



Tribunal de Contas

CAPÍTULO II

*Execução do Orçamento da
Receita*



II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

2.1 – Considerações gerais

O Parecer sobre a execução do Orçamento da receita registada na Conta Geral do Estado (CGE) de 2005 encontra-se suportado pela análise:

- ◆ do respectivo modelo de contabilização, em que se avalia a evolução relativa à implementação do regime de contabilização da receita do Estado estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho (ponto 2.2 do presente capítulo);
- ◆ dos resultados globais constantes da Conta (ponto 2.3);
- ◆ da informação reportada sobre dívidas fiscais objecto da cessão regulamentada pela Portaria n.º 1375-A/2003 e efectuada em 19 de Dezembro, tendo por finalidade avaliar o grau de execução dessas dívidas, aferir da coerência e fiabilidade dessa informação e acompanhar a execução das operações efectuadas nesse âmbito (ponto 2.4);
- ◆ da evolução da receita incluindo a comparação entre receita prevista e cobrada (ponto 2.5).

Em 2005, o modelo contabilístico foi idêntico ao adoptado para o ano anterior, tendo sido suportado pela utilização do Sistema de Gestão de Receitas (SGR), disponibilizado aos respectivos serviços administradores da receita fiscal, e do Sistema Central de Receitas (SCR) da Direcção-Geral do Orçamento (DGO).

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

- ◆ a Direcção-Geral do Orçamento, responsável pela coordenação da contabilização das receitas, pela centralização da informação contabilística e pela elaboração da CGE;
- ◆ a Direcção-Geral do Tesouro (DGT), responsável pela centralização, controlo e contabilização dos fundos movimentados na Tesouraria do Estado;
- ◆ a Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), da qual dependem as direcções, os serviços de finanças e os serviços administradores dos impostos sobre o rendimento, sobre o valor acrescentado, do selo, de circulação e de camionagem;
- ◆ a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), da qual dependem as alfândegas, delegações e postos aduaneiros.

Estas três últimas entidades efectuaram o registo da informação necessária à CGE no SGR, tendo para o efeito, de acordo com as versões do SCR remetidas ao Tribunal, sido utilizados 396 centros de receita (balcões) e 14 operações de execução (incluindo os saldos transitados de liquidação, de restituições emitidas e de reembolsos emitidos). Os lançamentos efectuados pela DGT foram reportados a períodos de incidência diários enquanto os efectuados pelos serviços da DGCI e pela DGAIEC foram reportados a períodos de incidência mensais, correspondendo a respectiva data-valor ao último dia de cada mês.

Os dados transmitidos ao SCR, através do Sistema de Gestão de Interfaces (SGI), constituíram uma base de dados cuja versão final, datada de 16 de Junho de 2006, foi remetida, pela DGO, ao Tribunal de Contas, em 30 de Junho do mesmo ano. A informação constante desta versão deveria coincidir com a da CGE de 2005 e evidenciar, com exactidão e clareza, toda a receita liquidada, anulada, cobrada e reembolsada ou restituída o que, em alguns aspectos, não se verifica, conforme se pode observar nos pontos seguintes.

2.2 – Análise do modelo de contabilização

A contabilização das receitas do Estado, no ano de 2005, continuou a ser regulada pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de Julho, e pela legislação referente aos designados cofres do Tesouro. Esteve ainda sujeita à aplicação das orientações difundidas pela Direcção-Geral do Orçamento, em documento datado de 13 de Janeiro de 2005 e designado por “Instruções para o lançamento das Tabelas de Receita do Estado a partir de Janeiro de 2005” que são, em muitos aspectos, similares às difundidas para os anos de 2003 e 2004, ou seja, desde a implementação do SGR e SCR.

Para efeito do encerramento da CGE de 2005, a DGO fixou, através da Circular, Série A, n.º 1304 (Procedimentos necessários à apresentação da CGE para o ano de 2003 e seguintes), de 28 de Novembro e das “Instruções para a contabilização da Receita do Estado a partir de Janeiro de 2006”, difundidas em 13 de Janeiro desse ano, o final do mês de Março de 2006 como data limite para os serviços administradores terem conciliada e inserida no SGR a execução orçamental das receitas do Estado.

Tendo em conta o regime legal estabelecido, desde 1 de Janeiro de 2001, pelos diplomas acima referidos, é de salientar que a análise efectuada pelo Tribunal no âmbito do processo de contabilização de 2003 (constante do Parecer sobre a CGE desse ano) se mantém válida para 2005, dado considerar-se que continuam por reunir, relativamente a alguns aspectos, as condições adequadas para que as entidades administradoras das receitas do Estado transitem para o novo regime, designadamente:

- ◆ inexistência do despacho de transição previsto no artigo 3.º da Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças;
- ◆ manutenção da intervenção dos designados cofres do Tesouro nos termos do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 301/99;
- ◆ inexistência de nomeação formal de responsáveis da DGCI e da DGT, pela contabilização das receitas administradas por essas entidades, de acordo com o n.º 1 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000;
- ◆ incumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 301/99 e no n.º 2 do artigo 6.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, no que se refere à prestação da informação;
- ◆ falta da interligação entre os sistemas próprios de administração de receitas dos serviços administradores e o SGR (n.º 3 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000).



Ainda que a DGO, no exercício do contraditório e à semelhança do que tem sucedido em anos anteriores, tenha defendido que os serviços actualmente intervenientes no processo contabilístico das receitas do Estado são os mesmos que intervinham no modelo contabilístico anterior à Reforma da Administração Financeira do Estado, o Tribunal continua a considerar que a formalização através de despacho é o único meio de se saber que as entidades administradoras reúnem as condições adequadas para a transição em causa. É óbvio que esta é uma condição que terá de abranger as entidades já existentes à data de entrada em funcionamento dos referidos sistemas de contabilização.

Quanto à inexistência de nomeação formal de responsáveis, a DGO informou, no âmbito do exercício do contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2004, que apesar de não a entender como um óbice ao bom funcionamento dos sistemas, iria procurar, já no processo de contabilístico de 2006, colmatar essa insuficiência. O Tribunal faz notar que esta responsabilização se encontra expressamente prevista nas normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, como relativa não apenas à contabilização dos factos registados mas também à respectiva qualidade, fiabilidade e segurança.

Quanto ao incumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 301/99, o Tribunal considera que a prestação diária de informação está determinada como disposição a cumprir desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 301/99 e não como meta e objectivo a alcançar, embora entenda que essa prestação não será exequível enquanto os sistemas próprios não estiverem interligados com o SGR, como aliás tem vindo a assinalar desde o Parecer sobre a CGE de 2002.

À semelhança do verificado desde 2002, a DGO reportou periodicamente ao Tribunal de Contas a situação relativa à execução do Orçamento da receita do Estado, através do envio de um conjunto de ficheiros informáticos extraídos do SCR¹.

A informação relativa ao ano económico de 2005 foi inserida nos 396 balcões (centros de receita) atribuídos a serviços das entidades intervenientes no processo de contabilização.

A DGCI foi a entidade responsável pelo registo da informação em 393 balcões afectos às receitas de impostos sobre o rendimento (DGCI-IR), do imposto sobre o valor acrescentado (DGCI-IVA), do imposto do selo (DGCI-IS), das restituições e pagamentos de receitas dos serviços locais de finanças (DGCI-RPSLF), de receitas obtidas pelas secções de tesouraria² dos serviços de finanças (DGCI-ST), aos valores de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo cobrados em excesso como receitas de “multi-imposto” (DGCI-MI) e, a partir de 2005, à receita do Estado arrecadada em execução fiscal (DGCI-EF), aos valores arrecadados no âmbito do regime excepcional de regularização tributária (DGCI-RERT), às receitas do imposto de circulação (DGCI-ICi) e às receitas do imposto de camionagem (DGCI-ICa).

No que se refere aos restantes três balcões, dois foram utilizados pela DGT para o registo das receitas obtidas por movimentos escriturais e não escriturais e um pela DGAIEC para registar as receitas obtidas pelas estâncias aduaneiras.

Dos balcões utilizados pela primeira vez em 2005, há a destacar o DGCI-RERT, destinado ao registo das receitas arrecadadas ao abrigo do regime excepcional de regularização tributária (RERT) de

¹ Os ficheiros remetidos em cada versão tinham uma composição e estrutura semelhantes às analisadas no Parecer sobre a CGE de 2002.

² A denominação das secções que no âmbito dos serviços de finanças desempenham funções de tesouraria é a que se encontra estatuída no n.º 2 do art.º 18.º do Decreto-Lei n.º 366/99, de 18 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 237/2004, de 18 de Dezembro, designando-as como secções de tesouraria.

elementos patrimoniais colocados no exterior aprovado pelo art.º 5.º da Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho (que alterou a Lei do Orçamento do Estado para 2005).

O referido regime tinha em vista a regularização de elementos patrimoniais que não se encontrassem, em 31 de Dezembro de 2004, em território português e que fossem detidos por pessoas singulares. Os mencionados elementos patrimoniais podiam consistir em “depósitos, certificados de depósito, valores mobiliários e outros instrumentos financeiros, incluindo apólices de seguro ramo «Vida» ligados a fundos de investimento e a operações de capitalização do ramo «Vida»”.

Para beneficiar deste regime excepcional os sujeitos passivos teriam de apresentar, junto do Banco de Portugal ou de outro banco estabelecido em Portugal, até ao dia 16 de Dezembro de 2005, uma declaração de regularização tributária e proceder ao pagamento de uma importância correspondente à aplicação de uma taxa de 5 % sobre o valor dos elementos patrimoniais constantes da declaração atrás referida (art.º 2.º do RERT).

A apresentação da declaração e a realização do pagamento referido no parágrafo anterior (nos termos do art.º 4.º do RERT), implicou, designadamente, e no respeitante aos elementos patrimoniais constantes da declaração e respectivos rendimentos, a “extinção das obrigações tributáveis exigíveis em relação àqueles elementos e rendimentos, respeitantes aos períodos de tributação que tenham terminado até 31 de Dezembro de 2004” e a exclusão da responsabilidade por infracções tributárias relativamente a diversas condutas relacionadas com os elementos ou rendimentos declarados.

Um outro balcão utilizado pela primeira vez no ano de 2005 foi o relativo ao registo da receita do Estado arrecadada em execução fiscal (DGCI-EF) que coincidiu com a integração destas receitas no circuito DUC. O facto de pela primeira vez a receita do Estado arrecadada em execução fiscal surgir contabilizada de forma autónoma, motivou a realização de uma auditoria pelos serviços do Tribunal¹.

A versão definitiva do SCR continha 241.350 unidades de registo (registo de valores em cada uma das operações de execução), de acordo com a informação reportada no quadro seguinte.

Quadro II.1 – Unidades de registo na versão final do SCR

(em euros)

Entidades	N.º de Balcões	N.º de unidades de registo	Valor das unidades de registo (em valores absolutos)	Valor médio das unidades de registo (em valores absolutos)
DGT	2	9.349	118.552.912.263,48	12.680.812,09
DGCI – IVA	2	367	34.957.409.727,96	95.251.797,62
DGCI – IR	2	265	34.292.461.690,73	129.405.515,81
DGCI – IS	1	36	2.909.711.694,62	80.825.324,85
DGCI – ST/RPSF	383	229.192	2.083.949.066,48	9.092,59
DGCI – MI	1	53	4.806.480,20	90.688,31
DGCI – EF	1	1.015	7.379.902.967,93	7.270.840,36
DGCI – ICI/ICa	2	46	55.064.914,24	1.197.063,35
DGCI – ORE - RERT	1	8	48.895.202,72	6.111.900,34
DGCI – DGAIEC	1	1.019	14.127.972.728,79	13.864.546,35
Total	396	241.350	214.413.086.737,15	888.390,66

A flutuação do valor médio das unidades de registo afectas a cada balcão (que varia entre €9,1 milhares para os balcões da DGCI-ST e os €129,4 milhões para os balcões da DGCI-IR) revela

¹ Relatório n.º 40/2006 – 2ª Secção – Auditoria à contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal.



claramente a heterogeneidade dos critérios de distribuição e de agregação da informação constante do SCR, o que constitui uma das principais condicionantes à constituição de amostras representativas deste universo de registos.

A análise dos dados constantes das versões do SCR permitiu verificar o incumprimento do prazo estabelecido pela DGO para o registo da informação original de cada período de incidência mensal (até ao dia 10 do mês seguinte ao da execução), como se evidencia no quadro seguinte que apresenta a evolução do registo da informação original, por entidade e período de incidência mensal (Janeiro a Dezembro), em função das versões do SCR remetidas ao Tribunal de Contas.

Quadro II.2 – Evolução do registo da informação original no SCR

Data da Versão do SCR	Entidades											
	DGT	DGCI IVA	DGCI IR	DGCI IS	DGCI RPSLF	DGCI ST	DGCI MI	DGCI RERT	DGCI ICa	DGCI ICi	DGCI EF	DGAIEC
28-02-2005	Jan.											Jan.
07-04-2005	Fev.	Jan. e Fev.			Jan. e Fev.	Jan. e Fev.						Fev.
02-05-2005	Mar.				Mar.	Mar.						Mar.
31-05-2005	Abr.	Mar.	Jan. a Mar.	Jan. a Mar.	Abr.	Abr.	Jan. a Mar.		Jan. a Mar.	Jan. a Mar.	Jan. a Mar.	Abr.
04-07-2005	Mai.	Abr.	Abr.	Abr.			Abr.		Abr.	Abr.	Abr.	Mai.
31-07-2005	Jun.	Mai. e Jun.	Mai.	Mai.	Mai.	Mai.	Mai.		Mai.	Mai.	Mai.	Jun.
31-08-2005	Jul.	Jul.	Jun.	Jun.	Jun. e Jul.	Jun. e Jul.	Jun.		Jun.	Jun.	Jun.	Jul.
30-09-2005	Ago.	Ago.	Jul. e Ago.	Jul. e Ago.	Ago.	Ago.	Jul. e Ago.		Jul. e Ago.	Jul. e Ago.	Jul. e Ago.	Ago.
02-11-2005	Set.	Set.			Set.	Set.						Set.
30-11-2005	Out.	Out.	Set. e Out.	Set. e Out.	Out.	Out.	Set. e Out.	Set. e Out.	Set. e Out.	Set. e Out.	Set. e Out.	Out.
31-12-2005	Nov.	Nov.	Nov.	Nov.	Nov.	Nov.	Nov.	Nov.	Nov.	Nov.	Nov.	Nov.
31-01-2006	Dez.	Dez.										Dez.
21-02-2006			Dez.									

Verificou-se ainda que, à excepção dos balcões utilizados pela DGCI para o registo das receitas de imposto do selo, imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas e imposto sobre o valor acrescentado (liquidações prévias) bem como do balcão utilizado pela DGAIEC, não foram cumpridas as instruções da DGO que tinha fixado o final do mês de Março de 2006 como data limite para os serviços administradores terem conciliada e inserida no SGR a execução orçamental das receitas do Estado.

Das versões do SCR remetidas ao Tribunal constavam 14 operações de execução (as mesmas que tinham sido utilizadas no ano anterior): anulação de liquidação, cobrança, cobrança escritural, liquidação, má cobrança, pagamentos de reembolsos, pagamentos de restituições, reembolsos cancelados, reembolsos emitidos, restituições canceladas, restituições emitidas, saldo de liquidação, saldo de restituições emitidas e saldo de reembolsos emitidos.

Refira-se que a adenda às “Instruções para a contabilização da Receita do Estado a partir de Janeiro de 2004”, emitida em 1 de Março desse ano, previa a utilização da operação de execução “cobrança coerciva” no balcão 0018 – Execuções Fiscais (DSCC) destinado à contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal.

No entanto, no âmbito da auditoria à contabilização da receita do Estado em execução fiscal¹ veio a verificar-se que os valores contabilizados no SGR, na operação de execução “cobrança coerciva” não foram assumidos pelo SCR, obrigando a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo (DSCC) a contabilizar esses valores em “cobrança por pagamento voluntário”. De acordo com a DGO tal ficou a dever-se a uma falha de comunicação com o Instituto de Informática (II), e que esta falha só foi detectada em 2005 pelo que a sua correcção só foi possível no ano de 2006.

O Tribunal considera que a utilização da operação “cobrança por pagamento voluntário” não só contraria o disposto nas instruções emitidas como desvirtua a contabilização desta cobrança que é, por natureza, coerciva e não voluntária.

De referir que o actual modelo de contabilização, designadamente no que respeita às operações de execução utilizadas, não corresponde ao modelo definido nas instruções relativas à aplicação das normas que definem os procedimentos de contabilização das receitas do Estado, elaboradas pela DGO, nas quais se explicitavam de forma mais detalhada as regras de contabilização da receita com recurso ao SGR.

Estas instruções foram remetidas à Direcção-Geral do Tribunal de Contas, em Junho de 2003, com a indicação de que, de acordo com o disposto no n.º 3 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, seriam aprovadas por despacho do Ministro das Finanças e difundidas através de circular da DGO, o que até à data de elaboração do presente Parecer ainda não sucedeu.

De referir ainda que a DGO nas “Instruções para a contabilização da Receita do Estado a partir de Janeiro de 2006”, difundidas em 13 de Janeiro desse ano, no que respeita ao âmbito e data-valor das operações de execução, remete os serviços para o documento acima referido não obstante este não ter sido ainda devidamente aprovado.

Dado o exposto, o Tribunal recomenda que a DGO proceda à elaboração de um documento definitivo e promova a sua aprovação e consequente divulgação, para dar cumprimento ao disposto no n.º 3 do art.º 7.º do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, porque só desta forma ficará inteiramente definido o modelo de contabilização que deve ser adoptado pelas entidades administradoras de receitas, designadamente no que se refere às operações de execução a utilizar.

De salientar que, de acordo com a Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 28 de Julho e com as referidas instruções (ainda por aprovar), a contabilização da receita arrecadada em fase de execução fiscal envolveria a utilização de duas operações de execução: a cobrança coerciva e a cobrança em execução fiscal. De acordo com as referidas instruções, a cobrança coerciva “... diz unicamente respeito à parte da quantia exequenda, logo, não compreende a parte dos acréscimos, nomeadamente os juros e as custas processuais” enquanto a cobrança em execução fiscal “... diz unicamente respeito à parte dos acréscimos, logo, não compreende a parte da quantia exequenda”.

Ainda segundo as mesmas instruções, seria necessário, para a contabilização deste tipo de receita, a utilização das operações “envio para cobrança coerciva” e “anulação de liquidação em execução fiscal”, também previstas na referida portaria.

A primeira “... ocorre pelo não pagamento voluntário da dívida dentro do prazo estipulado” e a segunda destinar-se-ia a registar “... a anulação de liquidação que surge na sequência de processo judicial, sendo comunicada pelo serviço responsável pelas execuções fiscais”. Ora, nenhuma destas operações foi utilizada pois os valores que transitaram para execução fiscal por falta de pagamento voluntário foram

¹ Relatório n.º 40/2006 – 2ª Secção – Auditoria à contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal.



registadas na operação de execução “liquidação” e todo o tipo de anulações foi contabilizado por recurso à operação “anulação de liquidação”. Deste modo, constata-se que embora tenham sido concebidas as operações de execução a utilizar neste balcão, de acordo com a especificidade da receita arrecadada em fase de execução fiscal, estas não foram disponibilizadas pela DGO, o que comprometeu a utilidade e fiabilidade do processo de contabilização deste tipo de receita.

A apreciação da fiabilidade e tempestividade da informação é, na óptica do Tribunal, fundamental para a apreciação do processo de contabilização e controlo da receita, razão que continua a justificar, o apuramento de um conjunto de indicadores representativos, para cada período de incidência mensal ou anual e para cada entidade e para o seu conjunto, 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).

De salientar que estes indicadores permitem aferir a evolução verificada entre sucessivos períodos homólogos e comparar, para o mesmo período de incidência, os desempenhos das entidades intervenientes no processo de contabilização. O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos com a aplicação ao SCR destes indicadores de tempestividade, de fiabilidade e de fiabilidade tempestiva, por período de incidência mensal e por entidade interveniente no processo de contabilização da Receita do Estado para o ano de 2005.

Quadro II.3 – Indicadores de tempestividade, de fiabilidade e de fiabilidade tempestiva

(em percentagem)

Período de Incidência	ITo	ITn	IF	IFTto	IFT
Janeiro	49,4	11,1	30,0	13,1	6,5
Fevereiro	61,8	11,8	95,4	91,5	56,5
Março	74,9	12,9	92,3	80,2	60,1
Abril	73,8	13,8	96,0	91,3	67,4
Mai	70,0	14,8	98,5	95,9	67,2
Junho	73,0	16,0	99,5	98,7	72,1
Julho	79,1	17,7	99,1	97,9	77,4
Agosto	100,0	19,1	99,2	98,0	98,0
Setembro	76,9	21,1	99,2	99,1	76,2
Outubro	100,0	23,6	99,7	99,5	99,5
Novembro	100,0	26,8	94,8	92,2	92,2
Dezembro	79,7	31,3	11,4	7,7	6,2
Ano de 2005	75,4	16,6	43,8	29,4	22,1

(em percentagem)

Entidade	ITo	ITn	IF	IFTto	IFT
DGT	98,0	16,6	7,6	4,1	4,0
DGCI – IVA	83,6	16,6	95,3	81,4	68,1
DGCI – IR	66,9	16,6	92,8	81,6	54,6
DGCI – IS	66,9	16,6	100,0	99,9	66,9
DGCI – TF	84,7	16,6	96,2	97,7	82,8
DGCI – RPSF	84,7	16,6	100,0	99,9	84,6
DGCI – MI	66,9	16,6	92,9	35,2	23,5
DGCI – EF	66,9	16,6	23,4	7,7	5,1
DGCI – ICi	66,9	16,6	62,7	45,7	30,6
DGCI – ICa	66,9	16,6	58,4	41,3	27,6
DGCI – RERT	82,8	25,2	69,4	79,8	66,1
DGAIEC	98,0	16,6	99,5	99,6	97,6
Ano de 2005	75,4	16,6	43,8	29,4	22,1

Os resultados obtidos para o indicador de tempestividade da informação original (ITo) mostram que, em termos globais, a duração do período tempestivo (PT) correspondeu a três quartos do tempo necessário para registar a informação original o que representa uma evolução muito positiva face aos valores obtidos para o ano anterior (de 50,9% para 75,4%). Os meses e as entidades com menor e maior tempestividade na prestação dessa informação foram, respectivamente, Janeiro face a Agosto, Outubro e Novembro e a DGCI (com 71,8% em média) face à DGT e à DGAIEC.

Os resultados obtidos para o indicador de tempestividade da informação definitiva (ITn) mostram que a duração do PT correspondeu a um sexto do tempo necessário para registar a informação definitiva e revelam uma pequena redução face aos resultados obtidos no ano anterior (de 17,3% para 16,6%), devido ao prolongamento da contabilização que, para 2005, só encerrou em 16 de Junho de 2006 quando, para 2004, tinha encerrado em 2 de Junho de 2005. Como o encerramento da contabilização é comum a todos os meses e entidades, o ITn de cada período de incidência mensal cresce com a sucessão dos meses mas não varia de entidade para entidade. Por isso, os meses com menor e maior tempestividade na prestação da informação definitiva foram, respectivamente, Janeiro e Dezembro, tendo o valor do ITn anual sido apurado para todas as entidades, excepto a DGCI-RERT que registou um valor superior (25,2%) porque as respectivas operações só tiveram início em Setembro de 2005.

Os resultados do indicador de fiabilidade (IF) mostram que, em termos globais, o valor da informação original apenas correspondeu a 43,8% do valor da movimentação total, o que representa uma clara regressão do nível de fiabilidade da informação original face à definitiva que foi obtido para o ano anterior (52,9%). Os meses e entidades de menor e maior fiabilidade dessa informação foram, respectivamente, Dezembro face a Outubro e a DGT face à DGAIEC.

Os resultados do indicador de fiabilidade tempestiva (IFT) mostram que o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 22,1 % do valor da movimentação total. Ou, em alternativa, que apenas 22,1% da informação registada no período tempestivo pode ser considerada fiável face à definitiva. Os meses e entidades de menor e maior fiabilidade dessa informação foram, respectivamente, Dezembro e Outubro, a DGT e a DGAIEC. Apesar do aumento da tempestividade, a regressão do nível de fiabilidade da informação original teve como consequência uma evolução negativa do IFT de 2004 (em que atingiu 27,4%) para 2005.

