saldo credor global de €3.169,6 milhões (no final de 2004).

- ◆ Os valores globais reportados pela DGT sobre a distribuição dos excedentes e disponibilidades dos SFA no Tesouro, por depósito à ordem (DO), a prazo (DP) ou em Certificados Especiais de Dívida Pública (CEDIC) no final de 2004, representam um aumento de 48,63% face aos do ano anterior (já superiores em 12,17% aos relativos ao final de 2002), como consta do quadro seguinte.

(em milhões de euros)

Data	DO	DP	CEDIC	Total na DGT	Varição
31-12-2002	1.838,69	60,65	1.248,40	3.147,74	-
31-12-2003	1.920,30	56,32	1.554,16	3.530,78	12,17%
31-12-2004	3.169,63	49,87	2.028,29	5.247,79	48,63%

Os valores de DO são os dos saldos das contas à ordem de SFA constantes dos ficheiros recebidos da DGT sobre as contas no balcão de *Homebanking*. Os valores de DP e de CEDIC são os das respectivas aplicações existentes no final de cada ano (informação também prestada pela DGT), devendo referir-se que o saldo da conta relativa a DP constante dos referidos ficheiros é inferior em €0,75 milhões (final de 2003) e superior em €0,10 milhões (final de 2004) ao valor das respectivas aplicações, divergência que não foi esclarecida pela DGT.

Tendo sido solicitada à DGT informação sobre cada receita do Estado obtida por aplicação do disposto no artigo 39.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2004, (nos termos do qual os rendimentos de depósitos e aplicações financeiras auferidos pelos SFA em 2003 e 2004, por não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e respectivas regras, constituem receita do Estado do ano de 2004), aquela entidade solicitou à DGO em 11 de Abril de 2005, com urgência, a prestação de informação relativa ao “*número de contas bancárias mantidas pelos serviços na banca comercial e respectivos saldos médios mensais*”, e também o “*valor dos juros auferidos e entregues ao Estado e o respectivo documento comprovativo*” reportados ao ano de 2004.

A DGO, em resposta à DGT, em 15 de Abril de 2005, presumindo que a informação pretendida fosse “*apenas relativa ao subsector dos serviços e fundos autónomos*”, refere não existir a “*informação solicitada de forma centralizada*”, pelo que “*a resposta à DGT terá de passar pelo envolvimento de todas as delegações da DGO*” e propõe soluções para o efeito, a submeter a aprovação superior.

Sobre o pedido efectuado pela DGT à DGO, esta entidade afirma, em sede de contraditório, que:

*“naquela comunicação estava implícito a adequada articulação entre as duas entidades, e a prova disso é o facto dos elementos solicitados pela DGT - número de contas bancárias mantidas pelos serviços na banca comercial, respectivos saldos, valor dos juros auferidos e entregues ao Estado, bem como os respectivos documentos de suporte - terem sido obtidos junto dos organismos autónomos com a intervenção de delegações da DGO e, posteriormente, enviados àquela Direcção-Geral.”*

Tendo em conta a recomendação e a solicitação do Tribunal de Contas relativas à informação sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, é de assinalar o facto da informação indicada pela DGO como enviada à DGT, não ter sido remetida ao Tribunal.

Em consequência desta situação e tal como para anos anteriores, não foi disponibilizada qualquer informação sobre as medidas tomadas para garantir a entrega e consequente afectação a receita do Estado, dos juros auferidos por SFA devido à aplicação de disponibilidades fora da esfera do Tesouro.

No âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria, foram ainda objecto de análise o relatório da DGO designado por “*Súmula da Intervenção Temática sobre a Unidade de Tesouraria*”, de 3 de Dezembro de 2004, e a Informação elaborada pela DGT sobre aquele relatório.



A Súmula da DGO foi objecto de Despacho de concordância do Secretário de Estado do Orçamento (SEO), em 6 de Janeiro de 2005, no qual considera que *“a proliferação de contas bancárias fora da DGT é susceptível de criar significativos prejuízos para o Estado”*, bem como, de Despacho do Ministro das Finanças e da Administração Pública, em 14 de Fevereiro de 2005 e dirigido ao Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (SETF), no qual, designadamente, se solicita a análise das questões em causa e *“a proposta das medidas que permitam assegurar de facto o princípio da unidade de tesouraria”*.

Atendendo às limitações decorrentes da falta de informação sobre a situação global dos excedentes e disponibilidades dos SFA que impedem uma avaliação objectiva sobre o grau de execução do RTE no âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria até à sua plena aplicação, são de salientar as seguintes observações sobre o conteúdo da referida Súmula.

- ◆ as Intervenções da DGO recaíram sobre 21 instituições com autonomia administrativa e financeira da administração central do Estado, de 13 ministérios distintos, amostra que a DGO *“considera representativa e suficiente para o levantamento das principais questões e possibilidade de inferir ilações generalizantes”*, embora reconheça as condicionantes existentes na elaboração da Súmula em causa;
- ◆ a conclusão genérica da DGO é a de que os serviços não dão cumprimento ao que respeita à gestão e movimentação de disponibilidades e excedentes, nem ao que concerne aos princípios legalmente consagrados, considerando até que a totalidade dos serviços não cumpre na íntegra os princípios inerentes à Unidade de Tesouraria;
- ◆ são apontadas como deficiências mais frequentes aos serviços prestados pela DGT, a dificuldade na implementação do serviço de *Homebanking* e a maior morosidade no processamento de pagamentos através do mesmo, a necessidade de efectuar os depósitos de numerário nas tesourarias de finanças, a existência de um período para compensação dos cheques depositados na DGT demasiado elevado e as dificuldades nas transferências dos vencimentos dos funcionários;
- ◆ para além de considerarem insuficiente o conjunto e a credibilidade dos serviços prestados pela DGT, face a uma maior fiabilidade dos serviços prestados pelas instituições financeiras, os organismos também referem que o incumprimento resulta da reduzida formação prestada pelos técnicos da DGT no sentido de se adaptarem à aplicação do princípio em causa;
- ◆ os serviços mais necessários que a DGT não fornecia, segundo os organismos, eram o Multibanco, uma conta para movimentar o Fundo de Maneio, um sistema integrado que permitisse o processamento de salários através das contas dos organismos na DGT, o pagamento de portagens através da Via Verde e a emissão de cartões de crédito.

Por sua vez, na Informação da DGT, elaborada para dar cumprimento ao Despacho do Ministro das Finanças e da Administração Pública previamente referido, é salientada a evolução verificada no *Homebanking* do Tesouro e, nomeadamente, a utilização deste serviço em 2004, por 783 organismos titulares de 222 contas afectas ao respectivo balcão, quando em 2003 os organismos tinham sido 700 e as contas 1756. Estes dados representam um crescimento de quase 12% em titulares e superior a 15% em contas, tendência também confirmada pela evolução do número de contas nos ficheiros remetidos pela DGT, apesar da divergência nos totais (1832 no final de 2003 e 2038 no final de 2004).

Uma das medidas referidas nesta Informação para ultrapassar as limitações do serviço disponibilizado aos utilizadores, foi a criação de uma nova funcionalidade para permitir aos organismos públicos efectuar depósitos de valores (numerário e cheques) em contas da DGT em instituições de crédito,

com a faculdade do crédito desses valores ser efectuado de imediato nas contas desses organismos no Tesouro. Para a prestação deste serviço, designado por “Depósito Externo de Valores em Entidades Bancárias”, foram celebrados em 2004 acordos entre a DGT e três entidades, a Caixa Geral de Depósitos, o Banco Comercial Português e o Banco Espírito Santo.

O acesso directo à aplicação informática que suporta o *Homebanking* e a consulta de informação residente na mesma, confirmou que a aplicação continua a ter como limitação, só ser possível visualizar os primeiros cinquenta registos de cada data de movimento com o detalhe das respectivas operações; para visualizar todos os registos de determinada data no respectivo extracto de conta continua a não ser possível aceder ao detalhe das operações.

Para aferir da aderência da informação residente nesta aplicação (relativa à movimentação das contas do Tesouro abertas no balcão criado especificamente para o *Homebanking*) com a correspondente informação contabilística, foi utilizado o valor dos saldos contabilístico em 31 de Dezembro de 2004, tendo por base a versão da Contabilidade do Tesouro de 15 de Fevereiro de 2005, por ser esta a data prevista no artigo 42.º do RTE para o envio dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da CGE.

Verificou-se que, das 2.038 contas existentes, 5 apresentavam saldo devedor (3 contas de antecipações de fundos e as 2 de depósitos externos, todas afectas à DGT, no total de €835.000.487,03), 642 saldo nulo e 1.391 saldo credor, no total de €3.503.724.843,11. Os titulares da maioria das contas com saldo credor (1136) são SFA, representando €3.169.632.673,78 (95,4% do valor).

A correspondência estabelecida entre as contas do *Homebanking* e as da Contabilidade do Tesouro através do respectivo Número de Identificação Bancária (NIB) permitiu comparar os valores dos correspondentes saldos. Dessa comparação resultaram divergências em 242 contas, das quais 7 com saldo no *Homebanking* superior ao da Contabilidade com um desvio global no valor de €43.624,61 e 235 com saldo no *Homebanking* inferior ao da Contabilidade com um desvio global no valor de €35.346.845,61. Solicitados esclarecimentos sobre esta situação verificou-se que a maioria das diferenças se ficou a dever:

- ◆ ao facto da compensação de cheques de 30 e 31 de Dezembro de 2004 ter sido reflectida nos sistemas do Tesouro com data-valor de 02 de Janeiro de 2005 (afectou 234 contas);
- ◆ a cheques emitidos/pagos com data-valor reportada na contabilidade ao ano de 2005 e no *Homebanking* ao de 2004 (afectou 4 contas); segundo a DGT este facto decorre do “*HB assumir na emissão do cheque a data-valor da sua compensação enquanto que o SGT reflecte a data movimento como data-valor*”;
- ◆ a cheques depositados com data-valor reportada na contabilidade ao ano de 2004 e no *Homebanking* ao de 2005 (afectou 3 contas); segundo a DGT esta situação decorre do *Homebanking* assumir “*data-valor para o depósito de cheques e respectiva compensação, enquanto que o SGT assume a data-valor movimento do depósito como data-valor*”.

Não considerando os desvios resultantes dos factos previamente descritos, subsistem ainda diferenças em 8 contas cuja situação se apresenta no quadro seguinte.



## Quadro VIII.5 – Divergências entre os saldos da Contabilidade e do Homebanking

(em euros)

Conta	Designação na Contabilidade	Contabilidade	Homebanking	Desvio
0160601	Depósito de valores – CGD	4.859.489,26	4.860.160,51	-671,25
021302	Fundo de Estabilização Aduaneiro	-768.631,39	-764.502,29	-4.129,10
021367	Direcção-Geral do Património – Receitas	-1.983.388,96	-1.980.313,43	-3.075,53
023337801	Escola Superior de Educação do Porto – OE	-962.556,27	-963.227,52	671,25
023345501	Hospital de S. João – Orçamental	-13.964.402,65	-13.964.402,74	0,09
0258007	DGAIEC – Reembolsos	0,00	-5.710,50	5.710,50
0333	Encargos de cobrança – SIBS	55.328,17	-55.328,17	110.656,34
0362	Juros remuneratórios	-1.278.846,81	-3.894.969,11	2.616.122,30

Neste quadro, aos valores positivos e negativos dos saldos contabilísticos e do *Homebanking* (HB) correspondem saldos devedores e credores, respectivamente, enquanto os valores positivos e negativos dos desvios verificados correspondem, respectivamente, a saldos contabilísticos de valor superior aos do HB (5 casos no valor global de €2.733.160,48 euros) e saldos contabilísticos de valor inferior aos do HB (3 casos no valor global de €7.875,88).

Os esclarecimentos prestados pela DGT justificam as seguintes observações:

- ◆ quanto à conta n.º 0160601, a DGT refere que o saldo contabilístico é igual ao saldo do *Homebanking*. No entanto o saldo referido pela DGT é o da versão final da contabilidade (2 de Junho de 2005) e não o da versão de 15 de Fevereiro de 2005 que foi objecto de comparação com o do ficheiro de saldos das contas do *Homebanking*. É de referir que o saldo final nos dois sistemas não é igual ao apurado em 15 de Fevereiro de 2005, o que significa que foram efectuadas alterações quer no sistema do *Homebanking* quer no da Contabilidade posteriores a essa data.
- ◆ relativamente às contas n.ºs 021302, 021367 e 023337801, a DGT refere que o saldo contabilístico é igual ao saldo do *Homebanking*. O saldo referido pela DGT é o da versão final da contabilidade e não o existente em 15 de Fevereiro de 2005, o que significa que foram efectuados movimentos contabilísticos após essa data para igualar este sistema ao valor constante do *Homebanking*;
- ◆ nas contas n.ºs 023345501, 0333 e 0362, apurou-se que a DGT efectuou movimentos após 15 de Fevereiro de 2005 no *Homebanking*, o que tornou o saldo deste sistema igual ao sistema contabilístico;
- ◆ sobre a divergência relativa à conta n.º 0258007, não foi prestado qualquer esclarecimento;

No tocante a estas situações a DGT, em sede de contraditório, acrescentou ainda que:

*“No que se reporta aos saldos discrepantes entre as contas do HB e os correspondentes na Contabilidade do Tesouro, os mesmos devem-se à inexistência em 2004, de um sistema agregador de todas as aplicações informáticas do Tesouro, situação colmatada em 2005, com o arranque do sistema de contas correntes do Tesouro (SGT).”*

A análise efectuada sobre a aderência entre a informação contabilística e a residente no HB, através da comparação dos respectivos saldos finais, permite concluir que o controlo sobre as operações

efectuadas em contas do Tesouro continua a não ser exercido tempestivamente e, por isso, a admitir a manutenção de valores incorrectos em ambos os registos e de divergências entre si, na data prevista pelo artigo 42.º do RTE, para envio à DGO do balancete das contas de operações de tesouraria (15 de Fevereiro do ano seguinte ao que respeitam).

Com vista a pronunciar-se sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria e face à falta de informação sobre excedentes e disponibilidades dos SFA não depositados no Tesouro, o Tribunal, à semelhança do que foi feito no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2003, recorreu a um procedimento alternativo que se desenvolveu em duas fases.

A primeira fase consistiu em avaliar a coerência entre o universo considerado pela DGT na informação sobre os saldos das contas dos SFA no Tesouro em 31 de Dezembro de 2004 e o considerado pela DGO na informação sobre a receita e a despesa dos SFA, por classificação orgânica, na Conta Geral do Estado de 2004.

Como já se referiu, a DGT classificou como SFA da Administração Central, os titulares de 1.507 contas existentes no balcão de *Homebanking*<sup>1</sup> das quais 368 apresentavam saldo nulo e 1.139 saldo credor, no valor global de €3.169,6 milhões; para obter o total de excedentes e disponibilidades dos SFA no Tesouro (€5.247,8 milhões) deveriam ainda ser acrescidos a este valor (depositado em contas à ordem) €49,9 milhões de depósitos a prazo e €2.028,3 milhões de certificados especiais de dívida pública.

Das 1507 contas à ordem, 1499 encontravam-se afectas a 359 organismos, enquanto as restantes 8 eram relativas a fundos comunitários (com código contabilístico iniciado por 0232). Porém, os titulares destas contas de fundos comunitários e 27 desses 359 organismos, apesar de classificados como SFA pela DGT (e titulares de contas à ordem com saldo credor global de €61,6 milhões), não foram considerados nos elementos relativos aos SFA constantes da CGE de 2004.

Analisado o conjunto dos 27 organismos sem valores da respectiva execução orçamental na CGE, verificou-se que 3 deles correspondiam aos SFA referidos na Conta por não terem fornecido os respectivos dados de forma tempestiva, enquanto os restantes 24 eram serviços extintos ou integrados ou enquadráveis em outra situação. Refira-se que a maior parte destas situações já tinha sido assinalada no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2003.

Por outro lado, verificou-se que o universo dos SFA na Conta Geral do Estado de 2004 era constituído por 351 organismos com valores de receitas (que incluem os saldos transitados do ano anterior) e despesas orçamentais, totalizando os respectivos saldos para a gerência seguinte (obtidos pela diferença entre receitas e despesas) o valor de €3.019,7 milhões.

A análise efectuada permitiu ainda detectar que 19 daqueles 351 organismos não tinham sido classificados como SFA da Administração Central pela DGT; segundo esta Direcção-Geral, 3 desses organismos nem sequer eram titulares de contas no HB do Tesouro, 9 tinham sido classificados como sociedades não financeiras, 4 como sociedades financeiras, 1 como instituição sem fins lucrativos ao serviço das famílias e os 2 restantes, apesar de integrados nas administrações públicas tal como os SFA, foram classificados como serviço integrado e fundo da segurança social. As contas destes organismos apresentavam um saldo global credor de €21,9 milhões.

---

<sup>1</sup> O número de contas existentes no balcão de *Homebanking* era 2.038.



É ainda de referir que 3 dos organismos classificados como SFA na CGE foram classificados pela DGT como SFA enquanto titulares de uma parte das contas por si detidas e como serviços integrados relativamente à parte restante.

