



Tribunal de Contas

CAPÍTULO VIII

Operações de Tesouraria



VIII – OPERAÇÕES DE TESOURARIA

8.1 – Considerações gerais

No presente capítulo são analisadas operações realizadas na Tesouraria do Estado em 2005, no âmbito da Antecipação de Fundos e da Unidade de Tesouraria definidas, respectivamente, nos artigos 30.º e 2.º do Regime de Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

A análise tem por base os resultados obtidos na Auditoria à Antecipação de Fundos por Operações de Tesouraria e na Acção sobre a Implementação do Princípio da Unidade de Tesouraria, as quais concorrem para a consecução do objectivo estratégico fixado pelo Tribunal, para o triénio de 2005 a 2007, que consiste em aperfeiçoar o controlo da actividade financeira pública e visam:

- ◆ acompanhar a actividade financeira registada na área da Tesouraria do Estado e verificar se a respectiva evolução corresponde às recomendações do Tribunal de Contas;
- ◆ avaliar o grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da Antecipação de Fundos e da Unidade de Tesouraria previamente referidas.

8.2 – Antecipação de Fundos por Operações de Tesouraria

A antecipação de fundos por operações de tesouraria efectuada pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT) está subordinada ao estabelecido nos artigos 30.º, 31.º e 32.º do Regime da Tesouraria do Estado (RTE), bem como na Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro.

A Auditoria à Antecipação de Fundos por Operações de Tesouraria teve como fundamento o facto de o Tribunal de Contas ter avaliado como insuficiente, no âmbito da Contabilidade do Tesouro de 2004, o grau de execução do RTE, nomeadamente, quanto à conformidade dos processos de contabilização e controlo ao normativo previsto no Capítulo IV desse regime jurídico.

O objectivo da auditoria consiste em avaliar o grau de execução do RTE, no âmbito da Antecipação de Fundos prevista no n.º 1 do artigo 30.º, quanto à conformidade dos processos de execução, contabilização e controlo ao regime jurídico e quanto à fiabilidade e tempestividade da informação prestada.

Para concretizar este objectivo procedeu-se à análise das operações realizadas pela Direcção-Geral do Tesouro (DGT), incluindo a revisão analítica das observações e recomendações sobre antecipação de fundos resultantes das auditorias previamente efectuadas no âmbito da Contabilidade do Tesouro, e de operações realizadas pelas entidades devedoras dos fundos antecipados.

O objecto desta acção correspondeu ao conjunto das entidades devedoras de fundos antecipados sem regularização efectiva até ao ano de 2005 constituído, segundo o Tribunal, por Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR), Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA), Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) e Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF). No decurso da acção foram ainda contactados serviços da DGT e da Direcção-Geral do Orçamento (DGO).

Os critérios de selecção das operações a analisar foram definidos, tendo em conta o conhecimento adquirido nas auditorias anteriores relativamente à identificação, descrição e avaliação dos circuitos existentes para execução, contabilização e controlo das operações de antecipação de fundos e de regularização e remuneração dos fundos antecipados, bem como à conformidade destas operações ao respectivo regime jurídico e regulamentar. Os critérios foram definidos de forma abrangente, para não condicionar a realização das análises que se viessem a revelar necessárias no decorrer da fase de execução da auditoria. Tendo em atenção os factores apontados, os testes substantivos incidiram sobre amostras obtidas por aplicação dos seguintes critérios de selecção:

- ◆ operações associadas a antecipação de fundos sem regularização orçamental no ano da respectiva efectivação;
- ◆ operações associadas a antecipação de fundos para pagamento de despesas públicas sem que esteja prevista a respectiva dotação orçamental;
- ◆ operações associadas a antecipação de fundos remunerada.

8.2.1 – Conformidade ao regime jurídico

Atendendo ao objectivo, objecto e período de incidência (ano de 2005) da presente auditoria, os diplomas com maior relevância no respectivo enquadramento jurídico são, designadamente, a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental) com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, o Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprova o Regime da Tesouraria do Estado, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, e n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, e a Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, que vem regulamentar as condições das operações previstas no n.º 1 do artigo 30.º do RTE, com especial incidência naquelas que se destinam a antecipar fundos.

Relativamente ao período de incidência da acção, deve salientar-se também a Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2005, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho e o Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março, que estabelece normas de execução do Orçamento do Estado para 2005.

Tendo em conta que o objecto desta acção corresponde ao conjunto das entidades devedoras de fundos antecipados sem regularização efectiva até 2005 (DGDR, INGA, IFADAP e IGIF) foi também analisado o quadro jurídico aplicável a estas entidades, designadamente, as respectivas leis orgânicas e estatutos, assim como os diplomas que contêm normas aplicáveis às entidades com competências em matéria de fundos comunitários (DGDR, INGA e IFADAP).

No que respeita a antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia foi também consultada legislação comunitária, nomeadamente, a contida em Regulamentos com relevância nesta sede, dos quais se destacam os respeitantes ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e ao Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA).

O grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado, no âmbito da antecipação de fundos prevista no n.º 1 do respectivo artigo 30.º, é avaliado em função da conformidade dos processos de execução, contabilização e controlo das operações efectuadas nesse âmbito, às disposições constantes dos artigos 30.º, 31.º e 32.º do Capítulo IV desse regime jurídico.



Esta conformidade tem de ser extensiva à regulamentação das condições das operações previstas no n.º 1 do artigo 30.º do RTE, com especial incidência nas que se destinam a antecipar fundos, que foi estabelecida pela Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, em cumprimento do previsto no n.º 3 do artigo 30.º do RTE.

As operações previstas no n.º 1 do artigo 30.º do RTE, segundo essa mesma norma, destinam-se a:

- a) assegurar a gestão de fundos a cargo da DGT;
- b) antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais;
- c) antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia;
- d) antecipar fundos a autarquias locais e regiões autónomas;
- e) outras situações devidamente justificadas, que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado.

A norma contida no n.º 2 do artigo 31.º do RTE faz depender as antecipações previstas nas alíneas b) a d) do n.º 1 do artigo 30.º, da existência de disponibilidades na tesouraria, bem como da respectiva previsão orçamental, devendo ser tidas em conta, quando for o caso, as previsões de cobrança efectiva das receitas a antecipar.

Questionada sobre o financiamento das antecipações de fundos previstas no n.º 1 do artigo 30.º do RTE, a DGT respondeu que estas operações “*são financiadas através dos fundos captados pela Tesouraria do Estado, na decorrência da actividade desenvolvida pela Direcção-Geral do Tesouro em defesa do Princípio da Unidade de Tesouraria do Estado*”. Referiu também que, ao “*possibilitar a afectação das disponibilidades globais ao financiamento de diversas entidades que no decurso da sua actividade necessitam temporariamente de fundos, como é o caso dos fundos comunitários, objecto de reembolso à posteriori, o país evita o recurso ao endividamento público conseguindo financiar a execução dos programas comunitários através de uma aplicação racional dos seus próprios recursos*”.

Quanto aos procedimentos efectuados para assegurar os fundos a antecipar, nomeadamente, através do Gabinete de Gestão da Tesouraria (GGT), a DGT pronunciou-se da seguinte forma:

“Qualquer pedido de antecipação de fundos efectuado por um organismo ao Tesouro é sujeito à verificação do respectivo enquadramento no RTE bem como a uma avaliação da capacidade da tesouraria suportar a operação em causa (...) sempre que a saída de fundos não está devidamente considerada no planeamento efectuado pelo GGT. Esta última deve-se ao facto de (...) as disponibilidades encerrarem diariamente com nível zero, ou seja, com todas as disponibilidades aplicadas de acordo com um plano prévio. Desta forma, a ocorrência de uma operação inesperada de carácter urgente como as antecipações de fundos, necessita de uma prévia confirmação de existência de liquidez por parte do GGT.

Caso a antecipação envolva mais do que uma operação de saída de fundos, após obtida a respectiva autorização é estabelecido um plano previsional para todas as operações subsequentes, com o apoio do organismo beneficiário, com vista à sua integração no Plano Previsional da Tesouraria”.

O modelo integrado de Gestão da Tesouraria utilizado pela DGT assegura, segundo esta entidade, a manutenção de saldos de terceiros depositados ou em trânsito no Tesouro mais do que suficientes para cobrir as necessidades de fundos a antecipar.

Sobre estas observações, deve começar por referir-se que os Balanços da Tesouraria do Estado reportados pela DGT a 31/12/2004 e 31/12/2005 registam antecipações de fundos por regularizar de

valor equivalente a, respectivamente, 34,9% (de €2.374,9 milhões) e 67,6% (de €1.417,9 milhões) dos recursos alheios no Tesouro afectos a Serviços e Fundos Autónomos e Serviços Integrados.

Também deve assinalar-se que no final de 2004 a dívida directa do Estado atingia €90.739,1 milhões, saldo que aumentou €11.018,9 milhões no final de 2005, segundo dados apresentados pela DGO. Ao ser utilizada na satisfação das necessidades de financiamento decorrentes da execução do Orçamento do Estado para cada ano económico e de outras situações autorizadas nas leis orçamentais, a Dívida Pública é consequência da acumulação de défices orçamentais, assunção de passivos, aquisição de créditos e regularização de outras responsabilidades pelo Estado.

É ainda de salientar que o cumprimento das regras orçamentais previstas na Lei de Enquadramento Orçamental implica que os saldos afectos aos Serviços e Fundos Autónomos e aos Serviços Integrados depositados no Tesouro devido à implementação do Princípio da Unidade de Tesouraria devem resultar essencialmente dos resultados acumulados com a execução dos respectivos orçamentos.

A segunda condição contida no n.º 2 do artigo 31.º do RTE implica que a DGT também tem de verificar que as saídas de fundos a antecipar se destinam a pagar despesas com dotação orçamental e que as entradas de fundos a antecipar correspondem a receitas orçamentais previstas pelas entidades beneficiárias dessas antecipações.

Assim, a conformidade das operações previstas na alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE implica que as saídas de fundos a antecipar se destinem a pagar despesas devidamente previstas no Orçamento do Estado, devendo salientar-se que estas saídas de fundos da Tesouraria do Estado não se processam por operações orçamentais mas por operações de tesouraria.

No que respeita às operações realizadas ao abrigo da alínea c) daquele preceito, o cumprimento do regime jurídico implica a prévia inscrição nos orçamentos das entidades que solicitarem adiantamentos à DGT e, conseqüentemente, no Orçamento do Estado, de receita orçamental correspondente aos valores a antecipar e proveniente de transferências da União Europeia, bem como da respectiva despesa orçamental a pagar às autoridades de gestão dos fundos comunitários ou aos beneficiários finais. Note-se que as receitas correspondentes a transferências provenientes da União Europeia que se destinem a financiar, total ou parcialmente, determinadas despesas, constituem uma excepção à não consignação prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 7.º da LEO.

Relativamente ao circuito associado à antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, a conjugação do disposto no n.º 1 do artigo 30.º com o n.º 2 do artigo 31.º do RTE determina assim, como operações não orçamentais, a antecipação dos fundos (primeira operação deste circuito) e a regularização dos fundos antecipados (quarta e última operação) e, como operações orçamentais, a utilização dos fundos antecipados no pagamento de despesas públicas (segunda operação) e o recebimento do reembolso comunitário (terceira operação).

Em conclusão, não se verifica conformidade ao regime previsto no n.º 2 do artigo 31.º se a antecipação da saída de fundos para pagamento de despesas públicas for feita sem que esteja prevista a respectiva dotação orçamental. Também não se verifica essa conformidade no caso de antecipação de receitas sem a respectiva previsão orçamental.

Deste modo, no que concerne ao enquadramento jurídico das operações em causa, é clara a consagração no direito vigente (constitucional e legal) da proibição em recorrer a operações de tesouraria para satisfação de despesas orçamentadas.



Quanto à regularização das operações previstas no n.º 1 do artigo 30.º do RTE, refira-se que o n.º 1 do artigo 32.º do RTE estabelece como princípio geral que estas operações devem ser regularizadas no ano económico em que tiverem lugar, mas admite as excepções constantes das alíneas a) e b) da mesma norma, respectivamente, quanto às operações previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 30.º, que podem transitar de ano, e quanto às previstas nas alíneas c) e d) do mesmo preceito, que podem ser regularizadas até ao final do período de execução orçamental, relativa à arrecadação das receitas do respectivo ano económico, da entidade beneficiária da antecipação. Por sua vez, as operações da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º devem ser regularizadas por via orçamental, por conta do ano económico em que tiverem lugar, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 32.º.

As normas contidas no artigo 32.º do RTE determinam assim a regularização das antecipações previstas nas alíneas b) a d) do n.º 1 do artigo 30.º no ano económico da respectiva efectivação. Esta disposição tem subjacente o cumprimento da regra da anualidade consagrada no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa e definida no artigo 4.º da LEO como um dos princípios e regras que disciplinam o Orçamento do Estado.

Assim, a conformidade das operações previstas na alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE implica que a antecipação das saídas de fundos seja regularizada no ano económico em que foram efectuadas, pela execução das despesas orçamentais que foram pagas com os fundos antecipados.

No que respeita às operações realizadas ao abrigo da alínea c) daquele preceito, o cumprimento do regime jurídico implica a utilização dos fundos antecipados no pagamento de despesas orçamentais às autoridades de gestão dos fundos comunitários ou aos beneficiários finais, o recebimento de receita orçamental correspondente aos valores antecipados e proveniente de transferências da União Europeia e, finalmente, a regularização dos fundos antecipados, no ano económico em que as antecipações foram efectuadas.

Note-se que qualquer atraso na transferência de fundos provenientes da União Europeia que ultrapasse o período orçamental correspondente à autorização para processar despesas pagas com a antecipação de receitas previstas pelo recebimento desses fundos comunitários, tem como consequência uma situação de despesa realizada sem a adequada cobertura por receita efectiva.

Em conclusão, não se verifica conformidade ao previsto no artigo 32.º se a regularização orçamental das despesas públicas pagas com saídas de fundos antecipadas ou das receitas antecipadas for posterior ao ano de efectivação da respectiva antecipação de fundos.

A análise efectuada no presente documento sobre a conformidade das operações realizadas no âmbito da antecipação de fundos prevista no n.º 1 do artigo 30.º do RTE, nos termos previamente definidos, permite concluir que não se verificou o cumprimento integral desse regime por todas as entidades devedoras destes adiantamentos de fundos.

O incumprimento resulta, designadamente, da existência de operações associadas a antecipação de fundos não regularizada no ano da respectiva efectivação (antecipações efectuadas em anos anteriores que transitaram para 2005 e antecipações efectuadas em 2005 que transitaram para 2006) e de operações associadas a antecipação de fundos para pagamento de despesas públicas sem que estivesse prevista a respectiva dotação orçamental.

8.2.2 – Antecipação da Saída de Fundos previstos no Orçamento do Estado

No ano de 2005 foram realizadas e regularizadas catorze operações, no valor de €453.372.880,42, destinadas a antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE. Face ao ano anterior, as saídas de fundos antecipadas cresceram 13,3% (€53,2 milhões).

Nos termos do n.º 2 do artigo 31.º daquele regime, estas antecipações dependem da existência de disponibilidades na tesouraria e de previsão orçamental das despesas a pagar com os fundos antecipados. De acordo com o estabelecido no n.º 2 do artigo 32.º do RTE, a regularização deste tipo de operações deve efectuar-se por via orçamental e por conta do ano económico em que tiverem lugar.

Verificou-se o cumprimento destas disposições relativamente a treze destas operações.

Porém, no que respeita à antecipação de €15 milhões ao IFADAP, em 15/02/2005, é de salientar que o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (SETF) concedeu a respectiva autorização, por Despacho de 11/02/2005, quando ainda não existia adequada dotação orçamental para suportar a execução da despesa em causa.

Com efeito, é referido na Informação da DGT n.º 182/05, de 10 de Fevereiro, que, segundo a 14.ª Delegação da DGO, não tinha sido encontrada rubrica orçamental inscrita para suportar as despesas envolvidas.

Por outro lado, a antecipação em causa foi autorizada pelo Despacho do SETF aludido, considerando o Despacho do Secretário de Estado do Orçamento (SEO), de 09/02/2005. Neste Despacho, o SEO informou que o processo de alteração orçamental desencadeado pelo IFADAP, para suportar a realização da despesa objecto de antecipação, se encontrava na fase final e manifestou a sua concordância com o Despacho do Director-Geral do Orçamento, de 05/02/2005, nos termos do qual se refere que, para garantir a cobertura orçamental dos encargos, a DGO podia efectuar uma retenção das verbas em causa, só as disponibilizando para a regularização dos fundos antecipados.

Desta forma, foi dado cumprimento ao disposto no n.º 5 da Portaria n.º 958/99 quanto à prévia confirmação, por parte da DGO, de estarem reunidas as condições para a regularização orçamental das antecipações efectuadas ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE.

Sobre a regularização desta operação, em 15/03/2005, foi solicitada à DGT documentação comprovativa da alteração orçamental efectuada e do Pedido de Libertação de Créditos (PLC) que, nos termos legais, deveriam suportar essa regularização. A DGT, em resposta, afirma que *“a documentação relacionada com a execução orçamental da regularização apenas pode ser disponibilizada pelo serviço processador da despesa e/ou respectiva delegação da DGO, uma vez que a esta Direcção-Geral não são disponibilizados tais documentos”*.

Sobre esta questão, é de assinalar que a análise da documentação relativa a esta operação permite comprovar que houve efectiva regularização orçamental da mesma, pelo que foram executados os actos susceptíveis de validar à posteriori a autorização concedida quando ainda não estavam reunidas todas as condições legalmente exigidas para essa concessão.

Instada a pronunciar-se, em sede de contraditório, a DGT acrescentou o seguinte:

“Sobre a matéria versada no presente capítulo do relatório do Tribunal de Contas, entende-se que não compete ao Tesouro solicitar qualquer documentação adicional aos



serviços (alterações orçamentais ou pedidos de libertação de créditos), porquanto a indicação expressa da Direcção Geral do Orçamento (DGO) de existência da respectiva previsão orçamental, garantindo a regularização da operação em causa, conforme determina o n.º 5.º da Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, é bastante para o efeito.”