Os valores destes indicadores comprovam que, para o ano de 2005, a utilização do SGR e do SCR continuou a ser insuficiente para eliminar a falta de tempestividade e de fiabilidade do processo de contabilização da Receita do Estado. A associação entre o aumento de tempestividade da informação original e a redução da respectiva fiabilidade revela ainda que estes sistemas nem sequer conseguem assegurar uma aproximação gradual e sucessiva da situação de fiabilidade tempestiva o que, após o quarto ano de utilização, já seria de esperar.

É ainda de salientar que os resultados voltaram a ser decisivamente influenciados pela imputação do registo dos Passivos Financeiros à DGT e pelo facto do respectivo valor só ter sido introduzido na versão do SCR de 31 de Maio de 2006, como alteração ao valor da informação de Dezembro de 2005. Considerando apenas a receita efectiva, o IFT da DGT aumenta de 4,0% para 95,8% (passando do pior para próximo do melhor desempenho) e o IFT global de 22,1% para 41,9%, por ter passado a ser muito menos penalizado pela dimensão e atraso das alterações (reflectidos no IFTo que passa de 29,4% para 55,6%), uma vez que a eliminação da receita não efectiva não altera a penalização pelo atraso no registo da informação original (reflectido no ITo que se mantém nos 75,4%).

O IFT é representativo da fiabilidade da informação original face à definitiva mas também permite determinar as áreas críticas a sujeitar a análise específica para apurar a fiabilidade da informação definitiva.



Daqui resulta que a maior utilidade deste indicador consiste em permitir a comparação entre períodos de incidência e entre as diferentes áreas a registar. Neste âmbito, a análise dos resultados apresentados no quadro anterior permite ainda formular as seguintes observações:

- ◆ como já se demonstrou no caso dos passivos financeiros, a DGT voltou a ser fortemente penalizada pelo registo das operações de encerramento da CGE comunicadas pela DGO, devido ao facto destas operações, com data-valor de 31 de Dezembro de 2005, só terem sido registadas em Maio de 2006;
- ◆ esta entidade também foi penalizada por ter assumido o registo do valor da transferência, em termos contabilísticos, da receita arrecadada no dia 3 de Janeiro de 2005 com prazo de pagamento terminado em 31 de Dezembro de 2004, para a receita cobrada neste dia; o valor definitivo desta alteração, efectuada para dar cumprimento ao Despacho exarado pelo Ministro das Finanças e da Administração Pública em 27 de Dezembro de 2004, só foi comunicado pela DGCI (entidade administradora das receitas em causa) em Março de 2005;
- ◆ a DGCI-EF também foi muito penalizada (o respectivo IFT apenas atingiu 5,1 %) pelo registo de valores correspondentes aos saldos de liquidação transitados para 2005 só ter sido efectuado em Março de 2006, como liquidação e com data-valor de Janeiro de 2005, bem como pela subsequente correcção desses valores em Junho de 2006;
- ◆ estes lançamentos só tiveram impacto no apuramento dos indicadores (que não consideram saldos) porque os valores apurados relativamente ao saldo de liquidação foram acrescidos ao montante contabilizado em liquidação no mês de Janeiro e não inseridos como saldo transitado de liquidações, ainda que as instruções emitidas pela DGO para a contabilização da Receita do Estado de 2005 permitissem fazê-lo até ao fecho definitivo da CGE de 2004;
- ◆ relativamente à DGCI-EF verificou-se ainda que em Julho de 2005 tiveram de ser alterados todos os registos previamente efectuados, para substituir a operação de execução registada até então, “cobrança coerciva”, pela operação “cobrança por pagamento voluntário”; a substituição teve de efectuar-se porque a operação substituída não se encontrava activa no SCR e o seu registo impedia a transmissão dos dados do SGR para aquele sistema;
- ◆ os resultados dos indicadores relativamente aos balcões destinados à contabilização das receitas do imposto de circulação (DGCI-ICi) e das receitas do imposto de camionagem (DGCI-ICa) foram também penalizados pelo estorno efectuado em Março de 2006, para todos os meses do ano de 2005, do valor cobrado nas secções de tesouraria dos serviços de finanças;
- ◆ esta foi a solução encontrada para resolver o facto dos valores referentes à cobrança daqueles impostos nas secções de tesouraria estarem a ser contabilizados em duplicado, nos respectivos balcões pela DSCC e nos balcões afectos às secções de tesouraria pelas direcções de finanças;
- ◆ de acordo com a Direcção de Serviços de Planeamento e Sistemas de Informação (DSPSI), a situação descrita ficou a dever-se ao facto dessas receitas terem sido indevidamente incluídas na exportação dos ficheiros das direcções de finanças para o Instituto de Informática;
- ◆ o Tribunal considera que, não obstante a ocorrência do lapso referido, o facto desta situação só ter sido detectada em Fevereiro de 2006 é revelador da falta de implementação de procedimentos de controlo e validação da informação entre os diversos serviços da DGCI.

Da caracterização do modelo de contabilização bem como da análise dos indicadores, o Tribunal conclui que o sistema de contabilização e controlo da Receita do Estado continua a revelar

incapacidade para produzir informação fiável de forma tempestiva, na medida em que até ao encerramento da respectiva CGE, os valores fornecidos pelo SCR podem variar de forma imprevisível, o que distorce a análise intercalar dos mesmos, especialmente se resultante da comparação com os do período homólogo do ano anterior, pondo em causa o processo de acompanhamento da execução orçamental, conforme tem sido reportado pelo Tribunal.

Em sede de contraditório, a DGO informou que optava por não se pronunciar sobre os indicadores utilizados pelo Tribunal para medir a fiabilidade e a tempestividade da informação uma vez que *“... estes não se encontram explicitados, ou seja, não estão definidas quer as suas fórmulas de cálculo quer os critérios seguidos”*.

A este propósito, o Tribunal esclarece que os indicadores foram utilizados pela primeira vez no Parecer sobre a CGE do ano de 2002 tendo sido, nesse documento, explicitada a forma como foram apurados e os pressupostos assumidos. Estas explicações constaram ainda do Parecer sobre a CGE do ano de 2003 mas uma vez que foram mantidos os pressupostos e a metodologia adoptada no apuramento dos indicadores, entendeu o Tribunal não haver necessidade de repetir aquela informação nos pareceres dos anos subsequentes.

Refira-se ainda que esta é a primeira vez que a DGO questiona a forma de apuramento dos indicadores pois, nos anos anteriores, não teceu qualquer comentário nem à sua utilização nem aos resultados apurados.

A finalidade do modelo de contabilização da Receita do Estado que deve consistir no registo tempestivo de informação fiável e consistente, destinada à Conta Geral do Estado e garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo continua por cumprir para 2005, pelo menos nos termos pretendidos pelo Tribunal de Contas.

A utilização do SGR e do SCR, não obstante ter constituído um avanço no sentido recomendado pelo Tribunal de Contas, continua a mostrar-se incapaz de assegurar o registo de informação fiável de forma tempestiva na medida em que, em múltiplos aspectos, o processo de contabilização e controlo apenas se distingue do efectuado em anos anteriores no que se refere ao registo de valores no SGR.

Na verdade, voltaram a revelar-se deficiências já apontadas pelo Tribunal em anteriores Pareceres, como resultado da aplicação dos seguintes procedimentos:

- ◆ utilização de critérios de contabilização diferenciados, com especial incidência na aplicação dos conceitos de informação original, de alterações e de data dos movimentos, provocando desfasamentos entre os dados obtidos pelos diferentes sistemas de registo;
- ◆ a informação sobre as operações contabilizadas pelas entidades intervenientes na sua realização continuou sem ser objecto de transmissão automática, fiável e tempestiva desses dados para os sistemas informáticos utilizados no âmbito da CGE, mantendo-se o sucessivo registo, por diversas entidades, dos dados relativos às operações, em diferentes sistemas não relacionados entre si;
- ◆ a maior parte das entidades intervenientes no sistema de contabilização continuou a afectar parte significativa dos seus recursos ao registo das operações, descurando a função de controlo sobre a informação registada;
- ◆ os valores registados no SGR sobre cada operação realizada não resultaram apenas dos sistemas de gestão dos diferentes impostos e contiveram alterações ao registo original das



operações sem outra justificação que não fosse para igualar os valores obtidos por esse sistema aos dados registados pelos serviços cobradores ou da contabilidade do Tesouro, processo de conciliação que permite obter valores idênticos mas admite todavia que sejam incorrectos;

- ◆ a aplicação de alterações à cobrança registada no SGR por serviços da DGCI, no sentido de igualar esta aos correspondentes valores dos serviços cobradores ou da contabilidade do Tesouro, provocou desvios nas receitas por cobrar, entre a informação apurada por esses serviços e a CGE, parte dos quais comprovadamente indevidos e inconsistentes;
- ◆ o critério de alterar valores para assumir os dados da contabilidade do Tesouro não resolve o problema da falta de fiabilidade da informação, transportando para a receita orçamental inscrita na CGE, as deficiências que têm vindo a ser detectadas no sistema de contabilização da DGT, como resultado da insuficiência e inadequação do respectivo controlo que, com frequência, não consegue corrigir erros de forma tempestiva.

O Tribunal de Contas entende que os dados apenas deveriam ser registados pela entidade directamente envolvida na realização das operações e num sistema informático que assegurasse a transmissão da informação de forma fiável e tempestiva para os restantes sistemas do modelo de contabilização assegurando assim a conciliação e o controlo efectivo da informação registada.

Devido aos condicionalismos existentes, as instruções para a contabilização da Receita de 2005, à semelhança do que sucedera em anos anteriores, continuaram a admitir um modelo híbrido em que parte da informação foi prestada pelos serviços administradores das receitas e parte pelos serviços cobradores, com a prevalência destes no caso da informação sobre a cobrança, quando os valores cobrados deveriam ser integralmente validados pelos respectivos serviços administradores.

Deste modo, o Tribunal continua a recomendar que:

- ◆ sejam criadas todas as condições para um efectivo processo de conciliação da informação proveniente dos serviços cobradores, que sujeite os valores cobrados a uma validação integral e tempestiva;
- ◆ a contabilização deve evoluir para um modelo sustentado por um sistema informático de registo das receitas, capaz de as controlar através da conciliação integral da informação relativa à emissão e anulação de documentos de cobrança e de reembolso com a informação relativa aos correspondentes recebimentos e pagamentos.

A análise à execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado de 2005 confirma que, no final do quarto ano sujeito ao funcionamento do SGR nas entidades intervenientes no processo e à transmissão da informação necessária à elaboração da CGE para o SCR da DGO, o subjacente modelo de contabilização e controlo continuou sem cumprir a sua finalidade, não assegurando o registo integral, tempestivo, fiável e consistente da informação.

2.3 – Análise dos resultados globais

A Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, estabelece nos artigos 74.º, 75.º e 76.º, respectivamente, o conteúdo do relatório, dos mapas contabilísticos e dos elementos informativos que compõem a Conta Geral do Estado.

No respeitante à receita do Estado, no Volume I da referida Conta menciona-se que a informação relativa a anulações de liquidação ou figuras similares, ou seja, referente a extinções de créditos que não envolvam fluxos financeiros se encontra detalhada nos mapas n.ºs 4, 7 e 8 relativos a “créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação”, “créditos extintos por prescrição” e a “créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão”, respectivamente, constantes do Volume II, Tomo I.

Faltam, assim, os mapas n.ºs 5 e 6, que, tendo em conta o disposto nas alíneas e) e f) do n.º 2 do artigo 76.º, dizem respeito a “créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização” e a “créditos extintos por confusão”, respectivamente.

De referir ainda que dos mapas 4, 7 e 8 não consta qualquer informação relativa à DGCI e à DGAIEC, esclarecendo a DGO no relatório da CGE que “... foram consultados os vários serviços administradores/liquidadores das receitas do Estado, não tendo as Direcções-Gerais dos Impostos (DGCI) e das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) indicado quaisquer valores para a extinção de créditos que não envolvam fluxos financeiros”.

Não obstante esta informação, a DGO, em 3 de Agosto de 2006, remeteu ao Tribunal, cópia da nota elaborada pela DGCI com os valores relativos à extinção de créditos de impostos por prescrição e por anulação judicial ou oficiosa.

De acordo com os esclarecimentos prestados ao Tribunal pela DGCI, “... os dados sobre a extinção de créditos no ano de 2005 por motivo de prescrição declarada nos processos de execução fiscal, bem como dos créditos anulados, quer por força de decisão judicial, quer por anulação oficiosa, foram objecto de nota elaborada em 06.07.06 e remetida ao Gabinete de Sua Excelência o Secretário de Estado de Assuntos Fiscais para posterior envio à Direcção-Geral do Orçamento”.

Dessa nota constam os valores referentes a créditos satisfeitos por compensação (€180.671.857,47), a créditos extintos por prescrição (€231.468.741,00) e créditos anulados por decisão judicial ou administrativa (€1.610.406.865,00).

Tendo em conta que esta informação, de acordo com o art.º 76.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, teria que constar dos elementos informativos da Conta Geral do Estado e que esta tem que ser apresentada pelo Governo à Assembleia da República até dia 30 de Junho do ano seguinte àquele a que respeita, tal como disposto no art.º 73.º do mesmo diploma, o Tribunal não pode deixar de estranhar que esta informação tenha sido prestada à DGO apenas em Julho de 2006.

No que se refere à DGAIEC, não foram comunicados quaisquer valores à DGO pois segundo esclarecimentos desta direcção-geral “Das formas de extinção de créditos previstas nas alíneas d) a h) do n.º 2 do artigo 76º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, a DGAIEC apenas tem conhecimento, no seu historial, de casos enquadráveis nas alíneas g) e h), ou seja, extinção de créditos por prescrição ou por força de decisão judicial”.

A DGAIEC esclareceu ainda que, em respeito à legislação comunitária, mantém uma contabilidade separada (também designada por contabilidade B) que não é relevante para o registo no SGR e consequentemente para a CGE, e que as liquidações que em 2005 tinham sido extintas por prescrição judicial foram registadas nessa contabilidade.

No quadro seguinte encontra-se evidenciada a comparação entre os valores registados nos elementos informativos da Conta (resultantes de informação prestada pela DGT) ou que deveriam constar desses



mesmos mapas no caso da DGCI (e que não constam por atraso na prestação da informação) e os valores de receitas anuladas registadas no SCR como anulação de liquidação. De referir que as figuras contabilísticas “extinção por perdão ou amnistia” e “extinção por prescrição” não foram objecto de qualquer movimentação, não obstante já constassem das instruções da DGO como operações de execução a utilizar no processo de contabilização da receita do Estado a partir de 2004.

Quadro II.4 – Comparação entre os valores constantes dos elementos informativos da Conta e os do SCR

(em euros)

Entidades	Formas de extinção de créditos Mapas 4 a 8 do Volume II Elementos Informativos da Conta	Anulação de Liquidação SCR	Diferença
DGT	2.343.750,88	0,00	2.343.750,88
DGCI	2.022.547.463,47	1.054.742.459,56	967.805.003,91
DGAIEC	0,00	53.257.442,49	-53.257.442,49
Total	2.024.891.214,35	1.107.999.902,05	916.891.312,30

Verifica-se que o valor reportado à extinção de créditos é quase o dobro do registado como anulação de receitas (não tendo sido movimentada nenhuma outra operação de execução que correspondesse às formas de extinção de créditos a que respeitam os mapas n.ºs 4 a 8 do Volume II da Conta).

À semelhança do verificado no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2004, a informação prestada pela DGT sobre receitas anuladas (créditos extintos) revela a existência de receitas liquidadas (créditos) que não são registadas no momento em que essa liquidação (constituição) se verifica, infringindo o disposto no n.º 1 do artigo 2.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 e impedindo a relevação dos créditos por extinguir (como receitas por cobrar) na Conta Geral do Estado.

No exercício do contraditório ao Parecer sobre a CGE de 2004, a DGO referiu que a questão não seria de fácil resolução uma vez que exigiria um levantamento exaustivo das naturezas e montantes dos créditos detidos pelo Estado e susceptíveis de serem lançados no SGR como saldos de liquidação, dado poderem existir créditos que não tiveram origem na contabilização da receita do Estado.

Repetindo-se a situação verificada no ano transacto, o Tribunal não pode deixar de reiterar que a existência de créditos não relevados nos saldos registados na Conta Geral do Estado prejudica o rigor e a transparência com que esta deve ser elaborada, pelo que deverão ser tomadas as diligências necessárias à resolução da situação.

De referir ainda que no Parecer sobre a CGE do ano de 2003, o Tribunal defendeu que a informação relativa à operação de cessão de créditos do Estado e da segurança social, para efeitos de titularização, referida pela DGO no relatório da CGE, deveria constar do mapa n.º 5 – “créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização”, o que não aconteceu. Da mesma forma, continua a considerar que este mapa na CGE de 2005 deveria revelar o valor dos Créditos Substitutos que durante este ano, passaram a integrar a Carteira de Créditos cedidos, o que, à semelhança do que já tinha sucedido na CGE de 2004, não se verificou.

Quadro II.5 – Receita do Estado no Sistema Central de Receitas

(em euros)

Ciclo da Liquidação

Entidades	Saldo em 01/01/2005	Liquidação	Anulação de liquidação	Cobrança	Saldo em 31/12/2005
DGT	0	59.158.186.980,01	0	59.158.186.980,01	0,00
DGCI – IVA	2.426.741.919,47	12.366.469.782,36	46.186.180,30	13.556.520.060,25	1.190.505.461,28
DGCI – IR	1.824.037.166,11	12.891.558.048,97	0	14.001.258.488,64	714.336.726,44
DGCI – IS	0	1.455.080.618,29	0	1.454.460.618,43	619.999,86
DGCI – ST/RPSF	0	910.887.602,24	0	910.887.602,24	0,00
DGCI – MI	0	1.203.268,52	0	1.203.268,52	0,00
DGCI – EF	0	5.605.025.705,98	1.008.556.279,26	748.392.045,65	3.848.077.381,07
DGCI – ICI/ICa	0	27.523.239,94	0	27.523.239,94	0,00
DGCI – RERT	0	24.447.601,36	0	24.447.601,36	0,00
DGAIEC	215.461.908,17	6.936.322.316,82	53.257.442,49	6.886.098.567,09	212.428.215,41
Total	4.466.240.993,75	99.376.705.164,49	1.107.999.902,05	96.768.978.472,13	5.965.967.784,06
CGE	4.466.581.366,59	99.376.705.164,49	1.107.999.902,05	96.768.978.472,13	5.966.308.156,90
SCR – CGE	-340.372,84	0,00	0,00	0,00	-340.372,84

Ciclo dos Reembolsos e Restituições (RR)

Entidades	Saldo em 01/01/2005	Emitidos	Cancelados	Pagos	Saldo em 31/12/2005
DGT	0,00	118.269.151,73	0,00	118.269.151,73	0,00
DGCI – IVA	12.017.655,50	3.273.349.029,59	15.726.176,33	3.260.296.266,46	9.344.242,30
DGCI – IR	19.540.965,51	2.777.363.146,64	76.118.153,79	2.696.511.242,75	24.274.715,61
DGCI – IS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DGCI – ST/RPSF	0,00	131.086.931,00	0,00	131.086.931,00	0,00
DGCI – MI	0,00	1.213.901,85	44.898,48	1.125.215,73	43.787,64
DGCI – EF	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DGCI – ICI/ICa	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DGCI – RERT	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
DGAIEC	5.710,50	18.495.074,60	0,00	18.322.879,53	177.905,57
Total	31.564.331,51	6.319.777.235,41	91.889.228,60	6.225.611.687,20	33.840.651,12
CGE	-	-	-	6.225.611.687,20	-
SCR – CGE	-	-	-	0,00	-

Ciclo da Receita Líquida (RL)

Entidades	Cobrança	RR Emit. – Cancelados	RR Pagos	RL Económica	RL Financeira
DGT	59.158.186.980,01	118.269.151,73	118.269.151,73	59.039.917.828,28	59.039.917.828,28
DGCI – IVA	13.556.520.060,25	3.257.622.853,26	3.260.296.266,46	10.298.897.206,99	10.296.223.793,79
DGCI – IR	14.001.258.488,64	2.701.244.992,85	2.696.511.242,75	11.300.013.495,79	11.304.747.245,89
DGCI – IS	1.454.460.618,43	0,00	0,00	1.454.460.618,43	1.454.460.618,43
DGCI – ST/RPSF	910.887.602,24	131.086.931,00	131.086.931,00	779.800.671,24	779.800.671,24
DGCI – MI	1.203.268,52	1.169.003,37	1.125.215,73	34.265,15	78.052,79
DGCI – EF	748.392.045,65	0,00	0,00	748.392.045,65	748.392.045,65
DGCI – ICI/ICa	27.523.239,94	0,00	0,00	27.523.239,94	27.523.239,94
DGCI – RERT	24.447.601,36	0,00	0,00	24.447.601,36	24.447.601,36
DGAIEC	6.886.098.567,09	18.495.074,60	18.322.879,53	6.867.603.492,49	6.867.775.687,56
Total	96.768.978.472,13	6.227.888.006,81	6.225.611.687,20	90.541.090.465,32	90.543.366.784,93
CGE	96.768.978.472,13		6.225.611.687,20		90.543.366.784,93
SCR – CGE	0,00		0,00		0,00

O quadro anterior reflecte os valores constantes da versão do SCR extraída em 16 de Junho de 2006 e remetida, como definitiva, pela DGO ao Tribunal de Contas, os valores da CGE e os desvios resultantes do confronto entre esses valores.



No que respeita à análise do ciclo da liquidação, do confronto entre a informação constante da versão definitiva do SCR, remetida ao Tribunal, e a registada na CGE, apurou-se uma divergência, no valor de €-340.372,84 em saldo transitado de liquidação.

Depois de alguns contactos com os serviços administradores da receita e com a DGO apurou-se que esta divergência corresponde à soma dos valores referentes ao saldo transitado de liquidação de classificações económicas que, por não terem sido objecto de qualquer movimentação no ano de 2004 (ou até em anos anteriores), não constam do SCR.

O Instituto de Informática esclareceu que o não aparecimento das rubricas prende-se com o facto de a tabela que dá origem ao ficheiro conter apenas informação de rubricas com movimentos pelo que todas as que apenas apresentam saldos iniciais ou transitados mas sem movimentos ao longo do ano não fazem parte desse lote de dados. De acordo ainda com o Instituto de Informática tal situação encontra-se já corrigida pelo que o SCR passará a reconhecer os registos a zero desde que determinada classificação económica apresente saldo inicial ou transitado.

O Tribunal congratula-se pelo facto desta limitação do sistema ter sido ultrapassada na medida em que era responsável por distorções no processo de contabilização sem qualquer possibilidade de correcção da situação por parte das entidades administradoras da receita.

No que concerne ao ciclo de reembolsos e restituições, apenas foi possível proceder com rigor à comparação entre a versão do SCR e a CGE no que se refere aos pagamentos uma vez que relativamente aos reembolsos e restituições emitidos ou cancelados os valores constam do relatório da CGE em milhares de euros.

No entanto, quando comparados os valores referentes ao saldo inicial de 2005 com os apurados no final do ano de 2004, verifica-se que o saldo inicial de 2005:

- ◆ no que respeita às receitas de impostos sobre o rendimento, é superior em €10 ao apurado no final do ano anterior;
- ◆ no que respeita às receitas de imposto sobre o valor acrescentado, é inferior em €2.326,68 ao apurado no final do ano anterior.

No primeiro caso, a DGO esclareceu que uma eventual justificação para esta divergência é o “... Instituto de Informática ter efectuado a transição dos saldos de 2004 para 2005 por via manual (até porque apenas meia dúzia de balcões têm apresentado saldos), tendo ocorrido um engano no momento da digitação”. O Tribunal considera que a divergência apurada, ainda que não seja materialmente relevante, torna evidente que a utilização do SGR e do SCR não levou à substituição de um conjunto de procedimentos manuais que só potenciam a ocorrência de erros contribuindo para a falta de fiabilidade da informação.

No que respeita à segunda divergência apurada, a DGO veio esclarecer que esta resulta da mesma situação que justifica a divergência apurada relativamente ao saldo transitado de liquidação, ou seja, o valor de €2.326,68 corresponde a duas classificações económicas que, embora apresentassem saldo transitado de restituições não foram objecto de movimentação no ano, pelo que não constam do SCR.

A actividade desenvolvida pela Tesouraria do Estado é registada pela contabilidade do Tesouro (CT), num sistema revelador da posição de tesouraria, por contrapartida da movimentação relativa a terceiros e à execução do orçamento das receitas e das despesas do Estado, em função do lançamento

do valor de cada movimento em duas ou mais contas do respectivo plano, cujo âmbito mais fielmente traduza as características do facto que originou a operação a contabilizar.