Finalmente, verificou-se que nem todos os organismos titulares de aplicações do Tesouro (depósitos a prazo ou certificados especiais de dívida pública) tinham sido classificados pela DGT como SFA da Administração Central, organismos que no seu conjunto detinham €414,7 milhões (20%) das referidas aplicações.

Este facto fez diminuir para €4.833,1 milhões, o total (reportado ao final de 2004) de excedentes e disponibilidades depositados no Tesouro por SFA da Administração Central, de acordo com a aplicação da nomenclatura dos sectores institucionais definida pelo SEC 95 efectuada pela DGT e correspondente a contas e aplicações de 359 organismos e a 8 contas de fundos comunitários.

Por sua vez, às contas e aplicações dos 351 SFA considerados na CGE acrescidos dos 3 SFA não considerados por falta de elementos e deduzidos dos 3 SFA sem contas no HB, correspondeu um total de excedentes e disponibilidades depositados no Tesouro de €5.264,5 milhões, verificando-se, portanto, um desvio de €431,4 milhões no total obtido, conforme o universo considerado seja o definido pela DGT ou pela DGO.

O facto dos valores depositados no Tesouro (segundo os dados apurados pela DGT) incluir saldos não orçamentais e excluir os valores depositados fora do Tesouro não permite a sua conciliação com os valores registados na CGE (que incluem valores não depositados no Tesouro mas excluem os saldos não orçamentais). Apesar desta limitação, não pode deixar de salientar-se a dimensão do desvio apurado para o universo definido pela DGO, entre o total depositado no Tesouro (€5.264,5 milhões) e o total dos saldos orçamentais (€3.019,7 milhões) apurados na CGE, uma vez que uma disparidade desta ordem de grandeza (€2.244,8 milhões) coloca seriamente em causa a fiabilidade da informação prestada sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria.

Analisada a situação, foram identificados os organismos com diferenças superiores a €50 milhões, entre os valores apurados pela DGT (como depositados no Tesouro) e os apurados pela DGO (como saldos orçamentais); para valores da DGT superiores aos da DGO, os maiores desvios verificaram-se para o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (€1.128,3 milhões), a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (€734,7 milhões), a Caixa Geral de Aposentações (€192,1 milhões), o Instituto das Estradas de Portugal (€145,5 milhões), o Fundo de Estabilização Tributário (€144,6 milhões), o Instituto para a Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça (€105,9 milhões) e o Instituto do Emprego e da Formação Profissional (€76,7 milhões); para valores da DGT inferiores aos da DGO, os maiores desvios verificaram-se para o Fundo de Regularização da Dívida Pública (€350,7 milhões) e o Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (€56,8 milhões).

A análise comparativa dos dados apurados pela DGT e pela DGO evidencia assim a manutenção de critérios e nomenclaturas diferenciadas que, na prática, continuam a impedir a execução linear de um controlo tão essencial como o de avaliar a coerência do universo, uma vez que a aplicação desses critérios e nomenclaturas faz, desde logo, divergir o conjunto dos organismos com o estatuto de SFA nos dois sistemas de informação.

Esta análise mereceu da DGT, em sede de contraditório, a seguinte observação:

*“a classificação por tipo de entidade, das contas bancárias domiciliadas no Tesouro, foi efectuada pela DGT a pedido da DGTC, tratando-se de uma ferramenta de*

*uso interno, que não teve, nem tem, qualquer intuito comparativo com os dados da DGO, a quem compete efectivamente tipificar os organismos em função do seu estatuto jurídico, para efeitos do adequado controlo orçamental.”*

A argumentação da DGT é um exemplo claro de falta de articulação com a DGO sobre esta matéria e da desvalorização com que têm sido encarados aspectos assinalados pelo Tribunal de Contas como essenciais para controlar e avaliar objectivamente o cumprimento do disposto no artigo 2.º do RTE. Sendo óbvia a necessidade de classificar as entidades titulares de contas do Tesouro, nomeadamente, para identificar as contas dos SFA, também parece evidente a inutilidade dessa classificação (que a DGT primeiro refere ter efectuado a pedido da Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) e a seguir ser de uso interno) se não for coerente com o universo dos SFA reflectido na Conta Geral do Estado, por aplicação do critério definido no n.º 3 do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

A segunda fase do procedimento utilizado pelo Tribunal consistiu em avaliar a situação no final de 2004, através de uma amostra constituída pelos organismos com os 12 maiores saldos orçamentais que, no seu conjunto, correspondiam a 70,5% do total desses saldos na Conta Geral do Estado (CGE) de 2004; o recurso à informação da Conta de Gerência (CG) remetida ao Tribunal de Contas, por esses organismos, permitiu obter os resultados evidenciados no quadro seguinte.

**Quadro VIII.6 – Amostra dos excedentes e disponibilidades dos SFA**

(em euros)

Organismo Titular	CGE	Conta de Gerência		
		Total	Tesouro	% Tesouro
Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento	717.181.532	717.129.473	660.025.575	92,04
Fundo de Regularização da Dívida Pública	369.294.567	369.294.567	369.294.567	100,00
Instituto de Turismo de Portugal	292.147.622	293.086.541	292.943.790	99,95
Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas	170.853.886	166.452.600	158.518.187	95,23
Fundo de Estabilização Aduaneiro	122.764.945	122.763.367	122.763.362	100,00
Instituto do Emprego e Formação Profissional	85.525.915	86.155.613	79.412.539	92,17
Cofre dos Conservadores, Notários e Funcionários da Justiça	80.881.905	99.044.877	62.063.488	62,66
Instituto de Seguros de Portugal	79.843.220	90.538.821	83.179.745	91,87
Direcção-Geral de Viação	67.542.287	77.426.859	64.495.601	83,30
Instituto Nacional de Emergência Médica	58.426.400	58.535.959	58.521.270	99,97
Instituto Politécnico do Porto	44.628.771	45.740.840	39.446.414	86,24
Instituto Nacional de Habitação	40.453.527	43.994.575	33.798.870	76,83
Total da Amostra de Serviços e Fundos Autónomos	2.129.544.578	2.170.164.093	2.024.463.407	93,29
Restantes Serviços e Fundos Autónomos	890.146.429	Não apurado	Não apurado	Não apurado
<b>Total dos Serviços e Fundos Autónomos</b>	<b>3.019.691.007</b>	<b>Não apurado</b>	<b>Não apurado</b>	<b>Não apurado</b>

O processo de apuramento e análise da informação sintetizada neste quadro justifica ainda as seguintes observações:

- ♦ o critério utilizado para selecção da amostra (SFA com saldos orçamentais de maior valor seleccionados por ordem decrescente até a amostra atingir 70% do valor global desses saldos) foi determinado para colmatar a falta de informação sobre os excedentes e disponibilidades totais dos SFA e teve por base a premissa dos saldos orçamentais deverem corresponder à





quase totalidade dos saldos dos SFA; os resultados obtidos confirmaram essa proximidade, com a particularidade de para 3 dos organismos o valor do saldo da conta de gerência ser inferior ao do saldo orçamental (casos do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento, do Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas e do Fundo de Estabilização Aduaneiro), o que não deveria suceder;

- ◆ para o conjunto da amostra, o valor da parte dos saldos registados nas contas de gerência como depositados no Tesouro representou 93,3% do valor total desses saldos; quanto à situação de cada organismo, deve referir-se que 4 dos 12 SFA tinham praticamente a totalidade dos saldos no Tesouro, 4 atingiram resultados similares à média (entre 91,9% e 95,2%) e os 4 que tiveram valores inferiores foram também os que apresentaram maior flutuação (entre 62,7% e 86,2%);
- ◆ assinala-se o progresso verificado no que respeita ao valor dos depósitos e aplicações no Tesouro que passou de 73,6% para 93,3% do total, relativamente à amostra constituída pelo mesmo critério para o ano anterior;
- ◆ verificou-se porém, que apenas 41,2% do valor total dos excedentes e disponibilidades depositados por SFA (considerando o universo definido pela DGO) no Tesouro pertencia aos organismos que constituíam a amostra (quando, para 2003, tinham atingido 48,3%) apesar de, como já se referiu, o valor dos saldos orçamentais relativos à mesma representar 70,5% (72,1% no ano anterior) do total registado na CGE; esta diferença é consequência da disparidade, que já foi previamente analisada, entre o valor dos saldos das contas e aplicações dos SFA no Tesouro (€5.264,5 milhões) e o dos saldos orçamentais inscritos na CGE (€3.019,7 milhões) e para a qual contribuem de forma decisiva a situação do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde e da Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.

Devido ao facto das respectivas contas de gerência terem sido integradas na CGE, em cumprimento do disposto nos artigos 78.º e 79.º da Lei de Enquadramento Orçamental, foi também analisada a situação da Assembleia da República e do Tribunal de Contas (sede e secções regionais). Verificou-se que se encontravam depositados no Tesouro 99,68% dos saldos (no valor de €18.021.530,14) da conta do Tribunal de Contas mas apenas 0,0045% (€425,51) dos saldos (no valor de €9 383.198,20) da conta da Assembleia da República.

Esta última situação não pode deixar de ser assinalada como totalmente contrária ao disposto no n.º 2 do artigo 2.º do RTE facto que, juntamente com a falta de registo da conta de gerência da Assembleia da República na aplicação da DGO (SIGO/SFA) destinada ao reporte da informação dos SFA para a CGE, não pode deixar de merecer reparo.

No âmbito da prossecução do princípio da unidade de Tesouraria foram ainda solicitados ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) um conjunto de elementos contabilísticos (extractos das contas relativas aos saldos da respectiva conta de gerência) e de esclarecimentos sobre a manutenção e movimentação, em 2004, de contas em instituições bancárias (em vez de exclusivamente no Tesouro), contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 55.º da lei orçamental desse ano, a existência e manutenção de conta de caixa e de conta de depósitos à ordem no Banco de Portugal, a tipificação dos movimentos efectuados nas contas do IFADAP e os rendimentos referidos no n.º 1 do artigo 39.º do decreto-lei de execução orçamental para 2004, bem como cópia da documentação relativa ao ano de 2004 que tivesse sido remetida ao Ministério das Finanças em cumprimento do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 67.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

Foram remetidos pelo IFADAP extractos contabilísticos de 82 contas de disponibilidades e de 2 contas de aplicações (incluindo a conta de disponibilidades e a de aplicações relativas ao Fundo Florestal Permanente), 14 das quais no Tesouro (12 contas à ordem e 2 de aplicações em certificados especiais de dívida pública) e 70 fora do Tesouro (21 contas de caixa, a conta à ordem no Banco de Portugal e 48 contas à ordem em instituições bancárias).

Verificou-se que a informação constante dos extractos era consistente com a da respectiva conta de gerência (à excepção do último registo creditado na conta de caixa do Serviço Regional de Castelo Branco pelo valor de €531,52 que não se encontra reflectido na conta de gerência) pelo que foi essa informação a utilizada para determinar o valor total movimentado (a débito e a crédito) nas referidas contas em 2004 (€4.625.449.208,33) e a sua distribuição entre fundos movimentados na esfera do Tesouro (92,7%) ou fora do Tesouro (7,3%).

Este resultado é consistente com a situação apurada através dos saldos finais (95,23% dos excedentes e disponibilidades do IFADAP depositados no Tesouro conforme foi indicado no quadro anterior relativo à amostra de SFA) e demonstra que essa situação não foi pontual nem extraordinária mas reflectiu o comportamento do organismo durante 2004.

Relativamente aos esclarecimentos solicitados, o IFADAP entendeu referir o seguinte:

*“Desde 2002 que o movimento financeiro das principais actividades do Instituto (Verbas Comunitárias, PIDDAC, pagamentos de subsídios, pagamentos a alguns fornecedores e vencimentos do pessoal) passou a ser feito progressivamente através de contas abertas no Tesouro, onde está sediada a quase totalidade das suas disponibilidades financeiras (cerca de 95% em 31 de Dezembro de 2004). No entanto, por força do papel que desempenha no âmbito das Linhas de Crédito específicas para o apoio ao sector primário e dos protocolos celebrados ao abrigo do Crédito Par e, ainda, pela função que desempenha no âmbito do SIPAC, o IFADAP terá necessariamente de manter relações com o Banco de Portugal e com as diversas instituições financeiras. Por outro lado e por ter uma estrutura descentralizada que cobre todo o Continente e as Regiões Autónomas, para uma maior flexibilidade de funcionamento, o Instituto mantém aberta uma conta de depósitos à ordem por cada serviço regional, de modo a permitir a realização de pequenos pagamentos (água, luz, telefone, ajudas de custo a empregados, etc) e a cobrança / recebimento de receitas oriundas da venda de alguns impressos e de subsídios devolvidos pelos beneficiários. Todos estes movimentos de despesa e receita efectuados nos Serviços Regionais são registados em folhas de caixa que posteriormente são enviadas para a Sede para contabilização. Relativamente aos pagamentos que ocorrem na Conta de Depósitos à Ordem no Banco de Portugal, não vão além dos pagamentos de bonificações no âmbito das Linhas Especiais de Crédito específicas para o Apoio ao Sector Primário e pontuais recebimentos de verbas que ainda poderão ser transferidas das Comunidades Europeias”.*

O IFADAP prestou também informação sobre os rendimentos referidos no n.º 1 do artigo 39.º do decreto-lei de execução orçamental para 2004 que foram auferidos nos anos de 2003 (em que recebeu o montante líquido de €138.032,94) e 2004 (€96.499,52), como remuneração de depósitos à ordem (78,4% do total), depósitos a prazo (20,9%) e títulos de participação (0,7%).

Quanto à informação a prestar ao Ministério das Finanças, em cumprimento do disposto na Lei de Enquadramento Orçamental, o IFADAP refere que apenas enviou a informação completa sobre os saldos de depósitos ou de outras aplicações financeiras e respectivas remunerações, relativamente aos meses de Janeiro e Fevereiro e, posteriormente a pedido da DGO, de Dezembro, uma vez que essa informação deve ser enviada nos termos e com a periodicidade definida no decreto-lei de execução orçamental e o decreto-lei para o ano 2004 não exigia esse envio.



É de referir que, analisada a cópia da documentação remetida pelo IFADAP, se verificou que a informação prestada é a reportada pelas instituições bancárias e não a contabilística, sendo os valores reportados indicados como provisórios, dada a existência de documentos em trânsito.

Perante os dados apresentados pela DGT para o final de 2004 (com a limitação decorrente do facto de só ter sido prestada informação sobre os excedentes e disponibilidades dos SFA depositados no Tesouro), as posições veiculadas pela DGO e pela DGT e a avaliação efectuada na auditoria desenvolvida, no âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria, o Tribunal de Contas continua a considerar não ter sido cumprido o disposto no artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do RTE. Este entendimento do Tribunal não impede o reconhecimento da evolução positiva que vem verificando nesta área, como resultante da introdução de um conjunto de inovações e aperfeiçoamentos nos serviços disponibilizados pela DGT aos organismos públicos titulares de contas no Tesouro.

O Tribunal recomenda como essencial para o pleno exercício das funções legalmente cometidas à DGT no âmbito da unidade de tesouraria, nomeadamente, na alínea c) do artigo 2.º da respectiva Lei Orgânica e do artigo 2.º do RTE, a adopção de todas as medidas necessárias para esta entidade assegurar a efectiva prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, incluindo a promoção das acções de divulgação e de formação mais adequadas aos organismos destinatários desses serviços.

Atendendo ao dever de informação a prestar pelos SFA ao Ministério das Finanças, nos termos do artigo 67.º da Lei de Enquadramento Orçamental, novamente se recomenda que seja obtida pela DGT, em conjugação com a DGO, 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 RTE e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro.

Dada a necessidade de classificar as entidades titulares de contas do Tesouro para, nomeadamente, identificar as contas dos Serviços e Fundos Autónomos, o Tribunal recomenda que essa classificação seja coerente com o universo desses serviços reflectido na Conta Geral do Estado, por aplicação do critério definido no n.º 3 do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

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

Na Contabilidade do Tesouro de 2004 verificou-se a movimentação de 4.489 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, que tem sido limitada pelo facto das operações de encerramento da Contabilidade do Tesouro só serem registadas após a fase de execução da auditoria. Nesta parte serão sucessivamente apresentados os resultados das análises sobre contas da classe de disponibilidades e aplicações, incluindo as que apresentam saldo credor final, e da classe de terceiros, distinguindo nestas as contas para antecipação de fundos das restantes, incluindo as que apresentam saldo devedor final.

### 8.3.1 – Classe de Disponibilidades e Aplicações

#### 8.3.1.1 – Contas 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 três contas com saldos finais credores por serem contrários às regras de movimentação. A justificação dada pela DGT para a existência destes saldos credores merece as seguintes observações:

- ♦ a conta n.º 01226580 corresponde à conta bancária aberta pela DGT, na Caixa Geral de Depósitos, para receber os fundos arrecadados pela Tesouraria de Finanças da Batalha; o saldo credor foi consequência de, em 27 de Dezembro de 2004, ter sido efectuada uma transferência desta conta para o Banco de Portugal, por valor (€1.024.926,71) superior ao do saldo disponível (€540.780,64); a conta voltou a apresentar saldo devedor com o depósito efectuado na mesma em 3 de Dezembro de 2005;
- ♦ as contas n.º 0160313 e n.º 0160315 correspondem a contas de depósitos a prazo efectuados pela DGT em instituições de crédito; os saldos credores ficaram a dever-se, segundo a DGT, a meros arredondamentos no cálculo dos juros das respectivas aplicações financeiras.