Atendendo às competências em matéria de contabilização e controlo destas operações que se encontram atribuídas à DGT no n.º 3 do artigo 1.º do RTE, devia ter sido comprovado por esta entidade a inscrição de dotação orçamental adequada, de que dependia a autorização da antecipação, e se a respectiva regularização tinha sido processada por via orçamental.

8.2.3 – Antecipação de Fundos previstos no Orçamento da União Europeia

No ano de 2005 foram realizadas trinta e sete operações, no valor de €914,75 milhões, destinadas a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia, ao abrigo do disposto na alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE.

O quadro seguinte indica, por conta e entidade devedora, o valor das antecipações que transitaram do ano anterior por regularizar (Saldo Inicial Devedor), da movimentação relativa ao próprio ano (correspondendo o Débito ao valor das antecipações e o Crédito ao valor das regularizações) e das antecipações transitadas para o ano seguinte (Saldo Final Devedor).

Quadro VIII.1 – Movimentação por antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia

(em euros)

Conta	Entidade Devedora	Saldo Inicial Devedor	Débito	Crédito	Saldo Final Devedor
0252014	DGDR	409.218.970,99	0,00	0,00	409.218.970,99
0252016	INGA	285.700.000,00	863.850.000,00	777.050.000,00	380.500.000,00
0252018	IFADAP	133.930.627,01	50.900.000,00	15.966.028,58	168.864.598,43
Total		828.849.598,00	914.750.000,00	793.016.028,58	958.583.569,42

Apesar do valor dos fundos antecipados durante o ano de 2005 ter diminuído 0,7% (€6,4 milhões) face ao ano anterior, o saldo devedor cresceu 15,7% (€129,7 milhões), devido ao facto do valor das regularizações ter sido inferior em 13,3% (€121,7 milhões) ao das antecipações. Em 2004 tinha-se verificado uma situação contrária já que o valor das regularizações tinha sido superior (em 36,2%) ao das antecipações.

Instado a pronunciar-se, em sede de contraditório, o IFADAP referiu que:

“No quadro apresentado neste ponto e que reflecte a movimentação relativa ao ano de 2005, deverá ser considerado como movimento a crédito o montante de € 15.965.938,10 e como consequência o saldo final devedor deverá ser de € 168.864.688,91.”

Os valores indicados pelo IFADAP apresentam €90,48 a menos no crédito e a mais no saldo final, face aos do quadro, porque não incluem a correcção efectuada pela DGT nos juros registados com

data-valor de 04/11/2005 que se traduziu pela redução da referida importância no valor destes juros, por contrapartida do aumento da correspondente amortização de capital.

Para além do disposto nos artigos 30.º a 32.º do RTE e na Portaria n.º 958/99, continuou a ser invocada a Lei que aprova o respectivo Orçamento de Estado (Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro), como enquadramento jurídico para a realização deste tipo de antecipação e, sobretudo, para a respectiva regularização, uma vez que a lei orçamental estabelece prazos mais dilatados para o efeito.

O n.º 1 do artigo 54.º (relativo à Antecipação de Fundos Comunitários) da lei orçamental para 2005 estabelece um prazo para a regularização das operações efectuadas para garantir o encerramento do Quadro Comunitário de Apoio (QCA) II e a continuidade do QCA III, incluindo Iniciativas Comunitárias e Fundo de Coesão, cujo limite é o final do exercício orçamental de 2006.

Este prazo excede o limite imposto pela alínea b) do n.º 1 do artigo 32.º do RTE para a regularização das operações realizadas ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º.

O n.º 2 do artigo 54.º da Lei n.º 55-B/2004 fixou os limites que os fundos antecipados por regularizar, no âmbito das operações do n.º 1 deste artigo, não podiam exceder, designadamente, €800 milhões para os programas co-financiados pelo FEDER, por Iniciativas Comunitárias e pelo Fundo de Coesão (alínea a) do n.º 2) e €250 milhões para os programas co-financiados pelo FEOGA-Orientação, e pelo Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP) (alínea b) do n.º 2). Estes valores são os mesmos que tinham sido fixados no ano anterior.

No n.º 3 do mesmo artigo voltou a consagrar-se a possibilidade dos montantes referidos no n.º 2 poderem ser objecto de compensação entre si, mediante autorização do membro do Governo responsável pela gestão nacional do fundo compensador. Em 2005 não se verificou nenhum pedido de compensação de montantes.

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

De acordo com o disposto no n.º 5, as operações efectuadas para garantir o pagamento dos apoios financeiros concedidos no âmbito do FEOGA-Garantia, a que já se fez referência, deveriam ser regularizadas à data do respectivo pagamento pela União Europeia, nos termos do Regulamento (CE) do Conselho n.º 1258/99, de 17 de Maio; o n.º 2 do artigo 7.º deste Regulamento prevê o pagamento dos adiantamentos até ao terceiro dia útil do segundo mês seguinte ao da realização das despesas pelos respectivos organismos pagadores.

Tal como no ano anterior, estas operações, efectuadas para garantir o pagamento dos apoios financeiros concedidos ao INGA no âmbito do FEOGA-Garantia, não foram sujeitas aos limites indicados no n.º 2 do artigo 54.º da lei orçamental para 2005.

Esta autonomização das operações destinadas ao financiamento ao INGA continuou associada a um aumento dos montantes susceptíveis de ser antecipados no âmbito dos programas constantes da alínea b) do n.º 2 do artigo 54.º, que respeitam ao FEOGA-Orientação e ao IFOP. Com efeito, o saldo devedor do INGA aumentou em 2005 de €285,7 milhões para €380,5 milhões.

Em sede de contraditório, a DGT pronunciou-se sobre esta matéria da seguinte forma:

“As antecipações de fundos efectuadas no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) são por definição verbas que visam garantir a adequada execução dos



projectos que lhes estão associadas, até ao encerramento e apuramento finais do QCA que as originaram, conforme expressam as respectivas normas incluídas nos sucessivos Orçamentos do Estado desde 2000.

Deste modo, tem sido intenção do legislador que as operações assim executadas possam ser regularizadas até ao limite da vigência do respectivo QCA.

Tratando-se de antecipações de fundos do Orçamento da União Europeia, estamos perante uma situação consagrada na Lei do OE que estabelece uma especificidade face ao regime geral das OET, previsto no RTE, e que se traduz na possibilidade das OET serem regularizadas em anos subsequentes. Tal especificidade ao regime geral permite considerar que a própria OET se insere no âmbito da alínea e) do artigo 30.º do RTE.

Relativamente à divergência de entendimento quanto às antecipações de fundos comunitários efectuadas ao abrigo do art.º 54.º da Lei do OE/2005 na al. c) do n.º 1 do art.º 30.º do RTE, tese defendida pelo TC, ou na al. e) deste mesmo artigo como tem sido considerado pela DGT, cabe sublinhar que a relevância da mesma se coloca primordialmente no plano teórico. Com efeito, tanto num caso como noutro a regularização dessas OET tem lugar num ano económico distinto ao abrigo da norma orçamental habilitante, concretamente, no caso ora em apreço o art.º 54.º da Lei do OE/2005.

Em abono do respectivo enquadramento na al. e) do art.º 30.º do RTE releva a circunstância, já enfatizada pela DGT em anos anteriores, de que a escolha desta alínea parece a mais correcta para estas operações evitando a aparente contradição entre os prazos de regularização definidos para as antecipações realizadas ao abrigo da alínea c) do referido artigo e os definidos na Lei Orçamental. Acresce que a alínea e) refere expressamente os casos previstos na Lei Orçamental, não deixando dúvidas sobre as situações em que se aplica.”

Perante esta argumentação, que tem sido recorrente, o Tribunal volta a salientar que normas constantes das sucessivas Leis do Orçamento do Estado não podem contrariar princípios e regras orçamentais consagrados na Constituição e na Lei de Enquadramento Orçamental, continuando a alertar para o facto das normas invocadas pela DGT contrariarem, neste caso, a regra da anualidade, para além de também não ser cumprido o disposto no RTE, nomeadamente, quanto ao prazo de regularização das antecipações. Constatando-se que estas operações se destinam, de facto, a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia (alínea c) do artigo 30.º) e não a “*outras situações devidamente justificadas que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado*” (alínea e) do mesmo artigo), o Tribunal considera que a norma a invocar para conceder a referida autorização deveria ter sido a alínea c) e não a e) da citada norma do RTE. A autorização daquelas operações ao abrigo da referida alínea e), não se justifica, não apenas devido à sua natureza específica (antecipação de fundos comunitários) mas também porque a única referência a esta alínea, na lei orçamental para 2005, correspondeu à antecipação de fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde que é analisada no ponto seguinte. Para as operações serem efectuadas ao abrigo da alínea e), as leis orçamentais deveriam referi-lo expressamente, como aliás se prevê na norma constante dessa alínea, o que não tem sucedido quanto a operações para antecipação de fundos comunitários.

Face ao enquadramento jurídico definido no ponto 8.2.1, a análise da movimentação das contas de antecipação de fundos em 2005 permite formular as seguintes observações em relação a cada uma das entidades analisadas.

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR)

A conta afecta à Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional apresentava no final de 2004 um saldo devedor de €409.218.970,99 relativo a fundos antecipados a essa entidade em 2000, 2001 e 2002, apesar dos prazos previstos para a regularização nas respectivas leis orçamentais e fichas técnicas já se

terem extinguido no final de 2003. Esta conta não foi objecto de movimentação em 2005, pelo que manteve o saldo transitado do ano anterior.

Questionada relativamente à manutenção deste saldo devedor, tendo em atenção os referidos prazos de regularização dos fundos antecipados, a DGT emitiu a seguinte posição: “*As antecipações de fundos efectuadas no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) são por definição verbas que visam garantir a adequada execução dos projectos que lhes estão associados até ao encerramento e apuramento finais do QCA que as originaram, conforme expressam as respectivas orientações incluídas nos sucessivos OE, desde 2000*”. Acrescentou ainda que “*nos termos do n.º 1 e 4, do artigo 73.º, da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, as antecipações efectuadas até 2005 devem ser regularizadas até ao final do exercício orçamental de 2007*”.

De acordo com informação da DGDR, em Dezembro de 2005, o valor antecipado que se encontrava por amortizar relativo ao QCA II era de €147.752.406,14 e correspondia ao valor utilizado, enquanto o saldo devedor afecto ao QCA III era de €261.466.564,85 e correspondia ao que a mesma entidade designou por “*uma “almofada” financeira de 261,5 milhões de euros relativa às diversas Operações Específicas de Tesouraria*”.

Instada a pronunciar-se, em sede de contraditório, a DGDR manifestou a seguinte posição:

“1. O recurso a OET para antecipação de Fundos Comunitários decorre das regras da Comissão Europeia para a transferência de verbas, que se traduzem num adiantamento inicial de 7%, sendo os restantes montantes transferidos a título de reembolso de despesa paga, com retenção de 5% relativo ao saldo final até estarem concluídos todos os procedimentos de encerramento de cada Programa.

2. As OET solicitadas pela DGDR destinaram-se ao encerramento do QCA II e para manter o ritmo de execução do QCA III.

3. Não é possível efectuar a reposição dos montantes referentes a OET para o QCA II (147.752.406,14 €) com os saldos dos Programas Operacionais entretanto recebidos e a receber, uma vez que até à estabilização da taxa de câmbio, a apresentação de despesa e a transferência posterior de verbas da CE se fazia com base no ECU, com taxa de conversão mensal fixada pela CE, o que se revelou, na prática, muitíssimo desfavorável para Portugal, tendo as perdas cambiais sido superiores a 6 milhões de contos.

4. As verbas afectas a um QCA têm obrigatoriamente que ser aplicadas no âmbito desse mesmo Quadro, pelo que não é possível utilizar montantes recebidos para Programas do QCA III em regularizações de OET referentes ao QCA II.

5. Caso não houvesse possibilidade de antecipar verbas para garantir a execução dos vários Programas Operacionais, o que foi possível com recurso às OET, Portugal teria perdido verbas comunitárias, inviabilizando desta forma a concretização de vários projectos, nomeadamente da administração central, na maioria dos casos com co-financiamento comunitário na ordem dos 75 %.

6. Se não se possibilitar a regular execução do QCA III, processo em que a disponibilização atempada da contrapartida comunitária tem tido um papel muito relevante, o que conjugado com o procedimento já referido de recebimento destas verbas contra a apresentação de despesa realizada só tem sido possível com o recurso a verbas disponibilizadas por OET, Portugal corre sério risco de ter de devolver verbas à CE por incumprimento da regra do ano n+2.

7. A falta de articulação entre normas nacionais e comunitárias tem-se reflectido negativamente ao longo dos vários anos de aplicação de fundos comunitários no desenvolvimento económico e social do nosso País.”

Para o Tribunal, a situação da DGDR constitui um claro exemplo das consequências negativas que podem advir do incumprimento das regras orçamentais da anualidade e da universalidade que, neste caso e até ver, se traduzem por perdas cambiais, superiores a €30 milhões, que não constituíram



despesas orçamentais dos anos em que se verificaram e continuavam, no final de 2005, “camufladas” como antecipações de fundos com regularização adiada por sucessivas leis orçamentais.

Deve também salientar-se que o Tribunal não defende a perda ou a devolução de fundos comunitários, mas sim o rigor e a transparência das contas públicas que são prejudicados sempre que se abdicar de regras orçamentais, sem o ter previsto na Lei de Enquadramento Orçamental nem na Constituição. Até porque a existência de disponibilidades na Tesouraria do Estado não significa, como é patente, a inexistência de dívida pública em consequência de défices acumulados.

Analisada a movimentação nas contas da DGDR relativas ao FEDER, em 2005, verificou-se que sendo o valor do saldo final da conta do QCA II (€135.176.871,22) inferior ao dos fundos antecipados por regularizar (o que já sucedia desde 10 de Junho), essa diferença era mais que compensada pelo facto do saldo final da conta do QCA III (€402.929.306,53) exceder claramente o valor da “almofada” concedida à DGDR. Deve referir-se, no entanto, que durante o ano também se verificaram períodos de insuficiência dos saldos das contas para compensar os fundos antecipados.

É ainda de salientar que a alínea j) do artigo 72.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro (LOE para 2006), autoriza o Governo, através do Ministro das Finanças, a regularizar responsabilidades decorrentes de situações do passado, designadamente, responsabilidades da DGDR decorrentes do encerramento do QCA II.

A regularização das responsabilidades previstas no artigo 72.º, incluindo as constantes da referida alínea j), vai ser efectuada por recurso a dívida pública. De acordo com o artigo 83.º da LOE para 2006, o Governo foi autorizado, nos termos da alínea h) do artigo 161.º da Constituição e do artigo 84.º da lei orçamental (relativo às condições gerais de financiamento), a aumentar o endividamento líquido global directo, para além do que é indicado no artigo 82.º (que respeita ao Financiamento do Orçamento do Estado), até ao limite de 1.600 milhões de euros.

Nos termos da LOE para 2006, há ainda a ressaltar o disposto no n.º 7 do artigo 73.º, relativo a antecipação de fundos comunitários, que determina o encerramento da conta do Tesouro relativa ao QCA I e estabelece que o respectivo saldo deve ser utilizado para regularizar as antecipações de fundos a que se refere o n.º 1 do artigo 54.º da LOE para 2005 como visando garantir o encerramento do QCA II e a continuidade do QCA III e podendo ser regularizadas até ao final de 2006.

Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA)

As operações realizadas em 2005 tendo o INGA como entidade devedora foram autorizadas ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE e também das normas relativas a antecipação de fundos comunitários constantes do artigo 54.º da Lei do Orçamento para 2005. A análise da movimentação da conta de antecipação de fundos neste ano permite formular as seguintes observações:

- ◆ foram regularizadas, em 5 de Janeiro e 3 de Fevereiro de 2005, as operações que se encontravam por regularizar no final de 2004, no valor de €285,7 milhões; estas antecipações tinham sido realizadas entre 20 de Outubro e 29 de Dezembro de 2004;
- ◆ foram regularizadas quinze das vinte e sete operações realizadas em 2005, no valor de €483,35 milhões; estas antecipações tinham sido realizadas entre 19 de Janeiro 14 de Outubro e foram regularizadas entre 3 de Março e 5 de Dezembro de 2005;

- ◆ como resultado destas operações verifica-se um saldo final devedor no valor de €380,5 milhões, superior em 33,2% ao de 2004 e correspondente às restantes doze operações, realizadas entre 20 de Outubro e 29 de Dezembro de 2005, que só foram regularizadas em 5 de Janeiro e 3 de Fevereiro de 2006, em função dos prazos estabelecidos para o reembolso comunitário destes apoios.

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

As operações realizadas em 2005 tendo o IFADAP como entidade devedora foram autorizadas ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE e também das normas relativas a antecipação de fundos comunitários constantes do artigo 54.º da Lei do Orçamento para 2005. A análise da movimentação da conta de antecipação de fundos neste ano permite formular as seguintes observações:

- ◆ o saldo devedor transitado do ano anterior foi de €133.930.627,01;
- ◆ foram regularizados, em Janeiro, €2.241.124,86 de fundos antecipados em 2004;
- ◆ foram realizadas dez operações para antecipar fundos no montante total de €50,9 milhões, dos quais foram regularizados €13.724.903,72;
- ◆ ficaram por regularizar €168.864.598,43, um saldo final superior em 26,1% ao do ano anterior;
- ◆ o valor deste saldo devedor continuou a ser superior (em €1,3 milhões) ao que resultaria da aplicação integral dos montantes comunicados pelo IFADAP como destinados à amortização de fundos antecipados, devido ao facto da DGT ter afecto parte desses valores à cobrança de juros pela antecipação desses fundos.

Constituíam o saldo devedor transitado para 2006:

- ◆ €109.461.699,27 de fundos antecipados em 2001, sem qualquer regularização em 2005;
- ◆ €21.768.459,85 de fundos antecipados em 2002, sem qualquer regularização em 2005;
- ◆ €0,18, respeitante ao valor residual dos fundos antecipados em 2003;
- ◆ €459.342,85 de fundos antecipados em 2004 que ficaram por regularizar;
- ◆ €37.175.096,28 de fundos antecipados em 2005 que ficaram por regularizar.