O quadro seguinte regista os valores da cobrança e do pagamento de reembolsos e restituições apurados nas versões do SCR e da CT disponibilizadas ao Tribunal e discriminados pelas entidades intervenientes no processo de contabilização das receitas orçamentais, bem como os resultados da comparação entre os dois sistemas e os valores inscritos na CGE.

Quadro II.6 – Comparação entre o SCR e a contabilidade do Tesouro

Cobrança

(em euros)

Entidades	SCR	CT	Divergência
DGT	59.158.186.980,01	59.158.186.980,01	0,00
DGCI – IVA	13.556.520.060,25	6.527.958.303,95	7.028.561.756,30
DGCI – IR	14.001.258.488,64	3.423.654.261,22	10.577.604.227,42
DGCI – IS	1.454.460.618,43	-47.933.117,32	1.502.393.735,75
DGCI – ST/RPSF	910.887.602,24	14.399.935.907,98	-13.489.048.305,74
DGCI – MI	1.203.268,52	5.450.649.853,67	-5.449.446.585,15
DGCI – EF	748.392.045,65	918.463.171,31	-170.071.125,66
DGCI – ICI/ICa	27.523.239,94	27.516.942,86	6.297,08
DGCI – RERT	24.447.601,36	24.447.601,36	0,00
DGAIEC	6.886.098.567,09	6.886.098.567,09	0,00
Total (SCR/CT)	96.768.978.472,13	96.768.978.472,13	0,00
CGE	96.768.978.472,13	96.768.978.472,13	0,00
Total (SCR/CT) – CGE	0,00	0,00	0,00

Pagamento de Reembolsos e Restituições

(em euros)

Entidades	SCR	CT	Divergência
DGT	118.269.151,73	118.269.151,73	0,00
DGCI – IVA	3.260.296.266,46	3.259.975.389,86	320.876,60
DGCI – IR	2.696.511.242,75	2.696.511.242,75	0,00
DGCI – IS	0,00	0,00	0,00
DGCI – ST/RPSF	131.086.931,00	131.407.807,60	-320.876,60
DGCI – MI	1.125.215,73	1.125.215,73	0,00
DGCI – EF	0,00	0,00	0,00
DGCI – ICI/ICa	0,00	0,00	0,00
DGCI – RERT	0,00	0,00	0,00
DGAIEC	18.322.879,53	18.322.879,53	0,00
Total (SCR/CT)	6.225.611.687,20	6.225.611.687,20	0,00
CGE	6.225.611.687,20	6.225.611.687,20	0,00
Total (SCR/CT) – CGE	0,00	0,00	0,00

Os quadros anteriores permitem evidenciar que, embora não se apurem diferenças globais entre a contabilidade do Tesouro e o SCR, são significativas as divergências apuradas quando consideradas isoladamente as receitas afectas a cada um dos balcões revelando que estas são objecto de tratamento diferenciado pelo serviço administrador face ao reflectido na contabilidade do Tesouro.

No Parecer sobre a CGE de 2004, o Tribunal já tinha alertado para o facto deste procedimento constituir uma forte limitação à obtenção de um eventual ganho de eficácia, na conciliação entre os



serviços administradores e a DGT, resultante da reestruturação operada na CT relativamente às contas de Receita do Estado.

No entanto, é de salientar que enquanto no ano anterior as diferenças apuradas se relacionavam apenas com a adopção de procedimentos distintos na contabilização das receitas arrecadadas através das guias de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo (designadas por multi-imposto), em 2005, esta realidade foi extensiva a outras situações, tornando praticamente inviável a conciliação e o controlo efectivo da informação registada pelas duas entidades para efeitos de encerramento da CGE.

Sobre esta matéria a DGCI, em sede de contraditório, reconheceu que “... quanto à inviabilidade da conciliação das receitas contabilizadas pela DGT e DGCI, decorrente da adopção de critérios distintos na contabilização, quer do multi-imposto, quer das arrecadações efectuadas nas Secções de Cobrança, obrigará a repensar a forma como, no futuro, as duas Direcções-Gerais se deverão articular em matéria de partilha, diálogo e comunicação da informação, de modo a tornar mais ágil e transparente a conciliação de valores contabilizados pelas duas entidades”.

As receitas de imposto sobre o valor acrescentado arrecadadas nas secções de tesouraria dos serviços de finanças foram contabilizadas pela DGCI nos balcões afectos às receitas de imposto sobre o valor acrescentado (DGCI-IVA), enquanto que na contabilidade do Tesouro foram consideradas nas contas afectas às secções de tesouraria dos serviços de finanças (DGCI-ST/RPSF).

De acordo com os documentos de suporte aos lançamentos efectuados no SGR, tendo sido apurada uma divergência de €1.187.875,17 e não tendo a DGCI conseguido detectar a origem da situação, procedeu a um lançamento no SGR no balcão das autoliquidações por forma a anular qualquer divergência para com a contabilidade do Tesouro.

Em sede de contraditório a DGCI veio alegar que “... o que a DSCC referiu desconhecer foi a identificação do(s) documento(s) associado(s) à citada importância...” uma vez que aquela direcção de serviços contabiliza, no encerramento, valores agregados por distrito. O Tribunal considera que não tendo sido identificados os documentos associados àquela importância, esta não foi validada pela DGCI e, consequentemente, o lançamento efectuado no SGR teve apenas por finalidade assumir o valor que constava da contabilidade do Tesouro.

De referir que este foi o primeiro ano em que foi contabilizada nos balcões afectos ao IVA a receita arrecadada pelas secções de tesouraria, uma vez que anteriormente era contabilizada por estas entidades.

O Tribunal defendeu em anteriores Pareceres que a cobrança deveria ser registada pelo serviço administrador mas com isso pretendia-se que ao serviço administrador coubesse não só a inserção dos respectivos valores no SGR mas sim o efectivo controlo dessa informação. Deste modo, não pode o Tribunal compreender que a DSCC tenha assumido um valor diferente do constante no Sistema Central do IVA e que, mesmo após o encerramento da CGE continue a desconhecer a origem de tal divergência.

No que respeita às receitas de impostos sobre o rendimento e imposto do selo arrecadadas nas secções de tesouraria dos serviços de finanças, estas foram contabilizadas pela DGCI nos balcões afectos aos respectivos impostos enquanto que na contabilidade do Tesouro foram consideradas nas contas afectas às secções de tesouraria dos serviços de finanças (DGCI-ST/RPSF).

Para além disso, as receitas arrecadadas através das guias de “multi-imposto” que foram consideradas pela DGT nas contas afectas à cobrança de “multi-imposto”, foram contabilizadas no SGR pela DGCI:

- ◆ nos balcões DGCI-IR e DGCI-IS quando as receitas respeitassem a impostos sobre o rendimento e a imposto do selo, respectivamente;
- ◆ no balcão DGCI-MI, quando as importâncias respeitassem aos valores de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo cobrados em excesso (ou seja, no caso de os sujeitos passivos terem procedido ao pagamento de valores superiores aos declarados).

Uma vez que a forma de contabilização das receitas destes impostos foi distinta, ao ser apurada uma divergência global de €8.032,69, não foi possível identificar a que respeitava tendo a DSCC igualado o valor total de cobrança destes impostos ao montante que constava na CT, através de um lançamento no SGR, no balcão relativo às receitas do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares embora desconhecesse a natureza da receita em causa.

O facto de a DSCC registar a cobrança proveniente de retenções na fonte de IRS, IRC e imposto do selo nos respectivos balcões do SGR, e de na contabilidade do Tesouro, esta cobrança permanecer classificada como receita de “multi-imposto”, configura-se, como já foi referido, como uma condicionante no processo de conciliação da informação de cobrança pelas entidades intervenientes na contabilização da receita do Estado, pondo em causa o rigor e a clareza de que se deve revestir este processo.

Relativamente a esta matéria, a DGT em sede de contraditório referiu que a informação das cobranças referentes a multi-imposto que é remetida pelas entidades colaboradoras na cobrança não permite identificar “... os tipos de impostos que nelas estão incluídas pelo que, contabilisticamente é afectada uma única conta da classe 04 designada por “Multi-Imposto – DUC...” defendendo ainda que “(...) a afectação das cobranças aos respectivos impostos, que se traduz no seu registo no SGR, é da competência da respectiva entidade administradora (DGCI), sendo a conciliação realizada entre a DGT e a DGCI baseada nos valores de DUC cobrados enquanto receitas de Multi-Imposto”.

O procedimento de contabilização utilizado no balcão DGCI-MI do SGR leva o Tribunal a recomendar que sejam criadas, na contabilidade do Tesouro, contas elementares associadas a IRS, IRC e imposto do selo, para reflectir a transferência de valores cobrados como “multi-imposto” para aqueles impostos, à medida que estes fossem sendo validados pelos respectivos serviços administradores, por forma a que o valor residual das contas da receita de “multi-imposto” deva corresponder efectivamente ao apurado como cobrança em excesso no respectivo balcão do SGR e para que na eventual existência de divergências seja sempre possível a identificação da natureza da receita.

No que respeita ao imposto de circulação (ICi) e imposto de camionagem (ICa), ao contrário do procedimento adoptado para os restantes impostos, a DSCC não contabilizou nos balcões respectivos do SGR os valores cobrados nas secções de tesouraria dos serviços de finanças. Como já referido anteriormente, estes valores foram inicialmente contabilizados pela DSCC mas viriam a ser estornados em Março de 2006, pois estavam a ser contabilizados em duplicado: nos respectivos balcões pela DSCC e nos balcões afectos às secções de tesouraria pelas direcções de finanças.

Também no que respeita à dedução da receita proveniente da cobrança dos créditos cedidos, a DGCI e a DGT adoptaram procedimentos distintos. Enquanto a DSCC fez reflectir a dedução dos valores a entregar no balcão afecto à receita do Estado arrecadada em execução fiscal (DGCI-EF), a DGT efectuou a dedução:



- ◆ nas contas designadas por “Imposto de Circulação e Camionagem – Titularização”, “Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares – Titularização”, “Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas – Titularização” e “Imposto do Selo – Titularização”, quando as dívidas cedidas respeitavam a receitas de impostos de circulação e camionagem, IRS, IRC e imposto do selo, respectivamente;
- ◆ numa conta designada por “Execuções Fiscais – DUC – Titularização”, quanto às dívidas cedidas dos restantes impostos.

Segundo informação da DGT, o valor a entregar ao cessionário passará, a partir do processo de contabilização da receita arrecadada em 2006, a ser contabilizado numa única conta.

Não constituindo a cobrança dos créditos cedidos receita do Estado mas sim do cessionário, a quem deverá ser entregue, o Tribunal continua a defender que a administração fiscal e a DGT deverão encontrar formas de autonomizar a execução da operação de cessão de créditos fiscais de modo a que da mesma não haja reflexo na execução do Orçamento da Receita do Estado.

Finalmente, resta referir que há ainda situações em que não há lugar a qualquer conciliação de valores entre a DGCI e a DGT uma vez que a fonte de informação é a mesma e, como tal, não se apuram divergências.

Esta situação é evidente na contabilização das receitas do RERT uma vez que, de acordo com os esclarecimentos prestados pela DSCC, os valores considerados no referido balcão foram fornecidos pela DGT, não tendo sido sujeitos a qualquer tipo de controlo ou validação dado tal informação não se encontrar disponível em nenhum sistema informático a que aquela direcção de serviços tenha acesso. O Tribunal considera que deveriam ter sido criados os meios necessários de forma a permitir o controlo por parte da DGCI dos valores comunicados pela DGT.

Situação análoga foi detectada pelos serviços do Tribunal na contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal (DGCI-EF) onde a conciliação efectuada entre a DGCI e a DGT diz apenas respeito à parte da cobrança já classificada como receita do Estado. Tendo em conta que esta classificação na contabilidade do Tesouro foi efectuada com base nos ficheiros produzidos pelo SDR da DGCI os valores considerados pelas duas entidades dificilmente poderiam apresentar divergências.

No que se refere à contabilização dos reembolsos e restituições, verifica-se que as restituições emitidas pelos serviços centrais da DGCI a solicitação dos serviços de finanças, no valor de €320.876,60, foram contabilizadas no balcão relativo a IVA – Autoliquidações, enquanto que na contabilidade do Tesouro foram consideradas nas contas afectas às secções de tesouraria dos serviços de finanças (DGCI-ST/RPSF).

De referir que a análise efectuada permitiu ainda verificar que este valor só foi contabilizado no SGR pela DSCC em Maio de 2006, com data-valor referente a Janeiro de 2005. De acordo com os esclarecimentos da DSCC, este valor dizia respeito às restituições de IVA que tinham sido pagas no mês de Janeiro de 2005 e que, por lapso integraram as tabelas das direcções de finanças embora já tivesse sido definido que não seriam contabilizadas no balcão DGCI-RPSF pela DSPSI mas sim pela DSCC nos balcões afectos à receita do imposto sobre o valor acrescentado.

O confronto da informação proveniente do SCR com a constante da contabilidade do Tesouro, permite concluir que:

- ◆ havendo diferenças entre os valores contabilizados pela DGCI no SGR e os considerados pela DGT na contabilidade do Tesouro, a conciliação nem sempre passa pela identificação das situações que se encontram na sua origem mas sim por lançamentos efectuados pela DGCI com o único objectivo de igualar a cobrança de receitas orçamentais aos valores apurados pela DGT;
- ◆ os valores de cobrança considerados inicialmente no SGR pela DSCC foram apurados pelos sistemas próprios de gestão dos respectivos impostos pelo que este tipo de correcções, como o Tribunal tem vindo a alertar, têm como consequência que a informação constante daqueles sistemas se torna inconsistente com os valores registados pelos serviços administradores relativos aos mesmos períodos facto que, só por si, coloca seriamente em causa a fiabilidade do processo de contabilização que gera estes dados;

O Tribunal continua a recomendar que devem ser criadas condições para o valor global da informação de cobrança ser diariamente conciliado entre a DGT e os serviços administradores.

A DGCI, em sede de contraditório, veio alegar que a DSCC não se tem limitado apenas a apurar as divergências no final do ano mas que, tendo em conta que “... a estrutura da Conta do Estado não dispõe de contas de regularização (...) qualquer divergência que persista no momento do encerramento terá de ser ultrapassada através do registo no SGR, sendo determinante para o efeito o valor do fluxo financeiro, sob pena de a DGO ficar impedida de proceder ao encerramento da Conta”.

O Tribunal entende que os serviços administradores das receitas do Estado devem assegurar a validação periódica e sistemática dos respectivos fluxos financeiros obtidos pelos serviços cobradores, devendo os valores que se encontrem por validar ou regularizar serem registados no Capítulo 17 do classificador das receitas públicas, de forma similar ao que já se verifica com a cobrança em excesso da receita designada como “multi-imposto”.

Para além disso, informou ainda que as maiores dificuldades na conciliação de valores com a contabilidade do Tesouro dizem respeito a documentos cobrados nas secção de tesouraria dos serviços de finanças e decorrem de erros ao nível da classificação orçamental, na digitação das referências de pagamento ou das importâncias das liquidações prévias e que implicam rejeições da informação nos sistemas.

Relativamente a esta questão a DGT informou que “Na medida em que estes documentos passam pelas validações do Tesouro (as quais foram estabelecidas pelas entidades administradoras, das várias receitas que integram o circuito DUC) e são reconciliados com os fundos entrados, não nos parece plausível uma rejeição à posteriori por parte da DGCI”.

As validações a que se refere a DGT são de âmbito financeiro e referem-se à identificação do documento e do valor pago. Como já foi referido, a DGT alegou em sede de contraditório, que em algumas situações, conhecendo a natureza do documento não consegue identificar quais as classificações económicas que dele constam (como sucede nos DUC de “multi-imposto” e de execução fiscal). É natural que a DGCI, atendendo ao facto de os seus sistemas serem também sistemas de gestão do imposto (ou das execuções fiscais) reveladores da situação específica de cada sujeito passivo possua um conjunto adicional de validações.

O Tribunal continua a defender que determinado fluxo financeiro só deve ser considerado receita depois de devidamente validado pelo serviço administrador pelo que a rejeição pelos sistemas da DGCI deverá implicar que tal importância não deverá ser contabilizada como receita do Estado na contabilidade do Tesouro.



A análise efectuada ao sistema de contabilização das receitas orçamentais do Tesouro faz ainda com que o Tribunal de Contas continue a insistir na:

- ◆ organização da contabilidade do Tesouro por forma a autonomizar a movimentação efectuada por responsável financeiro e por entidade, tornando possível exercer efectivo controlo sobre essa movimentação e avaliar a fiabilidade e consistência dos respectivos registos com os das restantes áreas e com os escriturados na contabilidade de outras entidades;
- ◆ contabilização integral das receitas orçamentais por serviço administrador e discriminação da receita cobrada por serviço cobrador através da utilização de um processo fiável de recolha e tratamento da cobrança para efeito da respectiva validação (o que ainda não se pode considerar como atingido uma vez que se continuam a verificar desvios entre a informação registada por serviços administradores e a registada por serviços cobradores);
- ◆ criação de códigos de conta específicos das receitas obtidas por cada uma das entidades colaboradoras (foram apenas criadas contas de terceiros para validação das cobranças dessas entidades).

Para ser possível qualificar a informação sobre Receita do Estado registada na Conta Geral do Estado como fiável e prestada de forma tempestiva, o Tribunal entende ainda que os serviços administradores, a DGT e a DGO têm previamente de assegurar que:

- ◆ o valor da receita cobrada e reembolsada ou restituída em cada período de incidência mensal seja conciliado nos prazos previstos pelo artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado (RTE);
- ◆ o valor da receita não efectiva (passivos financeiros) seja apurado e registado até 15 de Fevereiro do ano seguinte ao de incidência, conforme determina o n.º 2 do artigo 42.º do RTE.

Saliente-se que enquanto não for possível o cumprimento destas duas condições nos referidos prazos, em termos definitivos (sem alterações posteriores), é essencial que esse cumprimento se verifique, em termos provisórios (os valores apurados no período tempestivo e os das posteriores alterações têm de ser comuns ao SCR e à CT), para uma aproximação sustentada à situação de fiabilidade tempestiva. Note-se que, mesmo em termos provisórios, este cumprimento poria fim à sucessiva apresentação de contas anuais provisórias em que o valor da Receita do Estado apurado pelas entidades administradoras é divergente do apurado na Tesouraria do Estado, facto que só por si já é revelador da insuficiência dos processos de contabilização e controlo.

Finalmente, ainda no âmbito da análise dos resultados globais relativos à CGE de 2005, encontra-se evidenciada no quadro seguinte, o apuramento da cobrança por entrada de fundos da receita efectiva, por entidades, de acordo com os valores registados na contabilidade do Tesouro, após a realização de operações escriturais traduzidas por acréscimo ou dedução à cobrança arrecadada pelos serviços com função de caixa do Tesouro ou pelas entidades colaboradoras.

Uma vez que o objecto do presente Parecer é a CGE de 2005, os dados deste quadro foram obtidos em função dos valores relativos à receita cobrada (correspondente à receita orçamental líquida) e às reposições abatidas nos pagamentos que constam do Mapa I daquela Conta.

Quadro II.7 – Apuramento da receita efectiva por entidades

(em euros)

Designação	DGT	DGCI	DGAIEC	Total
Cobrança por entrada de fundos				
Serviços com função de caixa do Tesouro		14.491.935.498,25	6.872.000.866,34	21.363.936.364,59
DGT – Conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal	548.809.083,68	32.062.489,61		580.871.573,29
DGT – Receita dos SEMNE	3.223.174,93			3.223.174,93
DGT – Remunerações de aplicações financeiras	27.836.842,42			27.836.842,42
Cobrança nas Instituições de Crédito		2.630.435.804,15		2.630.435.804,15
Cobrança nos CTT		11.212.293.030,08	104.054.812,89	11.316.347.842,97
Cobrança na SIBS		1.288.358.476,76	2.353.990,02	1.290.712.466,78
Cobrança sem discriminação por entidade cobradora		1.094.531.415,71		1.094.531.415,71
Acréscimos por operações escriturais				
Cobranças resultantes da compensação de dívidas		9.912.397,56		9.912.397,56
Afectação de despesa para receita orçamental		2.256.752.969,71		2.256.752.969,71
Conversão de valores não orçamentais	5.418.513,05			5.418.513,05
Reposições de 2005 cobradas em 2006 – antecipação	22.472.613,13			22.472.613,13
Dívida pública – necessidades de financiamento	54.735.098.251,29			54.735.098.251,29
Outras operações escriturais	3.817.451.407,28	320.959,79		3.817.772.367,07
Deduções por operações escriturais				
Reposições de 2004 cobradas em 2005 – compensação	-34.611,92			-34.611,92
Regiões Autónomas		-1.049.451.334,61	-65.851.209,80	-1.115.302.544,41
Autarquias – Derramas de IRC		-287.311.660,88		-287.311.660,88
Órgãos de Turismo – IVA		-16.900.000,00		-16.900.000,00
Segurança Social – IVA		-592.032.882,88		-592.032.882,88
Cobrança de Créditos objecto de cessão		-346.139.370,06		-346.139.370,06
IFADAP – Fundo Florestal Permanente			-26.459.892,36	-26.459.892,36
Receita de multi-Imposto em excesso	-2.088.292,34			-2.088.292,34
Outras operações escriturais	-1,51	-74.868,16		-74.869,67
Total orçamental ilíquido	59.158.186.980,01	30.724.692.925,03	6.886.098.567,09	96.768.978.472,13
Dedução de reembolsos e restituições	-118.269.151,73	-6.089.019.655,94	-18.322.879,53	-6.225.611.687,20
Total orçamental líquido	59.039.917.828,28	24.635.673.269,09	6.867.775.687,56	90.543.366.784,93
Dedução da receita líquida de operações extra-orçamentais	-2.366.990.503,11	-79.415.296,00	-27.796,97	-2.446.433.596,08
Receita orçamental líquida	56.672.927.325,17	24.556.257.973,09	6.867.747.890,59	88.096.933.188,85
Dedução de passivos financeiros	-54.735.098.251,29	0,00	0,00	-54.735.098.251,29
Receita efectiva líquida	1.937.829.073,88	24.556.257.973,09	6.867.747.890,59	33.361.834.937,56

O quadro seguinte evidencia a discriminação da cobrança por entrada de fundos pelas respectivas entidades cobradoras.



Quadro II.8 – Discriminação da cobrança por entrada de fundos pelas entidades cobradoras

(em euros)

Designação	DGT	DGAIEC	DGCI – IVA	DGCI – IR	DGCI – IS	DGCI – ST/RPSLF	DGCI – MI	DGCI – EF	DGCI – ICI/ICa	DGCI – RERT	Total
Serviços com função de caixa do Tesouro		6.872.000.866,34	101.911.987,83			14.390.023.510,42					21.363.936.364,59
DGT – Conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal	548.809.083,68		6.027.184,03	1.543.444,67	40.000,00		4.259,55			24.447.601,36	580.871.573,29
DGT – Receita dos SEMNE	3.223.174,93										3.223.174,93
DGT – Remunerações de aplicações financeiras	27.836.842,42										27.836.842,42
Cobrança nas Instituições de Crédito			313.584.340,17	118.647.275,46	759,06		2.197.482.763,98		720.665,48		2.630.435.804,15
Cobrança nos CTT		104.054.812,89	6.627.458.968,52	1.676.349.148,72	429.424,63		2.892.050.033,54		16.005.454,67		11.316.347.842,97
Cobrança na SIBS		2.353.990,02	619.750.431,62	295.082.768,18	94.222,16		361.258.350,74		12.172.704,06		1.290.712.466,78
Cobrança sem discriminação por entidade cobradora (*)								1.094.531.415,71			1.094.531.415,71
Total	579.869.101,03	6.978.409.669,25	7.668.732.912,17	2.091.622.637,03	564.405,85	14.390.023.510,42	5.450.795.407,81	1.094.531.415,71	28.898.824,21	24.447.601,36	38.307.895.484,84

(*) No que se refere à receita arrecadada em execução fiscal não foi possível distinguir a entidade cobradora. Segundo informação da DGT não é possível individualizar as origens das afectações em receita uma vez que os valores arrecadados são contabilizados a crédito na conta 021101 – Execuções Fiscais – DUC que é depois movimentada a débito por contrapartida da conta de receita, perdendo-se a informação relativa à entidade cobradora.

Analisada a informação do Quadro II.8, verifica-se que:

- ◆ o total de cobrança por entrada de fundos, em 2005, foi de €38.307,9 milhões (o que representou um crescimento de 2,98%, no valor de €1.108,40 milhões face ao registado no ano de 2004);
- ◆ no que respeita às entidades cobradoras a cobrança obtida pelas entidades colaboradoras (39,78%) superou a arrecadada pelas secções de tesouraria dos serviços de finanças (37,56%) e pelas caixas da DGAIEC (17,94%);
- ◆ dos €15.237,5 milhões cobrados pelas entidades colaboradoras, 74,27% foram cobrados pelos CTT (€11.316,3 milhões), 17,26% pelas instituições de crédito (€2.630,4 milhões) e 8,47% pela SIBS (€1.290,7 milhões).