#### 8.3.1.2 – Reescalonamento da Dívida da República de Angola

Em 5 Agosto de 2004 foi celebrado um contrato de reescalonamento da Dívida da República de Angola à República Portuguesa, respeitante ao valor do capital e dos juros contratuais vencidos em 31 de Dezembro de 2002 (incluindo juros de mora calculados até 31 de Dezembro de 2001) e do capital vincendo desde essa data. O valor consolidado desta dívida (em dólares) ascendia a USD 955.973.614,21.

De acordo com o previsto no contrato celebrado, deveria ser efectuada a amortização de 27% do valor consolidado (USD 258.112.875,84) no prazo de vinte e um dias úteis a partir da data de celebração, enquanto o remanescente deveria ser amortizado em 25 prestações anuais, iguais e sucessivas, a primeira das quais se venceria no prazo de cinco anos a partir da data do contrato (em 5 de Agosto de 2009).

Sobre o valor consolidado da dívida seriam devidos juros, a partir de 1 de Janeiro de 2003 até à data do seu completo reembolso, calculados dia a dia à taxa de juro anual de 1% (numa base de 360 dias) e a pagar anualmente, vencendo-se a primeira prestação um ano após a data do contrato (5 de Agosto de 2005).

O contrato também estabeleceu que seriam devidos juros de mora sobre o montante em dívida, desde a data do respectivo vencimento até à data do efectivo pagamento e que todos os pagamentos seriam efectuados em USD, por crédito em conta indicada pela DGT.

A conta bancária recebedora da amortização de 27% do valor consolidado da Dívida da República de Angola foi a do Banco Espírito Santo (BES) em Nova Iorque (movimentada em USD) a que corresponde, na Contabilidade do Tesouro, a conta de disponibilidades com o código n.º 0130103.



## Tribunal de Contas

Pela análise da movimentação relativa a esta amortização foi identificado o circuito reflectido no quadro seguinte.

Designação da conta	N.º de conta	Débito	Crédito
Conta da DGT em USD no BES em Nova Iorque	0130103	(1)	(2)
Cambiais a Regularizar	0222001001	(4)	(1)
Compra e Venda de Moeda Estrangeira	0258001	(2)	(3)
Caixa DGT - Outros Valores	01211011	(3)	
DGT - Receita do Estado	0413		(4)

Verificou-se a entrada de USD 258.112.875,84 na conta n.º 0130103 (1), para cumprimento do acordo estabelecido sobre a referida amortização, tendo esta operação sido registada em 28 de Setembro de 2004, com data-valor de 19 de Agosto de 2004, pelo contra-valor de €209.201.512,27. No referido dia 28 foi registada na mesma conta a saída de USD 260 milhões, com data-valor de 20 de Agosto de 2004 e pelo contra-valor de €210.057.046,65 (2). Este montante foi transferido para a conta corrente do Tesouro (após a venda dos dólares ter sido efectuada pelo Banco de Portugal) e debitado, com a mesma data-valor, na conta de disponibilidades com o código n.º 01211011, mas apenas em 2 Setembro de 2004 (3). Verificou-se ainda a contabilização do valor recebido, como Receita do Estado obtida pela DGT, através de um movimento registado em 6 de Janeiro de 2005, com data-valor de 30 de Dezembro de 2004, e corrigido em 15 de Fevereiro de 2005, com data-valor de 31 de Dezembro de 2004 (4).

A referida venda de dólares foi realizada no dia seguinte ao do recebimento do valor da amortização e que esse desfasamento gerou uma diferença negativa de €669.135,73 na conversão cambial dos USD, face ao valor que foi contabilizado como recebido. Esta diferença cambial encontra-se evidenciada na última coluna do quadro seguinte que discrimina a afectação do valor amortizado como Receita do Estado (por classificação económica) e como Receita do Fundo de Cooperação de Investimento Português em Angola (FCIPA).

**Quadro VIII.7 – Afectação do valor amortizado da Dívida da República de Angola**

Designação da Receita	Valor em USD	Valor em Euros	Observações	Diferença Cambial (em euros)
Activos Financeiros Recuperação de Créditos Garantidos	169.368.524,09	136.463.358,30	Dívida Garantida pelo Estado através da COSEC	-436.481,12
Outras Receitas de Capital Outros Activos Financeiros Organismos do MF	25.668.334,68	20.804.287,33	Créditos Adquiridos pelo Estado à IAP e ao SPE	-66.542,98
Rendimentos da Propriedade Juros de Países Terceiros e de Organismos Internacionais	24.027.970,55	19.474.765,68	Juros Contratuais dos Contratos de Reescalamento de 1994 e 1996	-62.290,48
Taxas Multas e Outras Penalidades Juros de Mora	37.991.256,51	30.792.064,47	Juros de Mora	-98.489,10
Total afecto a Receita do Estado	256.056.085,83	207.534.475,79		-663.803,68 a)
Receita do FCIPA	2.056.790,01	1.667.036,48 b)		-5.332,05
<b>Total Geral</b>	<b>258.112.875,84</b>	<b>209.201.512,27</b>		<b>-669.135,73 c)</b>

As observações relativas às alíneas indicadas na quarta coluna são as seguintes:

- a) o valor afecto a Receita do Estado só foi contabilizado em 6 de Janeiro de 2005 e com data-valor de 30 de Dezembro de 2004, quando os fundos tinham sido registados como recebidos em 19 de Agosto de 2004 (mais de quatro meses antes); apesar deste atraso já ser revelador da intempestividade do controlo exercido sobre esta movimentação é de assinalar que o valor de Receita do Estado só veio a ser corrigido da diferença cambial (negativa) em 15 de Fevereiro de 2005, com data-valor de 31 de Dezembro de 2004, após despacho da Directora-Geral do Tesouro nesse sentido; a afectação e a consequente correcção foram registadas no Diário 80 em vez de no Diário 4, como deveriam ter sido, por corresponderem à afectação de fundos efectivamente entrados na Tesouraria do Estado em Agosto e não em Dezembro de 2004; ao infringir a correspondência entre data de execução das operações a contabilizar e data-valor dos respectivos movimentos contabilísticos, este procedimento distorce a avaliação sobre a tempestividade e a fiabilidade da contabilização e do controlo exercido sobre a mesma, pelo que não devia ter sido praticado nem se deve voltar a admitir;
- b) o facto deste valor não ter sido contabilizado como Receita do Estado foi referido pela DGT que *“Este montante encontra-se ainda escriturado na conta “Cambiais a Regularizar”, sendo regularizado e contabilizado em receita, após a publicação do diploma que determina a extinção do fundo”*;
- c) o valor inicialmente registado como correspondente à entrada de fundos na conta da DGT no BES, só foi corrigido da diferença cambial (negativa) em 15 de Fevereiro de 2005, através de um movimento com data-valor de 31 de Dezembro de 2004; a correcção foi registada no Diário 6 em vez de no Diário 4, como deveria ter sido, por corresponder a uma entrada de fundos na Tesouraria do Estado em Agosto e não em Dezembro de 2004, com a agravante do movimento original ter sido registado como intempestivo porque efectuado no final de Setembro desse ano, enquanto a correcção foi registada como tempestiva apesar de ter sido efectuada em 15 de Fevereiro do ano seguinte; esta situação resultou de infracção similar à criticada na alínea a) que também não devia ter acontecido nem é admissível que se volte a repetir.

No âmbito do Reescalamento da Dívida da República de Angola, verificou-se outra transferência de fundos, no valor de €313.601,36, para a conta da DGT na agência do BES em Nova Iorque, operação registada em 11 de Novembro de 2004 com data-valor de 15 de Outubro de 2004. A afectação destes fundos (€123.576,40 relativos a capital e €190.024,96 a juros de mora) a Receita do Estado só foi registada em 28 de Dezembro de 2004, mas com data-valor de 21 de Dezembro de 2004, procedimento a que é extensível a crítica formulada na alínea c).

### **8.3.1.3 – Depósito Externo de Valores pelos Serviços e Fundos Autónomos**

A implementação da funcionalidade designada por “Depósito Externo de Valores em Entidades Bancárias” teve por finalidade superar a limitação inerente à situação específica da DGT no âmbito da prestação, aos organismos públicos titulares de contas do Tesouro, de serviços equiparados aos da actividade bancária, concretamente, a inexistência de balcões físicos, facto que impedia o depósito directo de valores nessa contas.

Esta funcionalidade, disponibilizada pelo *Homebanking* (HB) do Tesouro, permite aos organismos públicos depositar valores (numerário e cheques) em contas bancárias da DGT nas instituições de crédito aderentes, com a faculdade dos valores depositados serem creditados, de imediato, nas contas desses organismos no Tesouro como se tivessem sido directamente depositados nas mesmas.

Os termos do serviço a prestar, neste âmbito, por cada instituição de crédito à DGT têm vindo a ser definidos através de acordo individual a celebrar para o efeito tendo, durante o ano de 2004, sido



## Tribunal de Contas

sucessivamente celebrados acordos com a Caixa Geral de Depósitos (CGD), o Banco Comercial Português (BCP) e o Banco Espírito Santo (BES).

Para registar a movimentação referente aos depósitos efectuados pelos organismos aderentes a este serviço, foi necessário proceder à criação de três contas do Tesouro, na sequência da autorização para o efeito ter sido concedida por despacho da Directora-Geral do Tesouro, através da atribuição de NIB e do correspondente código contabilístico conforme se indica no quadro seguinte:

Designação da conta	Data do Despacho	NIB da Conta	Código de Conta	Início de Movimentação
Depósito de Valores na CGD	18/06/2004	07810112000000804492	0160601	02/07/2004
Depósito de Valores no BCP	08/10/2004	07810112000000823989	0160602	15/10/2004
Depósito de Valores no BES	30/12/2004	07810112000000845038	0160603	19/01/2005

A movimentação relativa aos depósitos efectuados por Serviços e Fundos Autónomos (SFA) em Instituições de Crédito que foi registada na Contabilidade de 2004, (foi identificado o circuito reflectido no quadro seguinte:

Designação da conta	N.º de conta	Débito	Crédito
Depósitos efectuados por SFA em Instituições de Crédito	01606	(1)	(2) / (3)
Compensação de Transferência Electrónica Interbancária (TEI)	0258046	(2)	(4)
Caixa DGT - Outros Valores	01211011	(3) / (4)	
Contas afectas aos SFA depositantes	02		(1)

Através do resumo (por descritivo) da movimentação registada nas contas da DGT na CGD e no BCP (conta no BES só passou a ser utilizada em 2005), evidenciado no quadro seguinte, verifica-se que o depósito de cheques representa 94,7 % do valor total movimentado a débito e 92,3% do número de registos efectuados nestas contas, enquanto o depósito em numerário representa apenas 4,9% do valor total e 7,4% do número de registos.

**Quadro VIII.8 – Movimentação nas contas de depósito externo de valores**

Descritivo da movimentação	Soma de Débitos (em euros)	Soma de Créditos (em euros)	Número de registos a Débito	Número de registos a Crédito
Cheque depositado externamente	42.850.456,85		20.237	
Depósito de numerário	2.217.977,26		1.618	
Regularização entre contas	191.388,99	15.248,01	28	22
Regularização	9.614,08	21.810,86	4	5
Cheque (dep ext) devolvido	-14.219,32		32	
TEIs recebidas via SCT		4.564.599,35		118
TEIs recebidas via SPGT/TARGET		34.506.671,12		49
<b>Total</b>	<b>45.255.217,86</b>	<b>39.108.329,34</b>	<b>21.919</b>	<b>194</b>

As observações seguintes decorrem da análise efectuada sobre os dez movimentos registados no Diário 4 com incidência na conta n.º 0160601 (seleccionada por corresponder à primeira entidade bancária aderente e por apresentar maior número de registos).

- ◆ Quatro dos movimentos foram efectuados no HB com data-valor reportada a meses já encerrados na Contabilidade, com a justificação do facto de terem sido efectuados depósitos por organismos não aderentes a esta modalidade, implicar a contabilização manual dessas operações, através de débitos na conta em análise por contrapartida de créditos nas contas dos depositantes.
- ◆ Dois valores depositados que foram objecto, por lapso da DGT, de compensação em duplicado e tiveram as respectivas correcções rejeitadas pelo processamento automático dos ficheiros na DGT, só puderam ser regularizados, por recurso à contabilização manual, através de créditos na conta em análise por contrapartida de débitos nas contas dos depositantes, para anular a duplicação da entrada de fundos nestas contas.
- ◆ Um movimento referente a 5 cheques depositados em 2 de Julho de 2004 que, por lapso da CGD, foram registados em duplicado, implicou o recurso à contabilização manual para proceder à respectiva correcção.
- ◆ Um depósito em numerário registado pela CGD, por valor incorrecto, cuja rectificação foi rejeitada pelo processamento automático dos ficheiros na DGT, teve de ser efectuada através de contabilização manual.
- ◆ Um depósito registado em 28 de Dezembro de 2004, com data-valor de 15 de Novembro de 2004, que foi rejeitado pelo processamento automático dos ficheiros na DGT devido ao facto do mês de Novembro já se encontrar encerrado, também teve de ser registado manualmente na Contabilidade do Tesouro.
- ◆ Um cheque cujo valor já tinha sido creditado na conta do depositante em 10 de Setembro 2004 foi, por lapso da CGD, indevidamente considerado como devolvido no ficheiro do dia seguinte e anulado pelo processamento automático de ficheiros na DGT. Para regularizar a situação foi necessário recorrer à contabilização manual, através de crédito na conta do depositante por contrapartida do que deveria ter sido debitado na conta em análise mas, por lapso da DGT, foi debitado na conta n.º 160202, facto que implicou o registo de outro movimento no Diário 4 para corrigir este débito.

Os quatro movimentos relativos aos cheques devolvidos de maior valor (registados no Diário 80) também foram objecto de selecção e análise, verificando-se que a devolução ficou a dever-se a insuficiência de provisão ou a número de conta inexistente. Nestes casos, o circuito inicial é o relativo ao depósito externo normal, em que a CGD credita a conta da DGT e remete o ficheiro para que seja automaticamente creditada a conta do depositante. Ao não ser validada a compensação de um cheque, essa informação vai constar do ficheiro remetido quatro dias após o depósito (à data do que deveria ser a transferência do valor depositado na conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal) sendo a conta do depositante automaticamente debitada. Os cheques físicos são entregues pela CGD à DGT para que esta entidade os devolva aos depositantes.

Confrontada com a detecção de movimentos registados no Diário 80 em Fevereiro de 2005, com data-valor de 2004, a DGT justificou essa situação da seguinte forma:

*“Os movimentos efectuados no HB, nas datas referidas (...) tiveram origem no processamento de ficheiros enviados pela CGD em informação relativa a depósitos externos.*

*O lapso de tempo entre a data de movimento e data-valor registada prende-se com um primeiro envio da informação, através de ficheiro, que foi rejeitado por não cumprir as*





## Tribunal de Contas

---

*validações definidas. Desta forma a CGD procedeu às respectivas correcções e voltou a enviar o ficheiro com a nova informação.*

*No que respeita a fundos, o prazo de 4 dias foi cumprido, conforme consta no protocolo”.*

Conforme já foi referido, existe a possibilidade das entidades bancárias corrigirem os seus próprios erros após retorno dos ficheiros rejeitados pela DGT, desde que a remessa dos ficheiros corrigidos seja efectuada no prazo máximo de 2 dias úteis bancários. Os erros que as entidades bancárias não conseguirem rectificar através do processamento automático de ficheiros (com reflexo na contabilização através do Diário 80), só poderão ser corrigidos pela DGT, através de contabilização manual a efectuar no Diário 4.

A detecção de uma TEI emitida via SPGT com um valor inferior a €100.000,00 foi justificada pela DGT da seguinte forma:

*“Esta operação é a favor de um cliente do Tesouro. Obviamente que a CGD decidiu que a penalização por não cumprir a data-valor seria bem superior ao custo de uma operação no SPGT.*

*Em termos de sistema é inviável realizar uma TEI superior a 100.000, mas é perfeitamente possível efectuar uma operação SPGT de valor inferior a 100.000.*

*Apesar de ser pouco comum ter operações inferiores a € 100.000, é perfeitamente possível efectuar manualmente operações inferiores a este montante caso tenhamos que cumprir uma data-valor ou se não quisermos ficar com os fundos na conta dos R/D onde são muito mal remunerados”.*

Apesar da implementação desta funcionalidade, que possibilita a redução do número de dias de disponibilização dos valores depositados por cheque e facilita o depósito em numerário, existem organismos que continuam a efectuar os depósitos em numerário através das Tesourarias de Finanças e os depósitos em cheque por envio dos mesmos à DGT para esta entidade proceder à respectiva compensação e posterior contabilização nas contas dos remetentes.