Em sede de contraditório, o IFADAP afirmou que:

“na análise mais detalhada da movimentação da conta de antecipação de fundos no ano de 2005, deverá ser considerado como regularizado o montante de € 13.724.813,24 no que respeita às antecipações de fundos realizadas em 2005. Deste modo, o saldo transitado para 2006 foi de € 168.864.688,91, o qual incluía o montante de € 37.175.005,56 como saldo por regularizar relativo aos fundos antecipados 2005.”

Face aos registos da DGT na conta de antecipações ao IFADAP, os valores indicados apresentam €90,48 a menos nas regularizações e a mais no saldo transitado para 2006, devido à correcção efectuada pela DGT e referida no início deste ponto.



Apesar das operações realizadas em 2005 terem sido autorizadas ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, a designação da conta de antecipação de fundos do IFADAP, ao invés do que sucedeu com o INGA, ainda não foi alterada, mantendo-se a referência à alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE.

Questionada sobre a autorização de adiantamentos ao IFADAP ser concedida ao abrigo da referida alínea e), a DGT refere que:

“As antecipações efectuadas ao IFADAP enquadram-se na alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º, do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho. Nestes termos, são antecipações consagradas nas leis do Orçamento de Estado (alínea b) do n.º 2 do artigo 54.º, da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro - Lei do OE/ 2005).

Refira-se que as antecipações de fundos efectuadas no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) são por definição verbas que visam garantir a adequada execução dos projectos que lhes estão associados até ao encerramento e apuramento finais do QCA que as originaram, conforme expressam as respectivas orientações incluídas nos sucessivos OE, desde 2000.

Sublinha-se que, nos termos dos n.ºs 1 e 4, do artigo 73.º, da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, as antecipações efectuadas até 2005 devem ser regularizadas até ao final do exercício orçamental de 2007.”

Sobre esta questão o Tribunal entende que, por se destinarem efectivamente a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia, as operações concedidas ao INGA e ao IFADAP enquadram-se expressamente na alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º e não configuram “*outras situações devidamente justificadas que tenham consagração nas leis do Orçamento do Estado*”, como se prevê na alínea e), pelo que a norma a invocar para conceder a referida autorização deveria ter sido a alínea c) e não a e) da citada norma do RTE.

Ao surgir na sequência das disposições respeitantes a operações destinadas a antecipar de fundos, expressamente identificadas nas alíneas b), c), e d), a referência a “*outras situações*” constante da alínea e), não pode deixar de ser interpretada como relativa a operações distintas das definidas nas alíneas anteriores.

A autorização das operações concedidas ao INGA e ao IFADAP ao abrigo da referida alínea e), não se justifica, não apenas devido à sua natureza específica (antecipação de fundos comunitários) mas também porque a única referência a esta alínea, na lei orçamental para 2005, correspondeu à antecipação de fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde que é analisada no ponto seguinte. Para as operações serem efectuadas ao abrigo da alínea e), as leis orçamentais deveriam referi-lo expressamente, como aliás se prevê na norma constante dessa alínea, o que não tem sucedido quanto a operações para antecipação de fundos comunitários.

As normas que autorizem a realização de adiantamentos de fundos, através de operações de tesouraria, prevendo a regularização orçamental dos mesmos em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, contrariam, não só as regras estabelecidas no RTE, mas também as regras da anualidade e da universalidade consagradas nos artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e nos artigos 106.º, n.º 1, e 105.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa (CRP). A análise da movimentação registada em 2005 nas contas das entidades devedoras de antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia permite concluir que se enquadram nesta situação as operações concedidas:

- ◆ à DGDR em anos anteriores e transitadas por regularizar para 2005, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2004 (Lei n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro), ou para 2006, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2005;
- ◆ ao IFADAP em anos anteriores e transitadas por regularizar para 2005, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2004, ou para 2006, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2005;
- ◆ ao IFADAP no próprio ano e transitadas por regularizar para 2006, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 54.º da lei orçamental para 2005;
- ◆ ao INGA no ano anterior e transitadas para 2005 por regularizar, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 54.º da lei orçamental para 2004;
- ◆ ao INGA no próprio ano e transitadas para 2006 por regularizar, ao abrigo do disposto no n.º 5 do artigo 54.º da lei orçamental para 2005.

8.2.4 – Antecipação de Fundos ao IGIF

No ano de 2005 foram realizadas cinco operações entre 12 de Janeiro e 17 de Maio de 2005, no valor de €800 milhões, destinadas a antecipar fundos ao Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF), ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE.

Nos termos desta alínea, a DGT tinha sido previamente autorizada pelo n.º 3 do artigo 8.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2005), a adiantar fundos ao IGIF até ao montante de €800 milhões, com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde, à semelhança do que se verificara em 2003 (€300 milhões) e 2004 (€600 milhões).

Pelo n.º 4 do mesmo artigo ficou o Governo, por sua vez, autorizado a proceder às alterações necessárias ao Orçamento do IGIF, por forma a este organismo poder contrair um empréstimo, até ao montante de €800 milhões, para regularizar a antecipação de fundos referida no número anterior até ao final do ano orçamental.

Por sua vez, a autorização para serem efectuadas as operações destinadas a antecipar os fundos ao IGIF foi concedida por despacho exarado em 11 de Janeiro de 2005 pela Directora-Geral do Tesouro, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 30.º do RTE.

A primeira antecipação, no valor de €600 milhões, foi utilizada para amortizar os dois empréstimos bancários no valor de €300 milhões cada que, por sua vez, tinham sido obtidos pelo IGIF no final de 2004, para regularizar os fundos antecipados nesse ano. Estes empréstimos foram amortizados em 12 de Janeiro de 2005, tendo ainda sido pagos pelo IGIF a cada uma das entidades bancárias €240.800,00 de juros.

Os fundos antecipados em 2005 vieram a ser regularizados em 30 de Dezembro desse ano, cumprindo o prazo legalmente estabelecido, com o financiamento resultante de dois empréstimos bancários obtidos pelo IGIF, no valor de €400 milhões cada.



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

A amortização do empréstimo bancário de €800 milhões obtido pelo IGIF em 2005 para regularizar os fundos antecipados pela DGT nesse ano, foi efectuada ao abrigo da alínea o) do artigo 72.º da LOE para 2006, relativo a regularizações de responsabilidades decorrentes de situações do passado, que autoriza o Governo, através do Ministro das Finanças, a proceder à regularização de responsabilidades, nomeadamente, das contraídas pelo IGIF, no âmbito do processo de satisfação de encargos a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde, a que se refere o n.º 4 do artigo 8.º da LOE para 2005.

A DGT, em 20 de Janeiro de 2006, ao abrigo do Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.º 83/06, de 19 de Janeiro, procedeu à regularização das responsabilidades contraídas pelo IGIF junto das entidades bancárias, recorrendo ao produto de empréstimos obtidos em 2006.

Através do disposto no artigo 83.º da mesma lei também ficou o Governo autorizado, nos termos da alínea h) do artigo 161.º da Constituição e do artigo 84.º (relativo às condições gerais de financiamento), a aumentar o endividamento líquido global directo, para além do que é indicado no artigo 82.º (que respeita ao Financiamento do Orçamento do Estado), até ao limite de €1.600 milhões, para regularizar as responsabilidades previstas no artigo 72.º.

Questionada sobre as operações efectuadas neste âmbito, a DGT refere que, ao abrigo do Despacho do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças n.º 83/06, de 19 de Janeiro, e com base na Informação da DGT n.º 92/06, de 18 de Janeiro, procedeu à regularização das responsabilidades contraídas pelo IGIF junto das entidades bancárias em causa, “no valor de €801.133.066,67, sendo €800.000.000,00 de capital e os restantes €1.133.066,67 de juros, tendo como contrapartida financeira a utilização de dívida pública emitida com essa finalidade, ao abrigo do artigo 83.º da Lei n.º 60-A/2005”.

Apesar do financiamento obtido pelo IGIF poder ser amortizado até 31 de Janeiro de 2006, a operação veio a ser regularizada em 20 de Janeiro de 2006 o que permitiu, ainda segundo a DGT, “uma poupança ao Estado de €539.555,56, dado o valor global dos juros passar de €1.672.622,22 para €1.133.066,67”.

Foram também solicitados esclarecimentos ao IGIF sobre a amortização dos empréstimos contraídos em 2005, nos termos do n.º 4 do artigo 8.º da LOE para esse ano, nomeadamente quanto à respectiva contabilização orçamental no ano de 2006, tendo em conta o que estabelece a alínea o) do artigo 72.º da LOE para 2006 e atendendo à contabilização orçamental desses empréstimos pelo IGIF, em Passivos Financeiros.

O IGIF referiu que a amortização dos empréstimos e o pagamento dos respectivos juros não deveria ser objecto de registo orçamental em 2006, tendo justificado essa posição da seguinte forma:

“A justificação para não se observar qualquer contabilização, em termos orçamentais, prende-se com o facto de não se assistir a uma entrada/saída efectiva de fundos financeiros, visto que, de acordo com a alínea o) do artigo 72.º da Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro de 2005, a Direcção Geral do Tesouro assumiu a “regularização das responsabilidades contraídas pelo o IGIF, no âmbito do processo de satisfação de encargos a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde, a que se refere o n.º 4 do artigo 8.º da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro”.

Sobre esta matéria, é de salientar que não foi objecto de inscrição orçamental nem a despesa necessária para fazer face à amortização dos empréstimos e pagamento dos juros nem a receita para suportar essa despesa, o que viola a norma constante do artigo 13.º da LEO que determina a obrigatoriedade do Orçamento do Estado conter, relativamente ao período a que respeita, as dotações das despesas e as previsões das receitas relativas, designadamente, aos serviços e fundos autónomos, devidamente quantificadas.

De acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 105.º da Constituição, conjugado com a norma constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 16.º da LEO, devem ser obrigatoriamente inscritas no Orçamento do Estado as dotações necessárias para o cumprimento das obrigações decorrentes de lei ou contrato, nas quais se subsumem as despesas relativas à amortização dos contratos de empréstimo (que têm natureza de contratos de mútuo) celebrados entre o IGIF e as entidades bancárias.

Neste caso, a regularização foi financiada por dívida pública emitida para o efeito, não tendo as despesas sido orçamentadas mas pagas por operações de tesouraria.

As operações de tesouraria que se destinem ao pagamento de despesas públicas para as quais não esteja prevista dotação orçamental violam a regra da universalidade consagrada no artigo 5.º, n.º 1, da LEO e no artigo 105.º da CRP.

8.2.5 – Vencimento de Juros por Antecipação de Fundos

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

Verificando-se a existência de juros debitados pela DGT às entidades devedoras de fundos antecipados, ao abrigo das alíneas c) e e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, o processamento destes juros foi objecto de análise para aferir da sua conformidade às condições previstas nas fichas técnicas respectivas. Esta verificação veio a abranger a totalidade dos juros debitados pela DGT durante o ano de 2005, na sequência da análise das operações efectuadas em 2004 ter revelado um conjunto significativo de erros.

Juros por Antecipação de Fundos ao INGA

Através da análise da ficha técnica das operações de antecipação de fundos ao INGA efectuadas em 2005, verificou-se que a taxa definida para cálculo dos juros era a do indexante aplicável (“Euribor”), para o prazo aplicável e interpolada se necessário, com um acréscimo (“*Spread*”) de 5 pontos base, devendo o pagamento dos juros ser efectuado na data de amortização de cada antecipação. Esta forma de cálculo da taxa é a mesma que foi definida para o ano de 2004.

Examinada a movimentação relativa aos juros verificou-se que estes foram debitados, na conta desta entidade no Tesouro a que corresponde o código n.º 0233059, nas datas de amortização das operações e de acordo com o previsto nas respectivas fichas técnicas, excepto nos casos seguintes:



- ◆ no cálculo dos juros de uma antecipação efectuada em 20/10/2004 e regularizada em 05/01/2005, por falta de interpolação na taxa a aplicar, foram cobrados €32,94 a menos; esta situação só foi corrigida em Janeiro de 2006, com data-valor de Janeiro de 2005;
- ◆ no cálculo dos juros de uma antecipação realizada em 30/03/2005 e regularizada em 04/05/2005, a interpolação na taxa foi mal aplicada tendo a DGT cobrado €34,22 a mais;
- ◆ no cálculo dos juros de uma antecipação efectuada em 27/04/2005 e regularizada em 03/06/2005, por falta de interpolação na taxa a aplicar, foram cobrados €331,76 a menos; esta situação só foi corrigida em Janeiro de 2006, com data-valor de Junho de 2005.

A cobrança de juros efectuada pela DGT ao INGA, no ano de 2005, foi de €2.171.096,76 quando deveria ter sido de €2.171.062,54.

Juros por Antecipação de Fundos ao IFADAP

A posição do IFADAP sobre a cobrança de juros pela antecipação de fundos encontra-se expressa no pedido de isenção desses juros enviado ao Ministro da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, em 11 de Abril de 2006, que se resume seguidamente:

- ◆ Em relação ao QCA II e considerando que a legislação comunitária determinava que o Estado Membro tivesse que assegurar o adiantamento de verbas comunitárias correspondentes a 20% do saldo da última fracção, o IFADAP obteve da DGT, no final de 2001, um financiamento total de cerca de €131 milhões, repartido por três tranches. Até à presente data o IFADAP só concretizou duas amortizações, estando em dívida cerca de €108,6 milhões, não considerando qualquer imputação de juros. A União Europeia ainda não procedeu à transferência relativa aos saldos dos Programas enquadrados no QCA II, o que originou a manutenção dos financiamentos obtidos pelo IFADAP para além do tempo inicialmente previsto. A este propósito refira-se que é previsível que os montantes dos saldos apresentados à União Europeia sejam corrigidos de deficiências detectadas, tendo-se realizado no decurso de 2005 reuniões em Lisboa e uma reunião bilateral em Bruxelas, para prestação de esclarecimentos adicionais que possibilitem à União Europeia a tomada de decisões sobre a matéria, o que deverá ocorrer até ao final do 3.º trimestre de 2006. A cobertura do eventual diferencial entre os montantes solicitados e os reembolsados pela União Europeia, no âmbito do QCA II, está assegurada pelo disposto na alínea j) do artigo 72.º da Lei n.º 60-A/2005 (Lei do Orçamento de Estado para 2006).
- ◆ Em relação ao QCA III, o IFADAP, desde que procedeu às primeiras amortizações do QCA II (em Agosto de 2003), vem diligenciando junto da DGT no sentido de obter uma isenção do pagamento de juros sobre os adiantamentos concedidos nesse âmbito, dado que no decurso das negociações iniciais com o Tesouro prevaleceu o entendimento de que essa isenção seria compensada pelo facto das contas do Instituto, abertas na DGT, não serem remuneradas, reforçado ainda pelo facto da primeira tranche de fundos utilizados para o QCA II ter sido expressamente isenta de juros pelo Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças.
- ◆ Pelo ofício n.º 13288 de 16 de Agosto de 2005, a DGT comunicou ao IFADAP o teor do despacho n.º 63/05 do Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, de 3 de Agosto de 2005, exarado sobre a Informação n.º 414/2005 daquela Direcção-Geral, do qual resultou o apuramento de juros já vencidos de €2.385.345,94 e ainda a aprovação de uma ficha técnica

com as novas condições a aplicar ao saldo vivo das antecipações de fundos que ultrapassassem os €49.879.789,71 de financiamento gratuito, a vigorar a partir de 1 de Março de 2005.

- ◆ Em 18 de Janeiro de 2006, o IFADAP emitiu novo ofício dirigido à DGT em que manifestava a discordância com a base de incidência da aplicação de juros das operações vencidas no âmbito do QCA II e do OCA III, considerando que a informação da DGT que serviu de suporte ao mencionado despacho não contemplava algumas das razões, já anteriormente expostas pelo Instituto e que se reputam fundamentais para a decisão sobre esta matéria, nomeadamente:
 - ◇ As regras de funcionamento da Comissão Europeia para o encerramento do QCA II, obrigaram o IFADAP a obter o financiamento do saldo final correspondente a 20% da última fracção, não tendo até ao momento recebido os respectivos reembolsos, no montante de €108,6 milhões, não considerando os juros entretanto debitados e cobrados pela DGT;
 - ◇ O IFADAP apesar de ter concentrado na DGT a quase totalidade das suas disponibilidades de tesouraria, não obteve qualquer remuneração, na sequência do acordo de princípio estabelecido com a DGT, em que a não remuneração das suas contas funcionaria como compensação para a não aplicação de juros aos fundos antecipados;
 - ◇ Se forem excluídas as antecipações relativas ao QCA II, os saldos das disponibilidades asseguradas pelo IFADAP na DGT são, em média muito superiores ao montante das antecipações relativas ao QCA III.

A posição do IFADAP não encontra correspondência nas fichas técnicas das respectivas operações de antecipação de fundos, uma vez que o vencimento de juros é uma das condições expressamente previstas pelas mesmas; deve notar-se que, nos termos do artigo 11.º da Portaria n.º 958/99, a autorização, designadamente, das operações de antecipação de fundos previstos no Orçamento da União Europeia, depende da aprovação das respectivas fichas técnicas, nos termos acordados com o organismo interessado.

Em sede de contraditório, a DGT alega que:

“Relativamente a esta questão sublinha-se que a situação relatada no que se refere à cobrança de juros ao IFADAP é comum às entidades devedoras e corresponde às condições expressas nas fichas técnicas elaboradas aquando da autorização das antecipações.

No que se reporta à pretensão do IFADAP de isenção de pagamento de juros, na execução das operações de antecipação de fundos concedidas, desde finais de 2001, pela Tesouraria do Estado àquele organismo, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE, por conta de verbas Comunitárias atribuídas a Portugal no âmbito dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA) II e III, refira-se que foi oportunamente proposta pela DOT a constituição de um grupo de trabalho para efectuar o estudo destas operações, no plano nacional e comunitário, e apresentar uma proposta consensual de resolução da questão, a vigorar a longo prazo, aguardando-se o despacho que sobre o assunto vier a ser exarado.”