Analisados os valores constantes do Quadro.II.7 e tendo em conta os dados apurados para o ano de 2004 constantes do Parecer sobre a CGE desse ano, verifica-se que:

- ◆ a cobrança por entrada de fundos foi acrescida em €60.847,4 milhões, através de operações escriturais, dos quais 90,0% corresponderam ao registo de passivos financeiros provenientes de dívida pública para satisfação das necessidades de financiamento.

O Tribunal não pode deixar de salientar o crescimento verificado nos passivos financeiros de €38.026,4 milhões em 2004 para €54.735,1 milhões em 2005, o que representa um acréscimo de 43,94%;

- ◆ também por operações escriturais, foram efectuadas deduções aos valores cobrados que foram registadas como orçamentais, as quais atingiram €2.386,3 milhões que tiveram como principais destinatários as Regiões Autónomas (46,74%), a Segurança Social (24,81%) e as Autarquias (12,04%);
- ◆ ao valor remanescente (€96.768,9 milhões) foi ainda abatido o valor dos pagamentos para reembolso ou restituição de receitas orçamentais indevida ou excessivamente cobradas e registadas no mesmo ano ou em anos anteriores¹;

De referir que os reembolsos continuaram a ser contabilizados na sequência do respectivo pagamento enquanto as outras deduções foram contabilizadas na sequência do apuramento pelo serviço competente para esse efeito, dos valores a entregar e que só posteriormente serão pagos, procedimento que o Tribunal de Contas igualmente tem vindo a defender para os reembolsos;

- ◆ a receita efectiva líquida, isto é, sem as operações extra-orçamentais relativas a reposições abatidas nos pagamentos e sem os passivos financeiros, totalizou €33.361,8 milhões o que representou um acréscimo de 2,1% (mais €677,3 milhões) face ao ano anterior.

O Tribunal de Contas considera que, tendo em conta a análise efectuada e os factos apurados, os procedimentos adoptados pelas entidades intervenientes no processo de contabilização e controlo da Execução do Orçamento da receita do Estado relativa ao ano de 2005, não obstante a crescente informatização e automatização, continuam a conduzir à falta de fiabilidade da informação, tornando evidente que o valor da receita orçamental efectivamente obtida não corresponde ao inscrito na CGE.

¹ Segundo a CGE, foram pagos reembolsos e restituições no valor de €6.225,6 milhões de euros, dos quais 52,36% foram relativos a IVA e 43,31% a IR.



A DGAIEC instada a pronunciar-se sobre o conteúdo dos pontos 2.1 a 2.3 do presente capítulo referiu não ter “... comentários a fazer concordando com as referências que lhe são efectuadas...”.

De referir ainda que, no exercício do contraditório, tanto a DGT como a DGCI informaram que estão a implementar um conjunto de medidas e procedimentos no sentido de colmatar algumas das deficiências e lacunas detectadas. O Tribunal de Contas não deixará de acompanhar estas alterações no processo de contabilização da receita do ano de 2006.

2.4 – Dívidas fiscais objecto de cessão

2.4.1 – Enquadramento

Neste ponto são apresentados os resultados da análise à informação reportada ao Tribunal de Contas até 28 de Fevereiro de 2006 sobre dívidas fiscais objecto de cessão, com a finalidade de avaliar o grau de execução dessas dívidas, aferir a coerência e fiabilidade dessa informação e acompanhar a execução das operações efectuadas neste âmbito.

A cessão de créditos do Estado relativos a dívidas fiscais foi regulamentada pela Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, e efectuada em 19 de Dezembro de 2003, tendo o valor nominal dos créditos cedidos sido determinado por referência à data de 30 de Setembro de 2003 (data de separação da Carteira de Créditos). Através desta operação foram cedidos 1.390.758 créditos do Estado no valor de €9.446.137.174, por um preço inicial equivalente a 15,38% desse valor e por um eventual preço diferido a determinar após ser concluída a operação de titularização desses créditos. Os critérios subjacentes à constituição da Carteira de Créditos do Estado e os requisitos a que devem obedecer as substituições de créditos integrados nesta Carteira foram expressos no relatório da auditoria realizada pelos serviços do Tribunal durante o ano de 2005¹, no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2004.

Segundo o n.º 2 do artigo 1.º da referida Portaria, estes créditos respeitam a dívidas relativamente às quais foi instaurado processo de execução fiscal entre 1 de Janeiro de 1993 e 30 de Setembro de 2003. Como prevê o n.º 2 do artigo 8.º da mesma Portaria, a entidade que assegura a gestão e cobrança dos créditos cedidos (Direcção-Geral dos Impostos – DGCI) presta periodicamente ao cessionário informação sobre esses créditos e a cobrança efectuada. A prestação dessa informação é efectuada em relatórios mensais e semi-anuais, nos termos e prazos definidos contratualmente. Para acompanhamento da execução destes créditos, o Tribunal de Contas solicitou a remessa dos referidos relatórios, bem como a discriminação, por crédito, da informação de suporte à sua elaboração.

Refira-se que, no âmbito da referida auditoria, foram apuradas divergências no confronto da informação recebida pelo Tribunal de Contas com a constante dos relatórios remetidos pela DGCI ao cessionário, para o período de 1 de Outubro de 2003 a 28 de Fevereiro de 2005. No mesmo âmbito, o Tribunal concluiu que as deficiências inerentes às dívidas em cobrança coerciva, nomeadamente a desactualização dos dados registados nos sistemas da DGCI, tinham originado correcções na informação sobre os créditos cedidos e a substituição de dívidas originalmente incluídas na Carteira de Créditos, subsistindo ainda créditos originais e créditos substitutos que não eram elegíveis e tinham de ser substituídos. Por sua vez, os dados relativos à cobrança e anulações (operações a considerar no apuramento do valor em dívida) também continham inconsistências de diversa ordem, como valores superiores aos cedidos e operações que não eram relativas a créditos integrados na Carteira ou sem identificação de crédito associado, das quais resultou a emissão de uma opinião negativa sobre a sua

¹ Relatório de Auditoria n.º 49/05 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.

fiabilidade e a impossibilidade de apurar o valor em dívida, por crédito. Nestas circunstâncias só foi possível determinar o grau de execução das dívidas fiscais objecto de cessão com base nos valores de cobrança registados nos relatórios enviados ao cessionário que, nos primeiros dezassete meses, foi de 49,19% do valor previsto pelo cessionário e 3,73% do valor nominal dos créditos cedidos o que, neste último caso, equivalia a 0,22%, em termos de cobrança média mensal.

Estas conclusões determinaram a necessidade de acompanhar a evolução das dívidas fiscais que foram objecto de cessão, bem como do respectivo processo de contabilização e controlo, para avaliar o seu impacto na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2005 e, assim, habilitar o Tribunal a pronunciar-se sobre o desenvolvimento da operação em causa, no presente Parecer. A acção desenvolvida para o efeito consistiu na comparação dos dados contidos nos ficheiros solicitados à DGCI com a informação constante dos relatórios, para o período de 1 de Outubro de 2003 a 28 de Fevereiro de 2006. Neste período foram elaborados 27 relatórios mensais e quatro relatórios semi-
-anuais. Procedeu-se, ainda, à análise da informação registada na Contabilidade do Tesouro de 2005 com a finalidade de verificar a conformidade entre as operações contabilizadas pelo Tesouro e a informação de cobrança dos relatórios. Atendendo às divergências já detectadas e relatadas, foi novamente solicitada a informação de suporte aos relatórios remetidos pela DGCI ao cessionário, para o período de 1 de Outubro de 2003 a 28 de Fevereiro de 2005, uma vez que a informação previamente disponibilizada não correspondia ao solicitado.

A cobrança obtida em 2005 de dívidas fiscais que foram objecto de cessão foi de €346.139.370,06 e representou 31,62% da cobrança coerciva nesse ano (€1.094.531.415,71). A cobrança de dívidas respeitantes a impostos sobre o rendimento foi de €169.447.068,16 e correspondeu a 1,48% da receita líquida de IRS e de IRC registada na Conta Geral do Estado de 2005 (€11.474.586.307,57), enquanto a cobrança de dívidas referentes a imposto sobre o valor acrescentado foi de €169.504.768,63 e correspondeu a 1,45% da receita líquida de IVA registada naquela Conta (€11.671.574.615,63). A restante cobrança de créditos cedidos, relativa a outras receitas do Estado, totalizou €7.187.533,27.

Por sua vez, dos valores pagos pelo cessionário em 2005, a título de comissão devida pela prestação do serviço de gestão e cobrança dos créditos cedidos, de acordo com o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 303/2003, de 5 de Dezembro, e no artigo 6.º da Portaria n.º 1375-A/2003, foram afectos à Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) €8.354.419,25, que os transferiu para o Fundo de Estabilização Tributária (FET).

Instada a pronunciar-se no âmbito do exercício do contraditório, a Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) apresentou um *“breve resumo dos procedimentos que têm vindo a ser seguidos durante o processo de Titularização”*, no que concerne à constituição da Carteira de Créditos inicial, à actualização da Carteira, à elaboração dos relatórios mensais e semi-
-anuais remetidos à entidade cessionária, bem como à constituição dos ficheiros para envio ao Tribunal de Contas. Relativamente a este último aspecto, esta direcção-geral apresentou o seguinte comentário:

“Dos ficheiros solicitados e enviados ao Tribunal de Contas, os referentes a carteiras de créditos foram extraídos durante o processo de produção dos relatórios semestrais, reflectindo, por isso, a imagem das tabelas da Titularização, nessa data. O conteúdo dos restantes ficheiros (quebras, substituições, pagamentos, anulações, prescrições, declarações em falhas, cobranças e más cobranças) foi obtido no momento da resposta o que, devido à natureza evolutiva da informação de base, pode originar discrepâncias de valor relativamente à informação agregada obtida no momento da produção do respectivo relatório semestral.”



Face ao comentário efectuado, o Tribunal de Contas pretende apenas mencionar que foi expressamente solicitada, para além da informação contida nos relatórios mensais e semi-anuais, a discriminação, por crédito, da informação de suporte à elaboração desses relatórios, para o período em análise. O referido comentário nada acrescenta relativamente à observação já expressa por este Tribunal sobre a falta de procedimentos ou mecanismos de salvaguarda e controlo da informação que permitam, de forma tempestiva, suportar ou reconstituir a situação vertida nos relatórios.

2.4.2 – Variação da Carteira por substituição de créditos

Na auditoria realizada pelos serviços do Tribunal durante o ano de 2005 apurou-se que a variação registada na composição da Carteira de Créditos original resulta apenas das substituições entretanto efectuadas, sejam estas parciais, através de ajustamentos ao valor original das dívidas cedidas, ou totais, através da eliminação de créditos não elegíveis e da inclusão de novos créditos. As substituições envolvem assim Créditos Violados (com redução do valor nominal ou eliminados) e Créditos Substitutos (com aumento do valor nominal ou acrescidos).

A eliminação de créditos da Carteira é consequência de se encontrar legal e contratualmente prevista a substituição dos créditos para os quais seja apurado um facto anterior à data da separação que confira à dívida inexistência ou inexigibilidade, para efeito da cessão. A inclusão de novos créditos, segundo informação prestada pela DGCI, só se deve verificar se os ajustamentos forem insuficientes para repor o valor original dos créditos cedidos, face à redução resultante da exclusão dos créditos eliminados.

A informação sobre os créditos cedidos e a cobrança efectuada é prestada pela DGCI ao cessionário em relatórios mensais, com os dados sobre a cobrança e os valores transferidos, e semi-anuais que, para além da informação de cobrança, apresentam a Carteira de Créditos à data da separação e no final do respectivo período, os Créditos Violados, as Providências relativas a Créditos Violados (Créditos Substitutos e Objecto de Retransmissão) e as Anulações ocorridas nesse período, as declarações em falha, os créditos integralmente cobrados, os novos planos de pagamento a prestações e as reduções na Carteira de Créditos.

O Quadro II.9 e o Quadro II.10 registam a composição por tipo de crédito e a variação da Carteira de Créditos, de acordo com a informação constante dos quatro relatórios semi-anuais objecto de análise. Os valores reportados a 31 de Agosto de 2004, 28 de Fevereiro e 31 de Agosto de 2005 e 28 de Fevereiro de 2006 (final do período do primeiro, segundo, terceiro e quarto relatórios semi-anuais, respectivamente) correspondem ao valor nominal dos créditos cedidos e são, por isso, superiores aos respectivos valores em dívida obtidos por dedução, ao correspondente valor nominal, das cobranças e anulações entretanto registadas.

Segundo os dados constantes destes quadros, verifica-se que as substituições efectuadas até ao final do período a que se refere o primeiro relatório semi-anual não alteraram o valor nominal dos créditos cedidos, enquanto no final do período reportado no segundo relatório semi-anual se encontravam por substituir Créditos Violados no valor de €110.680,44. Esta situação só veio a ser sanada com as substituições efectuadas no período reportado no quarto relatório semi-anual.

Quadro II.9 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-2005 segundo os relatórios para o cessionário

(em euros)

Tipo de Crédito	Carteira de Créditos em 30-09-2003	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 31-08-2004	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 28-02-2005
IRS	1.175.686.872,81	98.439.642,30	98.439.642,30	1.175.686.872,81	75.913.621,88	76.024.302,32	1.175.576.192,37
IRC	2.572.401.545,42	129.274.926,59	129.274.926,59	2.572.401.545,42	166.960.580,91	166.960.580,91	2.572.401.545,42
IVA	5.255.873.242,13	231.384.101,29	231.384.101,29	5.255.873.242,13	256.305.824,42	256.305.824,42	5.255.873.242,13
Outros	442.175.512,94	8.860.142,85	8.860.142,85	442.175.512,94	29.850.797,40	29.850.797,40	442.175.512,94
Total	9.446.137.173,30	467.958.813,03	467.958.813,03	9.446.137.173,30	529.030.824,61	529.141.505,05	9.446.026.492,86

Quadro II.10 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-2006 segundo os relatórios para o cessionário

(em euros)

Tipo de Crédito	Carteira de Créditos em 28-02-2005	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 31-08-2005	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Carteira de Créditos em 28-02-2006
IRS	1.175.576.192,37	339.352,20	339.352,20	1.175.576.192,37	19.648.462,74	19.537.782,30	1.175.686.872,81
IRC	2.572.401.545,42	351.248.862,14	351.248.862,14	2.572.401.545,42	114.682.623,40	114.682.623,40	2.572.401.545,42
IVA	5.255.873.242,13	184.193.563,80	184.193.563,80	5.255.873.242,13	99.638.457,64	99.638.457,64	5.255.873.242,13
Outros	442.175.512,94	42.575.808,57	42.575.808,57	442.175.512,94	6.512.747,41	6.512.747,41	442.175.512,94
Total	9.446.026.492,86	578.357.586,71	578.357.586,71	9.446.026.492,86	240.482.291,19	240.371.610,75	9.446.137.173,30

A análise destes quadros revela também que a variação verificada no conjunto dos créditos do Estado objecto de cessão consistiu na substituição de €467.958.813,03 de dívidas (4,95% do valor nominal da Carteira), até 31 de Agosto de 2004, mais €529.030.824,61 (5,60%), até 28 de Fevereiro de 2005, €578.357.586,71 (6,12%), até 31 de Agosto de 2005, e €240.482.291,19 (2,55%) até 28 de Fevereiro de 2006. Desta forma, 19,22% (€1.815.829.515,54) do valor nominal da Carteira foi substituído em 29 meses (desde 1 de Outubro de 2003), através da utilização de 468.780 Créditos Substitutos cuja discriminação, por ano de instauração do respectivo processo de execução fiscal e receita em dívida, é apresentada no quadro seguinte.



Quadro II.11 – Créditos Substitutos utilizados até 28-02-2006 segundo os relatórios para o cessionário

(em euros)

Ano (a)	IRS		IRC		IVA		Outros		Total	
	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor	N.º	Valor
1993	102	54322,86	1	827,92	1.807	4.101.637,29	1.705	754.227,12	3.615	4.911.015,19
1994	287	2.030.398,99	7	42.098,8	6.283	23.760.394,43	1.114	1.864.016,47	7.691	27.696.908,69
1995	703	3.727.841,11	52	424.908,14	12.880	32.083.638,73	1.009	2.269.342,99	14.644	38.505.730,97
1996	1.533	2.883.091,98	151	1.189.176,71	16.824	49.571.221,91	1.532	1.895.007,89	20.040	55.538.498,49
1997	2.880	9.442.820,05	349	8.826.334,36	13.860	38.378.180,54	3.364	2.807.737,30	20.453	59.455.072,25
1998	2.162	11.419.338,54	358	5.871.197,73	22.190	51.314.508,86	5.974	3.939.684,15	30.684	72.544.729,28
1999	3.362	11.118.683,48	409	16.713.408,89	8.198	42.401.806,33	7.454	5.815.216,06	19.423	76.049.114,76
2000	2.136	9.691.090,74	392	14.842.172,19	5.109	28.313.028,99	9.979	6.700.546,72	17.616	59.546.838,64
2001	1.535	5.540.667,63	576	14.420.309,52	5.539	37.783.760,65	15.335	11.216.120,55	22.985	68.960.858,35
2002	1.310	4.130.844,36	721	4.379.715,94	3.609	32.384.407,99	9.784	8.570.141,19	15.424	49.465.109,48
2003	27.380	58.431.578,72	5.966	110.104.705,52	24.719	144.576.782,85	26.818	24.304.506,37	84.883	337.417.573,46
2004	21.095	75.020.648,90	23.725	461.701.880,85	107.503	286.852.578,58	26.065	17.662.949,42	178.388	841.238.057,75
2005	174	849.751,76	32.760	123.650.256,47	0	0,00	0	0,00	32.934	124.500.008,23
Total	64.659	194.341.079,12	65.467	762.166.993,04	228.521	771.521.947,15	110.133	87.799.496,23	468.780	1.815.829.515,54

(a) Ano de instauração do processo de execução fiscal.

Segundo informação prestada ao Tribunal de Contas em Fevereiro de 2006, existiam 405.431 créditos do Estado (no valor de €2.322.315.079,98) candidatos a serem objecto de cessão, ou seja, créditos nas condições necessárias para o efeito (definidas na Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro), dos quais 403.210 (99,5%) no valor de €2.311.729.104,50 (99,5%) correspondiam a processos executivos instaurados já em 2004 e 2005.

Para avaliar a coerência e consistência dos dados relativos à composição da Carteira de Créditos reportados nos relatórios, foi utilizada a informação constante dos ficheiros informáticos solicitados pelo Tribunal de Contas em 27 de Janeiro de 2006 e recebidos em 15 de Fevereiro (como relativos aos três primeiros relatórios semi-anuais) e 4 de Maio (como relativos ao quarto relatório) desse ano, para:

- ◆ apurar a variação na Carteira de Créditos, em número de créditos e valor, desde a sua constituição até ao final do período do quarto relatório semi-anual (28 de Fevereiro de 2006);
- ◆ confrontar a variação do número de créditos e valores apurados com os dados resultantes da análise e tratamento dos ficheiros referentes aos Créditos Substitutos e aos Créditos Violados no mesmo período;
- ◆ confrontar os dados relativos aos Créditos Substitutos com os relativos aos Créditos Violados no mesmo período; e
- ◆ comparar a variação na Carteira de Créditos, em número de créditos e valor, com a variação do mesmo no relatório semi-anual.

O Quadro II.12 reflecte a variação verificada na Carteira de Créditos resultante do confronto entre os créditos que se encontravam cedidos em 31 de Agosto de 2004 e os originalmente cedidos.

Quadro II.12 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 31-08-2004 segundo os ficheiros informáticos

(em euros)

Situação dos créditos	Carteira de Créditos em 30-09-2003 (*)		Variação da Carteira de Créditos		Carteira de Créditos em 31-08-2004	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
Sem alteração	1.296.734	8.512.543.856,74	0	0,00	1.296.734	8.512.543.856,74
Eliminados	51.703	333.921.292,52	-51.703	-333.921.292,52	0	0,00
Com redução do valor nominal	32.168	484.615.740,17	0	-188.775.936,86	32.168	295.839.803,31
Com aumento do valor nominal	10.122	115.029.666,95	0	29.741.710,48	10.122	144.771.377,43
Acrescidos	0	0,00	85.203	431.485.752,21	85.203	431.485.752,21
Total	1.390.727	9.446.110.556,38	33.500	-61.469.766,69	1.424.227	9.384.640.789,69

(*) Contém 798 créditos com valor total nulo e afectos a dívidas de IVA (556), IRC (103), IRS (98) e outras receitas (41).

Saliente-se desde logo que, segundo o ficheiro informático recebido em 15 de Fevereiro de 2006, a Carteira de Créditos continha, à data da separação, menos 31 créditos afectos a juros de mora, no valor de €30.041,11, e 2 créditos afectos a coimas cujo valor aumentara de €1.728,90 para €5.152,82, o que totalizava menos €26.617 face ao valor nominal dos créditos referido no artigo 3.º da Portaria n.º 1375-A/2003 e à informação constante dos relatórios e do ficheiro informático recebido em 1 de Abril de 2005 (aliás, o único cuja informação era coerente com a dos relatórios). Esta divergência, por si só, coloca novamente em causa a fiabilidade da informação prestada ao Tribunal, com a agravante de ter sido enviada na sequência de segunda solicitação devido à falta de fiabilidade da primeira informação.

No exercício do contraditório, a DGCI entendeu referir, face aos comentários previamente efectuados sobre o Quadro II.12, que os ficheiros informáticos fornecidos ao Tribunal de Contas em 15 de Fevereiro de 2006, gerados pela DGITA, contêm os valores constantes do referido quadro, no que respeita à Carteira de Créditos em 30 de Setembro de 2003, argumentando, desconhecer o motivo subjacente à diferença apurada. A mesma direcção-geral salientou ainda que “*estamos na presença de uma informação estática, que não pode sofrer qualquer alteração ao longo do tempo, (...) que a relação que foi fornecida pela DGCI à DGITA é igual à que consta anexa ao contrato de titularização, e (...) foi alvo de apreciação pelo Tribunal de Contas no seu Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004*”, pelo que, na sua opinião, “*Apenas a DGITA poderá tomar posição sobre a informação fornecida ao Tribunal de Contas nos ficheiros informáticos*”. A argumentação da DGCI sobre esta matéria foi concluída com a confirmação dos valores constantes da Carteira de Créditos do Estado, na data da separação, de 1.390.758 créditos e €9.446.137.173,56.

Quanto à mesma matéria, a DGITA, também em sede do contraditório, esclareceu que, no que concerne aos 31 créditos acima referidos, “*os mesmos foram inicialmente titularizados como dívidas ao Estado tendo-se verificado, posteriormente, tratar-se de dívidas à Segurança Social*”, e, em “*conformidade, o portfolio foi corrigido, razão pela qual o ficheiro entregue ao Tribunal de Contas, já não continha estes créditos*”. Continuou, justificando que, no caso dos dois créditos de coimas, “*os valores correctos e que constam na base de dados da Titularização, são os que foram indicados no primeiro ficheiro, tendo ocorrido, no processamento do segundo ficheiro, uma replicação incorrecta de valores*”.

Tendo em conta as alegações produzidas por estas duas entidades, no que concerne ao valor nominal da Carteira de Créditos do Estado, na data da separação, o Tribunal de Contas não compreende como pode existir um entendimento diferente sobre a mesma matéria por parte destas entidades. Para o Tribunal, a Carteira de Créditos do Estado em 30 de Setembro de 2003 não pode deixar de reflectir a informação anexa ao contrato de titularização e constante do artigo 3.º da Portaria n.º 1375-A/2003, devendo os créditos que não reúnam as condições legal e contratualmente definidas para integrar



aquela Carteira vir a ser substituídos, de acordo com o artigo 5.º da referida Portaria, “*mediante a cessão de créditos de igual natureza que respeitem a factos tributários ocorridos até 31 de Dezembro de 2003, ainda que o respectivo processo de cobrança coerciva seja iniciado em data posterior*”.

O Tribunal volta a discordar de que seja apenas a DGITA a poder tomar posição sobre a informação contida nos ficheiros informáticos por si solicitados, uma vez que essa informação é solicitada à DGCI por ser esta a entidade à qual compete garantir a integridade dos dados a disponibilizar.