### 8.3.2 – Classe de Terceiros

#### 8.3.2.1 – Contas para Antecipação de Fundos

##### 8.3.2.1.1 – Antecipação da Saída de Fundos previstos no Orçamento do Estado

Sem prejuízo da posição do Tribunal, relativa às antecipações de fundos, expressa no presente Parecer, a análise efectuada, bem como as conclusões extraídas da auditoria realizada pelos serviços do Tribunal e constantes do presente documento, tiveram em contas as normas constantes do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprovou o Regime de Tesouraria do Estado, em vigor.

No ano de 2004 foram autorizadas dez 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.

Três dessas operações destinaram-se a antecipar saídas de fundos afectas à DGT, no valor de €301.143.010,57, que, tal como as anteriores, vieram a ser realizadas e regularizadas no mesmo ano.

As restantes sete operações foram autorizadas para antecipar saídas de fundos afectas à DGO, no valor de €99.048.729,16, que vieram a ser realizadas e regularizadas no mesmo ano.

A antecipação de €20.138,35, para pagamento de rendas pela Secretaria-Geral da Presidência do Conselho de Ministros, foi regularizada por esta entidade em 20 de Janeiro de 2004, porém o valor regularizado foi afecto à conta de "Encargos bancários" e não à conta de antecipação de fundos afecta à DGO, como seria correcto. É de assinalar que este erro só veio a ser corrigido em 20 de Dezembro de 2004 (onze meses após a data efectiva de execução da regularização em causa) e através de um movimento com descritivo de "TEI intrabancária" e data-valor de 18 de Dezembro de 2004, ou seja, como se se estivesse a registar tempestivamente uma operação realizada em Dezembro quando, de facto se estava a registar intempestivamente a correcção de uma operação realizada em Janeiro. Esta situação configura uma irregularidade porque a data-valor do movimento contabilístico não corresponde à data de execução da operação.

Situação similar mas com desfasamento muito menor, verificou-se com um movimento registado com o descritivo previamente referido e data-valor de 16 de Dezembro 2004 que, de facto, se destinava a corrigir a indevida afectação, do valor entregue para regularizar uma antecipação de €53.000,00, na conta de "Transferências para o Banco de Portugal", tendo essa regularização sido realizada catorze dias antes (em 2 de Dezembro de 2004).

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

No ano de 2004 foram realizadas operações destinadas a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia, ao abrigo do disposto nas alíneas c) e e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE. O quadro seguinte indica, por conta e entidade beneficiária, o valor das antecipações que transitaram do ano anterior por regularizar (Saldo Inicial Devedor), da movimentação relativa ao próprio ano (correspondendo o Débito às antecipações realizadas a favor das entidades beneficiárias e o Crédito às regularizações) e das antecipações transitadas para o ano seguinte (Saldo Final Devedor).

**Quadro VIII.9 – Movimentação das contas de antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia**

(em euros)

Conta	Designação da Conta	Saldo Inicial Devedor	Débito	Crédito	Saldo Final Devedor
0252014	DGDR	808.647.858,08	0,00	399.428.887,09	409.218.970,99
0252016	INGA	173.925.000,00	794.180.000,00	682.405.000,00	285.700.000,00
0252017	IEP	0,00	41.500.000,00	41.500.000,00	0,00
0252018	IFADAP	137.614.226,50	85.500.000,00	89.183.599,49	133.930.627,01
0252019	DGD Rural – LEADER	7.655.060,54	0,00	7.655.060,54	0,00
0252020	IAPMEI	34.734.077,46	0,00	34.734.077,46	0,00
<b>Total</b>		<b>1.162.576.222,58</b>	<b>921.180.000,00</b>	<b>1.254.906.624,58</b>	<b>828.849.598,00</b>

Apesar do valor dos fundos antecipados durante o ano de 2004 ter aumentado 35,8% (€242,6 milhões) face ao ano anterior, o saldo final das respectivas contas decresceu 28,7% (€333,7 milhões), devido ao facto do valor das regularizações ter aumentado 75,3% (mais €538,9 milhões) face a 2003.

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 107-B/2003, de 31 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.

O n.º 1 do artigo 54.º (relativo à Antecipação de Fundos Comunitários) dessa lei estabelece um prazo para a regularização das operações efectuadas para garantir o encerramento do Quadro Comunitário de Apoio (QCA) II e a continuidade do QCA III, incluindo Iniciativas Comunitárias e Fundo de Coesão, cujo limite é o final do exercício orçamental de 2005. Este prazo excede o limite imposto pela alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do RTE para a regularização das operações realizadas ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º.

O n.º 2 do artigo 54.º da Lei n.º 107-B/2003 fixou os limites que os fundos antecipados por regularizar, no âmbito das operações do n.º 1 deste artigo, não podiam exceder, designadamente, €800 milhões para os programas co-financiados pelo FEDER, por Iniciativas Comunitárias e pelo Fundo de Coesão (alínea a) do n.º 2) e €250 milhões para os programas co-financiados pelo FEOGA-Orientação, e pelo IFOP (alínea b) do n.º 2), valores inferiores aos do ano anterior que eram, respectivamente, de €900 milhões e €300 milhões. É de salientar, no entanto, que os limites determinados para 2003 abrangiam as operações efectuadas para garantir o pagamento dos apoios financeiros concedidos ao INGA, enquanto para 2004 os apoios concedidos àquele instituto, no âmbito do FEOGA-Garantia, já não estão abrangidos pelos limites indicados porque foram autonomizados no n.º 5 do referido artigo 54.º.

Assim, os limites que, na lei orçamental para 2003, também se aplicavam às antecipações de fundos ao INGA, na lei orçamental para 2004, respeitam apenas às operações efectuadas para os fins constantes do n.º 1 do artigo 54.º e relativamente aos programas indicados no n.º 2 do mesmo artigo.

A autonomização das operações destinadas ao financiamento ao INGA, com exclusão da aplicação às mesmas dos limites já referidos, tem como consequência imediata um aumento dos montantes susceptíveis de ser antecipados no âmbito dos programas constantes da alínea b) do n.º 2 do artigo 54.º, que respeitam ao FEOGA-Orientação e ao IFOP. Com efeito, em 2004 o INGA registava um saldo inicial devedor de €173.925.000,00 e um saldo final devedor no montante de €285.700.000,00 pelo que se verificou um aumento de €111.775.000,00 por regularizar.

No n.º 4 do citado artigo é ainda expressamente ressalvado que os limites a que alude o n.º 2 do artigo 54.º incluem as antecipações já efectuadas em anos anteriores.

O n.º 5 do artigo 54.º reproduz a redacção constante do n.º 2 do artigo 53.º da lei orçamental para 2003, determinando 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 n.º 1258/99, de 17 de Maio; o n.º 2 do artigo 7.º deste Regulamento prevê o pagamento dos adiantamentos até ao terceiro dia útil do segundo mês seguinte ao da realização das despesas pelos respectivos organismos pagadores.

Face ao enquadramento legal definido, a análise da movimentação das contas de antecipação de fundos em 2004 permite formular as seguintes observações:

- ♦ só foi regularizado em 30 de Setembro daquele ano 40,4% (€399,4 milhões) do saldo inicial afecto a operações concedidas à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR) e efectuadas em 2001, 2002 e 2003, apesar dos prazos previstos para o efeito nas respectivas leis orçamentais e fichas técnicas já se terem extinguido no final de 2003;

- ◆ só em 15 de Setembro de 2004 foi regularizada a antecipação concedida à Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural (DGDRural), no valor de €7.655.060,54 (antecipado em 2001 no âmbito do Programa de Iniciativa Comunitária LEADER II), apesar do prazo previsto para o efeito na respectiva ficha técnica ter terminado em Dezembro de 2003;
- ◆ em 2004, as antecipações de fundos relativas aos programas co-financiados pelo FEDER não podiam exceder, em cada momento, €800 milhões (de acordo com o limite estabelecido pela alínea a) do n.º 2 do artigo 54.º da lei orçamental), incluindo as antecipações efectuadas em anos anteriores (segundo o n.º 4 do mesmo artigo). Verificou-se o incumprimento deste limite em €10.144.251,69 até 15 de Setembro de 2004, data em que foi regularizada a antecipação de fundos da DGDRural, no valor de €1.496.393,69, e de valor €8.647.858,08 até 30 de Setembro, data em que foram regularizadas antecipações Feitas à DGDR.

Sobre esta situação, a DGT refere que *“do valor em dívida da DGDR, à data de 31/12/2003, de € 808.647.858,08, € 547.181.293,23 correspondiam a antecipações efectuadas no âmbito do QCA II e € 261.466.564,85 ao QCA III, não tendo sido efectuada nenhuma antecipação em 2004 que aumentasse o valor em dívida existente no final de 2003”*; a DGT informa também que *“em Agosto de 2004...a DGDR referiu que relativamente ao QCA II, apenas tinha sido utilizado € 530.960.366,00, e propôs o montante de € 383.207.960,06 para ser de imediato regularizado”* e que *“a DGDR autorizou o Tesouro a regularizar o montante de € 16.220.927,03, correspondente à diferença entre o valor das antecipações autorizadas - € 547.181.293,23 - e o montante utilizado - € 530.960.366,00”*, o que veio a verificar-se em 30 de Setembro de 2004; a DGT considera ainda que *“Muito embora nesta data se tenha verificado a efectivação da regularização parcial das antecipações concedidas à DGDR o montante não utilizado sempre permaneceu em saldo na referida conta e conseqüentemente disponível na Tesouraria do Estado”*.

Pese embora a argumentação da DGT, o Tribunal considera que, até 30 de Setembro de 2004, o valor por regularizar das antecipações de fundos à DGDR ultrapassou o limite de €800 milhões legalmente estabelecido;

- ◆ só em 30 de Dezembro de 2004 foi regularizado o valor remanescente (€34,7 milhões) da operação efectuada em 2001 a favor do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento (IAPMEI) que já tinha sido objecto de reembolso parcial (€25,1 milhões) em 20 de Dezembro de 2003;
- ◆ foram regularizadas, em 7 de Janeiro e 4 de Fevereiro de 2004, as operações afectas ao Instituto Nacional de Garantia Agrícola (INGA) que se encontravam por regularizar no final de 2003, assim como também foram regularizadas vinte e sete das trinta e seis operações realizadas em 2004, verificando-se um saldo final devedor no valor de €285,7 milhões; as restantes nove operações só foram regularizadas em Janeiro e Fevereiro de 2005, em função dos prazos estabelecidos para o reembolso comunitário destes apoios; por Despacho exarado pela Directora-Geral do Tesouro, em 7 de Maio de 2004, foi autorizada a alteração, no Plano de Contas do Tesouro, da designação da conta para antecipação de fundos ao INGA, por substituição da norma ao abrigo da qual as operações são realizadas, nomeadamente, passando da alínea c) para a alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE;
- ◆ foi regularizada a operação afecta ao Instituto das Estradas de Portugal (IEP) realizada em 2004, no montante de €41,5 milhões;
- ◆ no final de 2004, ficaram ainda por regularizar €109.461.699,27 dos fundos antecipados em 2001 ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP), só tendo sido efectuada uma amortização, em 27 de Dezembro de 2004, no valor de €425.275,68; não houve qualquer regularização de operações realizadas em 2002, mantendo-se o valor de €21.768.459,85 por amortizar; do valor das antecipações concedidas



em 2003 (€5.958.791,70) só ficou por amortizar um valor residual (€0,18) que por lapso não foi debitado em 28 de Abril de 2004; dos €85,5 milhões antecipados ao IFADAP em 2004, ficaram por regularizar €2.700.467,71; o valor do saldo final devedor (€133.930.627,01) da conta para antecipação de fundos aquele Instituto é superior (em €1,3 milhões) ao que resultaria da aplicação integral dos montantes comunicados por este organismo como destinados à amortização de fundos antecipados, devido ao facto da Direcção-Geral do Tesouro ter afecto parte dos valores à cobrança de juros pela antecipação desses fundos;

- ◆ apesar de todas as operações efectuadas no ano de 2004 pelo IFADAP terem sido autorizadas pela Directora-Geral do Tesouro, ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, e atendendo aos limites referidos na alínea b) do n.º 2 do artigo 54.º da lei do OE para 2004, não se verificou alteração na designação da conta para antecipação de fundos a esta entidade, ao contrário do que sucedeu no caso do INGA como já foi referido;
- ◆ todas as operações efectuadas em 2004 a favor do INGA e do IFADAP foram autorizadas ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE;

A DGT referiu-se a esta situação, em sede de contraditório, considerando que *“Muito embora esteja em causa a antecipação de fundos do Orçamento da União Europeia, estamos perante uma situação consagrada na Lei do OE que estabelece uma especificidade face ao regime geral das operações específicas do Tesouro (OET) previsto no RTE, e que se traduz na possibilidade das OET serem regularizadas em ano subsequente. Tal especificidade ao regime geral permite considerar que a própria OET se insere no âmbito da alínea e) do artigo 30.º do RTE. Com efeito, o art.º 54.º da Lei do OE/04 define as condições destas antecipações enquanto que se estivéssemos no âmbito restrito da alínea c) do artigo 30.º as mesmas encontrar-se-iam previamente estabelecidas no RTE e na Portaria n.º 958/99 (II Série), de 24 de Agosto”*.

Constatando-se que estas operações se destinaram, de facto, a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia (alínea c) do artigo 30º) e não a *“outras situações devidamente justificadas que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado”* (alínea e) do mesmo artigo), o Tribunal considera que a norma a invocar para conceder a referida autorização deveria ter sido a alínea c) e não a e) da citada norma do RTE; a autorização daquelas operações ao abrigo da referida alínea e), não se justifica, não apenas devido à sua natureza específica (antecipação de fundos comunitários) mas também porque a única referência a esta alínea, na lei orçamental para 2004, correspondeu à antecipação de fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde que é analisada no ponto seguinte; para as operações serem efectuadas ao abrigo da alínea e), as leis orçamentais deveriam referi-lo expressamente, como aliás se prevê na norma constante dessa alínea, o que não tem sucedido quanto a operações para antecipação de fundos comunitários;

### 8.3.2.1.3 – Antecipação de Fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde

Ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE e à semelhança do que se verificou em 2003, foi a DGT autorizada pelo n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, a adiantar fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF) com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde. Pelo n.º 4 do mesmo artigo ficou o Governo, por sua vez, autorizado a proceder às alterações necessárias ao Orçamento do IGIF, por forma a este organismo poder contrair um empréstimo, até ao montante de €600 milhões, para regularizar a antecipação de fundos referida no número anterior até ao final do ano orçamental.

Por despacho da Directora-Geral do Tesouro exarado em 12 de Janeiro de 2004, foi concedida autorização para antecipar fundos a favor do IGIF até ao montante de €600 milhões. Os respectivos desembolsos foram efectuados mensalmente entre Janeiro e Junho, em Setembro e em Dezembro desse ano.

Por sua vez, a regularização dos fundos antecipados foi efectuada em 30 de Dezembro de 2004, cumprindo o prazo determinado para o efeito, com o financiamento resultante dos contratos de empréstimo concedidos pelo Banco Santander Totta e pela Caixa Geral de Depósitos ao IGIF, ambos celebrados em 23 de Dezembro de 2004 e no valor de €300 milhões cada.

É ainda de referir que, já em 13 de Janeiro de 2005, a DGT voltou a antecipar fundos ao IGIF, por despacho de 11 de Janeiro de 2005, no valor de €600 milhões, que foram utilizados por este organismo para pagar os empréstimos obtidos do Banco Santander Totta e da Caixa Geral de Depósitos, cujas datas de vencimento eram, respectivamente, 14 e 15 de Janeiro de 2005. Esta operação foi efectuada ao abrigo do n.º 3 do artigo 8.º da lei orçamental para 2005 (de conteúdo idêntico ao n.º 3 do artigo 9.º da lei orçamental para 2004) e deverá ser regularizada até ao final do mesmo ano orçamental através da contracção de um novo empréstimo até ao montante de €800 milhões, nos termos previstos pelo n.º 4 do mesmo artigo.

O Tribunal de Contas continua a entender que o pagamento de encargos que deviam ser assumidos pelo Orçamento do Estado não pode ser assegurado pelo recurso sucessivo a antecipações de fundos, ainda que formalmente regularizadas no mesmo ano orçamental por empréstimos bancários, contraídos pela entidade em questão. O problema do financiamento do IGIF é estrutural e recorrente e no entender do Tribunal terá de ter solução diferente da que se vem verificando nos últimos anos.

#### **8.3.2.1.4 – Vencimento de Juros por Antecipação de Fundos**

O vencimento de juros por operações destinadas a antecipar fundos ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE encontra-se previsto no n.º 10 da Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, diploma que regulamenta as condições das operações previstas no n.º 1 do artigo 30.º do RTE, com especial incidência naquelas que se destinam a antecipar fundos. Por sua vez, o n.º 12 da mesma Portaria apenas refere que deve ser ouvida a DGT na definição das condições relativas às operações mencionadas na alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE.