Através da análise das fichas técnicas das operações de antecipação de fundos ao IFADAP efectuadas em 2005, verificou-se que a taxa definida para cálculo dos juros era a do indexante aplicável (“Euribor”), para o prazo aplicável e interpolada se necessário, com um acréscimo (“Spread”) de 5 pontos base, devendo o pagamento dos juros ser efectuado no 1.º dia útil de cada mês ou na data da regularização de cada antecipação. No ano de 2005, a DGT cobrou ao IFADAP €220.963,26 de juros, aplicando dois procedimentos distintos.



Sobre os fundos antecipados desde 7 de Maio de 2004, foram debitados juros mensalmente (no primeiro dia de cada mês relativamente aos valores em dívida no final do mês anterior, conforme previsto nas fichas técnicas) na conta do IFADAP no Tesouro a que corresponde o código n.º 0232061. Desta forma foram obtidos 95% dos juros cobrados em 2005.

A restante cobrança (no valor de €10.990,43) foi obtida pela dedução, às amortizações comunicadas pelo IFADAP, dos juros devidos nessa data, procedimento cuja manutenção a DGT justificou da seguinte forma:

“Os ofícios do IFADAP a autorizar o tesouro a debitar-lhe a conta, no sentido de uma regularização parcial ou total de uma antecipação de fundos, têm sido interpretados como uma ordem de pagamento, dado o cliente gerir as suas próprias contas localmente através do sistema do Homebanking. Deste modo, apenas excepcionalmente é que o Tesouro debita qualquer conta titulada pelo IFADAP e, por isso, sempre com a sua autorização.”

Não se compreende esta dualidade de critérios uma vez que a ficha técnica permite debitar a conta do IFADAP mensalmente (como sucedeu para obter 95% dos juros e não apenas excepcionalmente como é referido) ou na data da regularização.

Substituir por cobrança de juros, parte das amortizações de capital indicadas pelo IFADAP, conjugado com o facto desta entidade não reconhecer esses juros, tem tido como consequência o apuramento de valores divergentes e superiores de capital em dívida, por parte da DGT, face aos considerados pelo IFADAP. Até ao final de 2005 a DGT já registou uma cobrança acumulada de juros obtidos desta forma, no valor de €1.315.450,04, que o IFADAP considera como amortização de capital.

Em sede de contraditório, o IFADAP afirmou que:

“é referido que a DGT cobrou ao IFADAP €220.963,26 de juros quando na realidade, e mais uma vez após confrontação com os documentos contabilísticos, o montante cobrado foi de €221.053,74. Foi considerado como cobrança obtida por dedução às amortizações comunicadas pelo IFADAP, o montante de €10.990,43 quando o valor efectivamente cobrado foi de €11.080,91 (€2.183,35 em Janeiro e €8.897,56 em Outubro). Desta diferença resulta que o total de juros cobrados pela DGT por dedução às amortizações comunicadas pelo IFADAP é de €1.315.540,52 e não os €1.315.450,04 mencionados.”

Os valores indicados pelo IFADAP apresentam €90,48 a mais de juros e a menos de amortização, face aos da DGT, porque não incluem a correcção efectuada por esta entidade, nos juros registados com data-valor de 04/11/2005, como já foi referido no início do ponto 8.2.3.

Juros por Antecipação de Fundos ao IGIF

A análise da ficha técnica das antecipações realizadas em 2005, permite concluir que a regra definida para a taxa é o indexante aplicável (“Euribor” a 1 mês, divulgada pela “Reuters”, no 2.º dia útil imediatamente anterior à data de início da contagem dos juros, não estando prevista interpolação) acrescido de “Spread” de 5 pontos base, sendo o pagamento dos juros efectuado mensalmente ou na data de regularização da antecipação.

Examinada a movimentação relativa aos juros, verificou-se que estes foram debitados mensalmente na conta da entidade (n.º 0233025), no primeiro dia útil de cada mês, à excepção do movimento efectuado na data de regularização dos fundos antecipados (30/12/2005). Durante o ano de 2005 o IGIF pagou €15.964.792,22 de juros, o que corresponde a um aumento de 66,7% face ao ano anterior.

Situação reportada no âmbito da Auditoria à Contabilidade do Tesouro de 2004

Através da análise dos juros cobrados por antecipação de fundos efectuada no âmbito da Auditoria à Contabilidade do Tesouro de 2004, foram detectados erros na taxa a aplicar, na falta de interpolação dessa taxa e na contagem dos dias de juros devidos pelas entidades, dos quais resultaram as seguintes situações de cobrança insuficiente ou excessiva de juros:

- ◆ ao INGA faltava cobrar €7.617,17;
- ◆ ao Instituto das Estradas de Portugal tinham sido cobrados €1.479,17 a mais;
- ◆ à Direcção-Geral do Desenvolvimento Rural faltava cobrar €135.928,36;
- ◆ ao IGIF tinham sido cobrados €31.462,50 a mais.

Questionada sobre esta situação, a DGT apresentou uma informação que continha cópias dos ofícios enviados a estas entidades solicitando a entrega dos valores em falta ou a indicação da conta a creditar para devolução dos valores cobrados em excesso. Não foi, no entanto, apresentada documentação que comprovasse a realização dessas operações.

Em relação aos juros cobrados ao IFADAP, a DGT apenas considerou duas das situações detectadas (desde 2002), uma de cobrança excessiva de juros relativa à regularização em 14 de Outubro de 2003 e outra de insuficiente cobrança de juros relativa à regularização em 21 de Dezembro de 2004, das quais resultaram uma cobrança excessiva de €17.777,88. Tendo a DGT proposto que o correspondente acerto de contas viesse a ser efectuado numa próxima data de débito de juros, uma vez que esta entidade tem juros debitados mensalmente, não existe evidência que esse acerto já tenha ocorrido.

Em sede de contraditório, a DGT acrescentou que:

“relativamente às situações de cobrança insuficiente ou excessiva de juros, relatadas pelo TC, cumpre-nos informar que se encontram todas regularizadas (conforme documentação em anexo), com excepção do montante em débito da DGDRural e do acerto dos juros cobrado em excesso ao IFADAP, o qual será realizado no corrente ano.”

Note-se que se mantém por regularizar a situação de maior montante (DGDRural) e que as referidas regularizações só foram efectuadas em Maio de 2006.

8.2.6 – Análise Específica

Conforme se referiu no ponto 8.2.1 do presente documento, um dos procedimentos definidos para concretizar o objectivo desta auditoria foi efectuar a análise de operações realizadas pelas entidades que foram seleccionadas para objecto da acção, por serem devedoras de fundos antecipados ao abrigo do n.º 1 do artigo 30.º do RTE e sem regularização efectiva até ao ano de 2005.



O conjunto das entidades nessa situação, segundo o Tribunal, é constituído por Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR), Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA), Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) e Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF).

Foram analisadas as operações realizadas por estas entidades desde o recebimento até à amortização dos fundos antecipados pela DGT, bem como outras situações afectas a este circuito, designadamente casos de não utilização ou de transferência de fundos antecipados para outras entidades. Através desta análise foi avaliada a conformidade destas operações ao respectivo regime jurídico.

8.2.6.1 – Operações da DGDR

A Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR) é o serviço dotado de autonomia administrativa e financeira, responsável pela coordenação e acompanhamento da execução das intervenções dos fundos estruturais comunitários, bem como pela gestão nacional do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), do qual é Autoridade de Pagamento, e do Fundo de Coesão, do qual é Autoridade de Gestão e de Pagamento, sendo o interlocutor nacional relativamente a todo o Quadro Comunitário de Apoio (QCA) I, II e III.

Como já foi referido no ponto 8.2.3 do presente documento, no final de 2004 a DGDR era devedora de fundos antecipados pela DGT nos anos de 2000, 2001 e 2002, no valor de €409.218.970,99. Foi devido a esta dívida (mantida em 2005 e transitada para 2006) que a entidade foi seleccionada como objecto de auditoria.

Para o efeito, foi solicitada informação, não só sobre as operações relativas a fundos antecipados que não tinham sido regularizados até 2005, mas sobre todo o circuito operativo associado à antecipação de fundos comunitários e constituído pelo recebimento dos fundos antecipados, utilização desses fundos, reembolso comunitário, amortização à DGT e quaisquer outras situações afectas a este circuito (como a não utilização ou a transferência de fundos antecipados para outras entidades). Esta informação deveria distinguir as operações orçamentais das não orçamentais e indicar a classificação das mesmas na Conta de Gerência ou justificar a sua não inclusão nessa Conta e, nesse caso, indicar a relevação contabilística efectuada.

Foi ainda solicitada informação sobre eventuais alterações na forma de contabilização dos fundos antecipados verificada em 2005 face a anos anteriores, incluindo fundamento jurídico, descrição e efeito nos registos contabilísticos dos procedimentos resultantes dessas alterações.

Na documentação remetida em 10 de Abril de 2006 para responder a estas questões, a DGDR informa que *“as Operações Específicas de Tesouraria não têm sido levadas à Conta de Gerência por se tratarem de Antecipações às Contas FEDER. A prestação de contas relativas aos financiamentos FEDER e respectivos pagamentos é enviada em anexo à Conta de Gerência da DGDR, de acordo com os modelos definidos pelas Instruções n.º 1/2003- 2.ª Secção, do Tribunal de Contas”*.

Sobre esta observação, importa desde logo esclarecer que, nos termos do n.º 2 das Instruções n.º 1/2003-2.ª Secção, estas não substituem as demais instruções de prestação de contas a que estejam sujeitas as entidades envolvidas na vertente financeira do QCA, das Iniciativas Comunitárias e do Fundo de Coesão, nas quais se inclui a DGDR, mas apenas as complementam quanto à vertente relacionada com os fundos estruturais.

É também de salientar que, apesar de estar sujeita às Instruções n.º 1/2004-2.ª Secção, do Tribunal de Contas, para a organização e documentação das contas abrangidas pelo Plano Oficial da Contabilidade Pública, a DGDR ainda não aplica as normas constantes dessas Instruções.

As Instruções n.º 1/2003-2.ª Secção visam, entre outros aspectos, contribuir para uma maior clarificação contabilística dos circuitos relativos às verbas comunitárias, tornando mais transparentes os documentos de prestação de contas.

Nos termos da alínea b) do n.º 7 destas Instruções, a DGDR deve remeter ao Tribunal, juntamente com os seus documentos de prestação de contas, o “Mapa Específico para as Autoridades de Pagamento”, por cada programa ou intervenção e por cada fundo estrutural, com o registo das transferências recebidas da União Europeia e pagas às Autoridades de Gestão. A alínea c) do referido n.º 7 determina ainda a elaboração de um Mapa adicional (ao Modelo 9) que inclua os adiantamentos solicitados à DGT e respectivos reembolsos, e um Mapa que discrimine eventuais aplicações financeiras sobre as verbas referidas na citada alínea b).

Nos termos do n.º 8 das mesmas Instruções, a DGDR deve ainda remeter o “Mapa de Execução Orçamental” dos gestores do “Programa Operacional Assistência Técnica ao QCA III”, do “Fundo de Coesão” e do “Programa INTERREG III”, uma vez que assegura a função de inscrição e execução orçamental por conta das respectivas Autoridades de Gestão.

A análise da documentação remetida ao Tribunal para efeito desta auditoria e para prestação de contas pela gerência de 2005 permite concluir que a DGDR não considera na respectiva Conta de Gerência, os fluxos financeiros movimentados através da maior parte das contas de que é titular no Tesouro e na Caixa Geral de Depósitos, nomeadamente, as relativas às verbas do Fundo de Coesão e do FEDER, para execução do QCA I, do QCA II e do QCA III, incluindo os proveitos financeiros (juros) obtidos com a detenção das verbas do FEDER destinadas ao QCA II. O valor dos saldos destas contas no final de 2005 ascendia a €726,3 milhões. De facto:

- ◆ só foi registada na Receita, a parte (€4,3 milhões) das transferências da União Europeia (relativas às verbas do FEDER e do Fundo de Coesão) destinada a financiar despesa orçamental da DGDR;
- ◆ só foi registada na Receita e como Auto Financiamento, a parte (€1,6 milhões) dos juros obtidos com verbas do FEDER destinada a financiar despesas de funcionamento da DGDR;
- ◆ não foram registadas na Despesa, as transferências de verbas da União Europeia efectuadas para outras entidades (Serviços Integrados, Serviços e Fundos Autónomos ou até entidades não incluídas no Orçamento do Estado).

As operações de tesouraria destinadas ao pagamento de despesas públicas para as quais não esteja prevista dotação orçamental violam a universalidade consagrada no artigo 5.º, n.º 1, da LEO e no artigo 105.º, n.º 1, da Constituição. Enquadram-se nesta situação as operações efectuadas pela DGDR para pagar despesas com fundos antecipados pela DGT ou com verbas provenientes da União Europeia, nomeadamente, do FEDER e do Fundo de Coesão, uma vez que a DGDR não procede à inscrição orçamental da quase totalidade dos fluxos financeiros movimentados neste âmbito.

A DGDR deve contabilizar todos os fluxos financeiros independentemente da origem e destino e efectuar o conseqüente registo na respectiva conta de gerência, devendo ainda proceder à previsão e execução orçamental da totalidade das verbas provenientes da União Europeia e dos proveitos obtidos com a detenção dessas verbas, bem como das despesas suportadas por essas receitas.



No que respeita ao financiamento de despesas de funcionamento da DGDR com juros gerados pelas verbas do FEDER destinadas à execução do QCA II, deve referir-se que a legislação comunitária neste âmbito era omissa quanto ao destino a dar aos proveitos financeiros obtidos desta forma. Neste contexto, assinala-se que, estabelecendo a alínea e) do artigo 24.º da lei orgânica da DGDR que constituem receitas desta entidade os juros e rendimentos de capitais e bens próprios ou por ela administrados, o respectivo Ministro da tutela tem autorizado anualmente, por Despacho, que estas receitas sejam utilizadas por esta entidade, possibilitando a respectiva inscrição no seu orçamento de funcionamento, como receitas próprias.

Importa ainda salientar que, de acordo com o n.º 2 do artigo 32.º do Regulamento (CE) n.º 1260/99, aplicável à execução do QCA III e referente ao pagamento por conta por parte da Comissão da participação dos fundos, “os juros eventualmente produzidos pelos adiantamentos serão afectados pela autoridade de pagamento à intervenção em causa”. Assim, os juros gerados pelas verbas do FEDER destinados à execução do QCA III, já não podem ser contabilizados pela DGDR como receita própria, atendendo à determinação expressa no citado Regulamento.

Questionada sobre a forma de contabilização, no âmbito das contas de gerência de 2000 a 2005, do recebimento das antecipações de fundos obtidas da DGT, da utilização dos fundos antecipados para pagamento de despesas, do recebimento das transferências da União Europeia para reembolso dessas despesas e do pagamento à DGT para amortização de fundos antecipados, bem como da transição para a gerência de 2005, de fundos antecipados por amortizar, no valor de €409,2 milhões, a DGO manifestou a seguinte posição:

“Nos termos do Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprova o Regime da Tesouraria do Estado (RTE), é atribuída à Direcção-Geral do Tesouro (DGT) a função de entidade responsável pela contabilização e controlo das Operações Específicas do Tesouro, incluindo, no caso concreto, as que se destinam a antecipar fundos previstos no orçamento da União Europeia e as que, nos termos da Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2005), tiveram por finalidade assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde (por recurso à antecipação de fundos por parte do Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde)”.

Face às competências da DGO que até foram exercidas ao definir e propor orientações neste âmbito (as quais são analisadas nos pontos 8.2.6.2, 8.2.6.3 e 8.2.6.4 deste documento), não é aceitável restringir esta questão ao âmbito das funções da DGT como entidade responsável pela contabilização e controlo das referidas operações, nem isso justifica que essas orientações sejam compatíveis com o disposto na LEO e no RTE, a cujo cumprimento não podem deixar de estar sujeitas.

8.2.6.2 – Operações do INGA

O Instituto Nacional de Garantia Agrícola (INGA) é a pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira, responsável pela aplicação e financiamento das medidas de orientação, regularização e intervenção agrícola a nível nacional e comunitário, bem como pelas funções de organismo pagador e coordenador das despesas financiadas pela Secção Garantia do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA-Garantia).

Para suprir as suas necessidades de financiamento decorrentes do desfasamento temporal entre o pagamento dos incentivos comparticipados pelo FEOGA-Garantia e o respectivo reembolso proveniente da União Europeia, o INGA tem recorrido a adiantamentos de fundos comunitários junto da DGT.

Como já foi referido no ponto 8.2.3 do presente documento, no final de 2004 o INGA era devedor de fundos antecipados pela DGT desde 20 de Outubro desse ano, no valor de €285,7 milhões. Foi devido a esta dívida (paga em 5 de Janeiro e 3 de Fevereiro de 2005) e também à antecipação de fundos obtida em 2005, no valor €873,75 milhões, que a entidade foi seleccionada como objecto da auditoria, tendo para o efeito sido solicitada informação similar à indicada no ponto 8.2.6.1.

A análise da documentação remetida ao Tribunal para efeito desta auditoria e para prestação de contas pelas gerências de 2004 e de 2005 permite concluir que, apesar do circuito operativo associado à antecipação de fundos comunitários se ter mantido, a contabilização das respectivas operações foi alterada em 2004. A contabilização efectuada até ao final do terceiro trimestre desse ano encontra-se reflectida no quadro seguinte:

Quadro VIII.2 – Contabilização das operações até ao 4.º Trimestre de 2004 pelo INGA

Operação	Classificação económica	Tipo
Recebimento dos fundos antecipados	Passivos Financeiros - Empréstimos a Curto Prazo	Receita
Pagamento de despesas	Transferências Correntes e Subsídios	Despesa
Reembolso comunitário	Transferências Correntes da União Europeia	Receita
Amortização dos fundos antecipados	Passivos Financeiros - Empréstimos a Curto Prazo	Despesa

Por sua vez, o quadro seguinte reproduz a contabilização efectuada de Outubro de 2004 até final de 2005:

Quadro VIII.3 – Contabilização das operações após o 4.º Trimestre de 2004 pelo INGA

Operação	Classificação económica	Tipo
Recebimento dos fundos antecipados	Transferências Correntes - União Europeia	Receita
Pagamento de despesas	Transferências Correntes e Subsídios	Despesa
Reembolso comunitário	Operações Extra-Orçamentais	Receita
Amortização dos fundos antecipados	Operações Extra-Orçamentais	Despesa

Esta alteração resultou da aplicação pelo INGA da orientação definida nas Informações da DGO n.º 88/2004 (sobre o registo contabilístico das operações no Orçamento do INGA para 2005) e n.º 93/2004 (sobre o critério de contabilização das operações para antecipação de fundos comunitários) e ratificada por despachos de concordância do Secretário de Estado do Orçamento em 28 de Setembro e 6 de Outubro de 2004, respectivamente.