A comparação entre os ficheiros informáticos respeitantes à situação da Carteira na data da separação e no final do período do primeiro relatório semi-anual (31 de Agosto de 2004) revelou a manutenção de 1.339.024 créditos na Carteira, 32.168 dos quais tiveram o respectivo valor total (imposto e juros) reduzido, em €188.775.936,86, enquanto para 10.122 esse valor foi acrescido, em €29.741.710,48. Verificou-se ainda a eliminação de 51.703 créditos, no valor total de €333.921.292,52, e a inclusão de 85.203 créditos, no valor de €431.485.752,21. Como resultado destas operações, o valor nominal dos créditos cedidos registava, em 31 de Agosto de 2004, a redução de €61.469.766,69 face à Carteira constituída em 30 de Setembro de 2003.

Relativamente ao valor da Carteira em 31 de Agosto de 2004 apresentado no Quadro II.12, a DGCI reafirmou que a variação da Carteira é nula, de acordo com os dados apurados no primeiro relatório semi-anual, salientando apenas que “*os sistemas de informação têm vindo a evoluir depois de 30/09/2003, nomeadamente no que respeita à migração de 2,6 milhões de processos do PEF para o SEF, obrigando a consequentes ajustamentos na informação de base*”.

Por sua vez, a DGITA confirmou que o “*portfólio relativo a 31/08/2004, que foi enviado ao Tribunal de Contas, corresponde à informação constante na base de dados da Titularização, que resultou do primeiro processo de substituição, sendo efectiva a redução, nessa mesma base de dados, do valor da carteira, no montante total de € 61.469.766,69*”.

Tal como sucedeu em anteriores acções do Tribunal sobre créditos cedidos, a posição assumida pela DGCI é a de sustentar a manutenção do valor nominal da Carteira de Créditos do Estado apenas pelos dados inscritos nos respectivos relatórios semi-anuais. Para o Tribunal, esta sistemática remissão para a informação agregada constante dos relatórios sempre foi manifestamente insuficiente para justificar a manutenção do valor da Carteira e, neste caso, revela a utilização de outros elementos na elaboração dos relatórios, para além dos registados na base de dados sobre os créditos cedidos que a DGITA confirma corresponderem aos valores apurados pelo Tribunal.

Verificou-se que a variação da Carteira de Créditos expressa no Quadro II.12 era coerente com a informação contida nos ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos. No entanto, apesar de coerente entre si, a informação contida nos ficheiros informáticos voltou a não ser coerente com a do relatório semi-anual reportado a 31 de Agosto de 2004. Enquanto, pela informação do relatório, o número de créditos cedidos se reduziu (menos 3.855) mas o valor nominal da Carteira não foi alterado, pela informação dos ficheiros, o número de créditos cedidos aumentava (mais 33.500) mas o valor nominal da Carteira era reduzido em €61.469.766,69. Note-se que a informação dos primeiros ficheiros informáticos enviados ao Tribunal como relativos a este relatório nem sequer era coerente entre si pois, pela variação da Carteira, o número de créditos aumentava 33.820 e o valor nominal diminuía €59.190.384,41 enquanto, pelos Créditos Violados e Substitutos, o número de créditos aumentava 27.454 e o valor nominal diminuía €76.378.735,34. Estas disparidades associadas à subsistência da incapacidade de discriminar, por crédito, a informação prestada ao cessionário não só colocam em causa a fiabilidade dessa informação como a dos ficheiros informáticos remetidos ao Tribunal.

O Quadro II.13 reflecte a variação verificada na Carteira de Créditos resultante do confronto entre os créditos que se encontravam cedidos em 28 de Fevereiro de 2005 e os créditos que se encontravam cedidos em 31 de Agosto de 2004:

Quadro II.13 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-2005 segundo os ficheiros informáticos

(em euros)

Situação dos créditos	Carteira de Créditos em 31-08-2004 (*)		Variação da Carteira de Créditos		Carteira de Créditos em 28-02-2005 (**)	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
Sem alteração	1.347.191	8.521.871.884,40	0	0,00	1.347.191	8.521.871.884,40
Eliminados	42.833	153.897.027,15	-42.833	-153.897.027,15	0	0,00
Com redução do valor nominal	33.101	686.585.768,74	0	-114.611.352,86	33.101	571.974.415,88
Com aumento do valor nominal	1.102	22.286.109,40	0	1.188.042.078,36	1.102	1.210.328.187,76
Acrescidos	0	0,00	88.929	531.259.281,27	88.929	531.259.281,27
Total	1.424.227	9.384.640.789,69	46.096	1.450.792.979,62	1.470.323	10.835.433.769,31

(*) Contém 747 créditos com valor total nulo e afectos a dívidas de IVA (513), IRC (102), IRS (91) e outras receitas (41), 6 dos quais, afectos a dívidas de Imposto do Selo (1), IRC (1), IRS (3) e IVA (1), foram eliminados da Carteira em 28 de Fevereiro de 2005. Contém 6.256 créditos, no valor total de €3.564.394,59, que não apresentam no respectivo código alfanumérico os três caracteres alfabéticos que identificam o tipo de imposto, conforme está previsto no n.º 3 do artigo 8.º da Portaria n.º 1375-A/2003. Verificou-se que estes créditos se encontram afectos a dívidas de «Coimas – DGCI» (4.884 créditos no valor €3.228.064,63), «Coimas – Estado» (1.138 créditos no valor €333.352,00) e «Coimas – Cofre» (234 créditos no valor de €2.977,96).

(**) Contém 2 créditos de IVA cujo valor nominal foi indevidamente aumentado em €1.169.095.015,89.

Este confronto revelou a manutenção de 1.381.394 créditos na Carteira, 33.101 dos quais tiveram o respectivo valor total (imposto e juros) reduzido, em €114.611.352,86, enquanto para 1.102 esse valor foi acrescido, em €1.188.042.078,36. Verificou-se ainda a eliminação de 42.833 créditos, no valor total de €153.897.027,15, e a inclusão de 88.929 créditos, no valor de €531.259.281,27. Como resultado destas operações, o valor nominal dos créditos cedidos registava, em 28 de Fevereiro de 2005, o acréscimo de €1.450.792.979,62 face à situação da Carteira em 31 de Agosto de 2004.

Em sede de contraditório e tal como para variação da Carteira de Créditos até 31 de Agosto de 2004, a DGCI alegou que a variação da mesma Carteira até 28 de Fevereiro de 2005 deveria ser nula. Sobre a mesma matéria, a DGITA referiu que “o ficheiro, entregue ao Tribunal de Contas, relativo à situação da Carteira de Créditos do Estado em 28/02/2005, reflecte a imagem da base de dados da Titularização nessa mesma data”. Sobre esta questão, o Tribunal reitera os comentários previamente efectuados sobre a manutenção do valor nominal da Carteira.

Recorde-se ter sido detectado, no âmbito da já referida auditoria realizada em 2005, que a maior parte da variação apurada na Carteira de Créditos entre 31 de Agosto de 2004 e 28 de Fevereiro de 2005 se devia ao indevido aumento do valor nominal de dois créditos de IVA respeitantes a dois processos de execução fiscal instaurados no Serviço de Finanças de Lisboa-2. Com efeito, a análise destes processos revelara que os valores em escudos com que foram instaurados não tinham sido convertidos em euros mas assumidos como tal, no Sistema de Execuções Fiscais (SEF), sobrevalorizando esses créditos em €832.283.664,82 e €336.811.351,07, respectivamente, erros que só foram corrigidos no SEF em 5 e 8 de Janeiro de 2004, através de vários documentos de anulação.

É de salientar que estes erros só passaram a ter impacto na situação da Carteira de Créditos a partir de 28 de Fevereiro de 2005, uma vez que os créditos foram considerados pelo valor correcto nas situações reportadas a 30 de Setembro de 2003 e a 31 de Agosto de 2004, como se verifica no Quadro II.14. Ou seja, os erros não afectaram a Carteira enquanto não foram corrigidos (no SEF) mas passaram a afectá-la (sobrevalorizando-a em €1.169.095.015,89) a partir da situação reportada em 28



de Fevereiro de 2005, mais de um ano depois das correcções terem sido registadas. Este facto, por si só, também coloca em causa a fiabilidade da informação remetida ao Tribunal com a agravante desta ter sido enviada na sequência de segunda solicitação devido à falta de fiabilidade da primeira informação.

Quadro II.14 – Situação de dois créditos de IVA na Carteira de Créditos segundo os ficheiros informáticos

(em euros)

Crédito	Carteira de Créditos em 30-09-2003	Carteira de Créditos em 31-08-2004	Carteira de Créditos em 28-02-2005	Carteira de Créditos em 31-08-2005	Carteira de Créditos em 28-02-2006
IVA00000000001009380	1.688.429,79	1.688.429,79	338.499.780,86	338.499.780,86	338.499.780,86
IVA00000000001009421	4.172.224,39	4.172.224,39	836.455.889,21	836.455.889,21	836.455.889,21
Total	5.860.654,18	5.860.654,18	1.174.955.670,07	1.174.955.670,07	1.174.955.670,07

Quanto aos dois créditos de IVA, a DGCI justificou que “são uma excepção, não pelo facto de terem anulações, mas única e exclusivamente por estas se terem considerado à data de 30/09/2003, como anulações que ainda não constavam do sistema informático, facto que se prende com a detecção de um erro cujo montante empolparia o valor dos créditos cedidos em sensivelmente 10%”.

Sobre o mesmo assunto, a DGITA referiu que, “contrariamente aos restantes, não foram titularizados pelo valor total em dívida à data da separação, mas, sim, por um valor parcial”, acrescentando que as “anulações para estes créditos, já de 2004, posteriores, pois, à data de separação não influenciaram o valor do crédito titularizado”. Continuou confirmando que esta “diferença decorreu da incorrecta conversão de escudos para euros, tendo sido, por isso, objecto de correcção excepcional no âmbito da Titularização”.

Nos comentários expressos pelas duas entidades continua a não ser apresentada justificação para os créditos constarem da Carteira de Créditos do Estado, em 28 de Fevereiro de 2005, 31 de Agosto de 2005 e 28 de Fevereiro de 2006, pelo valor (incorrecto) de instauração. Note-se que, em todas as acções realizadas pelo Tribunal sobre créditos cedidos, esta questão tem sido colocada, facto que demonstra existirem erros na base de dados da titularização.

Uma vez que, nos relatórios, estes dois créditos foram considerados pelo valor correcto, é de referir que aplicando essa correcção aos ficheiros, o valor nominal dos créditos que se encontravam cedidos em 28 de Fevereiro de 2005 continua a ser superior face ao relativo à situação da Carteira em 31 de Agosto de 2004, mas apenas em €281.697.963,73.

Verificou-se que a variação da Carteira de Créditos expressa no Quadro II.13 era coerente com a informação contida nos ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos. No entanto, apesar de coerente entre si, a informação contida nos ficheiros informáticos voltou a não ser coerente com a do relatório semi-anual reportado a 28 de Fevereiro de 2005, mesmo depois de corrigido o valor dos dois créditos nos respectivos ficheiros. Enquanto, pela informação do relatório, o número de créditos cedidos aumentava (mais 11.360) e o respectivo valor nominal se reduzia em €110.680,44, face à Carteira original, pela informação dos ficheiros, o aumento do número de créditos cedidos era muito superior (mais 79.596) e o respectivo valor nominal aumentava €220.228.197,04. Note-se que pela informação do primeiro ficheiro informático enviado ao Tribunal como relativo a este relatório, o número de créditos teria aumentado 80.369 e o valor nominal teria crescido €221.789.037,30. Estas disparidades associadas à subsistência da incapacidade de discriminar, por crédito, a informação prestada ao cessionário não só colocam em causa a fiabilidade dessa informação como a dos ficheiros informáticos remetidos ao Tribunal.

O Quadro II.15 reflecte a variação verificada na Carteira de Créditos resultante do confronto entre os créditos que se encontravam cedidos em 28 de Fevereiro de 2005 e os créditos que se encontravam cedidos em 31 de Agosto do mesmo ano.

Quadro II.15 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 31-08-2005 segundo os ficheiros informáticos

(em euros)

Situação dos créditos	Carteira de Créditos em 28-02-2005 (*)		Variação da Carteira de Créditos		Carteira de Créditos em 31-08-2005	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
Sem alteração	1.401.916	10.474.265.706,20	0	0,00	1.401.916	10.474.265.706,20
Eliminados	26.893	146.730.135,94	-26.893	-146.730.135,94	0	0,00
Com redução do valor nominal	16.102	83.088.780,56	0	-52.083.222,06	16.102	31.005.558,50
Com aumento do valor nominal	25.412	131.349.146,60	0	124.790.403,69	25.412	256.139.550,29
Acrescidos (novos)	0	0,00	131.071	567.925.412,94	131.071	567.925.412,94
Acrescidos (antigos)	0	0,00	21.922	124.516.290,43	21.922	124.516.290,43
Total	1.470.323	10.835.433.769,30	126.100	618.418.749,06	1.596.423	11.453.852.518,36

(*) Contém 738 créditos com valor total nulo e afectos a dívidas de IVA (510), IRC (101), IRS (87) e outras receitas (40), 2 dos quais, afectos a dívidas de Imposto do Selo (1) e IRC (1), foram eliminados da Carteira em 31 de Agosto de 2005. Contém 5.440 créditos, no valor total de €2.973.734,64, que não apresentam no respectivo código alfanumérico os três caracteres alfabéticos que identificam o tipo de imposto, conforme está previsto no n.º 3 do artigo 8.º da Portaria n.º 1375-A/2003. Verificou-se que estes créditos se encontram afectos a dívidas por «Coimas – DGCI» (4.130 créditos no valor €2.648.436,85), «Coimas – Estado» (1.077 créditos no valor €322.323,20) e «Coimas – Cofre» (233 créditos no valor de €2.974,59). Estes créditos foram eliminados da Carteira em 31 de Agosto de 2005. Nos créditos sem alteração estão incluídos 2 créditos de IVA indevidamente sobrevalorizados em €1.169.095.015,89 cuja correcção reduz o valor dos créditos inalterados para €9.305.170.690,31.

A comparação entre os ficheiros informáticos respeitantes à situação da Carteira de Créditos em 28 de Fevereiro de 2005 e no final do terceiro período da cobrança (31 de Agosto do mesmo ano) revelou a manutenção de 1.443.430 créditos na Carteira, 16.102 dos quais tiveram o respectivo valor total (imposto e juros) reduzido, em €52.083.222,06, enquanto para 25.412 esse valor foi acrescido, em €124.790.403,69. Verificou-se ainda a eliminação de 26.893 créditos, no valor de €146.730.135,94, e a inclusão de 152.993 créditos, no valor de €692.441.703,37. Como resultado destas operações, o valor nominal dos créditos cedidos registava o aumento de €618.418.749,06, entre a situação da Carteira reportada em 28 de Fevereiro de 2005 e a reportada em 31 de Agosto do mesmo ano.

Note-se que, corrigida a sobrevalorização de dois créditos de IVA (previamente analisada) nos ficheiros, o valor nominal dos créditos que se encontravam cedidos em 28 de Fevereiro e em 31 de Agosto de 2005 é reduzido para, respectivamente, €9.666.338.753,41 e €10.284.757.502,47.

Na situação da Carteira reportada a 31 de Agosto de 2005, verificou-se a reintegração de 21.922 créditos (no valor total de €124.516.290,43) que tinham sido eliminados da Carteira em 31 de Agosto de 2004 (20.982 créditos no valor de €117.599.035,91) e em 28 de Fevereiro de 2005 (940 créditos no valor de €6.837.863,17), conforme se observa no Quadro II.16.



Quadro II.16 – Créditos reintegrados na Carteira em 31-08-2005 segundo os ficheiros informáticos

(em euros)

Tipo de crédito	Eliminados em 31-08-2004		Eliminados em 28-02-2005		Total	
	Créditos	Valor (*)	Créditos	Valor (**)	Créditos	Valor
IRS	5.709	22.898.497,51	139	1.028.501,58	5.848	23.926.999,09
IRC	896	20.715.775,96	63	1.081.034,13	959	21.796.810,09
IVA	14.312	135.354,45	724	4.660.492,94	15.036	4.795.847,39
Outros	65	73.849.407,99	14	147.225,87	79	73.996.633,86
Total	20.982	117.599.035,91	940	6.917.254,52	21.922	124.516.290,43

(*) Reintegrados pelo mesmo valor nominal.

(**) Reintegrados pelo mesmo valor nominal (910), por valor superior (27) ou por valor inferior (3), totalizando um aumento de €79.391,35.

No âmbito do contraditório, a DGITA referiu, no que respeita ao Quadro II.15, que a “*comparação entre ficheiros Portfolio SASR3.txt e Portfolio SASR4.txt, ambos enviados ao Tribunal de Contas em 15-02-2006, conduziu-nos à obtenção de dados ligeiramente diferentes dos que constam no documento em análise*” e, tendo em conta estas diferenças, o Quadro II.8 também “*não se encontra concordante com os dados fornecidos nos referidos ficheiros*”.

Uma vez que esta observação só foi suportada pela reprodução do Quadro II.15, com os dados obtidos pela DGITA, o Tribunal mais não pode fazer que confirmar os seus dados e realçar que esta situação, em termos globais, não originou divergência no número de créditos mas apenas de €20.690,11 a mais, no valor da Carteira em 31 de Agosto de 2005 apurado pelo Tribunal, face ao indicado pela DGITA.

Verificou-se que a variação da Carteira de Créditos expressa no Quadro II.15 era coerente com a informação contida nos ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos, tendo em conta a reintegração de créditos previamente assinalada. No entanto, apesar de coerente entre si, a informação contida nos ficheiros informáticos já não era coerente com a do relatório semi-anual reportado a 31 de Agosto de 2005. Enquanto, pela informação do relatório, o número de créditos cedidos passava a diminuir (menos 92.092) e o respectivo valor nominal se mantinha reduzido em €110.680,44, face à Carteira original, pela informação dos ficheiros, não só continuava a crescer o número de créditos cedidos (mais 205.696) como o respectivo valor nominal (mais €838.646.946,10). Esta disparidade crescente associada à subsistência da incapacidade de discriminar, por crédito, a informação prestada ao cessionário não só coloca em causa a fiabilidade dessa informação como a dos ficheiros informáticos remetidos ao Tribunal.

O Quadro II.17 reflecte a variação verificada na Carteira de Créditos resultante do confronto entre os créditos que se encontravam cedidos em 31 de Agosto de 2005 e os créditos que se encontravam cedidos em 28 de Fevereiro de 2006.

Este confronto revelou a manutenção de 1.559.158 créditos na Carteira, 2.352 dos quais tiveram o respectivo valor total (imposto e juros) reduzido, em €13.772.303,71, enquanto para 103.412 esse valor foi acrescido, em €253.408.091,56. Verificou-se ainda a eliminação de 37.265 créditos, no valor total de €411.484.840,32, e a inclusão de 82.440 créditos, no valor de €242.377.560,16. Como resultado destas operações, o valor nominal dos créditos cedidos registava o acréscimo de €70.528.507,69, entre a situação da Carteira reportada em 31 de Agosto de 2005 e a reportada em 28 de Fevereiro de 2006.

Refira-se também que, corrigida a sobrevalorização de 2 créditos de IVA (previamente analisada) nos ficheiros, o valor nominal dos créditos que se encontravam cedidos em 28 de Fevereiro de 2006 é reduzido para €10.355.286.010,16.

Quadro II.17 – Variação da Carteira de Créditos do Estado até 28-02-2006 segundo os ficheiros informáticos

(em euros)

Situação dos créditos	Carteira de Créditos em 31-08-2005 (*)		Variação da Carteira de Créditos		Carteira de Créditos em 28-02-2006 (**)	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
Sem alteração	1.453.394	10.899.236.578,55	0	0,00	1.453.394	10.899.236.578,55
Eliminados	37.265	411.484.840,32	-37.265	-411.484.840,32	0	0,00
Com redução do valor nominal	2.352	28.030.664,50	0	-13.772.303,71	2.352	14.258.360,79
Com aumento do valor nominal	103.412	115.100.434,98	0	253.408.091,56	103.412	368.508.526,54
Acrescidos	0	0,00	82.440	242.377.560,16	82.440	242.377.560,16
Total	1.596.423	11.453.852.518,35	45.175	70.528.507,69	1.641.598	11.524.381.026,04

(*) Contém 18.885 créditos com valor total nulo e afectos a dívidas de outras receitas (10.585), IVA (5.164), IRS (2.581) e IRC (555), 2.044 dos quais, afectos a dívidas de IRS (742), IVA (665), outras receitas (593) e IRC (44), foram eliminados da Carteira em 28 de Fevereiro de 2006. Contém 219 créditos com valor total negativo (que ascende a - €283.495,57) e afectos a dívidas de IRS (133), IVA (56), IRC (26) e outras receitas (4), dos quais 27 (- €12.263,54), afectos a dívidas de IRS (13), IVA (9), outras receitas (3) e IRC (2), foram eliminados da Carteira em 28 de Fevereiro de 2006. Nos créditos sem alteração estão incluídos 2 créditos de IVA indevidamente sobrevalorizados em €1.169.095.015,89 cuja correcção reduz o valor dos créditos inalterados para €9.730.141.562,66.

(**) Contém 14.371 créditos com valor total nulo e afectos a dívidas de outras receitas (8.970), IVA (3.287), IRS (1.603) e IRC (511). Contém 185 créditos com valor total negativo (- €268.779,68) e afectos a dívidas de IRS (115), IVA (46) e IRC (24). Contém 2.727 créditos acrescidos com valor total nulo. Tendo em conta a numeração dos créditos verifica-se que foram reintegrados na Carteira 41 créditos (no valor total de €150.352,99) relativos a juros de mora.

Quanto ao Quadro II.17, a DGITA referiu, em sede do contraditório, que “*também neste encontrámos ligeiras discrepâncias relativamente ao conteúdo dos ficheiros Porfolio em 20060228.txt, entregue em 08-09-2006 e Porfolio em 20060831.txt, entregue em 15-09-2006*”.

Uma vez que também esta observação só foi suportada pela reprodução do quadro em causa, com os dados obtidos pela DGITA, também neste caso o Tribunal mais não pode fazer que confirmar os seus dados e realçar que esta situação, em termos globais, não originou divergência no número de créditos mas apenas de €23.024,09 a mais, no valor da Carteira em 28 de Fevereiro de 2006 apurado pelo Tribunal, face ao indicado pela DGITA.

Verificou-se que, ao contrário do sucedido para os períodos anteriores, a variação da Carteira de Créditos expressa no Quadro II.17 não era coerente com a informação contida nos ficheiros de Créditos Violados e de Créditos Substitutos. Com efeito, segundo estes ficheiros, a Carteira deveria conter mais 46.299 créditos face à situação reportada em 31 de Agosto de 2005 (mais 1.124 créditos do que no quadro) e o valor nominal da Carteira deveria aumentar €75.809.050,37 (mais €5.280.542,68 do que no quadro). A incoerência na informação prestada pelos ficheiros informáticos reportados a 28 de Fevereiro de 2006 ficou a dever-se a:

- ◆ 131 créditos no valor de €2.382.227,21 que, apesar de eliminados do ficheiro sobre a situação da Carteira, não constam do ficheiro de Créditos Violados;
- ◆ 8 créditos no valor de €5.725,99 que, apesar de não terem sido eliminados do ficheiro da Carteira, constam do de Créditos Violados como totalmente substituídos;
- ◆ 256 créditos com redução de valor nominal no ficheiro da Carteira (€1.180.365,64) inferior em €589.087,79 à constante do ficheiro de Créditos Violados (€1.769.453,43);
- ◆ 1.755 créditos sem alteração no ficheiro da Carteira mas com redução de valor nominal no ficheiro de Créditos Violados que totaliza €2.865.882,85;



- ◆ 41 créditos no valor de €150.352,99 que, apesar de acrescidos ao ficheiro da Carteira, não constam do de Créditos Substitutos; a numeração atribuída a estes créditos permitiu verificar que já tinham sido eliminados e foram agora reintegrados;
- ◆ 1.042 créditos no valor de 3.014.658,78 que, apesar de não terem sido acrescidos ao ficheiro da Carteira, constam do de Créditos Substitutos como totalmente utilizados em substituições; verificou-se que 775 destes créditos (no valor de €2.725.271,41) já tinham sido acrescidos à Carteira em 31 de Agosto de 2005 pelo que não deveriam ter sido novamente incluídos no Ficheiro de Créditos Substitutos; a numeração atribuída aos restantes 267 créditos (no valor de €289.387,37) confirma que deveriam ter sido acrescidos à Carteira em 28 de Fevereiro de 2006;
- ◆ 397 créditos com acréscimo de valor nominal no ficheiro da Carteira (€13.561.860,03) inferior em €1.053.919,52 ao constante do ficheiro de Créditos Substitutos (€14.615.779,55);
- ◆ 48 créditos com acréscimo de valor nominal no ficheiro da Carteira superior, no total, em €0,48 ao constante do ficheiro de Créditos Substitutos;
- ◆ 482 créditos cujo acréscimo de valor nominal no ficheiro da Carteira totaliza €2.249,46 mas que não constam do ficheiro de Créditos Substitutos;
- ◆ 1.595 créditos sem alteração no ficheiro da Carteira mas com acréscimo de valor nominal no ficheiro de Créditos Substitutos que totaliza €2.443.036,73.