Verificando-se a existência de juros debitados pela DGT às entidades beneficiárias de antecipação de fundos, ao abrigo das alíneas c) e e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, o processamento destes juros foi objecto de análise para aferir da sua conformidade às condições previstas nas fichas técnicas respectivas. Esta verificação veio a abranger a totalidade dos juros debitados pela DGT durante o ano de 2004, na sequência da análise das operações previamente seleccionadas ter revelado um conjunto de erros que justificou a extensão dessa análise a todas as operações com vencimento de juros.

##### **a) Juros por Antecipação de Fundos ao INGA através da Conta n.º 0252016**

Através da análise das fichas técnicas das operações de antecipação de fundos ao INGA efectuadas em 2004, verificou-se que a taxa definida para cálculo dos juros era a do indexante aplicável (“*Euribor*”), para o prazo aplicável e interpolada se necessário, com um acréscimo (“*Spread*”) de 5 pontos base, devendo o pagamento dos juros ser efectuado na data do reembolso de cada antecipação. Sobre o método de interpolação utilizado e respectiva aprovação, a DGT expressou a seguinte posição:



*“É prática comum do mercado monetário utilizar a interpolação linear para determinar as taxas de juro não divulgadas para um determinado prazo. Assim, não está estabelecido em qualquer diploma uma forma de fixação de interpolação a utilizar sendo aceite por todos os intervenientes esta forma de cálculo.”*

Examinada a movimentação relativa aos juros verificou-se que estes nem sempre foram debitados, na conta desta entidade no Tesouro a que corresponde o código n.º 0233059, nas datas de reembolso das operações e de acordo com o previsto nas respectivas fichas técnicas, verificando-se que foram cobrados €1.820.462,21 de juros pela DGT ao INGA, no ano de 2004, quando o valor cobrado devia ter sido de €1.828.079,38, pelo que ficaram por cobrar juros no valor de €7.617,17.

### **b) Juros por Antecipação de Fundos ao IEP através da Conta n.º 0252017**

Através da análise das fichas técnicas das operações de antecipação de fundos ao IEP efectuadas em 2004, verificou-se que a taxa definida para cálculo dos juros era a do indexante aplicável (“Euribor”) a um mês (não estando prevista interpolação), com um acréscimo (“Spread”) de 5 pontos base, devendo o pagamento dos juros ser efectuado no primeiro dia útil de cada mês ou na data do reembolso de cada antecipação.

Examinada a movimentação relativa aos juros das cinco operações efectuadas em 2004, verificou-se que estes foram debitados, na conta desta entidade no Tesouro, nas datas de reembolso das operações e de acordo com o previsto nas respectivas fichas técnicas. Porém, no cálculo dos juros das antecipações realizadas em 8 e 17 de Junho de 2004 e regularizadas em 22 de Junho de 2004, foi considerado um dia a mais (15 e 6 dias, respectivamente, quando o correcto era considerar 14 e 5 dias), tendo sido cobrados €1.479,17 a mais (€14.192,50 em vez de apenas €12.713,33). É de referir que o total dos juros pagos relativos às cinco antecipações realizadas ascendeu a €28.207,89.

### **c) Juros por Antecipação de Fundos ao IFADAP através da Conta n.º 0252018**

A análise efectuada começou por incidir em 2004, mas foi ampliada ao triénio de 2001 a 2003, por terem sido regularizadas em 2004 antecipações efectuadas nesse período, apresentando-se os resultados obtidos por ano de realização das antecipações.

Sobre a cobrança de juros pelas antecipações de fundos concedidas ao IFADAP desde 2001 até ao final de 2004, a DGT considera que “a sua actuação pauta-se pelo cumprimento dos despachos de autorização das antecipações e das condições acordadas nas fichas técnicas” referindo ainda “a dificuldade de apuramento objectivo dos juros, nas situações em que os mesmos dependiam da manutenção dos valores antecipados em saldo nas várias contas do IFADAP, análise que foi efectuada recentemente.”

Da análise da documentação relativa ao pagamento de juros por esta entidade, importa referir o seguinte:

- ◆ por Despacho do SETF, de 3 de Dezembro de 2001, foi concedido ao IFADAP, até ao final de 2002, uma isenção de juros sobre fundos adiantados pelo Tesouro para financiar o encerramento do QCA II, no montante de €49,9 milhões (o adiantamento total era de €131 milhões);
- ◆ neste contexto, o IFADAP solicitou ao SETF, no início de 2004, que os financiamentos contraídos e a contrair na DGT (antecipações de fundos previstos no orçamento comunitário)

fossem isentos de juros, não tendo até à data da conclusão da auditoria do Tribunal sido exarado qualquer despacho conferindo-lhe esse direito;

- ◆ o IFADAP entendia, com base nas negociações com a DGT, que existia um acordo com esta entidade, nos termos do qual as operações de financiamento junto do Tesouro estariam isentas de juros, desde que concentrasse no Tesouro as suas disponibilidades de tesouraria e aplicações financeiras. A isenção em causa funcionaria como compensação pela não remuneração das respectivas contas abertas na DGT. O IFADAP refere também que a sua convicção na existência do citado acordo, alicerçada na isenção expressamente concedida à 1.ª tranche do empréstimo para o QCA II pelo SETF, reafirmou-se no decurso de 2002, por não se terem apercebido de qualquer liquidação de juros, nos movimentos financeiros efectuados com o Tesouro, só tendo vindo a aperceber-se da cobrança de juros no 2.º semestre de 2003;
- ◆ a posição do IFADAP não encontra correspondência nas fichas técnicas das respectivas operações de antecipação de fundos, uma vez que o vencimento de juros é uma das condições expressamente previstas nas mesmas; deve notar-se que, nos termos do artigo 11.º da Portaria n.º 958/99, a autorização, designadamente, das operações de antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, depende da aprovação das respectivas fichas técnicas, nos termos acordados com o organismo interessado.

#### **Ano de 2001**

Verificou-se que a antecipação de €49.879.789,71 efectuada em 3 de Dezembro de 2001, não foi objecto de qualquer amortização até ao final de 2004 e que, para além desta operação ter sido isenta de juros até ao final de 2002 (pelo despacho do SETF previamente referido), ainda não foram cobrados juros para o período compreendido entre o início de 2003 e o final de 2004. A antecipação de €56.189.583,10 efectuada em 3 de Dezembro de 2001, também ainda não foi objecto de amortização nem de cobrança de juros até ao final de 2004. Sobre estas operações, a DGT referiu que *“poderão ser regularizadas, nos termos do n.º 1 do art.º 54º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Setembro, até ao final do exercício orçamental de 2006”*.

Da antecipação de €24.939.894,85 efectuada em 19 de Dezembro de 2001, a DGT amortizou €21.122.292,71 em 29 de Agosto de 2003, tendo ainda cobrado €818.674,29 de juros, por dedução ao valor que o IFADAP tinha indicado como capital a amortizar (€21.940.967,00); em 27 de Dezembro de 2004, verificou-se outra regularização parcial, tendo o valor indicado pelo IFADAP sido de €453.901,50 e a DGT abatido ao capital apenas €425.275,68 e considerado o restante (€28.625,82) como juros vencidos. Sobre a forma de cálculo destes juros, a DGT manifestou a seguinte posição:

*“A taxa apurada pretende ser uma estimativa da taxa média de juro a aplicar às antecipações concedidas.*

*Note-se que a cláusula da ficha técnica que define que o IFADAP apenas pagará juros sobre o saldo líquido de disponibilidades (i.e. antecipações concedidas deduzidas das disponibilidades depositadas no Tesouro) implica que, para efectuar o apuramento exacto dos juros devidos, seja realizado um estudo exaustivo das disponibilidades do IFADAP junto do tesouro. Face à complexidade da questão o mesmo só foi concluído em 2005.*

*Aliás o apuramento do montante dos juros a pagar pelo IFADAP só será possível de realizar quando aquele organismo proceder à regularização total das antecipações concedidas até Junho de 2002.*

*Assim, os juros já cobrados ao IFADAP serão deduzidos ao valor final apurado.”*

A complexidade do apuramento das disponibilidades do IFADAP no Tesouro não justifica o facto de não terem sido tempestivamente determinados e comunicados ao Instituto os juros entretanto





## Tribunal de Contas

---

vencidos, nos termos previstos pelas respectivas fichas técnicas, tendo o atraso contribuído para a assumpção de uma situação financeira divergente da que veio a ser posteriormente registada pela DGT.

Sobre as deduções efectuadas aos valores a amortizar comunicados pelo IFADAP, a DGT alegou que:

*“Os ofícios do IFADAP a autorizar a debitar-lhe a conta no sentido de uma regularização parcial ou total de uma antecipação de fundos, tem sido interpretado como uma ordem de pagamento, dado o cliente gerir as suas próprias contas localmente através do sistema Homebanking.*

*Deste modo, apenas excepcionalmente é que o Tesouro debita qualquer conta titulada pelo IFADAP e, para isso, sempre com a sua autorização.*

*Devido ao montante de juros em dívida, independentemente das antecipações já amortizadas, o Tesouro a partir de 2002.11.20 passou a, prioritariamente, afectar os juros acumulados, sempre que o IFADAP emitia uma ordem de amortização”.*

A falta de entendimento das duas entidades motivou discrepâncias no apuramento da dívida do IFADAP à DGT situação que no entendimento do Tribunal deve ser rapidamente solucionada.

Segundo a DGT, não foram cobrados juros sobre a antecipação de €74.819.864,56 efectuada em 28 de Dezembro de 2001 e amortizada na totalidade em 16 de Fevereiro 2002 pelo facto da “(...) ficha técnica da operação referir que só haveria lugar à cobrança de juros, caso os fundos fossem transferidos para contas fora do Tesouro, situação que não se verificou”.

### **Ano de 2002**

Sobre a antecipação de €49.879.789,71, concedida em 11 de Março de 2002 e amortizada em 29 de Abril, 16 de Agosto, 29 de Setembro e 23 de Outubro de 2002, não foram, segundo a DGT, cobrados quaisquer juros, devido ao facto de:

*“ (...) as fichas técnicas referirem que só haveria lugar à cobrança de juros, caso os fundos fossem transferidos para contas fora do Tesouro. Refira-se que em 2002 ainda não tinha sido efectuada a análise para o apuramento efectivo dos juros devidos pelo IFADAP, i.e. qual o saldo diário líquido de disponibilidades (...). Apesar deste trabalho só recentemente ter sido efectuado de uma forma global e genérica, relativamente a esta antecipação foi facilmente determinada a existência dos respectivos saldos em contas do IFADAP.”*

Da análise dos dados remetidos conclui-se que durante o período correspondente entre a antecipação e as suas diversas regularizações, o IFADAP não tinha disponibilidades suficientes para que não fossem cobrados juros. Deste modo a DGT deverá efectuar o cálculo dos respectivos juros de acordo com o previsto na ficha técnica.

A antecipação de €25 milhões concedida em 26 de Junho de 2002 foi parcialmente amortizada (€3.231.540,15) em 23 Outubro do mesmo ano, não tendo a DGT cobrado juros como previa a ficha técnica. Questionada sobre este facto a DGT teceu a seguinte consideração:

*“O IFADAP ordenou a amortização, ficando os juros em dívida, dado que em 2002 a DGT ainda não tinha recorrido ao desconto dos juros no momento das amortizações”.*

A DGT deverá efectuar o apuramento dos juros que são devidos por esta antecipação respeitando o que estava previsto na ficha técnica.

A antecipação de €30 milhões concedida em 14 de Outubro 2002 foi totalmente amortizada em 20 de Novembro desse ano, tendo a DGT cobrado €102.829,17 de juros, como previa a ficha técnica. É de salientar que esta foi a primeira vez que a DGT não abateu os juros ao capital que o IFADAP tinha mandado amortizar, lançando os juros de forma autónoma. É ainda de referir que a partir desta antecipação, os juros passaram a vencer-se a partir da data de desembolso dos fundos (crédito na conta de terceiros) e não a partir do momento em que apenas saíssem da conta do IFADAP.

### **Ano de 2003**

No caso da antecipação de €20 milhões, concedida em 6 de Agosto de 2003 e regularizada em 14 de Outubro, 17 de Dezembro, e 22 de Dezembro de 2003, e em 28 de Abril e 21 de Julho de 2004, constatou-se que a DGT voltou a efectuar o abate dos juros ao valor do capital que o IFADAP mandou amortizar. Verificou-se ainda que não foram cumpridas as regras definidas para o cálculo dos juros, uma vez que no cálculo dos juros da amortização efectuada em 14 de Outubro de 2003 não foi aplicada a taxa definida na ficha técnica (“*Euribor*” para o prazo aplicável com acréscimo de 5 pontos base, interpolada se necessário), mas uma taxa média apurada pela DGT. Esta situação teve como impacto a cobrança de €30.650.89, quando deveriam ter sido cobrados apenas €3.229,34 (menos €27.421,55).

A antecipação de €2,5 milhões concedida em 10 de Novembro de 2003, foi totalmente amortizada em 28 de Abril de 2004, podendo concluir-se que a DGT voltou a efectuar o abate dos juros ao valor do capital que o IFADAP mandou amortizar. Também não foram cumpridas as regras definidas para o cálculo dos juros, uma vez que tiveram em consideração a data da saída de fundos da conta de terceiros (13 e 24 de Novembro de 2003) e não a data do crédito em conta, como estava definido, tendo este facto provocado uma cobrança a menos de €1.759,61 de juros.

O mesmo se constatou na antecipação €2,5 milhões concedida em 28 de Novembro de 2003 e regularizada em 28 de Abril e 21 de Julho de 2004, relativamente à qual a DGT voltou a efectuar o abate dos juros ao valor do capital que o IFADAP mandou amortizar. Novamente não foram cumpridas as regras definidas para o cálculo dos juros, uma vez que na primeira amortização de capital os juros foram calculados com base na data de saída de fundos da conta de terceiros (03/12/2003) e não com base na data do crédito em conta, facto que implicou a cobrança de €34,48 a menos.

### **Ano de 2004**

No que diz respeito à antecipação concedida em 3 de Março de 2004, no valor de €9 milhões, esta foi amortizada em 21 de Julho, 23 de Julho e 21 de Dezembro de 2004, verificou-se que a DGT voltou a efectuar o abate dos juros ao valor do capital que o IFADAP mandou amortizar e que não foram cumpridas as regras definidas para o cálculo dos juros, uma vez que na amortização efectuada em 21 de Dezembro 2004, apenas foram calculados os juros desse mês (Dezembro), no valor de €802,48, quando eram devidos juros desde 3 de Março de 2004, o que teve como consequência não terem sido cobrados €10.849,58 de juros.

Relativamente às restantes antecipações realizadas no ano de 2004, de 7 de Maio a 18 de Novembro de 2004, no valor total de €76,5 milhões, é de referir que, como previa a ficha técnica, os juros passaram a ser lançados mensalmente, no primeiro dia de cada mês (relativamente aos valores em dívida no final do mês anterior). Estes movimentos são assim lançados directamente na conta de terceiros do IFADAP. No entanto no momento da regularização das antecipações a DGT continuou a abater os juros devidos nessa data ao capital mandado amortizar pelo IFADAP. Não se compreende esta



dualidade de critérios uma vez que a ficha técnica permite movimentar a conta de terceiros mensalmente (como o fez) ou na data da regularização.

Não é aceitável o argumento da DGT segundo o qual, quando o IFADAP ordena a amortização de determinado capital, apenas pode debitar esse valor na conta de terceiros e não o valor dos juros. Aliás, contrariando esta posição, a DGT numa amortização efectuada em 30 de Dezembro de 2004, relativa às antecipações concedidas em 27 de Outubro e 8 de Novembro de 2004, não procedeu ao abate dos juros contrariando o método até aí seguido.

Tendo em consideração a regularização efectuada pelo IFADAP em 17 de Janeiro de 2005, de diversas antecipações, no entender desta entidade as antecipações efectuadas em 2004 encontram-se regularizadas na totalidade. Para a DGT, como abateu os juros ao capital que o IFADAP mandou amortizar, ainda se encontra em dívida o valor de €459.342,85, que corresponde aos juros abatidos em 2004.

É ainda de referir que no cálculo dos juros das regularizações efectuadas em 28 e 30 de Dezembro de 2004 a DGT aplicou uma taxa de juro de 1 mês e deveria ter efectuado a interpolação das taxas de 3 semanas e 1 mês.

### **d) Juros por Antecipação de Fundos à DGDRural através da Conta n.º 0252019**

A análise da ficha técnica relativa à antecipação efectuada em 2001 e regularizada em 2004, permite concluir que a regra definida para a taxa é o indexante aplicável (“Euribor” a 1 ano, divulgada pela “Reuters”, em vigor no 2.º dia útil imediatamente anterior à data de desembolso, não estando prevista interpolação), sendo o pagamento dos juros efectuado na data da regularização da antecipação.

Examinada a movimentação relativa aos juros, verificou-se que a conta de terceiros da entidade (n.º 023319302) foi debitada pelo valor de €481.273,66 correspondente aos juros calculados entre a data da antecipação (10 de Dezembro de 2001) e 10 de Dezembro de 2003, não tendo sido cobrados juros desde esta data até à da regularização em 15 de Setembro de 2004. Deste modo, foram cobrados menos €135.928,36 de juros.