A referida orientação visou estabelecer um critério uniforme para o tratamento contabilístico da antecipação de fundos comunitários, uma vez que os organismos devedores dos fundos antecipados tinham adoptado diferentes critérios de contabilização das antecipações recebidas da DGT e da posterior amortização desses fundos.



No caso concreto do INGA, a DGO considerou que registar estas operações em Passivos Financeiros não era o procedimento contabilístico mais adequado, *“uma vez que, tratando-se da antecipação de receitas provenientes de fundos comunitários, deveriam ser inscritas na classificação económica de “Transferências da União Europeia” e não como endividamento. Com efeito, a antecipação de fundos comunitários por via de operações específicas do Tesouro foi o mecanismo encontrado para garantir o pagamento dos apoios financeiros atribuídos no âmbito do quadro comunitário de apoio II e III, uma vez que a comparticipação comunitária passou a efectuar-se a posteriori relativamente à realização das despesas”*. Segundo a DGO, a regularização destas operações deveria ser registada utilizando as classificações económicas relativas a “Operações Extra-Orçamentais”, nomeadamente, o Capítulo 17 da Receita para o reembolso comunitário dos fundos antecipados e o Capítulo 12 da Despesa para a amortização destes fundos à DGT. Conclui a DGO que este tratamento contabilístico *“confere ao Orçamento do INGA para 2005 uma imagem mais consentânea com a realidade, bem como o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental”*.

O INGA confirmou que a alteração, efectuada em 2004, na contabilização das operações:

“efectivamente decorre de instruções emanadas da DGO através dos Despachos por vós referidos e exarados pelo Senhor Secretário de Estado do Orçamento.”

O procedimento contabilístico resultante desta orientação justifica as seguintes observações:

- ◆ o registo do recebimento dos fundos antecipados continuou a infringir o disposto no n.º 1 do artigo 30.º do RTE que, conjugado com o n.º 1 do artigo 1.º do mesmo regime jurídico, define as operações destinadas a antecipar fundos comunitários como não orçamentais;
- ◆ a classificação económica de fundos antecipados pela DGT, como transferências da União Europeia, viola a regra da especificação consagrada no n.º 1 do artigo 8.º da LEO, uma vez que os fundos em causa nos termos do RTE, nem sequer são receitas orçamentais e, em termos materiais, não correspondem a verbas comunitárias; este procedimento viola ainda o princípio da substância sobre a forma consagrado nas normas contabilísticas das operações de tesouraria aprovadas pela Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro;
- ◆ a classificação económica de transferências da União Europeia (reembolso comunitário), como operações extra-orçamentais, viola igualmente a regra da especificação e o princípio da substância sobre a forma previamente referidos;
- ◆ ao admitir que os fundos antecipados não sejam integralmente amortizados à DGT no mesmo ano económico, este procedimento contraria os princípios e regras da anualidade, da universalidade e do equilíbrio consagrados na LEO, uma vez que as despesas pagas com a utilização de fundos antecipados por regularizar geram efectivamente um défice, devido à falta das receitas que tinham sido previstas para suportar essas despesas;
- ◆ a aplicação deste procedimento ao último trimestre de 2004 violou ainda o princípio da consistência consagrado nas normas contabilísticas aprovadas pela Portaria n.º 994/99;
- ◆ nestas circunstâncias, não pode considerar-se que a aplicação deste procedimento confira à contabilidade do INGA *“uma imagem mais consentânea com a realidade, bem como o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental”*.

Questionada sobre como compatibilizar a orientação previamente analisada com o disposto no RTE e o disposto na LEO relativamente às regras orçamentais da anualidade, universalidade, especificação e equilíbrio, na medida em que na execução do Orçamento do Estado de 2005 foram registados, como

receitas do INGA provenientes de transferências da União Europeia, fundos antecipados pelo Tesouro que não tinham sido regularizados nesse ano económico, a DGO manifestou a posição que já foi reproduzida e comentada no ponto 8.2.6.1.

O quadro seguinte apresenta os resultados da aplicação do procedimento contabilístico previamente descrito à Receita do INGA que em 2005 teve o FEOGA-Garantia como fonte de financiamento.

Quadro VIII.4 – Receita do INGA no âmbito do FEOGA-Garantia

(em euros)

Receita		
Classificação económica	Operação	Valor
Transferências Correntes da União Europeia	Excedente das transferências face aos fundos antecipados em 2004 e amortizados em 2005	13.130.000,00
	Recebimento dos fundos antecipados e amortizados em 2005	483.350.000,00
	Excedente das transferências face aos fundos antecipados e amortizados em 2005	109.677.592,63
	Recebimento dos fundos antecipados em 2005 e amortizados em 2006	380.500.000,00
	Total	986.657.592,63
Operações Extra-Orçamentais	Transferências correspondentes aos fundos antecipados em 2004 e amortizados em 2005	298.830.000,00
	Excedente das transferências face aos fundos antecipados em 2004 e amortizados em 2005	-13.130.000,00
	Sub total - Fundos antecipados em 2004 e amortizados em 2005	285.700.000,00
	Transferências correspondentes aos fundos antecipados e amortizados em 2005	593.027.592,63
	Excedente das transferências face aos fundos antecipados e amortizados em 2005	-109.677.592,63
	Sub total - Fundos antecipados e amortizados em 2005	483.350.000,00
	Total	769.050.000,00

Como já tinha sido evidenciado no quadro relativo ao procedimento contabilístico aplicado pelo INGA desde Outubro de 2004, o recebimento dos fundos antecipados pela DGT (€863,85 milhões) foi classificado como Transferências Correntes da União Europeia. Por sua vez, as transferências efectivas da União Europeia foram classificadas como Operações Extra-Orçamentais, à excepção da parte relativa ao excedente face aos correspondentes fundos antecipados que também foi classificado nas Transferências Correntes da União Europeia, tal como determina a orientação definida pela DGO e se evidencia no quadro anterior. De facto, como nem todas as despesas a financiar pelo FEOGA-Garantia são pagas com a utilização de fundos antecipados, o valor destes é inferior ao do reembolso comunitário dessas despesas.

O quadro seguinte evidencia os resultados da aplicação do procedimento contabilístico previamente descrito à Despesa do INGA que em 2005 teve o FEOGA-Garantia como fonte de financiamento.



Quadro VIII.5 – Despesa do INGA no âmbito do FEOGA-Garantia

(em euros)

Despesa		
Classificação económica	Operação	Valor
Aquisição de Bens	Pagamento de despesas correntes	4.709.050,03
Transferências Correntes - Estado	Pagamento de despesas correntes	1.193.554,77
Transferências Correntes - SFA	Pagamento de despesas correntes	85.251.845,23
Subsídios - Sociedades Privadas	Pagamento de despesas correntes	279.392.435,04
Subsídios - Famílias	Pagamento de despesas correntes	616.192.892,10
Total de Despesa Orçamental		986.739.777,17
Operações Extra-Orçamentais	Amortização em 2005 de fundos antecipados em 2004	285.700.000,00
	Amortização em 2005 de fundos antecipados em 2005	483.350.000,00
	Total	769.050.000,00

Com esta contabilização, os fundos antecipados que fiquem por amortizar (€380,5 milhões em 2005) são classificados na Receita, como Transferências Correntes da União Europeia, apesar destas só se verificarem no ano seguinte. Este procedimento implica ainda que a amortização de fundos antecipados (€769,05 milhões em 2005) seja registado em Operações Extra-Orçamentais não apenas na Despesa mas também na Receita, quando nesta o valor a registar devia ser o dos fundos antecipados.

É ainda de referir que se encontram classificados na Despesa, como “Juros e Outros Encargos” pagos à Administração Central - Estado, €2.171.096,76 de juros pagos em 2005 por fundos antecipados. Sobre o controlo efectuado aos juros debitados pela DGT, por antecipação de fundos, o INGA afirmou que “*são verificados e conferidos através do cálculo dos mesmos*”, mas não disponibilizou documentação que comprovasse esse controlo.

8.2.6.3 – Operações do IFADAP

O Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) é a pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira, responsável pela promoção do desenvolvimento da agricultura e das pescas, bem como do sector agro-industrial, em especial através de esquemas de financiamento directo ou indirecto às referidas actividades, sendo o interlocutor nacional da Secção Orientação do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA-Orientação).

Para suprir as suas necessidades de financiamento decorrentes do desfasamento temporal entre o pagamento dos incentivos comparticipados pelo FEOGA-Orientação ou pelo Instrumento Financeiro de Orientação da Pesca (IFOP) e o respectivo reembolso proveniente da União Europeia, o IFADAP tem recorrido a adiantamentos de fundos comunitários junto da DGT.

Como já foi referido no ponto 8.2.3 do presente documento, no final de 2004 o IFADAP era devedor de fundos antecipados pela DGT desde 2001, no valor de €133.930.627,01. Foi devido a esta dívida (mantida na quase totalidade em 2005 e transitada para 2006) e também à antecipação de fundos

obtida em 2005, no valor €50,9 milhões, que a entidade foi seleccionada como objecto da auditoria, tendo para o efeito sido solicitada informação similar à indicada no ponto 8.2.6.1.

A análise da documentação remetida ao Tribunal para efeito desta auditoria e para prestação de contas pelas gerências de 2004 e de 2005 permite concluir que, apesar do circuito operativo associado à antecipação de fundos comunitários se ter mantido, a contabilização das respectivas operações foi alterada em 2005. A contabilização efectuada até ao final de 2004 está reflectida no quadro seguinte:

Quadro VIII.6 – Contabilização das operações em 2004 pelo IFADAP

Operação	Classificação económica	Tipo
Recebimento dos fundos antecipados	Operações Extra-Orçamentais	Receita
Pagamento de despesas	Não Identificada	Despesa
Reembolso comunitário	Transferências Correntes - a União Europeia	Receita
Amortização dos fundos antecipados	Operações Extra-Orçamentais	Despesa
Recebimento líquido de fundos antecipados	Outras Receitas de Capital	Receita
Amortização líquida de fundos antecipados	Outras Despesas de Capital	Despesa

Este procedimento assegurava o registo dos fundos antecipados em Operações Extra-Orçamentais e implicava, conforme se apurasse recebimento ou amortização líquido em cada ano, a transferência desse diferencial para Receitas ou para Despesas de Capital, respectivamente.

Não foi possível ao IFADAP identificar a classificação económica das despesas pagas com fundos antecipados, tendo justificado essa incapacidade devido ao facto do recurso à antecipação de fundos constituir para esta entidade uma opção de gestão financeira e também devido ao desfasamento entre recebimento de fundos antecipados e pagamento de despesas com esse fundos, que resulta da intervenção dos gestores dos fundos comunitários no respectivo processo de validação.

Por sua vez, o quadro seguinte reproduz a contabilização efectuada em 2005:

Quadro VIII.7 – Contabilização das operações em 2005 pelo IFADAP

Operação	Classificação económica	Tipo
Recebimento dos fundos antecipados	Transferências Correntes - União Europeia	Receita
Pagamento de despesas	Não Identificada	Despesa
Reembolso comunitário	Operações Extra-Orçamentais	Receita
Amortização dos fundos antecipados	Operações Extra-Orçamentais	Despesa

Esta alteração resultou da aplicação pelo IFADAP da orientação definida na Informação da DGO n.º 93/2004 (sobre o critério de contabilização das operações para antecipação de fundos comunitários) e ratificada por despacho de concordância do Secretário de Estado do Orçamento em 6 de Outubro de 2004. Como já foi referido, a propósito do INGA, esta orientação visou estabelecer um critério uniforme para o tratamento contabilístico da antecipação de fundos comunitários através do procedimento que se descreve de seguida.



- ◆ Atendendo à natureza das operações que visam obter adiantamentos por conta de fundos comunitários junto da DGT, esses adiantamentos devem ser inscritos tendo em conta a verdadeira origem dos fundos. Assim, na Receita deverão assumir a classificação económica de “Transferências da União Europeia”, correntes ou de capital, consoante a natureza da despesa que se destinam a suportar, e, na Despesa, uma vez que esta foi prevista inicialmente pela sua totalidade, especificada por natureza económica, o recurso a operações de tesouraria, só por si, não dará lugar a qualquer alteração.
- ◆ O reembolso por parte da União Europeia das despesas elegíveis efectuadas ao abrigo do fundo comunitário em causa, quer aquele se verifique no próprio ano ou em ano posterior, dará a cobertura financeira para a devolução à DGT do montante antecipado. A relevação contabilística destes fluxos financeiros deverá efectuar-se com recurso a “Operações Extra-Orçamentais” utilizando as respectivas classificações económicas da Receita, para registo da parte da transferência da União Europeia que foi antecipada pela DGT, e da Despesa para registo da restituição desse montante à DGT, às quais deverá associar a fonte de financiamento relativa ao fundo comunitário em causa.

Segundo o IFADAP “A mudança de critério de contabilização não provoca qualquer impacto nas Contas do Instituto, em termos de Saldo de Gerência, havendo uma diminuição da Receita e uma consequente diminuição da Despesa, resultante da contabilização, quer das transferências comunitárias, quer dos reembolsos à DGT, que passaram a ocorrer em contas Extra-Orçamentais”.

Em sede de contraditório, esta entidade acrescentou ainda que:

“Considerando que o desfasamento existente entre a realização da despesa e o reembolso da Comunidade Europeia demora alguns meses, por vezes torna-se impossível amortizar integralmente à DGT no mesmo ano económico as antecipações solicitadas nesse ano, principalmente aquelas que são solicitadas nos últimos meses do exercício. Ainda assim, de acordo com as orientações emanadas pela DGO, com vista à contabilização destas operações, parece-nos não estar em causa o equilíbrio orçamental das contas do IFADAP, porquanto ao registar-se as antecipações de fundo como Receita Orçamental, faz com que as despesas pagas com a utilização de fundos antecipados não gere qualquer défice.”

O procedimento descrito justifica as seguintes observações:

- ◆ o registo do recebimento dos fundos antecipados passou a infringir o disposto no n.º 1 do artigo 30.º do RTE que, conjugado com o n.º 1 do artigo 1.º do mesmo regime jurídico, define as operações destinadas a antecipar fundos comunitários como não orçamentais;
- ◆ a classificação económica de fundos antecipados pela DGT, como transferências da União Europeia, viola a regra da especificação consagrada no n.º 1 do artigo 8.º da LEO, uma vez que os fundos em causa, nos termos do RTE, nem sequer são receitas orçamentais e, em termos materiais, não correspondem a verbas comunitárias; este procedimento viola ainda o princípio da substância sobre a forma consagrado nas normas contabilísticas das operações de tesouraria aprovadas pela Portaria n.º 994/99, de 5 de Novembro;
- ◆ a classificação económica de transferências da União Europeia (reembolso comunitário), como operações extra-orçamentais, viola igualmente a regra da especificação e o princípio da substância sobre a forma previamente referidos;

- ◆ ao admitir que os fundos antecipados não sejam integralmente amortizados à DGT no mesmo ano económico, este procedimento contraria as regras da anualidade, da universalidade e do equilíbrio consagrados na LEO, uma vez que as despesas pagas com a utilização de fundos antecipados por regularizar geram efectivamente um défice, devido à falta das receitas que tinham sido previstas para suportar essas despesas;
- ◆ nestas circunstâncias, não pode considerar-se que a aplicação deste procedimento confira à contabilidade do IFADAP *“uma imagem mais consentânea com a realidade, bem como o cumprimento da regra do equilíbrio orçamental”*.

Questionada sobre como compatibilizar a orientação previamente analisada com o disposto no RTE e o disposto na LEO relativamente às regras orçamentais da anualidade, universalidade, especificação e equilíbrio, na medida em que na execução do Orçamento do Estado de 2005 foram registados, como receitas do IFADAP provenientes de transferências da União Europeia, fundos antecipados pelo Tesouro que não foram regularizados nesse ano económico, a DGO manifestou a posição que já foi reproduzida e comentada no ponto 8.2.6.1 do presente documento.

O quadro seguinte apresenta os resultados da aplicação do procedimento contabilístico previamente descrito à Receita do IFADAP que em 2005 teve o FEOGA-Orientação e o IFOP como fontes de financiamento.

Quadro VIII.8 – Receita do IFADAP no âmbito do FEOGA-Orientação e do IFOP

(em euros)

Receita		
Classificação económica	Operação	Valor
Transferências da União Europeia (Correntes e de Capital)	Recebimento dos fundos antecipados e amortizados em 2005	13.733.711,00
	Excedente das transferências face aos fundos antecipados e amortizados em 2005	230.566.794,00
	Recebimento dos fundos antecipados e não amortizados em 2005	37.166.289,00
	Total	281.466.794,00
Operações Extra-Orçamentais	Transferências da União Europeia (Correntes e de Capital) em 2005	244.300.505,00
	Excedente das transferências face aos fundos antecipados e amortizados em 2005	-230.566.794,00
	Total	13.733.711,00

Como já tinha sido evidenciado no quadro relativo ao procedimento contabilístico aplicado pelo IFADAP em 2005, o recebimento dos fundos antecipados pela DGT (€50,9 milhões) foi classificado como Transferências da União Europeia. Por sua vez, as transferências efectivas da União Europeia foram classificadas como Operações Extra-Orçamentais, à excepção da parte relativa ao excedente face aos fundos antecipados que também foi classificado nas Transferências da União Europeia, tal como determina a orientação definida pela DGO e se evidencia no quadro anterior. De facto, como a maior parte das despesas a financiar pelo FEOGA-Orientação e pelo IFOP não foram pagas com a utilização de fundos antecipados, o valor destes é muito inferior ao do reembolso comunitário dessas despesas.