Para além de nem sequer ser coerente entre si, a informação contida nos ficheiros informáticos também não era coerente com a do relatório semi-anual reportado a 28 de Fevereiro de 2006. Enquanto, pela informação do relatório, o número de créditos cedidos diminuía (menos 17.729) e o respectivo valor nominal se mantinha, face à Carteira original, pela informação do ficheiro sobre a situação da Carteira, os créditos cedidos não só continuavam a crescer em número (mais 250.871) como em valor nominal (mais €909.175.453,79). Esta disparidade crescente associada à subsistência da incapacidade de discriminar, por crédito, a informação prestada ao cessionário não só coloca em causa a fiabilidade dessa informação como a dos ficheiros informáticos remetidos ao Tribunal.

Relativamente ao ponto 2.4.2, a DGCI, no âmbito do exercício do contraditório, entendeu apresentar o que designou de “comentário genérico”:

“A DGCI concorda com a análise efectuada aos ficheiros informáticos, reconhecendo que os mesmos não são coerentes entre si nem com os relatórios apresentados ao Cessionário.

Pelos factos anteriormente mencionados reconhece-se que os ficheiros informáticos têm divergências, que não permitem ao Tribunal de Contas fazer a comparação com os relatórios enviados ao Cessionário.

Por esta razão, não se tem considerado os desvios apresentados nas variações da carteira ao longo do tempo, sendo nossa convicção de que os dados relatados ao cessionário, embora podendo conter pequenas falhas, não contêm distorções significativas do valor da referida carteira.”

Sendo este um comentário genérico, o Tribunal de Contas apenas recorda e reitera as recomendações expressas no Parecer sobre a CGE de 2004 no sentido de assegurar a integridade dos sistemas informáticos utilizados para registar e controlar a informação das dívidas fiscais objecto da cessão.

2.4.3 – Valor em dívida da Carteira de Créditos

Na auditoria realizada pelos serviços do Tribunal durante o ano de 2005 também foi apurado que as cobranças e as anulações são as variáveis responsáveis pela redução do valor em dívida referente aos créditos objecto de cessão. Na determinação do valor em dívida não pode ser considerada a parte da cobrança correspondente aos juros de mora calculados pelos serviços de finanças (não incluídos na certidão de dívida), que é entregue ao cessionário, porque as dívidas foram cedidas, mas não afecta o valor da Carteira de Créditos uma vez que esses juros não foram considerados na mesma.

No âmbito do Parecer sobre a CGE de 2004, o Tribunal referiu que, enquanto o valor em dívida em 31 de Agosto de 2004 apurado pelos dados dos quadros do respectivo relatório semi-anual relativos às substituições, cobranças e anulações correspondia ao valor do quadro “*Aggregate Claims Portfolio by Type as the end of Collection Period*” constante do mesmo relatório, o valor em dívida em 28 de Fevereiro de 2005 apresentava uma divergência de €22.096.499,98, para menos, em relação ao valor registado no mesmo quadro do segundo relatório semi-anual. Esta situação, segundo o Tribunal, revelava que a própria informação contida no segundo relatório semi-anual não era consistente, pois, aplicando os mesmos critérios em períodos de cobrança diferentes, no primeiro a informação era coerente e no segundo, não. Quanto a esta observação, a DGCI, no exercício do respectivo contraditório, não apresentou justificação para a divergência limitando-se a referir não a compreender argumentando que “*os relatórios foram divulgados publicamente e as partes (cessionário, Estado) e entidades (agências de “rating”) não se pronunciaram desfavoravelmente*”.

No âmbito da presente acção, a DGCI voltou a enviar, em 15 de Fevereiro de 2006, uma versão do segundo relatório semi-anual, verificando-se que os dados inscritos nos respectivos quadros tinham sido alterados mas continuavam a não ser coerentes entre si, passando o valor em dívida a exceder o valor do quadro “*Aggregate Claims Portfolio by Type as the end of Collection Period*”, em €592.124,94. Não foi previamente comunicada ao Tribunal qualquer alteração deste relatório semi-anual, datando as duas versões disponibilizadas sobre o mesmo de 14 de Março e 19 de Maio de 2005. Note-se que o referido contraditório foi elaborado em Novembro do mesmo ano. O Tribunal considera que esta situação, já de si grave pela falta de fiabilidade da informação, se torna inadmissível por esta ter sido alterada seis meses antes do referido contraditório e nove meses antes do envio da versão alterada.

Em sede de contraditório, a DGCI informou que “*o segundo relatório semestral produzido em 14/03/2005 e fornecido ao Tribunal de Contas, bem como ao cessionário, que serviu de base ao referido Parecer do Tribunal de Contas, sofreu alterações de formato e conteúdo em 19/05/2005*”, reconhecendo que “*deveria ter remetido uma cópia do referido relatório datado de 19/05/2006 ao Tribunal de Contas, não tendo no entanto qualquer intenção de sonegar informação ao referido Tribunal, como será facilmente compreensível, até porque é público, observando que o mesmo não apresenta a divergência referida*”. Sobre a diferença de €592.124,94 apenas foi referido que “*nada temos a dizer, pois a mesma continua incompreensível para a DGCI*”.

Quanto a esta última declaração, o Tribunal esclarece que o critério utilizado para determinar o valor em dívida na Carteira de Créditos do Estado em 28 de Fevereiro de 2005 foi idêntico ao utilizado no cálculo do valor em dívida em 31 de Agosto de 2004. Apurou-se, no entanto, tendo em conta os dados constantes do segundo relatório semi-anual, ter havido alteração no registo dos valores respeitantes à má cobrança. Ou seja, enquanto no primeiro relatório semi-anual a má cobrança foi imputada, integralmente, aos juros moratórios (que não se consideram para efeito do cálculo da valor em dívida), no segundo relatório semi-anual foi imputada ao imposto e juros compensatórios.

Nos quadros seguintes encontra-se expresso o valor em dívida da Carteira de Créditos apurado com a informação constante dos relatórios para o cessionário que foram remetidos ao Tribunal. O valor em dívida em 28 de Fevereiro de 2005 foi apurado com a informação constante da versão do segundo



relatório semi-anual datada de 19 de Maio de 2005 que só foi enviada ao Tribunal em 15 de Fevereiro de 2006.

Quadro II.18 – Valor em dívida em 31-08-2004 segundo os relatórios para o cessionário

(em euros)

Crédito	Valor em dívida em 30-09-2003	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Anulações	Cobranças	Valor em dívida
IRS	1.175.686.872,81	98.439.642,30	98.439.642,30	6.143.030,25	59.244.705,20	1.110.299.137,36
IRC	2.572.401.545,42	129.274.926,59	129.274.926,59	13.105.886,30	57.286.733,61	2.502.008.925,51
IVA	5.255.873.242,13	231.384.101,29	231.384.101,29	11.733.483,89	128.078.487,72	5.116.061.270,52
Outros	442.175.512,94	8.860.142,85	8.860.142,85	4.720.266,35	7.276.084,15	430.179.162,44
Total	9.446.137.173,30	467.958.813,03	467.958.813,03	35.702.666,79	251.886.010,68	9.158.548.495,83

Quadro II.19 – Valor em dívida em 28-02-2005 segundo os relatórios para o cessionário

(em euros)

Crédito	Valor em dívida em 31-08-2004	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Anulações	Cobranças	Valor em dívida
IRS	1.110.299.137,36	75.913.621,88	76.024.302,32	6.451.358,86	22.114.417,94	1.081.622.680,12
IRC	2.502.008.925,50	166.960.580,91	166.960.580,91	6.089.359,95	20.918.366,09	2.475.001.199,47
IVA	5.116.061.270,52	256.305.824,42	256.305.824,42	33.810.519,95	56.399.627,53	5.025.851.123,04
Outros	430.179.162,44	29.850.797,40	29.850.797,40	550.949,84	1.722.760,47	427.905.452,13
Total	9.158.548.495,83	529.030.824,61	529.141.505,05	46.902.188,60	101.155.172,03	9.010.380.454,76

Quadro II.20 – Valor em dívida em 31-08-2005 segundo os relatórios para o cessionário

(em euros)

Crédito	Valor em dívida em 28-02-2005	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Anulações	Cobranças	Valor em dívida
IRS	1.081.475.500,51	339.352,20	339.352,20	16.473.173,73	35.695.599,77	1.029.306.727,01
IRC	2.474.924.858,29	351.248.862,14	351.248.862,14	18.230.545,92	35.510.574,05	2.421.183.738,32
IVA	5.025.484.530,90	184.193.563,80	184.193.563,80	73.309.322,56	64.526.040,13	4.887.649.168,21
Outros	427.903.440,12	42.575.808,57	42.575.808,57	6.462.056,58	1.993.601,42	419.447.782,12
Total	9.009.788.329,83	578.357.586,71	578.357.586,71	114.475.098,79	137.725.815,37	8.757.587.415,66

Quadro II.21 – Valor em dívida em 28-02-2006 segundo os relatórios para o cessionário

(em euros)

Crédito	Valor em dívida em 31-08-2005	Créditos Substitutos	Créditos Violados	Anulações	Cobranças	Valor em dívida
IRS	1.023.414.066,38	19.648.462,74	19.537.782,30	101.878.216,62	26.170.964,08	895.475.566,12
IRC	2.403.583.603,20	114.682.623,40	114.682.623,40	129.447.965,27	35.262.588,05	2.238.873.049,88
IVA	4.826.861.844,85	99.638.457,64	99.638.457,64	432.353.247,28	62.638.915,67	4.331.869.681,90
Outros	418.675.001,13	6.512.747,41	6.512.747,41	11.251.888,52	3.891.266,33	403.531.846,28
Total	8.672.534.515,56	240.482.291,19	240.371.610,75	674.931.317,69	127.963.734,13	7.869.750.144,18

Refira-se que os valores em dívida inscritos na primeira coluna destes quadros são os do quadro “Aggregate Claims Portfolio by Type as the end of Collection Period” do relatório semi-anual do período anterior. Para apurar os valores em dívida inscritos na última coluna destes quadros foram utilizados, para além dos valores previamente referidos, os dos quadros relativos a substituições (para os créditos

substitutos e para os créditos violados), anulações e cobranças do relatório semi-anual do respectivo período. Se a informação dos relatórios fosse coerente entre si, os valores assim apurados teriam de ser iguais aos do correspondente quadro “Aggregate Claims Portfolio by Type as the end of Collection Period”. Acontece que esta condição só se verifica para o valor em dívida relativo a 31 de Agosto de 2004, ou seja, para a versão do primeiro relatório semi-anual enviada ao Tribunal.

Com efeito, os valores em dívida apurados para 28 de Fevereiro de 2005, 31 de Agosto de 2005 e 28 de Fevereiro de 2006 não correspondem aos do quadro “Aggregate Claims Portfolio by Type as the end of Collection Period”, apresentando divergências de €592.124,94, para mais, de €85.052.900,10, para menos, e de €86.240.758,23, para mais, respectivamente. O Tribunal entende que esta situação coloca em causa a fiabilidade da informação recebida da DGCI como tendo sido a prestada ao cessionário nos segundo, terceiro e quarto relatórios semi-anuais.

Para avaliar a coerência e consistência dos dados relativos ao valor em dívida da Carteira de Créditos reportados nos relatórios, foi também utilizada a informação sobre anulações e cobranças constante dos ficheiros informáticos solicitados pelo Tribunal de Contas em 27 de Janeiro de 2006 e recebidos em 15 de Fevereiro (como relativos aos três primeiros relatórios semi-anuais) e 4 de Maio (como relativos ao quarto relatório) desse ano. Saliente-se ter sido expressamente solicitado à DGCI que a informação contida nos ficheiros sobre as substituições, anulações e cobranças de créditos fosse a respeitante aos dados constantes dos correspondentes quadros dos relatórios.

Do confronto entre a informação contida no ficheiro relativo às anulações e a constante dos relatórios resultaram as seguintes divergências:

Quadro II.22 – Divergência na informação de Anulações em 31-08-2004

(em euros)

Tipo	Ficheiro		Quadro do Relatório		Divergência	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
IRS	4.581	26.857.314,57	2.114	6.143.030,25	2.467	20.714.284,32
IRC	1.168	25.819.863,88	601	13.105.886,30	567	12.713.977,58
IVA	19.382	119.267.931,22	2.365	11.733.483,89	17.017	107.534.447,33
Outros	6.863	3.921.653,89	591	4.720.266,35	6.272	-798.612,46
Total	31.994	175.866.763,56	5.671	35.702.666,79	26.323	140.164.096,77

Quadro II.23 – Divergência na informação de Anulações em 28-02-2005

(em euros)

Tipo	Ficheiro		Quadro do Relatório		Divergência	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
IRS	8.767	48.120.187,03	1.176	6.451.358,86	7.591	41.668.828,17
IRC	2.190	62.504.295,74	339	6.089.359,95	1.851	56.414.935,79
IVA	29.889	196.879.590,47	4.508	33.810.519,95	25.381	163.069.070,52
Outros	6.823	4.098.187,59	1.502	550.949,84	5.321	3.547.237,75
Total	47.669	311.602.260,83	7.525	46.902.188,60	40.144	264.700.072,23



Quadro II.24 – Divergência na informação de Anulações em 31-08-2005

(em euros)

Tipo	Ficheiro		Quadro do Relatório		Divergência	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
IRS	1.847	10.727.955,59	9.590	16.473.173,73	-7.743	-5.745.218,14
IRC	598	11.592.478,07	622	18.230.545,92	-24	-6.638.067,85
IVA	7.581	40.705.085,18	18.624	73.309.322,56	-11.043	-32.604.237,38
Outros	5.280	3.231.807,19	9.335	6.462.056,58	-4.055	-3.230.249,39
Total	15.306	66.257.326,03	38.171	114.475.098,79	-22.865	-48.217.772,76

Quadro II.25 – Divergência na informação de Anulações em 28-02-2006

(em euros)

Tipo	Ficheiro		Quadro do Relatório		Divergência	
	Créditos	Valor	Créditos	Valor	Créditos	Valor
IRS	10.039	47.150.798,39	22.630	101.878.216,62	-12.591	-54.727.418,23
IRC	2.638	57.981.565,06	5.785	129.447.965,27	-3.147	-71.466.400,21
IVA	37.627	212.172.101,46	113.959	432.353.247,28	-76.332	-220.181.145,82
Outros	8.571	5.091.628,80	30.643	11.251.888,52	-22.072	-6.160.259,72
Total	58.875	322.396.093,71	173.017	674.931.317,69	-114.142	-352.535.223,98

Em sede de contraditório, a DGITA confirmou pela análise dos Quadro II.22 a Quadro II.25 “que os dados referentes ao ficheiro correspondem à informação enviada pela DGITA ao Tribunal de Contas”, acrescentando ainda que “atendendo a que o nível de detalhe solicitado pelo Tribunal de Contas não está contido na imagem dos ficheiros fornecidos à DGCI, estes dados tiveram de ser obtidos por acesso à Base de Dados do SEF o que, devido ao carácter evolutivo dos mesmos, nomeadamente anulações retroactivas, justifica as diferenças de valores que se possam verificar”.

O Tribunal salienta, mais uma vez, que o “nível de detalhe” solicitado, expressa e repetidamente, se resume à informação, por crédito cedido, que suporte os dados agregados registados nos relatórios.

Como se constata, verificam-se divergências em todos os tipos de receita e em todos os períodos. No seu conjunto, os relatórios apresentam mais 70.540 créditos mas um valor inferior em €4.111.172,26 face à informação contida nos correspondentes ficheiros. Estas disparidades associadas à subsistência da incapacidade de discriminar, por crédito, a informação prestada ao cessionário não só colocam em causa a fiabilidade dessa informação como a dos ficheiros informáticos remetidos ao Tribunal.

O tratamento e a análise da informação constante dos ficheiros sobre a cobrança de créditos cedidos teve como primeira finalidade determinar se subsistiam as deficiências que afectavam a qualidade dos dados contidos nos ficheiros remetidos ao Tribunal, para efeito da auditoria realizada em 2005.

Uma das deficiências que foi objecto de referência no Parecer sobre a CGE de 2004 consistia na existência de cobranças sem identificação do número do crédito (código alfanumérico referido na Portaria n.º 1375-A/2003). Os ficheiros remetidos ao Tribunal, para efeito da presente acção, revelam uma diminuição gradual até à inexistência de registos nestas condições, nos ficheiros correspondentes ao quarto relatório semi-anual, como se observa no Quadro II.26.

Quadro II.26 – Cobranças sem identificação do número do crédito

(em euros)

Relatório semi-anual	Total de registos	Valor total da cobrança	Registos sem número de crédito	Valor total da cobrança sem número do crédito	Registos (%)	Valor (%)
1	225.125	286.299.359,58	34.086	16.245.335,59	15,1	5,7
2	116.407	144.166.766,38	1.293	668.640,58	1,1	0,5
3	160.798	186.743.141,20	786	339.054,93	0,5	0,2
4	167.357	170.792.635,96	0	0,00	0,0	0,0
Total	669.687	788.001.903,12	36.165	17.253.031,10	5,4	2,2

Em sede de contraditório, a DGITA afirmou que todas “as cobranças enviadas que não possuem número de crédito associado correspondem a Guias Modelo 51”, referindo que “a identificação de cada uma das guias contabilizadas para a Titularização foi directamente seleccionada pela DGCI, que, após contabilização, informou a DGITA da respectiva selecção”. Reconheceu que em “muitas situações não foi possível identificar o crédito associado à Guia, na medida em que o respectivo número de processo não constava na base de dados da Titularização por não se encontrar ainda migrado”. E esclareceu que a “diminuição destas situações deveu-se ao facto de o número de Guias emitidas ter diminuído substancialmente e de terem deixado de ser utilizadas para apuramento de valores a enviar ao cessionário estando, por isso, a questão ultrapassada”.

Outra situação que também foi objecto de observação por parte do Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2004 respeitava à existência de um número significativo de incoerências nos ficheiros de cobrança entre o conteúdo do campo relativo ao número do crédito (composto por um código alfanumérico que identifica o imposto em causa) e o conteúdo do campo relativo ao tipo de tributo. Estas incoerências já não se verificam nos ficheiros em análise.

A DGITA informou que estas “divergências deveram-se essencialmente ao facto da maioria dos créditos cedidos não constar no SEF, no momento da separação, tendo sido posteriormente migrados com informação divergente daquela que constava na base de dados do PEF (sistema que continha os créditos por migrar)”, concluindo que estas “situações estão praticamente ultrapassadas, atendendo ao estado da migração para o SEF”.

Procedeu-se, também, à comparação entre a data de cobrança (data de operação) e o número do relatório mensal em que essa cobrança terá sido registada, conforme é indicado no mesmo ficheiro. É necessário referir que, embora o período de cobrança indicado nos relatórios semi-anuais coincida com o final dos meses de Fevereiro e Agosto, o mesmo termina, efectivamente, no último dia de cobrança do último relatório mensal respectivo.

Quadro II.27 – Tempestividade no reporte da cobrança de créditos fiscais cedidos

(em milhares de euros)

Data da operação	1.º Relatório Semi-anual		2.º Relatório Semi-anual		3.º Relatório Semi-anual		4.º Relatório Semi-anual		Total	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Anterior ao período	17.987,9	6,28	26.525,8	18,40	22.723,4	12,17	3.853,0	2,26	71.090,1	9,02
No período	250.022,4	87,33	117.639,7	81,60	164.019,8	87,83	161.920,1	94,81	693.601,9	88,02
Posterior ao período	18.289,0	6,39	1,3	0,00	0,0	0,00	5.019,6	2,94	23.309,9	2,96
Total	286.299,36	100,00	144.166,77	100,00	186.743,14	100,00	170.792,6	100,00	788.001,9	100,00



Verificou-se que foi tempestivamente incluída nos respectivos relatórios mensais 87,3%, 81,6%, 87,8% e 94,8% da cobrança total, conforme se trate, respectivamente, dos períodos correspondentes ao primeiro, segundo, terceiro e quarto relatórios semi-anuais. Para as restantes cobranças, embora a situação mais frequente respeite a datas de pagamento anteriores ao período de cobrança do relatório também foram identificadas situações em que o registo é feito em relatório anterior ao correspondente à data de cobrança indicada. Essa situação verificou-se nos períodos correspondentes ao primeiro e quarto relatórios semi-anuais.

Quadro II.28 – Datas limite da cobrança nos relatórios semi-anuais

Relatório semi-anual	Período de cobrança		N.º de registos	Data da cobrança	
	Início	Final		Mais antiga	Mais recente
1	01-10-2003	23-08-2004	225.125	03-10-2000	19-01-2005
2	24-08-2004	18-02-2005	116.407	01-10-2003	18-02-2005
3	19-02-2005	23-08-2005	160.798	01-10-2003	23-08-2005
4	24-08-2005	20-02-2006	167.357	12-08-2004	21-04-2006

No ficheiro contendo os registos de cobrança registados como incluídos no primeiro relatório semi-anual verificou-se a existência de 36 registos cuja data de cobrança indicada é anterior à data da separação da carteira. A data mais antiga é a de 3 de Outubro de 2000, conforme se indica no Quadro II.28. Todos estes registos são referentes a cobranças efectuadas através de guias Modelo 51 e respeitantes a 28 processos de execução fiscal, no valor de total de €91.952,69 (€80.836,12 de imposto e €11.096,57 de juros de mora calculados). Dez destes pagamentos não apresentam número de crédito e dois apresentam valor cobrado igual a zero.

No mesmo ficheiro encontram-se 85 registos, no valor total de €149.873,17, com data de cobrança posterior a 23 de Agosto de 2004, final do período de cobrança do nono relatório mensal. Estes registos respeitam ao segundo, ao quinto e ao nono relatórios mensais, conforme se pode verificar no Quadro II.29 e respeitam a cobranças efectuadas em cinco datas diferentes.

Quadro II.29 – Incoerências nas datas da cobrança inscrita no primeiro relatório semi-anual

(em euros)

Data da cobrança	SEF		Guias Modelo 51		Total	
	Registos	Valor	Registos	Valor	Registos	Valor
24/08/2004			70	144.671,76	70	144.671,76
17/12/2004	3	3.994,52			3	3.994,52
26/12/2004	7	490,82			7	490,82
31/12/2004	4	341,97			4	341,97
19/01/2005	1	374,10			1	374,10
Total	15	5.201,41	70	144.671,76	85	149.873,17

Quanto ao ficheiro de cobrança correspondente ao quarto relatório semi-anual, que deveria incluir apenas as cobranças efectuadas até 20 de Fevereiro de 2006, verificou-se a existência de 1.840 registos, no valor total de €1.736.043,59, com datas de cobrança compreendidas entre 21 de Fevereiro e 21 de Abril de 2006. Estes registos foram incluídos não apenas no último relatório mensal mas em todos os relatórios mensais afectos ao período reportado no referido relatório.

A informação constante dos ficheiros sobre a cobrança de créditos cedidos foi também objecto de comparação com os correspondentes dados dos relatórios mensais. As divergências apuradas para a

cobrança (não abatida da má cobrança) encontram-se reflectidas nos quadros seguintes. Como se constata, verificam-se divergências em todos os períodos. No seu conjunto, os relatórios apresentam valor superior em €8.594.177,15 face à informação contida nos correspondentes ficheiros. Estas disparidades associadas à subsistência da incapacidade de discriminar, por crédito, a informação prestada ao cessionário não só colocam em causa a fiabilidade dessa informação como a dos ficheiros informáticos remetidos ao Tribunal.