### **e) Juros por Antecipação de Fundos ao IAPMEI através da Conta n.º 0252020**

A análise da ficha técnica relativa à antecipação efectuada em 2001 e regularizada em 30 de Dezembro de 2004, permite concluir que a regra definida para a taxa é o indexante aplicável (“Euribor” a 1 mês, divulgada pela “Reuters”, não estando prevista interpolação), sendo o pagamento dos juros efectuado na data de regularização da antecipação, mas apenas se vencendo a partir da data em que os fundos sejam transferidos da conta do IAPMEI.

Não tendo sido cobrado quaisquer juros, como previa a ficha técnica, foi questionada a DGT, que ao proceder à análise da totalidade das contas do organismo (saldos de depósitos à ordem, no final do mês), desde 2001 até ao final de 2004, chegou à conclusão que “(...) o organismo apresentou sistematicamente valores em saldo não remunerado superiores ao saldo vivo da antecipação”.

### **f) Juros por Antecipação de Fundos ao IGIF através da Conta n.º 0252021**

A análise da ficha técnica das antecipações realizadas em 2004, permite concluir que a regra definida para a taxa é o indexante aplicável (“Euribor” a 1 mês, divulgada pela “Reuters”, no 2.º dia útil

imediatamente anterior à data de início da contagem dos juros, não estando prevista interpolação) acrescido de “*Spread*” de 5 pontos base, sendo o pagamento dos juros efectuado mensalmente ou na data de regularização da antecipação.

Examinada a movimentação relativa aos juros, verificou-se que estes foram debitados mensalmente na conta de terceiros da entidade, no primeiro dia útil de cada mês, com excepção do movimento efectuado em 30 de Dezembro de 2004, correspondente aos juros pagos na data de regularização da totalidade dos valores até aí antecipados. São de destacar as seguintes situações por serem contrárias ao previsto na ficha técnica:

- ◆ o cálculo dos juros de Fevereiro a Novembro de 2004, foi efectuado com base na taxa do primeiro dia útil do mês e não com base na taxa do 2.º dia útil imediatamente anterior à data de início da contagem de juros; esta situação teve como consequência terem sido cobrados menos €3.138,88 de juros, valor resultante da soma dos desvios registados a mais ou a menos, nos 10 meses, devido às flutuações da taxa;
- ◆ o cálculo dos juros de Dezembro foi efectuado igualmente com base na taxa do primeiro dia útil do mês e não com base na taxa do 2.º dia útil imediatamente anterior à data de início da contagem de juros. A DGT cobrou ainda 25 dias de juros sobre o capital em dívida (€600 milhões), quando deveria ter cobrado apenas 24 dias, tendo desta forma sido cobrados a mais €34.601,38.

O impacto total destas divergências traduziu-se na cobrança indevida de €31.462,50 de juros ao IGIF, sendo de referir que no total os juros cobrados àquele Instituto, em 2004, foram €9.577.963,67.

Sobre as várias situações descritas, a DGT proferiu os seguintes comentários:

*“Relativamente aos juros vencidos de antecipação de fundos, as incoerências detectadas ficaram a dever-se à diversidade de condições financeiras aplicáveis a cada uma das operações. Para colmatar esta situação a DGT está prestes a implementar a automatização do cálculo dos juros das antecipações concedidas.*

*Relativamente ao IFADAP, em 2002, ainda não tinha sido efectuada a análise para o apuramento efectivo dos juros devidos, isto é, não tinha sido apurado o saldo diário líquido das disponibilidades (sobre o qual deveriam ser cobrados juros).”*

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, contrariam as regras da anualidade e da universalidade consagradas nos artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental e no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa.

No que respeita à “*inconstitucionalidade das normas que autorizam antecipações de fundos por OET a regularizar em ano subsequente*”, em sede de contraditório, a DGT considera que:

*“A Constituição da República Portuguesa (CRP) (n.º 1 do art.º106.º), no que concerne à elaboração, organização, votação e execução do OE remete para a respectiva lei de enquadramento orçamental, donde apenas nessa Lei (n.º 91/2001, de 20.08) se encontram consagrados as regras e princípios orçamentais, entre eles os da anualidade e universalidade (art.ºs 4.º e 5.º).*

*Sem prejuízo do regime da Lei de Enquadramento, a Assembleia da República consagrou na Lei do Orçamento do Estado para 2004 as OET referidas pela DGTC, conferindo-lhes assim o necessário suporte legal.”*



As operações de tesouraria que se destinem ao pagamento de despesas públicas para as quais não esteja prevista dotação orçamental violam a regra da universalidade consagrada no artigo 5.º, n.º 1, da Lei do Enquadramento Orçamental e no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa.

Sobre esta questão a DGT considerou, em sede de contraditório, que

*“Concretamente no que respeita às OET por antecipações de fundos comunitários, saliente-se que a respectiva regularização é feita com fundos comunitários ao abrigo das normas comunitárias aplicáveis, não constituindo, assim, despesa orçamental. O que está em causa nestas OET é apenas a antecipação do financiamento comunitário, termos em que não colidem com os princípios orçamentais invocados.”*

Sobre esta matéria é de referir que o artigo 31.º do RTE, que estabelece o regime das operações constantes do artigo 30.º, faz depender as referidas antecipações da existência de disponibilidades na tesouraria e também da respectiva previsão orçamental (n.º 2).

Quanto à movimentação relativa a antecipação de fundos e respectiva amortização, é de salientar que o IFADAP, para cumprimento de orientações recebidas da DGO para o efeito, registou, nas Contas de Gerência de 2003 e de 2004 (e nos respectivos Mapas de Controlo Orçamental), como Despesa Orçamental em “Outras Despesas de Capital – Diversas – Reembolsos de Antecipações de Fundos Comunitários”, o valor líquido correspondente ao valor das amortizações abatido do valor das antecipações realizadas nesses anos.

As antecipações de fundos remuneradas, efectuadas por operações de tesouraria, configuram uma concessão de empréstimos pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, cuja realização no actual quadro jurídico-constitucional só é possível havendo uma autorização legislativa, nos termos da alínea h) do artigo 161.º da Constituição e dotação orçamental para o efeito.

A DGT, ao pronunciar-se em contraditório, afirmou que:

*“A autorização da Assembleia da República a que se refere a alínea h) do art.161.º da CRP incide sobre os empréstimos e outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, pelo que mesmo que se considere que as OET consubstanciam um empréstimo do Estado, este seria de dívida flutuante, não se enquadrando, assim, no citado preceito constitucional.”*

Deve assinalar-se que no decurso de 2004 se verificou a existência de antecipações de fundos remuneradas que não foram regularizadas no ano em que ocorreu a respectiva efectivação, as quais, no seu conjunto, excedem o montante de €250 milhões, previsto no n.º 1 do artigo 50.º da Lei do Orçamento para 2004 e que corresponde ao limite do montante para a concessão de empréstimos e outras operações de crédito activas que o Governo está autorizado a efectuar.

Sem prejuízo da posição do Tribunal, a análise efectuada, bem como as conclusões e recomendações extraídas na presente auditoria tiveram em conta as normas constantes do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprovou o Regime da Tesouraria do Estado, em vigor.

### 8.3.2.2 – Outras Contas de Terceiros

#### 8.3.2.2.1 – Transferências para o Banco de Portugal

Com a entrada em funcionamento do módulo de contas correntes do SGT foi necessário proceder à desagregação de contas que se encontravam associadas a mais do que um NIB. Por estar associada a dois NIB's do Tesouro, a conta n.º 021316 criada em 1994 e designada por “Transferências para o Banco de Portugal” foi uma das contas sujeitas a desagregação.

O processo de desagregação consistiu na substituição da conta n.º 021316 (elementar) pela conta n.º 021317 (não elemental) criada, com a mesma designação e que se desagrega em duas contas elementares associadas a diferentes NIB's, conforme quadro seguinte:

Designação da Conta	Data do Despacho	NIB da Conta	Código de Conta	Início de Movimentação
Transferências para o BP – Conta 18	30/12/2004	078100101000000001842	02131701	30/11/2004
Transferências para o BP – Conta 664	30/12/2004	078100100000000066494	02131702	13/01/2005

O circuito relativo à movimentação a registar nas novas contas foi definido da seguinte forma:

Designação da Conta	Código de Conta	Débito	Crédito
Despesa Orçamental (SIC)	0401	(1)	
Transferências para o BP – Conta 18	02131701	(3)	(1)
Transferências para o BP – Conta 664	02131702	(2)	(3)
Conta Corrente do Tesouro no BP – Caixa Pagadora – OT – DGT	0121102301		(2)

Segundo o Manual de Procedimentos do Departamento da Tesouraria Central do Estado, a conta de “Transferências para o Banco de Portugal” tem por finalidade o pagamento, aos respectivos destinatários, de verbas transferidas por via orçamental e provenientes de várias entidades.

Da movimentação registada na conta substituída e nas contas substitutas resultaram as observações seguintes:

- ◆ a transferência do saldo final da conta n.º 021316 (no valor de €850.166,83) para a conta n.º 02131701 foi efectuada em 29 de Dezembro de 2004 com data-valor de 30 de Novembro de 2004, data anterior à do respectivo despacho autorizador de criação da conta (30 de Dezembro de 2004);
- ◆ a conta n.º 021316 foi ainda objecto de movimentação em Dezembro de 2004, tendo o valor dos respectivos débitos (€124.637,54) e créditos (€99.617,60) sido transferido para a conta n.º 02131701 em 29 de Dezembro de 2004, com data-valor de 21 de Dezembro de 2004, data também anterior à do respectivo despacho autorizador de criação da conta;
- ◆ apesar de ter sido solicitada para o efeito, a DGT não conseguiu identificar as operações que constituíam os saldos iniciais das contas n.º 021316 e n.º 02131701, tendo aludido que:

*“Considerando que existem créditos efectuados, cujos pedidos de pagamento, até à data não foram solicitados ao Tesouro, e que podem estar relacionados com movimentos desde 94 (ex. cauções de empreitadas, conforme descrito no Manual de Procedimentos), a*



*decomposição do saldo inicial de 2004 poderá prender-se, inclusive, com valores anteriores à criação da conta”.*

Não se verificou assim, a aplicação dos procedimentos para garantir a fiabilidade dos referidos saldos, o que é revelador de insuficiência no controlo exercido pela DGT sobre a movimentação da conta n.º 021316 e contraria o disposto no n.º 3 do artigo 1.º e no artigo 36.º do RTE;

- ♦ o circuito definido para movimentação das novas contas não foi aplicado no âmbito da Contabilidade de 2004; até Dezembro foi aplicado o circuito definido para movimentação da conta n.º 021316 a qual, em Dezembro, foi integralmente substituída pela conta n.º 02131701, incluindo os débitos pelo pagamento dos fundos provenientes de despesa orçamental que deveriam ter sido registados na conta n.º 02131702 (não movimentada em 2004).

A DGT apresentou a seguinte explicação para a existência destes débitos: *“a conta n.º 02131701 não sendo uma conta/NIB aberta no MPT Central não é possível através do MPT emitir transferências internas e /ou externas. No entanto a aplicação do Banco de Portugal (AT - Aplicação de Tesouraria) não efectua esse tipo de validação aceitando o NIB independentemente do mesmo ter sido ou não aberto no MPT Central. Por este motivo existem movimentos a débito na conta n.º 02131701”.*

Da análise a um conjunto de movimentos registados na conta n.º 021316, resultaram ainda as seguintes observações:

- ♦ apenas se verificaram duas excepções à entrada de fundos provenientes da conta de despesa orçamental (n.º 0401).

Uma dessas excepções correspondeu ao único movimento registado no Diário 9, um crédito no montante de €40.933,92 sobre o qual a DGT esclareceu que *“Não foi contabilizado automaticamente e conseqüentemente registado no diário 80 em virtude da TEI recebida pelo Tesouro não conter o campo “conta” dos dados do destinatário preenchido, conforme se pode verificar pelo detalhe da operação, daí a necessidade da contabilização manual”.*

A outra excepção correspondeu ao único movimento registado no Diário 36, um crédito de €75,06 relativo a uma cobrança de custas obtida pela Tesouraria de Finanças de Alcochete e destinada ao Banco de Portugal;

- ♦ o único movimento a débito registado no Diário 45 correspondeu à saída de €400.000,00 através da conta do Tesouro no “Chase Bank” em Londres (conta n.º 0130165) para pagamento de despesas de cooperação. A DGT informou que *“este registo bem como todos os outros efectuados no diário 45 não podem ser efectuados automaticamente e conseqüentemente inseridos no diário 80, dado que não constam em ficheiros informáticos (movimentos em moeda estrangeira)”;*
- ♦ sobre o movimento de maior valor (€20.372,58) registado a débito no Diário 13, a DGT esclareceu que *“não foi efectuado automaticamente e conseqüentemente incluído no diário 80 em virtude da TEI emitida não conter o campo da conta a debitar correctamente preenchido, daí a necessidade de o registar manualmente”;*
- ♦ a dedução de €1.782.448,66 a débito, registada no Diário 4, ficou a dever-se à anulação de um débito indevidamente registado pelo Diário 80, na conta n.º 021316, por ser afecto à conta de “Vencimentos Líquidos”;
- ♦ relativamente a movimentos processados pelo Diário 80:

- 1) a DGT informou que o montante de €5.018,86 permanecia na conta desde 7 de Janeiro de 2004 porque “O ordenante “Policia Judiciaria” ainda não forneceu ao Tesouro a devida ordem de pagamento”;
- 2) as entradas de fundos provenientes de despesa orçamental por cooperação, no valor de €4.222.000,00 e de €6.307.912,00, destinaram-se a pagamentos solicitados pela Direcção-Geral de Assuntos Europeus e Relações Internacionais ao Fundo Asiático de Desenvolvimento e à Associação Internacional de Desenvolvimento, respectivamente;
- 3) foi efectuado um pagamento de emolumentos ao Tribunal de Contas, através da conta em análise, proveniente da Direcção Regional do Norte, no montante de €15.516,50;
- 4) o valor de €1.164.130,36 entrado na conta n.º 021316 em 18 de Dezembro de 2003 proveniente de despesa orçamental afecta pelo Ministério das Finanças (DGT) a Expropriações, foi entregue em 2 de Janeiro de 2004, ao Tribunal Judicial da Maia;
- 5) o único movimento em que foi debitada a conta em análise por contrapartida de um crédito na conta n.º 0258045 “Compensação de Cheques”, no montante de €17.989,97, foi justificado pela DGT referindo que “Neste movimento foi utilizada a conta “Compensação de Cheques” uma vez que se trata de pagamento de cheques de pequeno montante. Se os referidos cheques fossem de grande montante e conseqüentemente encaminhados para o SPGT seria utilizada a sub conta do Banco de Portugal associada ao balcão emissor”.

#### 8.3.2.2.2 – Depósitos em numerário

No que se refere a depósitos em numerário, o primeiro serviço disponibilizado pela DGT na sequência da implementação do *Homebanking* do Tesouro, consistiu na utilização das Tesourarias de Finanças para a recepção desses depósitos. Para registar estas operações na Contabilidade do Tesouro foi criada a conta n.º 021364 designada por “Depósitos em Numerário”.

A movimentação relativa aos depósitos em numerário efectuados nas tesourarias de finanças por organismos titulares de contas do Tesouro encontra-se reflectida no quadro seguinte:

Designação da conta	N.º de conta	Débito	Crédito
Depósitos em Numerário efectuados em Tesourarias de Finanças	021364	(1)	(2)
Tesourarias de Finanças	015	(2)	(3)
Contas Bancárias Receptoras de Tesourarias de Finanças	01226	(3)	(4)
Transferências de Contas Bancárias do Tesouro para a Conta no BP	01211012	(4)	
Contas afectas aos depositantes	02		(1)

Para realizar esta operação, o depositante tem primeiro de a registar no HB da DGT (na funcionalidade “Depósito” e opção “Depósito em Numerário”), procedimento necessário para a emissão da respectiva guia de depósito na conta n.º 021364, que deve ser entregue com o valor a depositar, numa Tesouraria de Finanças.

A informação inserida no HB só afecta o saldo contabilístico da conta do organismo depositante no Tesouro e é transmitida diariamente para a Contabilidade (1), de forma automática. Após averbar o depósito na respectiva guia, a Tesouraria de Finanças deve enviar de imediato, por fax, cópia da mesma para a DGT. Na sequência dessa comunicação, o gestor de conta deve proceder à confirmação do depósito no sistema, de forma a conciliar os saldos contabilístico e disponível. A subsequente movimentação relativa aos fundos depositados é efectuada por contabilização manual de informação prestada pelas Tesourarias de Finanças (2) e pelas Instituições Bancárias (3). A transferência dos fundos para a conta do Tesouro no Banco de Portugal é automática (4).





Os procedimentos descritos geraram os seguintes problemas na movimentação da conta n.º 021364: erros, por omissão ou multiplicação do registo de regularizações a débito, decorrentes da intervenção adicional (manual) do respectivo gestor de conta e discrepâncias nos saldos diários entre Contabilidade e HB decorrentes do desfaseamento entre a realização e a confirmação dos depósitos.