O quadro seguinte evidencia os resultados da aplicação do procedimento contabilístico previamente descrito à Despesa do IFADAP que em 2005 teve o FEOGA-Orientação e o IFOP como fontes de financiamento.



Com esta contabilização, os fundos antecipados em 2005 que ficaram por amortizar (€37,2 milhões segundo o IFADAP) foram classificados na Receita, como Transferências da União Europeia, apesar destas não se terem verificado. Este procedimento implicou ainda que a amortização de fundos antecipados em 2005 (€13,7 milhões segundo o IFADAP) tivesse sido registado em Operações Extra-Orçamentais não apenas na Despesa mas também na Receita, quando nesta o valor a registar devia ser o dos fundos antecipados.

Quadro VIII.9 – Despesa do IFADAP no âmbito do FEOGA-Orientação e do IFOP

(em euros)

Despesa		
Classificação económica	Operação	Valor
Despesas com Pessoal	Pagamento de despesas correntes	1.156.735,00
Aquisição de Bens e Serviços	Pagamento de despesas correntes	7.913.770,00
Transferências Correntes	Pagamento de despesas correntes	23.010.268,00
Aquisição de Bens de Capital	Pagamento de despesas de capital	28.605.364,00
Transferências de Capital	Pagamento de despesas de capital	236.077.716,00
Activos Financeiros	Pagamento de despesas de capital	4.062.375,00
Total de Despesa Orçamental		300.826.228,00
Operações Extra-Orçamentais	Amortização em 2005 de fundos antecipados em 2004	0,00
	Amortização em 2005 de fundos antecipados em 2005	13.733.711,00
	Total	13.733.711,00

Deve assinalar-se que a amortização em 2005 de fundos antecipados em 2004 (€2.243.308,21 segundo o IFADAP) não foi registado em Operações Extra-Orçamentais, apesar da orientação definida pela DGO para o efeito. Esta amortização também não foi registado em “Outras Despesas de Capital” que era outra hipótese a considerar, devido ao facto do procedimento aplicado pelo IFADAP até ao final de 2004 implicar que o valor dos fundos antecipados que se encontravam por amortizar nessa data (€132,6 milhões segundo o IFADAP) devesse corresponder ao excedente de “Outras Receitas de Capital” sobre “Outras Despesas de Capital” registadas neste âmbito desde 2001.

Questionado sobre o controlo efectuado aos juros debitados pela DGT, por antecipação de fundos, o IFADAP referiu que a “principal razão de por vezes se encontrarem diferenças relativamente ao valor dos juros debitado entre o IFADAP e a DGT reside na forma interpolada de cálculo da taxa de juro efectiva para o apuramento dos juros utilizada pela DGT, que o IFADAP desconhece. Para além disso, subsistem pequenas diferenças ao nível dos arredondamentos”. Deve observar-se que, para poder exercer controlo efectivo neste âmbito, o IFADAP não deveria desconhecer a forma de cálculo dos juros.

8.2.6.4 – Operações do IGIF

O Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF) é a pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira, responsável pela gestão dos recursos financeiros e pela consecução do planeamento operacional do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e ainda pela definição dos critérios de financiamento do sistema de saúde.

Como já foi referido no ponto 8.2.4 deste documento, em 2005 o IGIF recebeu €800 milhões de fundos antecipados, com a finalidade de assegurar o pagamento a fornecedores do Serviço Nacional de Saúde, à semelhança do que se verificara em 2003 (€300 milhões) e 2004 (€600 milhões). Verificou-se que, neste triénio, a utilização efectiva de fundos antecipados para essa finalidade foi apenas de €800 milhões (€300 milhões em 2003, €300 milhões em 2004 e €200 milhões em 2005), uma vez que os restantes €900 milhões foram utilizados para amortizar empréstimos bancários (€300 milhões no início de 2004 e €600 milhões no início de 2005) contraídos no final de 2003 e de 2004, para suportar a amortização dos fundos antecipados nesses anos.

A posição expressa pelo Tribunal de Contas sobre esta situação é a de entender que o pagamento de encargos que deviam ser assumidos pelo Orçamento do Estado não pode ser assegurado pelo recurso sucessivo a antecipações de fundos, ainda que formalmente regularizadas no mesmo ano orçamental por empréstimos bancários contraídos pela entidade devedora dos fundos antecipados.

No final de 2004 o IGIF era devedor de empréstimos bancários, no valor de €600 milhões, contraídos para amortizar fundos antecipados e amortizados por fundos antecipados no início do ano seguinte. Foi devido a esta dívida (acrescida em €200 milhões no final de 2005) e também à antecipação de fundos obtida em 2005, no valor €800 milhões, que esta entidade foi seleccionada como objecto desta auditoria.

Para o efeito, foi solicitada informação, não só sobre as operações relativas a fundos antecipados em 2005, mas sobre todo o circuito operativo associado à antecipação de fundos e constituído pelo recebimento dos fundos antecipados, utilização desses fundos, recebimento dos empréstimos bancários, amortização dos fundos antecipados e quaisquer outras situações afectas a este circuito (como a não utilização ou a transferência de fundos antecipados para outras entidades). Esta informação deveria distinguir as operações orçamentais das não orçamentais e indicar a classificação das mesmas na Conta de Gerência ou justificar a sua não inclusão nessa Conta e, nesse caso, indicar a relevação contabilística efectuada.

A análise da documentação remetida ao Tribunal para efeito desta auditoria e para prestação de contas pelas gerências de 2004 e de 2005 permite concluir que, apesar do circuito operativo associado à antecipação de fundos comunitários se ter mantido, a contabilização das respectivas operações foi alterada em 2005. A contabilização relativa a 2004 ano encontra-se reflectida no quadro seguinte:

Quadro VIII.10 – Contabilização das operações em 2004 pelo IGIF

(em milhões de euros)

Operação	Classificação económica	Tipo	Valor
Recebimento dos fundos antecipados	Passivos Financeiros - Administração Central - Estado	Receita	600
Pagamento dos empréstimos bancários obtidos em 2003	Passivos Financeiros - Sociedades Financeiras	Despesa	300
Transferência para as Administrações Regionais de Saúde	Transferências Correntes - SFA	Despesa	300
Recebimento dos empréstimos bancários obtidos em 2004	Passivos Financeiros - Sociedades Financeiras	Receita	600
Amortização dos fundos antecipados	Passivos Financeiros - Administração Central - Estado	Despesa	600

Por sua vez, o quadro seguinte reproduz a contabilização relativa a 2005:



Quadro VIII.11 – Contabilização das operações em 2005 pelo IGIF

(em milhões de euros)

Operação	Classificação económica	Tipo	Valor
Recebimento dos fundos antecipados	Operações Extra-Orçamentais	Receita	800
Pagamento dos empréstimos bancários obtidos em 2004	Passivos Financeiros - Sociedades Financeiras	Despesa	600
Transferência para as Administrações Regionais de Saúde	Transferências Correntes – SFA	Despesa	200
Recebimento dos empréstimos bancários obtidos em 2005	Passivos Financeiros - Sociedades Financeiras	Receita	800
Amortização dos fundos antecipados	Operações Extra-Orçamentais	Despesa	800

Esta alteração resultou da aplicação pelo IGIF da orientação comunicada pela 12.^a Delegação da DGO, em 17 de Fevereiro de 2005, sobre a contabilização de passivos financeiros em 2004. Note-se que o primeiro quadro expressa a contabilização do IGIF considerada na Conta Geral do Estado de 2004, uma vez que na Conta de Gerência remetida ao Tribunal, as operações classificadas no quadro como passivos financeiros foram registadas como extra-orçamentais.

Os procedimentos descritos justificam as seguintes observações:

- ♦ o registo, em 2003 e em 2004, do recebimento e da amortização dos fundos antecipados como passivos financeiros infringiu o disposto no n.º 1 do artigo 30.º do RTE que, conjugado com o n.º 1 do artigo 1.º do mesmo regime jurídico, define as operações destinadas a antecipar fundos comunitários como não orçamentais;
- ♦ na Conta de Gerência de 2004 foram registadas, como extra-orçamentais, operações classificadas como orçamentais (passivos financeiros) na respectiva Conta Geral do Estado; classificar a contracção e a amortização de empréstimos bancários como operações extra-orçamentais viola os princípios e regras da universalidade e da especificação consagradas na LEO;
- ♦ a orientação definida pela DGO para registar a antecipação de fundos comunitários não é coerente com a orientação transmitida ao IGIF para contabilizar o recebimento dos fundos antecipados como operações extra-orçamentais.

Questionada sobre a forma de contabilização, no âmbito das contas de gerência de 2003 a 2005, do recebimento das antecipações de fundos obtidas da DGT por parte do IGIF, da utilização dos fundos antecipados para pagamento de despesas, das receitas que foram objecto das antecipações e do pagamento à DGT para amortização dos fundos antecipados, a DGO manifestou a posição que já foi reproduzida e comentada no ponto 8.2.6.1 do presente documento.

Relativamente à natureza das despesas pagas com fundos antecipados, é de assinalar que estes foram transferidos pelo IGIF para as Administrações Regionais de Saúde (ARS) e utilizados na aquisição de bens e serviços correntes. À Associação Nacional de Farmácias foram pagos €780 milhões (97,5% dos fundos antecipados) de dívidas relativas a produtos vendidos nas farmácias. A quase totalidade dos restantes €20 milhões foi paga (em Setembro de 2004) à sociedade Hospital Amadora-Sintra, Sociedade Gestora, SA, pela Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, para cumprimento do acordo de alteração do contrato de gestão do Hospital do Professor Doutor Fernando Fonseca celebrado entre as referidas entidades, nos termos da Portaria n.º 587/2004, de 2 de Junho.

A análise da documentação disponibilizada sobre o controlo efectuado aos juros debitados pela DGT, por antecipação de fundos, revelou que o IGIF imputou às ARS, na respectiva proporção do financiamento atribuído, os juros pagos pela antecipação dos €780 milhões previamente referidos.

Para o efeito, o IGIF procedeu à dedução do valor dos juros a suportar por cada ARS ao valor dos duodécimos da respectiva despesa. Este procedimento foi também aplicado aos juros pagos pelos empréstimos bancários obtidos pelo IGIF no final de 2003 e de 2004 para amortizar os fundos antecipados nesses anos.

Questionado sobre a fundamentação deste procedimento e sobre a contabilização orçamental dos valores suportados pelas ARS, o IGIF informou que essa fundamentação se encontrava consagrada em despacho do Secretário de Estado da Saúde e acrescentou:

“Julga-se, no entanto, apesar do IGIF não se encontrar em condições de se pronunciar quanto aos fundamentos que basearam a referida decisão Ministerial, que possivelmente se pretenderia que as Administrações Regionais de Saúde participassem, de forma directa, no âmbito deste processo, através do pagamento, por dedução ao duodécimo, dos juros suportados com a antecipação de fundos e, posteriormente, com o empréstimo.

Quanto à sua contabilização, a referida dedução reflecte-se, em termos orçamentais, na conta 04.03.05, através da diminuição, neste caso concreto, dos montantes previstos em termos orçamentais para efeitos de “duodécimo”.”

Note-se que o teor do referido despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde é apenas “Autorizo, nos termos propostos”, uma vez que foi exarado em 11 de Janeiro de 2005 sobre uma proposta do IGIF para a manutenção da repercussão às ARS dos juros debitados pela DGT ao IGIF, em 2005, por antecipação de fundos. Por sua vez, a aplicação deste procedimento aos juros debitados ao IGIF, em 2004, incluindo os relativos ao empréstimo bancário obtido no final de 2003, tinha sido determinada por despacho do Presidente do IGIF exarado em 12 de Janeiro de 2004. Finalmente, os juros debitados pela DGT ao IGIF, em 2003, por antecipação de fundos, já tinham sido suportados pelas ARS na proporção do financiamento atribuído, conforme despacho do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Saúde exarado em 8 de Julho do mesmo ano.

Refira-se ainda que a despesa orçamental cujo código de classificação económica é 04.03.05 corresponde a Transferências Correntes para Serviços e Fundos Autónomos da Administração Central.

8.2.7 – Grau de execução do Regime da Tesouraria do Estado

O grau de execução do RTE no âmbito da antecipação de fundos foi determinado em função dos resultados obtidos sobre a conformidade das operações transitadas para 2005 ou efectuadas neste ano (no valor de €2.997 milhões), ao disposto nos artigos 30.º, 31.º e 32.º do regime jurídico. Para o efeito foi efectuada a avaliação, em termos de cumprimento ou incumprimento de cada uma destas normas, para cada situação específica de cada devedor e aplicado o resultado dessa avaliação ao correspondente valor de fundos antecipados, multiplicando este valor por um terço (ponderação atribuída a cada uma das três normas) em caso de cumprimento e por zero em caso de incumprimento. O quociente entre a soma dos produtos assim obtidos (valor das operações objecto de cumprimento) e o valor total das operações determinou o grau de execução do regime jurídico que, neste âmbito, foi apenas de 47,35%.



O quadro seguinte estabelece a correspondência entre as entidades devedoras, as situações específicas e o respectivo valor de Antecipação de Fundos (AF). A primeira situação (A) agrega todas as entidades devedoras de operações destinadas a antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento de Estado (OE) de 2005, as situações B a I respeitam a operações destinadas a antecipar fundos previstos no Orçamento da União Europeia e a situação J identifica as operações destinadas a antecipar fundos ao IGIF, nos termos da alínea e) do n.º 1 do artigo 30.º do RTE.

Quadro VIII.12 – Situação das antecipações de fundos por Entidade Devedora

(em euros)

Entidade Devedora	Situação	Valor da AF
Várias – AF do OE	A - Fundos antecipados e amortizados em 2005	453.372.880,42
DGDR	B - Fundos transitados de 2004 e a transitar para 2006	409.218.970,99
INGA	C - Fundos transitados de 2004 e amortizados em 2005	285.700.000,00
INGA	D - Fundos antecipados e amortizados em 2005	483.350.000,00
INGA	E - Fundos antecipados em 2005 e a transitar para 2006	380.500.000,00
IFADAP	F - Fundos transitados de 2004 e a transitar para 2006	131.689.502,15
IFADAP	G - Fundos transitados de 2004 e amortizados em 2005	2.241.124,86
IFADAP	H - Fundos antecipados em 2005 e a transitar para 2006	37.175.096,28
IFADAP	I - Fundos antecipados e amortizados em 2005	13.724.903,72
IGIF	J - Fundos antecipados e amortizados em 2005	800.000.000,00
Total		2.996.972.478,42

O próximo quadro determina o nível de cumprimento das operações discriminadas no quadro anterior relativa e sucessivamente ao disposto nos artigos 30.º, 31.º e 32.º do RTE, atribuindo a pontuação de um terço ao cumprimento e de zero ao incumprimento de cada uma das três normas. Em conformidade com as análises efectuadas no presente documento, o registo de antecipação de fundos ou de amortização de fundos antecipados, como operações orçamentais, foi considerado incumprimento ao disposto no artigo 30.º, o registo da utilização de fundos antecipados para pagamento de despesas e das receitas que as financiem, como operações extra-orçamentais, foi considerado incumprimento ao disposto no artigo 31.º e a amortização de fundos antecipados em ano económico posterior ao da respectiva antecipação foi considerado incumprimento ao disposto no artigo 32.º. O incumprimento parcial de uma norma também foi considerado incumprimento dessa norma.

Este quadro apresenta ainda o valor das operações objecto de cumprimento (€1.419 milhões) como resultado do produto de cada nível de cumprimento pelo respectivo valor de fundos antecipados.

Quadro VIII.13 – Nível de cumprimento das antecipações de fundos ao RTE

(em euros)

Entidade Devedora	Situação	Nível de Cumprimento (NC)	Valor da AF x NC
Várias – AF do OE	A	$1/3 + 1/3 + 1/3 = 1$	453.372.880,42
DGDR	B	$0 + 0 + 0 = 0$	0,00
INGA	C	$0 + 0 + 0 = 0$	0,00
INGA	D	$0 + 0 + 1/3 = 1/3$	161.116.666,67
INGA	E	$0 + 0 + 0 = 0$	0,00
IFADAP	F	$0 + 0 + 0 = 0$	0,00
IFADAP	G	$0 + 0 + 0 = 0$	0,00
IFADAP	H	$0 + 0 + 0 = 0$	0,00
IFADAP	I	$0 + 0 + 1/3 = 1/3$	4.574.967,91
IGIF	J	$1/3 + 1/3 + 1/3 = 1$	800.000.000,00
Total			1.419.064.515,00

As operações relativas à antecipação da saída de fundos previstos no OE de 2005 (A) foram todas regularizadas por via orçamental e no mesmo ano, pelo que foram cumpridas as três normas, situação extensiva às operações destinadas a antecipar fundos ao IGIF (J).

A DGDR (B) não registou as operações na respectiva Conta de Gerência nem as regularizou, pelo que não foi cumprida nenhuma das normas.

O INGA (C a E) e o IFADAP (F a I) registaram antecipações de fundos como operações orçamentais e receitas antecipadas como operações extra-orçamentais, pelo que apenas foi cumprido o disposto no artigo 32.º para o valor antecipado e amortizado em 2005.

O grau de execução do RTE, no âmbito da antecipação de fundos, resulta assim do quociente entre o valor total do segundo quadro e o do primeiro quadro.

Para concluir a avaliação das operações realizadas no âmbito da antecipação de fundos prevista no n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado importa ter presente as seguintes observações que sobre esta matéria foram efectuadas pelo Tribunal de Contas no Parecer sobre a CGE de 2004.