Quadro II.30 – Divergência na informação de cobrança em 31-08-2004

(em euros)

Relatório mensal	Período de cobrança		Relatórios	Ficheiros	Divergência
1	01/10/2003	30/11/2003	72.040.861,51	87.310.201,60	-15.269.340,09
2	01/12/2003	22/01/2004	48.314.614,45	24.646.860,84	23.667.753,61
3	23/01/2004	18/02/2004	19.951.713,67	4.486.982,41	15.464.731,26
4	19/02/2004	23/03/2004	28.064.097,32	23.130.139,48	4.933.957,84
5	23/03/2004	22/04/2004	28.442.543,03	26.077.341,78	2.365.201,25
6	23/04/2004	21/05/2004	21.728.152,13	20.068.206,69	1.659.945,44
7	22/05/2004	23/06/2004	38.633.270,16	37.317.112,97	1.316.157,19
8	24/06/2004	22/07/2004	22.399.115,86	22.322.917,51	76.198,35
9	23/07/2004	23/08/2004	26.321.624,14	25.354.854,95	966.769,19
Total			305.895.992,27	286.299.359,58	19.596.632,69

Quadro II.31 – Divergência na informação de cobrança em 28-02-2005

(em euros)

Relatório mensal	Período de cobrança		Relatórios	Ficheiros	Divergência
10	24/08/2004	22/09/2004	20.729.716,70	36.972.619,50	-16.242.902,80
11	23/09/2004	21/10/2004	20.948.110,81	19.617.277,95	1.330.832,86
12	23/11/2004	22/12/2004	23.483.234,93	22.837.171,83	646.063,10
13	23/11/2004	22/12/2004	22.674.199,58	22.254.216,52	419.983,06
14	23/12/2004	21/01/2005	28.155.962,29	26.812.201,76	1.343.760,53
15	22/01/2005	18/02/2005	16.712.062,07	15.673.278,82	1.038.783,25
Total			132.703.286,38	144.166.766,38	-11.463.480,00

Quadro II.32 – Divergência na informação de cobrança em 31-08-2005

(em euros)

Relatório mensal	Período de cobrança		Relatórios	Ficheiros	Divergência
16	19/02/2005	22/03/2005	34.443.869,42	36.380.110,11	-1.936.240,69
17	23/03/2005	20/04/2005	20.066.263,57	20.047.416,63	18.846,94
18	21/04/2005	20/05/2005	25.894.228,93	28.000.054,62	-2.105.825,69
19	21/05/2005	22/06/2005	38.515.537,63	35.654.460,43	2.861.077,20
20	23/06/2005	21/07/2005	34.985.447,01	34.166.297,80	819.149,21
21	22/07/2005	23/08/2005	33.227.954,68	32.494.801,61	733.153,07
Total			187.133.301,24	186.743.141,20	390.160,04



Quadro II.33 – Divergência na informação de cobrança em 28-02-2006

(em euros)

Relatório mensal	Período de cobrança		Relatórios	Ficheiros	Divergência
22	24/08/2005	22/09/2005	24.583.454,26	24.574.300,48	9.153,78
23	23/09/2005	21/10/2005	33.283.344,75	33.268.938,11	14.406,64
24	22/10/2005	22/11/2005	36.760.287,39	36.738.373,83	21.913,56
25	23/11/2005	22/12/2005	26.040.882,30	26.036.400,66	4.481,64
26	23/12/2005	23/01/2006	25.654.878,53	25.654.488,18	390,35
27	24/01/2006	20/02/2006	24.540.653,15	24.520.134,70	20.518,45
Total			170.863.500,38	170.792.635,96	70.864,42

Relativamente aos Quadro II.30 a Quadro II.33, a DGITA alegou que tal “ *como sucede com a informação sobre anulações, também a informação sobre pagamentos pode sofrer alterações, nomeadamente pela correcção (de montante e/ou data-valor) das guias 51, que ainda decorre, podendo este facto explicar diferenças de valor que se possam verificar*”.

A informação sobre a cobrança inválida (má cobrança) constante dos ficheiros também se revelou divergente da reportada nos relatórios semi-anuais (no valor de €1.816.195,28).

Finalmente, o confronto dos valores registados na Contabilidade do Tesouro relativos aos créditos do Estado objecto de cessão com os inscritos nos relatórios mensais e semi-anuais remetidos à entidade cessionária, evidencia divergências relativamente aos dois primeiros períodos de cobrança que se traduzem pelo excesso de €36.587,67 na cobrança (abatida da má cobrança) registada pelo Tesouro face à inscrita nos relatórios.

No exercício do contraditório, a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) alegou que, “ *considerando que os valores a entregar à entidade cessionária são registados, no momento da sua cobrança, em receita orçamental, a DGT procede ao registo, na contabilidade do Tesouro, do respectivo abatimento à receita com base na informação remetida mensalmente pela DGCI sendo os valores em causa coincidentes com os que esta entidade regista no seu Sistema de Gestão de Receitas (SGR)*”. Acrescentou ainda desconhecer os motivos que deram origem às divergências apuradas pelo Tribunal de Contas, alegando que as mesmas “ *deverão decorrer da elaboração dos próprios relatórios devendo essa questão ser esclarecida pela DGCI*”.

O Tribunal recomenda a conciliação dos valores a reportar à entidade cessionária com a informação registada no Sistema de Gestão de Receitas e na Contabilidade do Tesouro, de forma a identificar eventuais erros ou divergências.

A avaliação do grau de execução das dívidas fiscais objecto de cessão depende da coerência e fiabilidade não só dos dados sobre as cobranças de créditos cedidos, mas também sobre o valor nominal, as substituições, as anulações e o valor em dívida desses créditos.

Para além das situações relatadas que colocam em causa a fiabilidade da restante informação sobre créditos cedidos, na informação de cobrança também subsistem deficiências e divergências que levam o Tribunal de Contas a manter a opinião negativa quanto à sua fiabilidade e impedem o apuramento do valor total cobrado por tipo de crédito.

Assim sendo, só foi possível determinar o grau de execução das dívidas fiscais objecto de cessão com base nos valores de cobrança registados nos relatórios enviados ao cessionário, salientando-se que este cálculo se encontra condicionado pelo facto da informação de cobrança prestada ao Tribunal de Contas para suportar os referidos valores não ter sido considerada fiável.

No Quadro 2 da “Part B – Incentive Fee” da “Schedule 6 – Servicing Fees” do “Servicing Agreement” são indicados os valores de cobrança acumulada de créditos cedidos (Estado e segurança social) previstos pelo cessionário (“Cumulative Expected Collections”) relativamente ao final de cada período de cobrança. Através da aplicação da quota de créditos do Estado no valor nominal dos créditos cedidos, que é de 82,56%, é possível obter os valores apenas na parte respeitante aos créditos fiscais. Com base nestes valores previstos e nos valores registados nos relatórios semi-anuais, apresenta-se no Quadro II.34 o grau de execução da cobrança dos créditos do Estado objecto de cessão.

Quadro II.34 – Execução da cobrança de créditos do Estado face à cobrança prevista

(em milhões de euros)

Relatório semi-anual	Fim do período de cobrança	Cobrança prevista		Cobrança efectiva		Grau de execução (%)	
		Acumulada	Período	Acumulada	Período	Acumulada	Período
1	31/08/2004	606,8	606,8	305,3	305,3	50,31	50,31
2	28/02/2005	889,2	282,4	437,4	132,1	49,19	46,79
3	31/08/2005	1.123,2	234,1	624,2	186,8	55,57	79,81
4	28/02/2006	1.338,7	215,5	794,7	170,5	59,36	79,15

Verifica-se que, no período compreendido entre 1 de Outubro de 2003 e 28 de Fevereiro de 2006 (29 meses), o grau de execução dos créditos do Estado objecto de cessão (incluindo juros moratórios acrescidos) foi de 59,36% do valor previsto pelo cessionário (€1.338,7 milhões), na sequência do crescimento deste indicador desde o final do segundo período de cobrança.

No mesmo período, a cobrança de créditos do Estado objecto de cessão (excluindo juros moratórios acrescidos) correspondia a 6,54% do valor nominal dos créditos cedidos (€9.446,1 milhões), à média mensal de 0,226%. Note-se que as substituições e as anulações efectuadas nesse período correspondiam, respectivamente, a 19,22% e 9,23% do valor nominal da Carteira.

Quadro II.35 – Execução da cobrança de créditos do Estado face à Carteira de Créditos

(em milhões de euros)

Relatório semi-anual	Cobrança de créditos cedidos	Grau de execução (%)	Juros de mora acrescidos
1	251,3	2,66	54,0
2	101,1	1,07	31,0
3	137,7	1,46	49,1
4	128,0	1,36	42,5
Total	618,1	6,54	176,6

O confronto da informação recebida pelo Tribunal de Contas com a constante dos relatórios remetidos pela DGCI à entidade cessionária continuou a revelar a existência de divergências, apesar da informação ter sido expressamente solicitada pelo Tribunal de Contas como relativa aos valores apurados nesses relatórios, discriminada por crédito cedido. Esta falta de aderência coloca em causa a fiabilidade da informação prestada sobre os créditos cedidos e constitui uma limitação da análise efectuada aos valores em causa e da extensão dos comentários produzidos.

Este facto demonstra ainda que a DGCI continuava a não dispor de procedimentos ou mecanismos de salvaguarda e controlo da informação que permitissem, de forma tempestiva, suportar ou reconstituir a situação vertida nos relatórios.



O Tribunal reitera a recomendação já expressa no Parecer sobre a CGE de 2004, no sentido de a DGCI providenciar para que os sistemas informáticos utilizados para registar e controlar a informação das dívidas fiscais objecto da cessão contenham os requisitos necessários para ser possível determinar qual o universo das operações que serve de base para o apuramento dos valores registados nos relatórios remetidos à entidade cessionária.

Da última parte do contraditório exercido pela DGITA, designada como “solução para ultrapassar os problemas apontados”, salienta-se o seguinte:

“Neste momento, os processos objecto de Titularização foram, na sua maioria, migrados para o actual sistema SEF. Ainda que tal facto, por resultar de recuperação manual, possa implicar informação menos estável (por poder ser sujeita a correcções) permite que, por um lado, estejam reunidas as condições para a automatização do Processo de Titularização, permitindo a extracção completa e de forma automática dos relatórios mensais e semestrais e da informação a facultar ao Tribunal de Contas, e, por outro, a automatização da actualização do portefólio.

Deste modo, ficará disponível uma Base de Dados mais completa, em condições de ser auditada em qualquer momento e que irá conter, para além dos objectos já existentes (processos/dívidas titularizados(as), pagamentos e anulações), também o histórico do crédito e a imagem agregada e detalhada dos ficheiros que ao longo do tempo têm vindo a ser produzidos.

Assim, este sistema irá dotar a DGCI de mecanismos de salvaguarda e controlo de informação que permitam a emissão de relatórios consistentes com a Base de Dados e, caso se afigure necessário, reproduzi-los em qualquer momento obviando as divergências que actualmente se verificam entre a informação extraída da Base de Dados e os relatórios produzidos pela DGCI.

As funcionalidades atrás identificadas irão permitir automatizar o processo de gestão do portefólio e respectiva gestão dos créditos cedidos, quer através da sua quebra, ou através de substituição, permitindo eliminar alguns erros que têm surgido no passado, decorrente do tratamento manual da informação em causa.

O sistema de Titularização encontra-se em desenvolvimento, ficando disponíveis, até ao final do corrente ano, as funcionalidades de extracção dos reportes-mensais e semestrais, prevendo-se que as restantes componentes de gestão e consulta do portefólio possam estar implementadas até ao final de Janeiro/2007, o que permitirá que o 7.º Servicer Report Semestral (Agosto de 2007) já seja obtido de uma forma totalmente automática.”

Sobre esta informação prestada pela DGITA, é apenas de referir que as medidas a implementar neste âmbito e os respectivos prazos serão objecto de futura avaliação pelo Tribunal de Contas.

Instada a pronunciar-se em sede de contraditório, a DGO respondeu que o presente texto sobre dívidas fiscais objecto de cessão não lhe merecia quaisquer comentários, por caber à DGCI, nos termos do disposto na Portaria n.º 1375-A/2003, assegurar a gestão e a cobrança dos créditos cedidos e por todo o texto se basear em informação fornecida por esta entidade.

Perante esta posição da entidade responsável pelo controlo da execução do Orçamento do Estado, pela coordenação e centralização da respectiva contabilização e pela elaboração da Conta Geral do Estado, o Tribunal não pode deixar de referir que a falta de fiabilidade da informação sobre os créditos cedidos também afecta o apuramento da Receita do Estado em execução fiscal.

2.5 – Evolução da receita

No presente ponto procede-se à comparação da receita prevista com a cobrada no ano em apreciação e à análise da evolução da execução orçamental dos serviços integrados nos últimos cinco anos, a partir da informação dos orçamentos e das contas gerais do Estado.

2.5.1 – Comparação da receita prevista com a receita cobrada

No quadro seguinte evidenciam-se os valores do orçamento inicial, das alterações orçamentais, do orçamento corrigido e da execução, bem como os desvios absolutos e relativos entre a execução e os orçamentos, ao nível de totais gerais e de capítulos do classificador económico das receitas públicas.

Quadro II.36 – Comparação da receita prevista com a cobrada

(em milhões de euros)

Designação	OE inicial	Alterações orçamentais		OE final	Execução	Diferenças			
		Créditos especiais	OE rectificativo			Execução – OE inicial		Execução – OE final	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	
Receitas correntes	32 586,1	225,5	-499,5	32 312,1	32 198,4	-387,7	-1,2	-113,7	-0,4
Impostos directos	11 249,0	0,0	162,0	11 411,0	11 519,2	270,2	2,4	108,2	0,9
Impostos indirectos	18 594,0	0,6	278,0	18 872,6	18 916,5	322,5	1,7	43,9	0,2
Contribuições para SS, CGA e ADSE	100,0	0,9	0,0	100,9	99,4	-0,6	-0,6	-1,5	-1,5
Taxas, multas e outras penalidades	431,4	19,2	10,0	460,6	410,3	-21,1	-4,9	-50,3	-10,9
Rendimentos da propriedade	1 117,3	0,5	-949,5	168,3	193,6	-923,7	-82,7	25,3	15,0
Transferências correntes	651,6	128,7	0,0	780,3	627,1	-24,5	-3,8	-153,2	-19,6
Venda bens e serviços correntes	407,9	72,8	0,0	480,7	378,6	-29,3	-7,2	-102,1	-21,2
Outras receitas correntes	34,9	2,8	0,0	37,7	53,7	18,8	53,9	16,0	42,4
Receitas de capital	50 390,2	7 009,8	2 577,7	59 977,8	55 372,6	4 982,4	9,9	-4 605,2	-7,7
Venda de bens de investimento	505,5	4,8	-300,0	210,3	125,3	-380,2	-75,2	-85,0	-40,4
Transferências de capital	167,4	1,8	0,0	169,2	80,3	-87,1	-52,0	-88,9	-52,5
Activos financeiros	934,6	3,2	-525,0	412,8	430,1	-504,5	-54,0	17,3	4,2
Passivos financeiros	47 859,9	7 000,0	4 325,3	59 185,3	54 735,1	6 875,2	14,4	-4 450,2	-7,5
Outras receitas de capital	922,8	0,0	-922,6	0,2	1,8	-921,0	-99,8	1,6	800,0
Outras receitas	185,4	307,6	0,0	493,0	525,9	340,5	183,7	32,9	6,7
Recursos próprios comunitários	147,8	0,0	0,0	147,8	144,8	-3,0	-2,0	-3,0	-2,0
Reposições não abat. nos pagamentos	20,4	131,4	0,0	151,8	210,6	190,2	932,4	58,8	38,7
Saldo da gerência anterior	17,2	176,2	0,0	193,4	170,5	153,3	891,3	-22,9	-11,8
Total da receita efectiva	35 301,8	542,9	-2,247,1	33 597,6	33 361,8	-1 940,0	-5,5	-235,8	-0,7
Total da receita	83 161,7	7 542,9	2 078,2	92 782,9	88 096,9	4 935,2	5,9	-4 686,0	-5,1
Operações extra-orçamentais	0,0	0,0	0,0	0,0	2 446,4	2 446,4	-	2 446,4	-
Total geral	83 161,7	7 542,9	2 078,2	92 782,9	90 543,3	7 381,6	8,9	-2 239,6	-2,4

Como se observa, a nível do total da receita efectiva a execução orçamental ficou aquém do OE inicial em €1.940,0 milhões (-5,5%) e do OE final em €235,8 milhões (-0,7%).

Quanto aos desvios da execução face ao OE inicial, os capítulos que mais contribuíram para que a receita efectiva não tivesse atingido o valor previsto foram os relativos a “Rendimentos da propriedade” (€-923,7 milhões, -82,7%), “Outras receitas de capital” (€-921,0 milhões, -99,8%),



“Activos financeiros” (€-504,5 milhões, -54,0%) e “Venda de bens de investimento” (€-380,2 milhões, -75,2%).

Refira-se que, ao nível do total da receita, o efeito de tais desvios de sinal negativo foi atenuado pelo facto de, noutros capítulos, a execução ter superado a previsão inicial, merecendo destaque, em termos de valores absolutos, os da receita fiscal – Impostos indirectos” (€322,5 milhões, 1,7%) e “Impostos directos” (€270,2 milhões, 2,4%) – e, também em termos de valores absolutos, mas sobretudo percentuais, os de “Reposições não abatidas nos pagamentos” (€190,2 milhões, 932,4%) e “Saldo da gerência anterior” (€153,3 milhões, 891,3%).

Por outro lado, verifica-se que o orçamento rectificativo, aprovado pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, ao corrigir em termos líquidos o orçamento inicial da receita efectiva em €-2.247,1 milhões, permitiu aproximar substancialmente os valores do orçamento dos da execução final, tanto ao nível do total da receita efectiva como dos capítulos que se apresentavam mais sobreorçamentados (“Rendimentos da propriedade”, “Outras receitas de capital”, “Activos financeiros” e “Venda de bens de investimento”) ou suborçamentados (“Impostos directos” e “Impostos indirectos”).

Também por via da abertura de créditos especiais foram introduzidas alterações que conduziram a uma maior aproximação dos valores previstos dos efectivamente cobrados, designadamente nos capítulos “Saldo da gerência anterior” e “Reposições não abatidas nos pagamentos”, sendo apresentadas na Conta as razões por que não foram inscritos no OE inicial os respectivos valores – no primeiro caso, por aqueles saldos da gerência anterior só poderem ser utilizados por despacho do Ministro das Finanças e daí, a sua inscrição no OE inicial e posterior abertura do crédito especial implicar uma duplicação e, no segundo caso, por os créditos com contrapartida em reposições não abatidas nos pagamentos, respeitarem na sua maioria aos Ministérios da Defesa Nacional (55,4%) e das Finanças e da Administração Pública (32,7%) e de só no final da execução serem conhecidos os saldos destas dotações orçamentais.

Em relação a outros capítulos, designadamente os de “Transferências correntes” e “Vendas de bens e serviços correntes” em que se verifica terem os respectivos totais sido ligeiramente sobreorçamentados, e que foram ainda objecto de reforço através da abertura de créditos especiais conclui-se, pelo exposto na Conta, que tal resultou destes capítulos terem uma forte componente de receita consignada.

No que respeita à receita não efectiva, ou seja, aos “Passivos financeiros”, verifica-se que o valor inscrito no orçamento inicial foi elevado em €11.325,3 milhões (23,7%) mediante a abertura de créditos especiais (€7.000,0 milhões, 14,6%) e através do orçamento rectificativo (€4.325,3 milhões, 9,1%), vindo a execução a fixar-se em €54.735,1 milhões, valor este que, representando 62,1% do total da receita, e excedendo em 14,4% o inscrito no OE inicial, ficou, contudo, aquém do valor do OE corrigido em 7,5%.

Refira-se que o acréscimo do montante orçamentado para passivos financeiros, por via da abertura de créditos especiais, foi justificada pelo facto de, no âmbito da gestão da dívida pública, ter sido contraída dívida para amortizar dívida, pelo que, tendo reflexo na receita e na despesa não efectivas, o respectivo impacto terá sido nulo no endividamento líquido global. Por sua vez, as alterações levadas a efeito por via do orçamento rectificativo visaram o reforço de transferências para o Serviço Nacional de Saúde, a concretização do regime de consignação adicional do IVA aos sistemas de segurança social, resultante da passagem da taxa normal de 19% para 21%, e a cobertura de outras insuficiências do orçamento inicial.

Tendo em conta a importância que a receita fiscal continuou a assumir no total da receita efectiva do subsector Estado (91,2%), evidenciam-se no quadro seguinte os valores dos principais impostos e os desvios da execução face aos orçamentos inicial e final.

Quadro II.37 – Comparação da receita fiscal prevista com a cobrada

(em milhões de euros)

Designação	OE inicial	Alterações orçamentais		OE final	Execução	Diferenças			
		Créditos especiais	OE rectificativo			Execução – OE inicial		Execução – OE final	
	Valor	Valor	Valor	Valor	Valor	%	Valor	%	
Impostos directos	11 249,0	0,0	162,0	11 411,0	11 519,2	270,2	2,4	108,2	0,9
Imp. s/ rend. pessoas singulares (IRS)	7 905,0	0,0	-155,0	7 750,0	7 753,3	-151,7	-1,9	3,3	0,0
Imp. s/ rend. pessoas colectivas (IRC)	3 123,0	0,0	317,0	3 440,0	3 721,3	598,3	19,2	281,3	8,2
Outros impostos directos	221,0	0,0	0,0	221,0	44,6	-176,4	-79,8	-176,4	-79,8
Impostos indirectos	18 594,0	0,6	278,0	18 872,6	18 916,5	322,5	1,7	43,9	0,2
Imp. s/ prod. petrol. e energéticos (ISP)	3 275,0	0,0	-197,0	3 078,0	2 992,8	-282,2	-8,6	-85,2	-2,8
Imp. s/ o valor acrescentado (IVA)	11 100,0	0,0	450,0	11 550,0	11 671,6	571,6	5,1	121,6	1,1
Imposto automóvel (IA)	1 164,0	0,0	0,0	1 164,0	1 173,2	9,2	0,8	9,2	0,8
Imp. de consumo sobre o tabaco (IT)	1 220,0	0,0	30,0	1 250,0	1 322,9	102,9	8,4	72,9	5,8
Imposto do selo (IS)	1 500,0	0,0	-5,0	1 495,0	1 457,6	-42,4	-2,8	-37,4	-2,5
Imp. s/ álcool e beb. alcoólicas (IABA)	202,3	0,0	0,0	202,3	179,9	-22,4	-11,1	-22,4	-11,1
Outros impostos indirectos	132,7	0,6	0,0	133,3	118,5	-14,2	-10,7	-14,8	-11,1
Total da receita fiscal	29 843,0	0,6	440,0	30 283,6	30 435,7	592,7	2,0	152,1	0,5

Verifica-se que, tanto ao nível do total da receita fiscal como dos totais dos capítulos “Impostos directos” e “Impostos indirectos”, a execução orçamental superou os valores do orçamento inicial e do orçamento corrigido.

No que respeita aos impostos directos, foi no IRC que se registaram os desvios de sinal positivo mais relevantes quer se tome por referência o OE inicial (€598,3 milhões, 19,2%) ou o OE final (€281,3 milhões, 8,2%), ou seja, as taxas de execução orçamental mais elevadas (119,2% e 108,2%). O IRS apresenta taxas de execução de 98,1% e de 100,0% face aos OE inicial e final, respectivamente, enquanto os “Outros impostos directos”, não tendo sido objecto de alterações orçamentais, apresentam os mesmos desvios face aos dois orçamentos, de sinal negativo e bastante acentuados (€-176,4 milhões, -79,8%) e uma taxa de execução bastante baixa (20,2%), não sendo os relatórios do OE e da CGE esclarecedores quanto às razões que terão conduzido a que fosse sobreorçamentada esta receita.

No contraditório a DGCI pronunciou-se sobre esta matéria, informando que:

“(…) no OE para 2005 foi incluída na mesma rubrica uma previsão de receita no montante de 200 M€ referente ao Regime Excepcional de Regularização Tributária (RERT), previsto no artigo 5.º da Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho.

“(…) a execução da receita correspondente a este regime (cuja responsabilidade de cobrança não era da competência da DGCI) ficou significativamente abaixo do valor orçamentado (...)

(…) não considerando o RERT, a taxa de execução relativamente a esta rubrica seria de 95,9%”

Mais informou aquela Direcção-Geral que a receita do RERT se cifrou em €24,4 milhões – o que, dado o valor orçamentado para tal regime representar 90,5% do total inscrito na rubrica “Outros impostos directos” explica a baixa taxa de execução observada.



Por sua vez, nos impostos indirectos apuraram-se desvios de sinal positivo no IVA, no IT e no IA, sobretudo nos dois primeiros, tanto em relação ao OE inicial como ao OE final, que superaram os de sinal contrário nos restantes principais impostos.

2.5.2 – Análise da evolução da receita cobrada

No quadro seguinte é evidenciada a receita líquida do subsector Estado e a sua estrutura, no ano em apreço e no imediatamente anterior, bem como a respectiva variação em valores absolutos e relativos.