A análise específica da conta n.º 021364 ficou a dever-se à existência de saldos (inicial e final) devedores e contrários à sua regulamentar movimentação, face ao estabelecido no n.º 3 do artigo 38.º do RTE. Segundo a informação prestada pela DGT sobre esta matéria, estes saldos foram consequência de um conjunto de desfaseamentos, lapsos e divergências na concretização e na contabilização de depósitos em numerário.

Esta informação demonstra não terem sido aplicados tempestivamente os procedimentos necessários para garantir a fiabilidade dos referidos saldos, o que é revelador de insuficiência no controlo exercido pela DGT sobre a movimentação da conta e contraria o disposto no n.º 3 do artigo 1.º e no artigo 36.º do RTE. Acresce que, conforme é referido nessa informação, esta conta apresenta constantemente saldo devedor, não só devido a lapsos de escrituração e a guias emitidas sem que os respectivos depósitos sejam efectuados mas também pela realização de depósitos em meses posteriores ao registo da intenção de os efectuar e à consequente emissão das respectivas guias.

Do resultado da análise aos movimentos afectos à conta n.º 021364 que foram seleccionados em vários diários da Contabilidade de 2004 para esclarecimento de questões específicas, salienta-se:

- ◆ os estornos de maior valor corresponderam a créditos registados no Diário 4, em Outubro de 2004, no montante de €18.299,25, €100.986,97 e €17.424,43 e afectos, respectivamente, às Tesourarias de Finanças de Tomar, Santarém e Valongo, para corrigir lapsos na contabilização das rubricas constantes da documentação relativa aos meses de Janeiro e Março do mesmo ano;
- ◆ os movimentos registados no Diário 80 com o descritivo de “Regularização entre Contas” em vez do de “Depósito em Numerário” corresponderam a depósitos efectuados sem terem sido previamente registados no HB; esta omissão foi detectada e corrigida no âmbito da intervenção dos respectivos gestores de conta para confirmação desses depósitos;
- ◆ os movimentos registados no Diário 80, com o descritivo de “TEIS’s Interbancárias” em vez do de “Depósitos em Numerário” foram justificados pela DGT da seguinte forma:

*“Na sequência de controlo efectuado à conta “Depósitos em Numerário” detectou-se que foram efectuados créditos com origem nas Tesourarias de Finanças, que não assumem as características dos tipos de movimentos para os quais a conta foi criada.*

*Desta forma detectou-se que nos anos de 2003 e 2004 as Tesourarias (...) efectuaram créditos na referida conta, quando essas importâncias pertenciam a contas abertas no Tesouro (balcão 0010), relativas à Direcção-Geral do Tribunal de Contas e ao Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. A fim de regularizar estas situações foram emitidas no HB transferências da conta 1014 “Depósitos em Numerário” a favor das contas a que pertenciam aqueles depósitos”;*

- ◆ sobre o facto da data-valor da anulação de um movimento registado no Diário 80 pelo valor de €1.367.020,00, diferir cinco dias da data original, a DGT alegou “tratar-se de um pedido feito pelo cliente, dado o montante ser de €1.367,20 e não o que o mesmo digitou no HB, pelo que houve que anular aquela contabilização. Dado as datas do SGT serem as que o HB assume, a data-valor foi a de 5 dias após a primeira contabilização”;

- ◆ o registo excepcional creditado no Diário 16 em 08/04/2004 ficou a dever-se à substituição verificada na gerência da Tesouraria de Finanças de Anadia no distrito de Aveiro.

### 8.3.2.2.3 – Operações de Regularização da Escrita Orçamental

A finalidade da conta n.º 0233006 designada por “Operações de Regularização da Escrita Orçamental” (OREO) consiste em assegurar a realização de operações de encerramento da Conta Geral do Estado cuja compensação só se verifica no ano seguinte, nomeadamente:

- ◆ antecipação de reposições (ao ano de realização das despesas a repor e anterior ao da respectiva cobrança);
- ◆ transição (para o ano seguinte) de saldos de receitas orçamentais consignadas.

Na sequência da retenção dos saldos de receitas consignadas a serviços integrados na Receita do Estado de 2003 e da entrega dos saldos de receitas consignadas a serviços com autonomia financeira, a transição de saldos de receitas orçamentais passou apenas a incidir sobre as receitas consignadas ao Fundo de Regularização da Dívida Pública (FRDP) devido ao facto da transferência destes fundos envolver subsectores diferentes, uma vez que se trata da consignação de receitas de serviços integrados a um serviço com autonomia financeira.

Verificou-se que a conta n.º 0233006 também foi utilizada para transferir cobranças registadas em 2004 como Operações Extra-Orçamentais (no capítulo 17 do código de classificação económica das receitas públicas), de forma indevida ou excessiva, casos de valores indevidamente entregues como reposições abatidas nos pagamentos (que foram restituídos em 2005) e de valores cobrados em excesso como Receita de Multi-Imposto.

A movimentação desta conta, para o ano de 2004, encontra-se discriminada no quadro seguinte, apresentando-se também as observações resultantes da respectiva análise.

**Quadro VIII.10 – Movimentação da conta de Operações de Regularização da Escrita Orçamental**

(em euros)

Movimentação	Débitos	Créditos
Saldo Inicial (Diário 90)		127.274.462,16
Compensação da Antecipação de Reposições para 2003 (Diário 4)		354.230,41
Transferência de Operações Extra-Orçamentais de 2003 (Contas de Ordem) para a Receita de 2004 (Diário 5)	466,43	
Transferência dos Saldos de 2003 consignados ao FRDP para a Receita de 2004 (Diário 5)	127.628.102,69	
Saldo de 2003 entregue à Reitoria da Universidade Nova de Lisboa (Diário 80)	123,45	
Transferência de Operações Extra-Orçamentais de 2004 - Reposições Abatidas a restituir (Diário 4)		4.179,34
Antecipação de Reposições para 2004 (Diário 4)	35.611,92	
Transferência do Saldo de Receita de 2004 consignada ao FRDP (Diário 4)		19.255,12
Transferência de Operações Extra-Orçamentais de 2004 - Receita de Multi-Imposto em excesso (Diário 4)		2.010.239,55
<b>Total</b>	<b>127.664.304,49</b>	<b>129.662.366,58</b>

O saldo inicial credor da conta resultou da dedução do saldo devedor constituído pela antecipação para 2003 de reposições cobradas em 2004, à soma dos saldos credores relativos a valores indevidamente



registados em 2003 como contas de ordem e, por isso, transferidos de Operações Extra-Orçamentais e a receitas consignadas ao FRDP e à Reitoria da Universidade Nova de Lisboa.

Este saldo devedor veio a ser regularizado em 2004 pela afectação do valor da cobrança das reposições antecipadas (€354.230,41). Esta compensação foi exclusivamente registada no Diário 4 com data-valor dos movimentos entre 30 de Janeiro e 22 de Abril de 2004 (mas data de registo entre 22 de Junho e 7 de Julho de 2004).

Os saldos credores foram regularizados pela transferência, para Receita do Estado de 2004, de €466,43 (Outras Receitas Correntes) e de €127.628.102,69 (Activos Financeiros), operações registadas no Diário 5 em 20 de Maio de 2004 (com data-valor do mesmo dia), e pela entrega de €123,45 à Reitoria da Universidade Nova de Lisboa, operação registada no Diário 80 em 17 de Junho de 2004 (com data-valor do dia anterior).

Das operações efectuadas em 2004 e a regularizar em 2005, foram transferidos €4.179,34 para a conta de OREO por terem sido indevidamente registados como reposições abatidas nos pagamentos (em Operações Extra-Orçamentais de 2004). Estas transferências foram exclusivamente registadas no Diário 4 com o descritivo de “Estorno” e data-valor entre 31 de Março e 31 de Dezembro de 2004 (mas data de registo entre 23 de Março e 19 de Abril de 2005). As restantes operações também foram registadas no Diário 4 mas com o descritivo de “Movimento de encerramento da CGE” e traduziram-se, na transferência do saldo das receitas consignadas ao FRDP e dos valores cobrados em excesso de Receita Multi-Imposto para a conta de OREO (transferências registadas em 6 de Maio de 2005 com data-valor de 31 de Dezembro de 2004) e na antecipação para 31 de Dezembro de 2004 (data-valor) de reposições cobradas em 2005 tendo, por contrapartida, o respectivo valor sido debitado à conta de OREO (com data de registo de 20 de Maio de 2005).

A análise sobre a movimentação da conta de OREO revelou que o saldo final (reportado a 31 de Dezembro de 2004) só veio a ser apurado em 20/05/2005 e que todas as operações efectuadas para compensar a antecipação de reposições de 2004 para 2003 ou para encerramento da CGE de 2004 (a regularizar em 2005) foram registadas no Diário 4, o que corresponde a uma situação de total intempetividade das funções de registo e controlo, face aos períodos de contabilização determinados pelo artigo 42.º do RTE.

#### **8.3.2.2.4 – Alcances em caixas do tesouro**

Foi dado cumprimento à recomendação do Tribunal de Contas no sentido de os valores relativos a situações de alcance serem contabilizados em contas especificamente criadas para essa finalidade. Em 26 de Outubro de 2004, por despacho da Directora Geral do Tesouro foi criada a conta “Alcances - Caixas do Tesouro” (n.º 0252022) com várias contas elementares, nas quais foram inscritos os valores relativos a alcances e que se encontravam indevidamente contabilizados na conta “Caixas do Tesouro - Valores a Regularizar” desde 1994.

As novas contas já afectas dos respectivos valores encontram-se evidenciados no quadro seguinte:

**Quadro VIII.11 – Alcances registados nas contas criadas em 2004**

N.º da Conta	Denominação	Valores em euros	Ano do alcance	Regularização
025202201070	Alfândega do Funchal	153.567,16	1995	–
0252022020183	Tesouraria de Finanças de Vagos	918,19	2004	–
0252022020353	Tesouraria de Finanças de Barcelos	2.493,99	1998	–
0252022020363	Tesouraria de Finanças de Proença-a-Nova	645,29	2000	07/03/2005
0252022021066	Tesouraria de Finanças de Faro	52.994,03	1997 e 1998	–
0252022021643	Tesouraria de Finanças de Castelo de Vide	98.858,24	1994	–
0252022023298	Tesouraria de Finanças de Lisboa 5ª	1.236,89	2003	07/03/2005
0252022024200	Tesouraria de Finanças de Vizela	16.447,41	2001	–
0252022028567	Tesouraria de Finanças - Loja do Cidadão II - Restauradores	1.500,00	2003	–
<b>Total</b>		<b>928.661,20</b>		

Ainda que evidenciados em contas específicas, verifica-se a existência de alcances desde 1994 sem que se tenha procedido à respectiva regularização, à excepção de dois alcances de 2000 e 2003 que foram regularizados em 2005.

O Tribunal recomenda que se envidem esforços por forma a avaliar da efectiva possibilidade de recuperação daqueles valores, alertando para o facto de não ter ainda sido definido o regime dos alcances conforme o previsto no n.º 1 do artigo 40.º do RTE.

**8.3.2.2.5 – 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; nesta avaliação não foram incluídas as contas de antecipações de fundos previstos no Orçamento da União Europeia (que já foram objecto de análise específica no ponto 8.3.2.1.2).

No quadro seguinte encontra-se reflectida a movimentação de 13 contas com saldo final devedor.



## Quadro VIII.12 – Movimentação das contas de terceiros com saldo final devedor

(em euros)

Conta	Designação da Conta	Saldo Inicial		Movimentação		Saldo Final
		Devedor	Credor	Débito	Crédito	Devedor
021364	Depósitos em Numerário	50.945,02		7.089.378,81	7.083.117,33	6.261,48
021370	Remuneração de Peritos Independentes - Portaria n.º 78/2001 de 8/2		12.918,14	44.091,44	40.386,40	3.705,04
0254037	Produto de Empréstimos no Período Complementar da Receita de 2004			1.804.741.288,58	0,00	1.804.741.288,58
02580531	Valores a Regularizar de DUC cobrados pelos CTT	190.322.255,73		11.178.535.990,75	10.975.999.166,86	202.536.823,89
0258053304	Valores a Regularizar de DUC cobrados pelo BCI			59.199.575,13	59.197.995,31	1.579,82
0258053310	Valores a Regularizar de DUC cobrados pelo BTA			60.623.723,13	60.621.373,16	2.349,97
0258053312	Valores a Regularizar de DUC cobrados pela CGD			1.080.123.640,17	1.080.123.475,26	164,91
0258053316	Valores a Regularizar de DUC cobrados pelo Montepio			88.422.704,39	88.422.697,39	7,00
0258053317	Valores a Regularizar de DUC cobrados pelo BES		138,53	165.488.969,59	165.487.077,81	1.891,78
0258056	Outros Valores a Regularizar de DUC cobrados por Entidades Colaboradoras	6.489.573,25		6.497.198,51	35.083,28	6.462.115,23
0258061	Outros Valores a Regularizar de Cheques	175.017,00		14.498.070,51	14.485.333,98	12.736,53
0258080	Receita Orçamental de 2004 concretizada em 2005			178.190,18	0,00	178.190,18
025808101	Período Complementar da Receita de 2004 -Cobranças			43.649.792,42	0,00	43.649.792,42

Esta situação verificou-se ainda em 7 contas da DGCI relativas a valores cobrados nas tesourarias de finanças por conta de serviços aduaneiros, para 172 contas de valores a regularizar relativos a caixas e a contas bancárias do Tesouro e em 9 contas de valores a regularizar relativos a alcances nas caixas do tesouro.

Apresentam-se de seguida as observações resultantes das informações prestadas pela DGT e da análise efectuada sobre a situação desses saldos:

- ◆ a conta n.º 021364 já foi objecto de análise no ponto 8.2.2.2;
- ◆ segundo a DGT a conta n.º 021370 “(...) encontra-se a ser alvo de uma acção de conciliação desde 2001 até agora. Já foram encontrados vários erros, só que a maior parte são referentes aos movimentos de entrada escriturados pelas TF, que contabilizam as entradas noutras contas. A regularização está a ser efectuada pelo Sistema de Restituições da DGCI e só terá reflexos em 2005. Assim deverá passar o ano com saldo devedor Depois de terminada a conciliação será efectuada a informação com todas as situações encontradas”. Neste caso a DGT explica as diferenças com base no facto de só agora estar a conciliar valores que foram contabilizados desde 2001 até 2004, revelando deste modo uma falta de tempestividade no controlo por ela efectuado;
- ◆ em relação aos saldos devedores das 7 contas da DGCI previamente referidas, no valor global de €75.913,87, a DGT não apresentou motivos para a existência destes saldos, referindo que “A DCC efectuou um controlo apertado à conta, no entanto várias situações só foram regularizadas pela DGCI em 2005”;

- ◆ no final de 2004 verificou-se a existência de menos 9 contas de valores a regularizar com saldo devedor, relativos a caixas do Tesouro (iniciadas pelo n.º 0252009), do que no ano anterior tendo aqueles totalizado €31.672,74, valor bastante inferior ao registado em 2003 (€376.957,54). É de referir que destes 11 saldos devedores, 10 mantiveram-se iguais ao saldo final de 2003 e 1 deles surgiu no decorrer de 2004;
- ◆ no final de 2004 havia 161 contas de valores a regularizar que apresentavam saldo devedor e que respeitam a contas bancárias do Tesouro (iniciadas pelo n.º 0252010), totalizando €2.019.189,52, valor superior ao registado neste conjunto de contas em 2003 (€1.707.360,24);
- ◆ é de assinalar que os saldos devedores de 67 contas de valores a regularizar, totalizando €178.775,41 em falta, se mantiveram por regularizar durante o ano de 2004 e que, no decurso do ano anterior, a mesma situação já se tinha verificado para 1142 contas, totalizando €934.919,05 em falta. Sobre estes factos a DGT afirmou que o *“saldo pode ser devedor ou credor consoante a situação”* e que as *“várias situações são regularizadas quando as caixas ou bancos as regularizarem”*; tendo acrescentado em contraditório que todos *“os movimentos que ocorrem devem ficar reflectidos contabilisticamente. No entanto, as caixas são alheias a alguns movimentos e efectuados pelas IC, não devendo no entender desta Direcção-Geral os seus saldos contabilísticos reflecti-los. Assim, desde o início da Contabilidade do Tesouro que se procedeu à abertura de contas de regularização onde se encontram registados os movimentos que aguardam correcções”*;
- ◆ perante estes dados e admitindo a DGT não apenas a existência, mas também a manutenção de saldos devedores em contas de valores a regularizar, o Tribunal volta a insistir que estas contas devem apenas ser utilizadas em situações de curto prazo, nomeadamente, associadas à transição entre períodos de incidência mensais ou anuais;
- ◆ a responsabilidade financeira pela existência de valores em falta na Tesouraria do Estado distingue claramente estas situações das relativas a valores a regularizar e implica o registo das primeiras em contas cujo âmbito mais fielmente traduza as características do facto que originou a operação a contabilizar;
- ◆ os saldos das 9 contas elementares com código iniciado por 0252022, relativo a Alcances – Caixas do Tesouro, já foram analisados no ponto 8.2.2.4;
- ◆ segundo a DGT, as contas n.º 0254037, 0258080, 025808101 e 025808102, apresentam saldo final devedor *“(…) uma vez que são utilizados para reflectir em 2004 receitas que apenas entraram na Tesouraria do Estado em 2005 (principio do período complementar da receita). Portanto, são contas de “passagem” (de 2004 e 2005) sendo os saldos devedores de 2004 regularizados no início de 2005 ficando as mesmas saldadas”*;
- ◆ os saldos devedores das 6 contas (iniciadas pelo n.º 0258053) de valores a regularizar relativos a cobranças por documentos únicos obtidas pelos CTT e por instituições de crédito, no valor global de €202.542.817,37, ficaram a dever-se a cobranças efectuadas de vários meses de 2004 que só foram apuradas em Janeiro e Fevereiro de 2005, datas em que foram reflectidas na contabilidade;
- ◆ segundo a DGT, a conta n.º 0258056 apresenta saldo devedor, uma vez que foi efectuado em 2003 um registo relativo às cobranças de Outubro desse ano (€6.480.148,39) como regularizações a débito quando deveria ter sido transferência para o Banco de Portugal, situação que permanece por resolver (já em 2003 esta conta tinha passado de ano com saldo devedor);



- ◆ a conta n.º 0258061 apresenta saldo devedor, porque os débitos efectuados nesta conta só são regularizados no dia seguinte. No caso de passagem de ano de 2004 para 2005, os valores em saldo correspondem aos movimentos dos últimos 3 dias do mês, devido à paragem de uma máquina do Instituto de Informática no final de 2004. Estes valores foram regularizados no início de 2005;
- ◆ a maior parte das situações analisadas revela intempestividade no controlo exercido, e falta de fiabilidade da informação definitiva da Contabilidade de 2004, salientando-se que estas situações só foram detectadas porque os respectivos saldos não foram objecto de conciliação, correcção e validação até ao encerramento da referida Contabilidade, em 2 de Junho de 2005.