- ◆ As normas que autorizam a realização de operações através de adiantamento de fundos, prevendo a regularização orçamental destes em anos económicos posteriores ao da respectiva efectivação, contrariam as regras da anualidade e da universalidade consagradas nos artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 1, da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e no artigo 105.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).
- ◆ As operações de tesouraria que se destinem ao pagamento de despesas públicas para as quais não esteja prevista dotação orçamental violam a regra da universalidade consagrada no artigo 5.º, n.º 1, da LEO e no artigo 105.º da CRP.
- ◆ As antecipações de fundos remuneradas, efectuadas por operações de tesouraria, configuram uma concessão de empréstimos pelo Estado, através da Direcção-Geral do Tesouro, cuja realização no actual quadro jurídico-constitucional só é possível havendo uma autorização legislativa, nos termos da alínea h) do artigo 161.º da CRP e dotação orçamental para o efeito.



Em sede de contraditório e relativamente a esta posição do Tribunal, a DGT refere que:

“Ainda, no que respeita às OET para as antecipações de fundos comunitários, saliente-se que a respectiva regularização é feita com fundos comunitários ao abrigo das normas comunitárias aplicáveis, não constituindo, assim, despesa orçamental. O que está em causa nestas OET é apenas o pré-financiamento dos fundos comunitários, termos em que não colidem com os princípios orçamentais invocados.

Refira-se, ainda que nos termos das orientações do EUROSTAT, deve evitar-se que os orçamentos dos Estados membros sejam afectados pelas verbas comunitárias, de forma a não terem impacto nos défices/superavit, garantindo-se, assim, a neutralidade dos fundos comunitários.

No caso específico do FEOGA - Garantia, o Regulamento (CE) n.º 1258/99, do Conselho, de 17.05.99, consagra a possibilidade de os Estados-Membros mobilizarem recursos necessários para cobrir as despesas efectuadas até ao respectivo reembolso comunitário (cfr. Art.º 5º), adiantamento assegurado por antecipação de fundos.”

A DGT parece querer ignorar que os fundos comunitários, incluindo os destinados a regularizar fundos antecipados, devem ser registados como receitas orçamentais (transferências correntes ou de capital) e que pela utilização dos fundos antecipados devem ser registadas as correspondentes despesas orçamentais. Por outro lado, a DGT não explica como é que as “operações de pré-financiamento dos fundos comunitários” não colidem com os princípios orçamentais invocados, uma vez que não tendo sido por si registadas, como despesas orçamentais, foram registadas como receitas orçamentais pelo IFADAP e pelo INGA, por instrução expressa da DGO que, aliás, também não comenta esta situação peculiar. É ainda de referir que, para evitar a não afectação dos orçamentos dos Estados membros pelas verbas comunitárias e garantir a neutralidade dos fundos comunitários, não é aceitável para o Tribunal que sejam admitidas e muito menos instruídas situações como a previamente referida ou a reportada para a DGDR, cuja não afectação orçamental vai ter como consequência o recurso a dívida pública, designadamente, para regularizar responsabilidades decorrentes do encerramento do QCA II, nos termos da alínea j) do artigo 72.º da Lei do Orçamento do Estado para 2006.

Em sede de contraditório, o Ministério da Finanças e da Administração Pública, através do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças, proferiu os seguintes comentários

“À semelhança de anteriores relatos, o Anteprojecto de Parecer sobre a CGE 2005 — Capítulo VIII do Volume II, considera como inconstitucionais e ilegais diversas operações que foram efectuadas ao abrigo de normas que estão em vigor mas sobre as quais esse Tribunal manifesta a sua discordância em absoluto, nomeadamente a Lei Orçamental de 2005 e o Regime da Tesouraria do Estado publicado em anexo ao DL 191/99 de 5 de Junho.

Importa referir que apesar de estarem em causa diplomas elaborados e aprovados anteriormente à actual legislatura, não podemos deixar de mencionar o facto de os mesmos ou os seus sucedâneos se encontrarem actualmente em vigor, estando já aprovada a sua continuidade para o exercício de 2007.

Em conformidade, e não obstante o Tribunal de Contas continuar a manifestar a sua discordância com o quadro legislativo em vigor já que julga que o RTE aprovado em 1995 e a LOE 2005 aprovada pela Assembleia da República em 2004 contêm normas inconstitucionais e ilegais, parece-nos não poder deixar de reconhecer a legalidade da actuação do Governo no período em causa, nem da própria instituição DGT.

Estando em causa um parecer a emitir sobre a CGE 2005 e a actuação quer do executivo quer das instituições nesse período, deveria ser esta a matéria a merecer maior ênfase na apreciação do TC sendo certo que, no caso presente, a manterem-se as referências efectuadas, será o julgamento de instrumentos legais com mais de 10 anos de

existência ou da própria LOE aprovada pela Assembleia da República que merecerão maior notoriedade.

Quanto à continuidade que o actual governo decidiu seguir nesta matéria, mantendo nas LOE de 2006 e 2007 a capacidade do Estado Português “pré-financiar” de forma eficiente as participações dos Fundos Comunitários destinadas a Portugal, ela resulta em última instância da avaliação efectuada que concluiu ser esta a forma mais eficiente e económica de garantir a execução dos projectos financiados ao abrigo do QCA III e QREN.

Manteve este governo como ponto fulcral das suas opções para a Administração Financeira do Estado o reforço do Princípio da Unidade da Tesouraria do Estado e a consequente centralização dos fundos públicos, factor que, no âmbito desta auditoria, foi referido pela DGT como determinante para garantir a potenciação deste quadro legal ao afirmar que os instrumentos financeiros em causa “... são financiados através de fundos captados pela Tesouraria do Estado, na decorrência da actividade desenvolvida pela Direcção — Geral do Tesouro em defesa do Princípio da Unidade da Tesouraria do Estado.”

Importa assim antes de mais, aferir os resultados que a DGT anuncia na resposta a esta auditoria (págs. VIII.3) ao afirmar que assim, o país evita o recurso ao endividamento público conseguindo financiar a execução dos programas comunitários através de uma aplicação racional dos seus próprios recursos.”

Este quadro de actuação da DGT foi imposto pela evolução estrutural verificada, da qual resultou um contexto totalmente distinto do existente na década de 80 e princípios dos anos 90 e visou dar resposta às novas exigências que se colocaram ao Tesouro, nomeadamente no contexto da Adesão à Comunidade Europeia.

Da avaliação desta evolução face a anteriores procedimentos, resultará o apuramento do benefício ou prejuízo para o Estado daí resultante, mas não a averiguação sobre se de alguma forma existiu uma tentativa de desvirtuar um correcto apuramento das contas públicas.

Parece-nos igualmente que a resposta a esta questão é clara: o benefício para o Estado resultante da aplicação deste quadro legal é visível e em nada é prejudicada a transparência e a exactidão das Contas Públicas.

Refira-se, aliás, que a propósito da necessidade dos Estados membros pré-financiarem a utilização dos Fundos Comunitários, a Comissão Europeia recomenda a neutralidade destes fluxos em termos dos Orçamentos Nacionais, pelo que a sua contabilização exclusiva como Operação de Tesouraria permite o cumprimento desta regra.

Por fim, refira-se ainda que o RTE se encontra em processo de revisão, contendo a LOE 2007 uma autorização Legislativa para o efeito pelo que, no decurso do próximo ano, o TC terá oportunidade de apresentar o seu parecer sobre esta matéria, encontrando-se desde já a DGT disponível para receber as sugestões que possam resultar do entendimento do TC sobre a mesma.”

O Tribunal de Contas não pode deixar de referir que o objecto de apreciação do presente Parecer é a Conta Geral do Estado de 2005, sendo a análise efectuada em função do respectivo enquadramento jurídico em vigor nesse ano. Neste caso, para além das normas constitucionais citadas neste capítulo e tal como se indica no início do ponto 8.2.1, os diplomas com maior relevância são, designadamente, a Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental) com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, o Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprova o Regime da Tesouraria do Estado, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 3-B/2000, de 4 de Abril, e n.º 107-B/2003, de 31 de Dezembro, e a Portaria n.º 958/99, de 7 de Setembro, que vem regulamentar as condições das operações previstas no n.º 1 do artigo 30.º do RTE, com especial incidência naquelas que se destinam a antecipar fundos. Apesar do facto não relevar para a análise em causa, nenhum destes diplomas tem mais de 10 anos de existência.



As observações do Tribunal, previamente efectuadas no presente capítulo, nomeadamente, as relativas ao contraditório da DGT e da DGDR, são extensivas aos comentários do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças. Salienta-se apenas e mais uma vez que as posições do Tribunal não põem em causa a utilização dos fundos comunitários nem a prossecução do Princípio da Unidade de Tesouraria, matéria que tem merecido do Tribunal particular empenho e cujo mais recente exemplo é o ponto seguinte deste capítulo.

8.3 – Implementação do Princípio da Unidade de Tesouraria

Conforme já se referiu no ponto 8.1, a análise sobre a implementação da Unidade de Tesouraria estabelecida pelo artigo 2.º do RTE tem por base os resultados obtidos na acção realizada pelos serviços do Tribunal com o objectivo de avaliar o grau de execução do regime jurídico neste âmbito.

O fundamento desta acção resultou da necessidade de analisar a informação disponibilizada pela DGT sobre esta matéria relativamente ao ano de 2005, devido ao facto do Tribunal de Contas ter avaliado como insuficiente o grau de execução do RTE em 2004, quanto à prossecução do princípio da unidade de tesouraria, em função do cumprimento das disposições constantes do artigo 2.º.

Nesta acção foi também objecto de análise específica a situação, no que respeita à implementação do princípio da unidade de tesouraria, das entidades que foram objecto da auditoria à antecipação de fundos por operações de tesouraria, nomeadamente, Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR), o Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA), o Instituto de Financiamento e Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas (IFADAP) e o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF).

8.3.1 – Conformidade ao regime jurídico

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

Tal como em anos anteriores, a Lei do Orçamento do Estado para 2005 (Lei n.º 55-B/2004, de 30 de Dezembro) contém um artigo respeitante ao Princípio da Unidade de Tesouraria (artigo 55.º). O n.º 1 desta disposição determina que toda a movimentação de fundos dos SFA incluindo aqueles cuja gestão financeira e patrimonial se rege pelo regime jurídico das entidades públicas empresariais, deve ser efectuada por recurso aos serviços bancários disponibilizados pela DGT.

A Lei n.º 39-A/2005, de 29 de Julho, que procedeu à primeira alteração da Lei do OE para 2005, veio, designadamente, dar nova redacção ao referido artigo 55.º, acrescentando um novo número a essa norma, nos termos do qual as entidades públicas empresariais (EPE) devem manter as suas disponibilidades e aplicações financeiras junto da DGT, aplicando-se-lhes, para esse efeito, o RTE.

Por sua vez e também como em anos anteriores, o Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2005 (Decreto-Lei n.º 57/2005, de 4 de Março) consagra normas com carácter sancionatório, no âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria. O n.º 1 do artigo 35.º deste diploma determina a

afecção a receita geral do Estado de 2005, dos rendimentos de depósitos e aplicações financeiras auferidos pelos SFA, devido ao incumprimento deste princípio e respectivas regras. O n.º 2 do mesmo artigo refere ser aplicável à receita prevista no n.º 1, o disposto no artigo 9.º da lei orçamental para 2005, norma que admite a retenção de transferências correntes e de capital do Orçamento do Estado destinadas, neste caso, a SFA para satisfação de débitos, vencidos e exigíveis, constituídos a favor, neste caso, da DGT. O n.º 3 do mesmo artigo faz depender a aplicação do disposto no n.º 1 da existência de regras a definir pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO) em articulação com a DGT.

Tal como todas as outras medidas legislativas determinadas neste âmbito, as disposições relativas ao ano de 2005 não asseguraram o cumprimento do disposto no artigo 2.º do RTE. O principal argumento invocado pelos SFA para justificar o incumprimento tem sido a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária, por parte da DGT, não atingir as mesmas condições de eficiência das entidades prestadoras dessa actividade, como determina a alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do RTE.

8.3.2 – Análise Global

Tendo em conta os resultados insatisfatórios apresentados pela DGT em 2004 e as recomendações efectuadas pelo Tribunal de Contas sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria nos Pareceres sobre a CGE de 2001 a 2004, foi solicitado àquela entidade, em 10 de Fevereiro de 2006, informação sobre a implementação do princípio da unidade de tesouraria.

Para cada uma das contas cujos titulares fossem organismos abrangidos pelo disposto no artigo 2.º do RTE foi solicitada a identificação e a classificação desse titular (como “Serviço Integrado”, “SFA”, “EPE” ou “Outro”), a designação, o número de identificação bancária, o código contabilístico e o saldo final de 2005 resultante das operações com data-valor anterior a 2006 que foram registadas até 15 de Fevereiro deste ano.

A DGT enviou, em 1 de Março de 2006, um ficheiro com os dados relativos a 2.506 contas afectas ao balcão de *Homebanking* e, em 7 de Julho de 2006, um ficheiro com os dados relativos a 24 contas afectas ao mesmo balcão cujo titular é a própria DGT.

O quadro seguinte reflecte a distribuição dos saldos das contas do Tesouro no balcão de *Homebanking*, em 31 de Dezembro de 2005, de acordo com a tipologia atribuída pela DGT, tendo esta entidade admitido que tratando-se “*de uma nova funcionalidade (“tipo de conta”), não foram ainda devidamente revistas as classificações inseridas no sistema para cada organismo, pelo que poderão ocorrer lapsos na tipificação fornecida*”. Esta observação não é aceitável para o Tribunal no terceiro ano consecutivo em que solicita à DGT a tipificação dos organismos titulares de contas do Tesouro, apresenta os resultados da comparação do universo de SFA apurado pela DGT face ao definido pela DGO para efeito da Conta Geral do Estado (CGE), reporta as principais divergências e recomenda à DGT que, em conjugação com a DGO, proceda à eliminação das mesmas.



Quadro VIII.14 – Tipologia dos titulares de contas do Tesouro

Tipologia	Saldo HB (em euros)	Número de contas
Serviços e Fundos Autónomos	1.662.046.043,85	1.599
Serviços Integrados	199.433.446,22	765
Fundos Comunitários	797.469.556,68	82
Entidades Públicas Empresariais	20.952.557,70	57
Direcção-Geral do Tesouro	-901.871.319,12	24
Regiões Autónomas	8.713.738,71	2
Segurança Social	0,00	1
Total Geral	1.786.744.024,04	2.530

Comparando estes dados com os disponibilizados para o ano anterior, verifica-se a existência de mais 492 contas no balcão de *Homebanking*, devido ao aumento das contas de serviços integrados (353), de SFA (92) e à abertura de contas de EPE.

A informação sobre a criação de contas do Tesouro na vigência da contabilidade de 2005 (igualmente prestada pela DGT) também associa os motivos invocados para a abertura de 507 (90,7%) das 559 contas nesta situação, à prossecução do princípio da unidade de tesouraria.

No caso específico dos SFA, foi avaliada a coerência do universo apurado pela DGT na informação sobre os saldos das contas no Tesouro em 31/12/2005 face ao definido pela DGO na informação sobre a receita e a despesa dos SFA, por classificação orgânica, na CGE de 2005.

O universo considerado pela DGO na CGE é constituído por 349 organismos, incluindo a Assembleia da República que foi o único SFA sem reporte da respectiva execução orçamental nos mapas da CGE, apesar desta conter as contas da gerência desta entidade de 1 de Janeiro a 9 de Março e de 10 de Março a 31 de Dezembro de 2005. Por sua vez, o universo considerado pela DGT era constituído por 392 organismos titulares de 1.599 contas com um saldo credor global de €1.622 milhões, no final de 2005. A comparação deste universo com o considerado na CGE revelou que:

- ◆ a 6 SFA foi incorrectamente atribuída pela DGT mais do que uma designação, nomeadamente, a Administração Regional de Saúde do Norte (3), a Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (3), o Instituto da Qualidade em Saúde (3), o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (2), o Instituto Nacional de Medicina Legal (4) e o Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (5); esta situação fez aumentar indevidamente o universo apurado pela DGT em 14 organismos;
- ◆ as 17 Subregiões de Saúde continuaram autonomizadas como SFA, pela DGT, apesar de na CGE estarem integradas noutros SFA (as respectivas administrações regionais de saúde); esta situação já é assinalada pelo Tribunal desde o Parecer sobre a CGE de 2003;
- ◆ as 6 Escolas Superiores de Enfermagem referidas na CGE como tendo sido integradas no âmbito das universidades (SFA) nos termos do Decreto-Lei n.º 175/2004, de 21 de Julho, continuaram autonomizadas como SFA, pela DGT;

- ◆ mais 7 organismos autonomizados como SFA pela DGT também estavam integrados noutros SFA (Centro de Saúde de Vale de Cambra na Administração Regional de Saúde do Centro, Escolas Superiores de Artes Aplicadas de Castelo Branco e de Gestão de Idanha-a-Nova no Instituto Politécnico de Castelo Branco, Escola Superior de Desporto de Rio Maior no Instituto Politécnico de Santarém, Escola Superior de Saúde de Faro na Universidade do Algarve, Instituto de Comunicação Multimédia na Universidade Aberta e Instituto de Recursos e Iniciativas Comuns na Universidade do Porto; parte destas situações já é assinalada pelo Tribunal desde o Parecer sobre a CGE de 2003;
- ◆ 15 organismos autonomizados como SFA pela DGT não foram considerados na CGE por estarem extintos, serem serviços integrados ou serem enquadráveis noutra situação (Academias das Ciências de Lisboa e Portuguesa da História, Administração-Geral Tributária, Agências para a Prevenção de Incêndios Florestais, para a Sociedade do Conhecimento e Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, Centro de Formação Militar e Técnica da Força Aérea, Hospitais do Conde de Bertiandos e Distrital da Figueira da Foz, Institutos da Cooperação Portuguesa, de Gestão de Fundos Comunitários, de Gestão Financeira da Segurança Social, de História da Ciência Técnica e de Investigação Científica e Tropical e Serviços Sociais do Ministério da Educação); parte destas situações já é assinalada pelo Tribunal desde o Parecer sobre a CGE de 2003;
- ◆ 3 dos SFA na CGE não foram considerados pela DGT por continuarem sem contas no Tesouro (Manutenção Militar, Oficinas Gerais de Fardamento e Equipamento e Caixa de Previdência da Educação); esta situação já é assinalada pelo Tribunal desde o Parecer sobre a CGE de 2003;
- ◆ 3 dos SFA na CGE foram considerados como EPE pela DGT (Hospitais de Macedo de Cavaleiros, Distrital de Mirandela e Ortopédico de Santiago de Outão);
- ◆ 3 dos SFA na CGE foram considerados como serviços integrados pela DGT (Institutos Português de Acreditação e Regulador da Água e Resíduos e Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e Militares);
- ◆ 1 SFA na CGE não foi considerado pela DGT por não ter conta no Homebanking mas noutro balcão (Escola Portuguesa de Moçambique);
- ◆ 5 SFA na CGE foram integrados pela DGT noutros organismos, nomeadamente, os Cofres dos Conservadores, Notários e Funcionários de Justiça e Geral dos Tribunais (no Instituto de Gestão Financeira e Patrimonial da Justiça) e os Fundos de Acidentes de Trabalho (no Instituto de Seguros de Portugal), de Estabilização Aduaneira (na Direcção Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo) e de Regularização da Dívida Pública (no Instituto de Gestão do Crédito Público); parte destas situações já é assinalada pelo Tribunal desde o Parecer sobre a CGE de 2003;
- ◆ os Serviços Sociais do Ministério da Saúde (SFA na CGE) foram integrados nos Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros (Serviço Integrado) em Julho de 2005 pelo que já não tinham saldo no final desse ano e por isso não foram considerados SFA pela DGT.