Quadro II.38 – Estrutura e evolução da receita

(em milhões de euros)

Designação	2004		2005		Variação 2005/04	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Receitas correntes	30 695,1	42,9	32 198,4	35,6	1 503,3	4,9
Impostos directos	11 307,9	15,8	11 519,2	12,7	211,3	1,9
Impostos indirectos	17 074,5	23,9	18 916,5	20,9	1 842,0	10,8
Contribuições para a SS, a CGA e a ADSE	94,4	0,1	99,4	0,1	5,0	5,3
Taxas, multas e outras penalidades	476,8	0,7	410,3	0,5	-66,4	-13,9
Rendimentos da propriedade	555,5	0,8	193,6	0,2	-361,9	-65,1
Transferências correntes	680,9	1,0	627,1	0,7	-53,8	-7,9
Venda de bens e serviços correntes	381,0	0,5	378,6	0,4	-2,4	-0,6
Outras receitas correntes	124,2	0,2	53,7	0,1	-70,5	-56,8
Receitas de capital	39 559,6	55,3	55 372,6	61,2	15 813,0	40,0
Venda de bens de investimento	10,6	0,0	125,3	0,1	114,7	1 082,1
Transferências de capital	169,1	0,2	80,3	0,1	-88,8	-52,5
Activos financeiros	1 285,1	1,8	430,1	0,5	-855,0	-66,5
Passivos financeiros	38 026,4	53,2	54 735,1	60,5	16 708,7	43,9
Outras receitas de capital	68,4	0,1	1,8	0,0	-66,6	-97,4
Outras receitas	456,2	0,6	525,9	0,6	69,7	15,3
Recursos próprios comunitários	159,1	0,2	144,8	0,2	-14,3	-9,0
Reposições não abatidas nos pagamentos	171,1	0,2	210,6	0,2	39,5	23,1
Saldos da gerência anterior	126,0	0,2	170,5	0,2	44,5	35,3
Total da receita efectiva	32 684,5	45,7	33 361,8	36,8	677,3	2,1
Total da receita	70 710,9	98,9	88 096,9	97,3	17 386,0	24,6
Operações extra-orçamentais	772,6	1,1	2 446,4	2,7	1 673,8	216,6
Total geral	71 483,5	100,0	90 543,3	100,0	19 059,8	26,7

Observa-se que, no seu conjunto, a receita efectiva registou um crescimento de €677,3 milhões (2,1%) relativamente a 2004, não obstante a diminuição do seu peso relativo no total geral (de 45,7% para 36,8%) e no total da receita (de 46,2% para 37,9%), em resultado, sobretudo, do acentuado crescimento dos passivos financeiros (43,9%). As “Operações extra-orçamentais”, que também aumentaram substancialmente (216,6%), correspondem em ambos os anos exclusivamente a reposições abatidas nos pagamentos.

Saliente-se que o crescimento das receitas efectivas ficou a dever-se principalmente aos impostos indirectos, cuja receita em 2005 superou a do ano anterior em €1.842,0 milhões (10,8%) e, em menor grau, aos impostos directos que aumentaram €211,3 milhões (1,9%).

Relativamente aos restantes capítulos que registaram variações positivas é de destacar, sobretudo, o das “Vendas de bens de investimento” (€114,7 milhões, 1.082,1%).

Por sua vez, as receitas classificadas em “Activos financeiros” e “Rendimentos da propriedade” foram as que registaram quebras mais acentuadas em 2005 comparativamente com os valores atingidos no ano precedente: €-855,0 milhões (-66,5%) no primeiro caso e €-361,9 milhões (-65,1%) no segundo.

Tomando como deflator a taxa de variação dos preços em 2005 implícita no PIB (2,7%),¹ obtêm-se as seguintes taxas de crescimento real: receita efectiva (-0,6%), receita fiscal (4,5%), receita efectiva não fiscal (-33,7%), passivos financeiros (40,2%), total da receita (21,4%) e PIB (0,4%). Assim, não obstante um crescimento em termos reais da receita fiscal superior ao do PIB, o total da receita efectiva registou uma quebra em termos reais relativamente ao valor atingido em 2004, devido à diminuição das receitas efectivas não fiscais. Por sua vez, o total da receita apresentou um crescimento acentuado em termos não só nominais, mas também reais (21,4%), devido ao aumento dos passivos financeiros (40,2%, em termos reais).

À semelhança do ponto anterior, em que se procedeu à comparação da receita prevista com a cobrada, passa a apresentar-se um quadro com a discriminação da receita dos principais impostos em 2004 e 2005, sua importância relativa e evolução.

Quadro II.39 – Estrutura e evolução da receita fiscal

(em milhões de euros)

Designação	2004		2005		Variação 2005/04	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Impostos directos	11 307,9	39,8	11 519,2	37,8	211,3	1,9
Imp. s/ o rend.º das pessoas singulares (IRS)	7 398,1	26,1	7 753,3	25,5	355,2	4,8
Imp. s/ o rend.º das pessoas colectivas (IRC)	3 891,8	13,7	3 721,3	12,2	-170,5	-4,4
Outros impostos directos	18,0	0,1	44,6	0,1	26,6	147,8
Impostos indirectos	17 074,5	60,2	18 916,5	62,2	1 842,0	10,8
Imp. s/ os prod. petrolíferos e energéticos (ISP)	2 963,5	10,4	2 992,8	9,8	29,3	1,0
Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	10 340,7	36,4	11 671,6	38,3	1 330,9	12,9
Imposto automóvel (IA)	1 121,2	4,0	1 173,2	3,9	52,0	4,6
Imposto de consumo sobre o tabaco (IT)	1 027,0	3,6	1 322,9	4,3	295,9	28,8
Imposto do selo (IS)	1 368,9	4,8	1 457,6	4,8	88,7	6,5
Imp. s/ o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA)	197,3	0,7	179,9	0,6	-17,4	-8,8
Outros impostos indirectos	55,9	0,2	118,5	0,4	62,6	112,0
Total da receita fiscal	28 382,4	100,0	30 435,7	100,0	2 053,3	7,2

Verifica-se que o acentuado crescimento dos impostos indirectos ficou a dever-se, a título principal, ao IVA (€114,7 milhões, 10,8%), se bem que, com excepção do IABA, também os restantes tenham gerado receitas superiores às do ano anterior – ocorrendo os maiores crescimentos percentuais na rubrica residual “Outros” (112,0%) e no IT (28,8%).

Quanto aos impostos directos, sobressai uma acentuada quebra no IRC (€-114,7 milhões, -4,4%) que, todavia, foi compensada pelo crescimento da receita do IRS (€355,2 milhões, 4,8%) e dos impostos directos de menor relevo (€26,6 milhões, 147,8%).

¹ Obtido pelos serviços do Tribunal com base nos elementos do INE.



No âmbito do contraditório, a DGCI considerou que deveria ser feita referência aos aspectos mais relevantes que podem explicar a evolução registada, designadamente:

“(...) Ao nível do IRC: a redução da taxa normal deste imposto no ano de 2004 (com impacto na receita de 2005), de 30% para 25%, que, naturalmente, condicionou a evolução da respectiva receita, sendo que, num contexto de redução de taxa em 16,6% a receita líquida decresceu apenas 4% em relação a 2004, apresentando assim, uma execução superior à prevista (...);

(...) Ao nível do IVA, em que o crescimento de 12,9 % é explicado, não apenas pelo aumento da taxa normal de 19% para 21% mas também pela maior eficácia da Administração Fiscal (estima-se do total do acréscimo de receita registado – 1.330,9 M€) – apenas cerca de 258 M€ resultam do aumento da taxa – cf. CGE de 2005).”

O Tribunal não contesta estas conclusões da DGCI, esperando que a referida melhoria da eficácia da Administração Fiscal possa prosseguir.

Com vista a dispor-se de uma perspectiva da evolução da receita líquida dos serviços integrados num período mais alargado, apresentam-se seguidamente, para os últimos cinco anos, os respectivos valores, e as taxas nominais anuais e médias de crescimento, por totais de capítulos e totais gerais do classificador económico em vigor.

Quadro II.40 – Evolução da receita líquida cobrada

Designação	Valores (€milhões)					Taxas de crescimento (%)				
	2001	2002	2003	2004	2005	2002/01	2002/03	2003/04	2004/05	Média
Receitas correntes	27 711,4	30 295,3	30 650,2	30 695,1	32 198,4	9,3	1,2	0,1	4,9	3,8
Impostos directos	11 337,6	11 897,9	11 255,1	11 307,9	11 519,2	4,9	-5,4	0,5	1,9	0,4
Impostos indirectos	14 842,9	16 611,0	17 338,1	17 074,5	18 916,5	11,9	4,4	-1,5	10,8	6,3
Contrib. p/ SS, CGA e ADSE	81,1	97,7	92,9	94,4	99,4	20,4	-4,9	1,6	5,3	5,2
Taxas, multas e penalidades	286,8	281,0	361,6	476,7	410,3	-2,0	28,7	31,8	-13,9	9,4
Rendimentos da propriedade	403,9	554,4	485,2	555,5	193,6	37,2	-12,5	14,5	-65,1	-16,8
Transferências correntes	287,1	464,9	634,9	680,9	627,1	62,0	36,6	7,2	-7,9	21,6
Venda bens e serv. correntes	276,3	334,3	414,1	381,0	378,6	21,0	23,9	-8,0	-0,6	8,2
Outras receitas correntes	195,7	54,1	68,3	124,2	53,7	-72,4	26,2	81,8	-56,8	-27,6
Receitas de capital	16 273,1	23 056,9	34 982,9	39 559,6	55 372,6	41,7	51,7	13,1	40,0	35,8
Venda de bens de investimento	22,5	571,8	77,5	10,6	125,3	2 440,4	-86,4	-86,3	1 082,1	53,6
Transferências de capital	169,1	295,1	188,5	169,1	80,3	74,5	-36,1	-10,3	-52,5	-17,0
Activos financeiros	477,3	452,1	23,8	1 285,1	430,1	-5,3	-94,7	5 299,6	-66,5	-2,6
Passivos financeiros	15 604,1	21 310,0	34 357,3	38 026,4	54 735,1	36,6	61,2	10,7	43,9	36,9
Outras receitas de capital	0,0	427,9	335,8	68,4	1,8	-	-21,5	-79,6	-97,4	-
Outras receitas	646,2	504,7	405,5	456,2	525,9	-21,9	-19,7	12,5	15,3	-5,0
Recursos próprios comunitários	181,0	140,7	134,2	159,1	144,8	-22,3	-4,6	18,6	-9,0	-5,4
Reposições não abatidas	267,5	228,0	127,4	171,1	210,6	-14,8	-44,1	34,3	23,1	-5,8
Saldo da gerência anterior	197,7	136,0	143,9	126,0	170,5	-31,2	5,8	-12,4	35,3	-3,6
Total da receita efectiva	29 026,5	32 546,9	31 681,3	32 684,5	33 361,8	12,1	-2,7	3,2	2,1	3,5
Total da receita	44 630,7	53 856,9	66 038,6	70 710,9	88 096,9	20,7	22,6	7,1	24,6	18,5
Operações extra-orçamentais	248,7	488,8	1 345,4	772,6	2 446,4	96,6	175,2	-42,6	216,6	77,1
Total geral	44 879,4	54 345,7	67 384,0	71 483,5	90 543,3	21,1	24,0	6,1	26,7	19,2

Observa-se que, no quinquénio em apreço, o total da receita efectiva dos serviços integrados registou uma taxa média anual de crescimento de 3,5%, enquanto os passivos financeiros cresceram a uma taxa

de 36,9%, resultando do efeito conjugado das duas referidas evoluções uma taxa média de crescimento do total da receita de 18,5%.

Assinale-se que, não só na média do período mas também em todos os anos do mesmo, os passivos financeiros cresceram bastante mais acentuadamente do que a receita efectiva, sendo que, excluindo-se a variação mais distante (2002/01), em que a receita efectiva regista um crescimento significativo (12,1%), em consequência, sobretudo, do aumento da receita fiscal e da venda de bens de investimento, obtém-se para o período de 2002 a 2005 um crescimento médio de apenas 0,8% enquanto os passivos mantêm praticamente a mesma taxa (36,9%).

O quadro seguinte que apresenta a estrutura da receita líquida cobrada no referido período, reflecte igualmente o referido facto, ou seja, o aumento crescente do peso relativo dos passivos financeiros, que passaram de 35,0% do total geral em 2001 para 62,1% em 2005.

Quadro II.41 – Estrutura da receita líquida cobrada

Designação	2001	2002	2003	2004	2005	Média
Receitas correntes	62,1	56,3	46,4	43,4	36,5	46,9
Impostos directos	25,4	22,1	17,0	16,0	13,1	17,7
Impostos indirectos	33,3	30,8	26,3	24,1	21,5	26,2
Contribuições para SS, CGA e ADSE	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Taxas, multas e outras penalidades	0,6	0,5	0,5	0,7	0,5	0,6
Rendimentos da propriedade	0,9	1,0	0,7	0,8	0,2	0,7
Transferências correntes	0,6	0,9	1,0	1,0	0,7	0,8
Venda de bens e serviços correntes	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,6
Outras receitas correntes	0,4	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2
Receitas de capital	36,5	42,8	53,0	55,9	62,9	52,3
Venda de bens de investimento	0,1	1,1	0,1	0,0	0,1	0,2
Transferências de capital	0,4	0,5	0,3	0,2	0,1	0,3
Activos financeiros	1,1	0,8	0,0	1,8	0,5	0,8
Passivos financeiros	35,0	39,6	52,0	53,8	62,1	50,7
Outras receitas de capital	0,0	0,8	0,5	0,1	0,0	0,3
Outras receitas	1,4	0,9	0,6	0,6	0,6	0,8
Recursos próprios comunitários	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Reposições não abatidas nos pagamentos	0,6	0,4	0,2	0,2	0,2	0,3
Saldos da gerência anterior	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Total da receita efectiva	65,0	60,4	48,0	46,2	37,9	49,3
Total da receita	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Face à importância da receita fiscal, apresentam-se nos quadros seguintes a evolução da receita líquida dos principais impostos e o respectivo peso relativo ao longo do período considerado.



Quadro II.42 – Evolução da receita fiscal

Designação	Valores (€milhões)					Taxas de crescimento (%)				
	2001	2002	2003	2004	2005	2002/01	2003/02	2004/03	2005/04	Média
Impostos directos	11 337,6	11 897,9	11 255,1	11 307,9	11 519,2	4,9	-5,4	0,5	1,9	0,4
Imp. s/ rend. p. singulares (IRS)	7 163,5	7 258,4	7 379,4	7 398,1	7 753,3	1,3	1,7	0,3	4,8	2,0
Imp. s/ rend. p. colectivas (IRC)	4 077,0	4 430,8	3 768,1	3 891,8	3 721,3	8,7	-15,0	3,3	-4,4	-2,3
Outros impostos directos	97,1	208,7	107,6	18,0	44,6	114,9	-48,4	-83,3	147,8	-17,7
Impostos indirectos	14 842,9	16 611,0	17 338,1	17 074,5	18 916,5	11,9	4,4	-1,5	10,8	6,3
Imp. s/ prod. pet. e energ. (ISP)	2 145,9	2 745,4	2 946,4	2 963,5	2 992,8	27,9	7,3	0,6	1,0	8,7
Imp. s/ valor acrescentado (IVA)	8 966,0	9 956,6	10 562,0	10 340,7	11 671,6	11,0	6,1	-2,1	12,9	6,8
Imposto automóvel (IA)	1 193,2	1 150,4	985,1	1 121,2	1 173,2	-3,6	-14,4	13,8	4,6	-0,4
Imp. consumo s/ o tabaco (IT)	1 065,3	1 159,6	1 223,9	1 027,0	1 322,9	8,9	5,5	-16,1	28,8	5,6
Imposto do selo (IS)	1 145,6	1 219,3	1 349,5	1 368,9	1 457,6	6,4	10,7	1,4	6,5	6,2
Imp. álcool e beb. alcoól. (IABA)	233,1	209,6	206,8	197,3	179,9	-10,1	-1,3	-4,6	-8,8	-6,3
Outros impostos indirectos	93,8	170,1	64,4	55,9	118,5	81,3	-62,1	-13,2	112,0	6,0
Total da receita fiscal	26 180,5	28 508,9	28 593,2	28 382,4	30 435,7	8,9	0,3	-0,7	7,2	3,8

Quadro II.43 – Estrutura da receita fiscal

(em percentagem)

Designação	2001	2002	2003	2004	2005	Média
Impostos directos	43,3	41,7	39,4	39,8	37,8	40,3
Imp. s/ o rend. ^o das pessoas singulares (IRS)	27,4	25,5	25,8	26,1	25,5	26,0
Imp. s/ o rend. ^o das pessoas colectivas (IRC)	15,6	15,5	13,2	13,7	12,2	14,0
Outros impostos directos	0,4	0,7	0,4	0,1	0,1	0,3
Impostos indirectos	56,7	58,3	60,6	60,2	62,2	59,7
Imp. s/ os prod. petrolíferos e energéticos (ISP)	8,2	9,6	10,3	10,4	9,8	9,7
Imposto sobre o valor acrescentado (IVA)	34,2	34,9	36,9	36,4	38,3	36,2
Imposto automóvel (IA)	4,6	4,0	3,4	4,0	3,9	4,0
Imposto de consumo sobre o tabaco (IT)	4,1	4,1	4,3	3,6	4,3	4,1
Imposto do selo (IS)	4,4	4,3	4,7	4,8	4,8	4,6
Imp. s/ o álcool e as bebidas alcoólicas (IABA)	0,9	0,7	0,7	0,7	0,6	0,7
Outros impostos indirectos	0,4	0,6	0,2	0,2	0,4	0,4
Total da receita fiscal	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Com excepção do ano de 2004, observa-se um aumento da importância relativa dos impostos indirectos, fruto sobretudo do crescimento da respectiva receita (6,3% por ano, em média) dado que a dos directos não registou, no seu conjunto, um crescimento significativo (0,4%, em média anual).

O referido crescimento da receita dos impostos directos ficou a dever-se essencialmente ao IRS, que cresceu 2,0% ao ano, uma vez que o IRC e os “Outros impostos directos” registaram crescimentos negativos (-2,3% e -17,7%, respectivamente). Assinale-se que, embora percentualmente a quebra da receita do IRC se destaque menos do que a dos “Outros impostos directos”, foi mais determinante do que a destes, por ser mais relevante em termos de valores absolutos daí que, como se retira do quadro supra, tenham pesos bastante díspares na estrutura dos impostos (14,0% e 0,3%, respectivamente).

No que concerne aos impostos indirectos observa-se que estes, com excepção do IABA e do IA cujas receitas apresentam taxas médias negativas no conjunto do período em análise (-6,3% e -0,4%, respectivamente), cresceram de forma significativa – entre um mínimo de 5,6% no IT e um máximo de

8,7% no ISP – merecendo, todavia, destaque especial o crescimento médio anual da receita do IVA (6,8%), dado o peso deste imposto no conjunto da receita fiscal (36,2%, na média do período).

No contraditório, a DGCI considerou que a apreciação dos quadros deveria ser complementada com a identificação dos principais factores subjacentes à evolução evidenciada, tais como as alterações nas taxas dos impostos (IVA e IRC em particular) e não ser a receita de 2002 e 2003 directamente comparável com a de 2004 e 2005 por estar influenciada por medidas extraordinárias que a aumentaram naqueles anos e a diminuíram nestes,¹ destacando que:

“(…) Em 2002, a receita fiscal inclui 1075,1 MC decorrentes das regularizações efectuadas ao abrigo do D.L. n.º 248-A/2002, de 14 de Novembro (cf. CGE de 2002); e Em 2003 a receita fiscal inclui 1.760,0 M€ referente à receita arrecadada no âmbito da securitização de créditos fiscais (cf. CGE de 2003)”.

O Tribunal reconhece que as medidas extraordinárias tomadas em matéria de cobrança de receita tiveram um impacto positivo no valor das cobranças daqueles anos, e, nomeadamente a relativa à cessão de dívidas fiscais, não só fez crescer o volume de receita arrecadada como resolveu um problema essencial do executivo de então que era baixar o défice para os valores impostos pela UE. Mas o Tribunal alertou desde logo, no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2003 e seguinte, e, em relatórios de auditoria, que nos anos subsequentes se iria assistir a uma redução da receita fiscal do Estado, dada a necessidade que iria haver de substituir créditos que foram indevidamente considerados elegíveis, dada a falta de fiabilidade da informação contida nos sistemas a que a DGCI recorreu para formar a carteira de créditos.

Por outro lado, ao contrário da DGCI, que coloca a tónica na comparação da receita fiscal dos dois últimos anos face à dos anteriores, o Tribunal analisa a receita fiscal e não fiscal no conjunto do período evidenciando a evolução da sua estrutura e as taxas de crescimento anuais e médias.

No quadro seguinte apresentam-se os pesos da “Receita fiscal”, “Receita efectiva não fiscal”, “Total da receita efectiva”, “Passivos financeiros” e “Total da receita” no PIB.

Quadro II.44 – Peso da receita líquida no PIB

(em percentagem)

Designação	2001	2002	2003	2004	2005	Média
Receita fiscal / PIB	20,2	21,1	20,8	19,8	20,6	20,5
Receita efectiva não fiscal / PIB	2,2	3,0	2,2	3,0	2,0	2,5
Total da receita efectiva / PIB	22,4	24,0	23,0	22,9	22,6	23,0
Passivos financeiros / PIB	12,1	15,7	25,0	26,6	37,1	23,3
Total da receita / PIB	34,5	39,8	48,0	49,4	59,8	46,3

Fontes: DGO (CGE) e INE (Contas Nacionais – base 2000).

Como se verifica, o peso da receita fiscal no PIB manteve-se relativamente estável ao longo do período, estando o valor do último ano bastante próximo do valor médio (20,6% e 20,5%, respectivamente). Por sua vez, a receita efectiva não fiscal representou em média apenas 2,5% do Produto, oscilando entre 2,0%, no último ano, e 3,0% em 2002 e 2004, no caso destes devido, sobretudo, ao aumento da receita de “Venda de bens de investimento” e de “Activos financeiros”, respectivamente.

¹ A DGCI fundamenta esta conclusão citando o Relatório Anual do Banco de Portugal de 2004.



Em resultado das variações dos pesos relativos da receita fiscal e da receita efectiva não fiscal, o total da receita efectiva representou 23,0% do PIB na média do período, com um mínimo de 22,4% em 2001 e um máximo de 24,0% em 2002, ano a partir do qual o sua importância relativa tem vindo a baixar gradualmente, atingindo 22,6% em 2005.

Por outro lado, verifica-se que o peso dos passivos financeiros tem vindo a aumentar de forma constante e substancial – de 12,1% em 2000 para 37,1% em 2005 – resultando desse facto que também o total da receita tem visto o seu peso no PIB aumentar significativamente – de 34,5% em 2001 para 59,8% em 2005.

No exercício do contraditório a DGCI considerou que, na análise efectuada ao peso da receita fiscal no PIB, deveria também ser evidenciada a receita fiscal expurgada das medidas temporárias, anexando estudos sobre a matéria elaborados por diferentes entidades, designadamente os Relatórios Anuais do Banco de Portugal de 2004 e 2005 e o Relatório “Receitas e Medidas Fiscais” do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, de Março de 2005.

Relativamente a esta matéria, embora reconhecendo a idoneidade das entidades subscritoras dos citados documentos, não cabe ao Tribunal pronunciar-se sobre os mesmos nesta ou noutra sede. Por outro lado, refira-se que a DGCI não procedeu à actualização dos respectivos dados, sendo que o relatório do Secretário de Estado só contempla valores até 2004, sendo estes últimos provisórios.

Sobre o presente ponto foram também instadas a pronunciar-se as Direcções-Gerais do Orçamento, do Tesouro e das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo. As duas últimas entidades referiram não ter comentários a efectuar enquanto a DGO, pronunciando-se apenas sobre a evolução dos passivos financeiros de 2004 para 2005, considerou que:

“(…) não nos parece muito relevante analisar o seu acréscimo sem, pelo menos, analisar também os Passivos financeiros pagos por despesa do Estado”. Atendendo às suas especificidades esta matéria encontra-se mais detalhadamente desenvolvida no capítulo “Dívida Pública” do relatório da CGE.”

O Tribunal concorda inteiramente com esta observação da DGO. Todavia, no presente ponto são apenas comparados os valores do capítulo “Passivos financeiros” da receita orçamental com os da receita efectiva e o PIB, sendo a dívida pública apreciada em capítulo próprio do Parecer sobre a CGE.