## 8.4 – Avaliação sobre o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado

- ◆ O grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2004, não pode ser considerado suficiente, em função dos resultados obtidos pela avaliação das principais condições analisadas, a conformidade dos processos de contabilização e de controlo ao regime legal, a prestação de informação fiável de forma tempestiva e a prossecução do princípio da unidade de tesouraria. A plena execução não será atingida enquanto se mantiver o regime transitório previsto no seu artigo 50.º.

Apesar de ainda não terem sido obtidos resultados compatíveis com o disposto no regime legal, a entidade auditada teve um desempenho positivo quanto à redução dos atrasos na contabilização e à valorização dos serviços prestados aos organismos titulares de contas no Tesouro.

Nestas circunstâncias, continua a recomendar-se a evolução para um sistema de controlo interno mais adequado para assegurar a eficiência do 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 próximo do final do período de contabilização.
- ◆ Na Contabilidade de 2004 ainda não se verificou o cumprimento integral das normas do Capítulo V (Contabilidade do Tesouro) deste regime legal, nomeadamente, as constantes do n.º 1 do artigo 37.º, do artigo 38.º, do n.º 1 do artigo 40.º e do artigo 42.º.
  - ◆ Continuaram a ser excedidos 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 20 dias no fecho provisório e de 304 dias no fecho definitivo da contabilidade dos períodos de incidência mensal (face a, respectivamente, 29 e 310 dias de atraso médio da contabilidade para o ano anterior). O encerramento da Contabilidade do Tesouro de 2004 só se efectuou em 2 de Junho de 2005, quase três meses e meio após o prazo legalmente determinado para o efeito (15 de Fevereiro do ano seguinte ao de incidência).

A duração do período de contabilização tempestivo correspondeu a 70,5% do tempo necessário para registar a informação original e apenas a 13,6% do tempo necessário para registar a informação definitiva, resultados que representam uma evolução positiva face aos obtidos para o ano anterior (62% e 13,4% respectivamente).

Verificou-se que o valor da informação original correspondeu a 90,9% da movimentação total, o que representou uma descida face ao ano anterior (92,3%).

Verificou-se que para a Contabilidade do Tesouro relativa ao ano de 2004, o valor da informação original prestada de forma tempestiva (no período legal) correspondeu a 64,9% do valor da movimentação total; este indicador também regista uma evolução positiva relativamente a 2003 (em que apenas atingiu 56,8%).

Uma incorrecta configuração de ficheiros provenientes da aplicação informática utilizada para gerir as aplicações financeiras do Tesouro, revelou uma fragilidade no processo de sustentação da contabilização automática, reflectida no recurso à contabilização manual para anular movimentos de valor superior a € 3.113 milhões e pela regressão do peso relativo da contabilização automática para 53,2% da movimentação total, quando este indicador tinha atingido 73,1% na Contabilidade de 2003. O Tribunal continua a recomendar que a contabilização automática deve assegurar, de forma estável e sustentada, 75% da movimentação total, até ao final da contabilidade de 2006.

- ◆ Continuaram a subsistir contas com saldo contrário à regular movimentação, por regularizar ou só regularizadas no ano seguinte ao de incidência, pelo que o Tribunal recomenda que 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 igualmente obtida e conservada evidência documental da realização das conciliações, bem como a data-valor dos movimentos registados na Contabilidade do Tesouro deve sempre corresponder à efectiva data de execução das operações a registar.

Continuaram a detectar-se movimentos não suportados por todos os elementos essenciais à sua compreensão e justificação incluindo, no caso de alterações da informação registada, a referência ao movimento original que se pretende alterar, situação que deverá ser corrigida.

A conjugação do incumprimento generalizado dos prazos determinados pelo artigo 42.º com a dimensão dos atrasos no fecho dos períodos de incidência mensais e anual, das alterações aos registos originais até ao encerramento da contabilidade, dos saldos contrários à regular movimentação das contas e das alterações transitadas da contabilidade do ano anterior e a transitar para o ano seguinte, revela que a informação prestada ainda não se encontra próxima de uma situação de fiabilidade tempestiva.

- ◆ No âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria, a plena execução implica o cumprimento do disposto no artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado no que se refere à obrigatoriedade dos Serviços e Fundos Autónomos disporem de contas no Tesouro através das quais promovam as respectivas operações de cobrança e pagamento e mantenham depositados os seus excedentes e disponibilidades de tesouraria, cabendo à Direcção-Geral do Tesouro assegurar àquelas entidades a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas





mesmas condições de eficiência e colaborar na execução do orçamento dos serviços integrados do Estado, efectivando a cobrança das receitas e o pagamento das despesas públicas.

As medidas determinadas para assegurar a prossecução do princípio da unidade de tesouraria previstas na Lei do Orçamento do Estado e no Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2004, tal como todas as medidas legislativas previamente determinadas no mesmo sentido, não puseram cobro à situação de incumprimento ao disposto no Regime da Tesouraria do Estado sobre esta matéria, pelos serviços e fundos autónomos, com o argumento da prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, por parte da Direcção-Geral do Tesouro, não atingir as mesmas condições de eficiência das entidades prestadoras dessa actividade. O Tribunal recomenda como essencial para o pleno exercício das funções legalmente cometidas à Direcção-Geral do Tesouro no âmbito da unidade de tesouraria, nomeadamente, na alínea c) do artigo 2.º da respectiva Lei Orgânica e do artigo 2.º do Regime da Tesouraria do Estado, a adopção de todas as medidas necessárias para esta entidade assegurar a efectiva prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, incluindo a promoção das acções de divulgação e de formação mais adequadas aos organismos destinatários desses serviços.

Segundo a informação prestada pela Direcção-Geral do Tesouro, em 31 de Dezembro de 2004 existiam €4.833,1 milhões de excedentes e disponibilidades depositados no Tesouro pelos serviços e fundos autónomos.

Porém, voltou a verificar-se que o universo dos serviços e fundos autónomos definido pela Direcção-Geral do Tesouro não era coincidente com o reflectido pela Direcção-Geral do Orçamento na Conta Geral do Estado, para o qual se apurou que o correspondente valor de excedentes e disponibilidades depositados no Tesouro ascendia a €5.264,5 milhões. Por sua vez, este valor não era consistente com o dos saldos orçamentais registado na Conta Geral do Estado que não ultrapassava os €3.019,7 milhões.

Disparidades desta dimensão colocam em causa a fiabilidade da informação prestada ao Tribunal de Contas, sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria.

A análise efectuada sobre a aderência entre a informação contabilística e a residente no *Homebanking*, através da comparação dos respectivos saldos finais, permite concluir que o controlo sobre as operações efectuadas em contas do Tesouro através deste sistema operativo continuou sem assegurar, de forma tempestiva, a integralidade, a fiabilidade e a consistência da informação prestada em ambos os casos. O Tribunal continua a recomendar que sejam implementadas as validações uniformes da informação transmitida aos sistemas operativos e destes para o contabilístico, para eliminar os desfasamentos entre saldos de contas do Tesouro e os correspondentes saldos contabilísticos.

Perante os dados apresentados para o final de 2004 (com a limitação decorrente do facto de só ter sido prestada informação sobre os excedentes e disponibilidades dos SFA depositados no Tesouro), as posições veiculadas pelas Direcções Gerais do Orçamento e do Tesouro e a avaliação efectuada na presente auditoria, no âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria, o Tribunal de Contas continua a considerar não ter sido cumprido o disposto no artigo 2.º do regime legal. Este entendimento do Tribunal não impede o reconhecimento da evolução positiva que vem verificando nesta área, como resultante da introdução de um conjunto de inovações e aperfeiçoamentos nos serviços disponibilizados aos organismos públicos titulares de contas no Tesouro.

Atendendo ao dever de informação a prestar pelos Serviços e Fundos Autónomos ao Ministério das Finanças, nos termos do artigo 67.º da Lei de Enquadramento Orçamental, novamente se recomenda que seja obtida pela Direcção-Geral do Tesouro, em conjugação com a Direcção-Geral do Orçamento, 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 RTE e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro.

Dada a necessidade de classificar as entidades titulares de contas do Tesouro para, nomeadamente, identificar as contas dos Serviços e Fundos Autónomos, o Tribunal recomenda que essa classificação seja coerente com o universo desses serviços reflectido na Conta Geral do Estado, por aplicação do critério definido no n.º 3 do artigo 2.º da Lei de Enquadramento Orçamental.

- ◆ Apesar do valor (€921,2 milhões) das operações realizadas em 2004, para antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, representar um crescimento de 35,8% (€242,6 milhões) face ao ano anterior, o saldo devedor das respectivas contas decresceu 28,7% (€333,7 milhões) para €828,45 milhões no final do ano, devido ao facto de terem sido regularizados mais €538,9 milhões (75,3%) do que em 2003.

Para além do disposto no Regime da Tesouraria do Estado (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, como enquadramento legal para a realização deste tipo de antecipação e, sobretudo, para a respectiva regularização, uma vez que estabelece prazos mais dilatados para o efeito.

Só em 30 de Setembro de 2004 foi regularizado 40,4% (€399,4 milhões) do saldo inicial afecto às antecipações concedidas à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional no triénio de 2001 a 2003, apesar dos prazos previstos para o efeito nas respectivas leis orçamentais e fichas técnicas já se terem extinguido no final de 2003, permanecendo ainda €409,2 milhões em dívida.

Só em 15 de Setembro de 2004 foi regularizado o valor (€7,7 milhões) da antecipação concedida à Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural em 2001, apesar do prazo previsto para o efeito na respectiva ficha técnica ter terminado em Dezembro de 2003.

Foi excedido o limite imposto pela lei orçamental para 2004, ao valor por regularizar dos fundos antecipados no âmbito de programas co-financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento e Económico e Regional (€800 milhões), em €10,1 milhões até 15 de Setembro e em €8,6 milhões até 30 de Setembro desse ano.

Só em 30 de Dezembro de 2004 foi regularizado o valor remanescente (€34,7 milhões) da antecipação concedida ao Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e ao Investimento em 2001.

Nove das antecipações concedidas ao Instituto Nacional de Garantia Agrícola (INGA) em 2004, no valor de €285,7 milhões, só foram regularizadas em Janeiro e Fevereiro de 2005, em função dos prazos estabelecidos para o reembolso comunitário destes apoios.

O saldo devedor da conta para antecipação de fundos ao Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas ascendia (IFADAP) a €133,9 milhões no final de 2004. Este valor é superior (em €1,3 milhões) ao que resultaria da aplicação integral dos montantes comunicados pelo organismo como destinados à amortização de fundos antecipados, devido ao facto da Direcção-Geral do Tesouro ter afecto parte dos valores à cobrança de juros pela antecipação desses fundos.

Todas as antecipações de fundos efectuadas em 2004 a favor do INGA e do IFADAP foram autorizadas ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do regime legal. Constatando-se que as mesmas se destinaram, de facto, a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia, nos termos da alínea c), e não a outras situações devidamente justificadas que tenham



consagração nas leis do Orçamento do Estado, como dispõe a alínea e), a norma a invocar para conceder a referida autorização deveria ter sido a alínea c) e não a e) da citada norma.

- ◆ Nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime de Tesouraria do Estado, foi a Direcção-Geral do Tesouro autorizada pelo n.º 3 do artigo 9.º da Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, a adiantar fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF) com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde, autorização concedida em 12 de Janeiro de 2004, até ao montante de €600 milhões. A regularização destes fundos foi efectuada em 30 de Dezembro de 2004, cumprindo o prazo determinado para o efeito, com o financiamento resultante de dois empréstimos bancários, no valor de €300 milhões cada.

Em 13 de Janeiro de 2005 a DGT voltou a antecipar fundos ao mesmo organismo, no valor de €600 milhões, que foram utilizados por este para pagar os empréstimos obtidos. Esta operação foi efectuada ao abrigo do n.º 3 do artigo 8.º da lei orçamental para 2005 (de conteúdo idêntico ao n.º 3 do artigo 9.º da lei orçamental para 2004) e deverá ser regularizada até ao final do mesmo ano orçamental através da contracção de empréstimos até ao montante de €800 milhões, nos termos previstos pelo n.º 4 do mesmo artigo.

O Tribunal de Contas continua a entender que o pagamento de encargos que deviam ser assumidos pelo Orçamento do Estado não pode ser assegurado pelo recurso sucessivo a antecipações de fundos, ainda que formalmente regularizadas no mesmo ano orçamental por empréstimos bancários.

- ◆ Através da análise dos juros cobrados por antecipação de fundos, ao abrigo das alíneas c) e e) do n.º 1 do artigo 30º do regime legal, para aferir do cumprimento das condições previstas nas respectivas fichas técnicas, foram detectados erros na taxa a aplicar, na falta de interpolação dessa taxa e na contagem dos dias de juros devidos pelas entidades, dos quais resultaram situações de cobrança insuficiente ou excessiva de juros que deverão ser corrigidas, pese embora a posição do Tribunal sobre esta matéria.

O cálculo dos juros cobrados por antecipação de fundos, ao abrigo das alíneas c) e e) do n.º 1 do artigo 30.º do regime legal, deverá passar a ser efectuada de forma automática, para evitar os erros detectados, na sua maioria, devido a procedimentos manuais.

- ◆ 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, contrariam as regras da anualidade e da universalidade consagradas nos artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, da Lei do Enquadramento Orçamental e no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa.

As operações de tesouraria que se destinem ao pagamento de despesas públicas para as quais não esteja prevista dotação orçamental violam a regra da universalidade consagrada no artigo 5.º, n.º 1, da Lei do Enquadramento Orçamental e no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa.

As antecipações de fundos remuneradas, efectuadas por operações de tesouraria, configuram uma concessão de empréstimos pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, cuja realização no actual quadro jurídico-constitucional só é possível havendo uma autorização legislativa, nos termos da alínea h) do artigo 161.º da Constituição e dotação orçamental para o efeito.

- ◆ Continua a não ser cumprido o disposto no n.º 3 do artigo 1º e no artigo 36º do Regime de Tesouraria do Estado, no que concerne à identificação das operações que constituem os saldos,

recomendando o Tribunal que os saldos das contas de valores a regularizar sejam discriminados, por operação, até ao final da Contabilidade de 2005.

- ◆ As situações de alcance passaram a ser evidenciadas em contas específicas criadas para esse efeito, em conformidade com as recomendações do Tribunal proferidas em anos anteriores. No entanto o Tribunal de Contas recomenda que se proceda à avaliação da efectiva possibilidade de recuperação dos valores registados como Alcances em Caixas do Tesouro desde 1994 e que, em função dos resultados dessa avaliação, se efectuem as devidas regularizações dos valores em falta, atendendo a que os alcances reportados a 1994 e 1995 representam 77% do valor total.
- ◆ Para além das contas de disponibilidades e aplicações com saldo credor, das contas de terceiros com saldo devedor e das contas associadas à prestação do serviço de *Homebanking* com divergência de saldos, foram seleccionadas 4 contas na classe de disponibilidades e 23 da classe de terceiros da Contabilidade do Tesouro de 2004 para serem objecto de análise específica.

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 que a falta de controlo tempestivo sobre estas operações continua a limitar a fiabilidade do respectivo registo a um nível considerado como insuficiente.