Quanto a esta questão, a DGT afirmou o seguinte:

“A classificação por tipo de entidade, das contas bancárias domiciliadas no Tesouro, foi efectuada pela DGT a pedido do Tribunal de Contas, tratando-se de uma ferramenta de uso interno, que não teve, nem tem, qualquer intuito comparativo com os dados da DGO, a quem compete efectivamente tipificar os organismos em função do seu estatuto jurídico, para efeitos do adequado controlo orçamental.”



A este propósito refira-se ainda, que a informação sobre a designação dos organismos e das respectivas contas é prestada pelos serviços aquando da abertura das mesmas. Por outro lado, há ainda a ter em conta as constantes alterações aos regimes jurídicos dos serviços, com impacto directo nas suas denominações.”

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

Esta comparação demonstrou ainda que a designação atribuída à maior parte dos organismos, pela DGT, continua incompleta e sem ser homogénea com a inscrita na CGE, inviabilizando uma ordenação automática comum (por ordem alfabética). Uma das principais divergências continuou a ser a designação de organismos do Ensino Superior que a DGO faz anteceder da sigla da Universidade a que pertencem, enquanto a DGT ou nada refere ou indica essa referência posteriormente. Também desde o Parecer sobre a CGE de 2003 o Tribunal tem criticado esta situação e recomendado a normalização das nomenclaturas por esta ser uma condição necessária para controlar a qualidade da informação de forma eficaz.

Como consequência das situações reportadas, o valor que no final de 2005 se encontrava depositado por SFA no Tesouro foi reduzido para €1.555.838.753,54 em 1.544 contas à ordem.

Os valores globais reportados pela DGT sobre a distribuição dos excedentes e disponibilidades dos SFA no Tesouro, por depósito à ordem (DO), a prazo (DP) ou em Certificados Especiais de Dívida Pública (CEDIC) no final de 2005, representam uma diminuição de 34,66% face aos do ano anterior, como consta do quadro seguinte.

Quadro VIII.15 – Distribuição dos excedentes e disponibilidades dos SFA no Tesouro

(em milhões de euros)

Data	DO	DP	CEDIC	Total na DGT	Variação
31-12-2004	3.139,50	1,16	2.028,29	5.168,95	-34,66%
31-12-2005	1.555,84	18,67	1.802,78	3.377,29	

Os valores de DO são os dos saldos das contas à ordem de SFA apurados nos ficheiros recebidos da DGT. Os valores de DP e de CEDIC são os das respectivas aplicações existentes no final de cada ano e afectos a SFA (informação também prestada pela DGT).

No que respeita à diminuição nos fundos de Terceiros depositados no tesouro a DGT esclarece que:

“o ano 2004 foi afectado pelo orçamento rectificativo, cuja execução foi diferida para 2005.”

Para aferir da aderência da informação residente nesta aplicação (relativa à movimentação das contas do Tesouro abertas no balcão criado especificamente para o *Homebanking*) com a correspondente informação contabilística, foi utilizado o valor dos saldos em 31 de Dezembro de 2005 resultantes da Contabilidade do Tesouro registada até 15 de Fevereiro de 2006, por ser esta a data prevista no artigo 42.º do RTE para o envio dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da CGE. A correspondência estabelecida entre as contas do *Homebanking* e as da Contabilidade do Tesouro através do respectivo Número de Identificação Bancária (NIB) permitiu comparar os valores dos correspondentes saldos e, pela primeira vez, não se verificaram quaisquer divergências.

Foi igualmente solicitada à DGT informação sobre os excedentes e disponibilidades dos serviços e fundos autónomos não depositados no Tesouro, sobre cada receita do Estado obtida em cumprimento do n.º 1 do artigo 35.º do Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2005, (nos termos do qual os rendimentos de depósitos e aplicações financeiras auferidos pelos SFA por não cumprimento do princípio da unidade de tesouraria e respectivas regras, constituem receita do Estado do ano de 2005), e ainda relativamente ao cumprimento do n.º 3 do citado artigo 35.º, que respeita à definição de regras complementares necessárias à operacionalidade do n.º 1 do citado artigo, por parte da DGO em articulação com a DGT.

Sobre a informação disponibilizada neste âmbito, a DGT esclareceu que os dados tinham por base “*os quadros preenchidos e enviados ao Tesouro por cada delegação, que reflectem, na maioria dos casos, a comparação da informação prestada pela DGT, no início do mês de Janeiro/06, relativa aos saldos dos SFA em 31.12.05 de depósitos à ordem, depósitos a prazo e CEDIC, com a correspondente informação prestada pelos vários organismos, relativa aos valores na banca comercial*”. A DGT refere ainda que “*a informação prestada por algumas delegações tem por base informação provisória prestada pelos organismos, uma vez que ainda não foi encerrada a CGE de 2005. A 2.ª e 10.ª delegações não dispõem ainda de informação relativa a Dezembro/05, pelo que se envia a de Novembro/05. Por sua vez, a 11ª Delegação não prestou informação sobre todos os SFA. Por outro lado, alerta-se para o facto dos saldos finais da DGT, apresentados nos quadros terem sido obtidos no início de Janeiro/06 e não a 15 de Fevereiro, pelo que poderão existir discrepâncias*”.

No que respeita às medidas implementadas pela DGT, em conjugação com a DGO, para assegurar a prestação de informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, conforme recomendação do Tribunal de Contas, a DGT refere que “*no início de cada mês envia à DGO informação sobre os saldos finais das contas dos SFA do mês anterior, relativos a depósitos à ordem, depósitos a prazo e CEDIC. Cada Delegação da DGO, posteriormente, solicita a cada organismo informação correlativa, mas reportada aos valores depositados e aplicados na banca comercial, após o que elabora quadros comparativos, apurando um indicador de cumprimento/incumprimento do princípio da unidade de tesouraria. Esses mapas são trimestralmente enviados ao Tesouro (nota: nem todas as delegações enviam informação, pelo que nesta data, não há um reporte anual completo relativo a cada ministério)*”.

A DGT refere também que “*os quadros comparativos não informam das contas abertas na banca comercial. Apesar das solicitações do Tesouro, apenas a 1.ª e a 5.ª Delegação prestaram essa informação. Estas delegações, no entanto, não apresentaram o quadro comparativo dos valores na DGT com os valores na banca comercial*”.

Em sede de contraditório a DGT acrescentou ainda o seguinte:

“Entende-se, ainda, que não cabe ao Tesouro controlar o cumprimento dos preceitos legais que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades na banca comercial ou o grau de cumprimento do princípio de Unidade de Tesouraria, por parte dos organismos sujeitos ao Regime da Tesouraria do Estado, mas tão só disponibilizar todos os meios (serviços bancários ajustados à realidade das entidades públicas, formação e divulgação) para a sua adequada observância. Essas funções, parece-nos que deverão ser executadas pelas entidades de auditoria e controlo,



nomeadamente pela Direcção-Geral do Orçamento (DGO), à qual incumbe o primeiro nível de controlo. Nestes moldes, a informação de medida de cumprimento dessas normas não deve ser fornecida pelo Tesouro (enquanto Banco do Estado), mas sim pelas entidades que têm funções de auditoria e controlo.”

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

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

O quadro seguinte discrimina, por ministério, o valor dos excedentes e disponibilidades dos SFA depositados no Tesouro e em Instituições Financeiras, segundo os dados remetidos pela DGT e obtidos pelas delegações da DGO. Apesar de limitados pelas reservas sobre a falta de fiabilidade da informação prestada decorrentes dos esclarecimentos da DGT, estes dados permitem estimar um indicador do grau de cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do RTE no final de 2005.

Quadro VIII.16 – Distribuição dos Excedentes e Disponibilidades dos SFA

(em euros)

Ministério	Depósitos em 31/12/2005			% Cumprimento (4) = (1) / (3)
	Tesouro	Instituições Financeiras	Total	
	(1)	(2)	(3) = (1) + (2)	
Encargos Gerais do Estado	17.592.595,86	4.050.818,83	21.643.432,69	81,28%
Administração Interna	106.994.154,87	28.601.458,15	135.595.613,02	78,91%
Negócios Estrangeiros	13.956.522,23	2.496.938,27	16.453.460,50	84,82%
Finanças e Administração Pública	579.348.164,65	179.146.319,40	758.494.484,05	76,38%
Defesa Nacional	5.978.321,98	30.933.564,76	36.911.886,74	16,20%
Justiça	19.129.220,96	517.522.707,80	536.651.928,76	3,56%
Ambiente, Ord. do Território e Desenv. Regional	751.339.687,47	24.270.495,58	775.610.183,05	96,87%
Economia e Inovação	1.018.409.490,91	32.559.342,05	1.050.968.832,96	96,90%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	97.774.211,18	10.407.403,22	108.181.614,40	90,38%
Obras Públicas, Transportes e Comunicações	-	-	-	-
Trabalho e Solidariedade Social	167.812.804,69	4.819.389,29	172.632.193,98	97,21%
Saúde	192.621.959,67	32.639.587,85	225.261.547,52	85,51%
Educação / Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	215.974.086,00	239.686.375,77	455.660.461,77	47,40%
Cultura	5.745.437,45	6.451.809,09	12.197.246,54	47,10%
Total	3.192.676.657,92	1.113.586.210,06	4.306.262.885,98	74,14%

Da análise da informação sintetizada neste quadro resultam as seguintes observações:

- ◆ os valores depositados no Tesouro (€ 3.192,7 milhões) não correspondem aos valores previamente indicados (€ 3.377,3) como total de depósitos à ordem, a prazo e CEDIC, mas também não podiam corresponder porque não foi obtida informação dos SFA afectos ao Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e porque não foram fornecidos dados para todos os SFA afectos aos restantes Ministérios;
- ◆ o menor grau de cumprimento corresponde aos serviços afectos ao Ministério da Justiça, com apenas 3,56% das respectivas disponibilidades depositadas no Tesouro;
- ◆ o maior grau de cumprimento corresponde aos serviços afectos ao Ministério do Trabalho e Solidariedade Social, com 97,21% das respectivas disponibilidades depositadas no Tesouro;
- ◆ a informação sobre os SFA afectos aos Ministérios da Educação e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior foi agregada;
- ◆ a 1.ª Delegação (afecta aos Encargos Gerais do Estado) referiu que a Assembleia da República se encontrava isenta de prestar contas e não remeteu informação sobre esta entidade; saliente-se novamente que as contas de gerência da Assembleia da República se encontram integradas na própria CGE, revelando a informação sobre a discriminação do respectivo saldo final (no valor total de €67.985.445,20) que apenas €18,00 se encontravam depositados no Tesouro;
- ◆ no cômputo geral e voltando a salientar-se as reservas sobre a fiabilidade da informação obtida, o grau de cumprimento correspondente aos valores apresentados é de 74,14%.



Relativamente à informação sobre os juros auferidos por SFA pela aplicação de fundos fora da tesouraria do Estado e que deveriam ser entregues como Receita do Estado, a DGT só remeteu os dados disponibilizados pelas delegações da DGO afectas aos ministérios que constam do quadro seguinte.

Quadro VIII.17 – Situação dos juros pela aplicação de fundos dos SFA fora da Tesouraria do Estado

(em euros)

Ministério	Juros auferidos			Juros entregues nos cofres do Estado (4)	% Entregue nos cofres do Estado (5) = (4) / (2)
	DGT (1)	Banca Comercial (2)	Total (3) = (1) + (2)		
Administração Interna		268.130,47	268.130,47	260.676,67	97%
Negócios Estrangeiros		4.452,00	4.452,00		0%
Defesa Nacional		162.959,00	162.959,00		0%
Ambiente, Ord. do Território e Desenvolv. Regional		2.064.644,38	2.064.644,38		0%
Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas	120.212,87	437.362,13	557.575,00	169.900,00	39%
Saúde	-	-	1.817.747,49	58.771,24	-
Cultura	10.762,27	41.195,64	51.957,91	31.563,59	77%
Total	130.975,14	2.978.743,62	4.927.466,25	520.911,50	16%

Da análise da informação sintetizada neste quadro salientam-se as seguintes observações:

- ◆ apenas 16% dos juros reportados como auferidos por SFA na banca comercial foram entregues como Receita do Estado; este resultado não teve em consideração os valores relativos ao Ministério da Saúde, uma vez que a 12ª Delegação (afecta a este ministério) referiu que só 15 organismos fizeram prova da entrega dos juros e que detectou falta de uniformização na forma de contabilizar os juros obtidos por depósitos bancários, existindo instituições que agregam os juros de depósitos auferidos na banca comercial e nas aplicações do Tesouro;
- ◆ alguns dos serviços não entregaram estes juros por os considerarem como receita própria.

Não foi detectada qualquer entidade objecto de retenção de montantes em 2005, por aplicação do n.º 2 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 57/2005, que estabelece que, em caso de incumprimento do n.º 1 desse preceito se aplica o n.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 55-B/2004 (que prevê a retenção de montantes nas transferências do Orçamento do Estado).

Questionada sobre a implementação de novas funcionalidades em 2005, com o objectivo de melhoria dos serviços prestados aos organismos titulares de contas no Tesouro, a DGT referiu o pagamento de serviços pelas caixas automáticas da SIBS, directamente para as contas no Tesouro, de acordo com o contrato celebrado em 2004, entre a DGT e essa entidade, para além da execução do carregamento de ficheiros, para pagamento de TEI europeias e ainda a emissão on-line de certidão de saldos.

A DGT informou ainda as acções promovidas com vista à divulgação dos serviços prestados neste âmbito, referindo o envio de folhetos de divulgação do *Homebanking*, das receitas, das aplicações

financeiras e das funcionalidades implementadas, a todos os organismos, assim como a elaboração de acções de formação e ainda a realização de reuniões com organismos, designadamente, as EPE.

A DGT, em sede de contraditório, complementou a informação já prestada referindo que:

“Saliente-se que a prestação por parte da DGT, de serviços equiparados aos da actividade bancária, nas condições de eficiência com que esses serviços são prestados pelas instituições financeiras, encontra-se estreitamente dependente das verbas orçamentais anualmente disponibilizadas ao Tesouro para o efeito.

(...)

Mantendo a perspectiva, desde sempre adoptada pelo Tesouro, de melhoria dos serviços prestados, encontra-se disponibilizada, desde o pretérito mês de Maio de 2006, a opção de pagamentos ao Estado, possibilitando aos SFA, efectuar através do Homebanking do Tesouro, os pagamentos das receitas tituladas por DUC (IRS, IVA, Impostos de Selo, IMI, Penhoras e Execuções Fiscais).

Esta nova funcionalidade permite a obtenção de ganhos em vários níveis, ao deslocar as cobranças, anteriormente efectuadas junto das Secções de Cobrança da DGCI e dos CTT, para a esfera imediata do Tesouro.

Prevê-se ainda para o corrente ano, o lançamento do Concurso Público Internacional para o desenvolvimento do Sistema de Débitos Directos do Tesouro e a aprovação do protocolo a celebrar entre a UNICRE e a DOT, para a emissão do cartão de crédito do “Tesouro Português”.

8.3.3 – Análise Específica

Na sequência do que já se referiu no início do ponto 8.3, foi solicitada informação à DGDR, ao IFADAP, ao INGA, e ao IGIF, no âmbito da implementação do princípio da unidade de Tesouraria. Para avaliar do cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do RTE, foi solicitado a estas entidades em 30 de Março de 2006, a identificação das respectivas contas de disponibilidades e aplicações no Tesouro e nas instituições de crédito, com movimentação no ano de 2005, e esclarecimento sobre a manutenção e movimentação, em 2005, de contas em instituições bancárias, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 55.º da Lei do OE para esse ano.

Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional (DGDR)

Relativamente às contas mantidas na Caixa Geral de Depósitos (CGD), a DGDR informa que:

“... as contas relativas ao QCA II – FEDER foram abertas na Caixa Geral de Depósitos no âmbito de um protocolo celebrado na altura, entre esta instituição, a DGDR e a DGT, e manter-se-ão activas até ao encerramento do QCA II, uma vez que existem contratos em curso, quer com a Comissão Europeia, quer com os executores do QCA II.

Acresce ainda que, estas contas cuja movimentação é da responsabilidade da DGDR, geram juros que nos termos da Lei Orgânica são receitas próprias da DGDR, sendo a sua utilização autorizada por despacho da tutela. Deste facto tem sido dado conhecimento à DGO e à DGT.”

E acrescenta ainda que:

“... nesta data existem na Caixa Geral de Depósitos contas relativas ao QCA II e duas contas provisionadas com verbas FEDER QCA III e Fundo de Coesão (orçamento de Funcionamento e PIDDAC) para que possam ser efectuados débitos em conta (operação



Tribunal de Contas

que não é possível efectuar via DGT). Os juros gerados por estas contas referem-se a verbas FEDER.”

Tendo em conta os dados disponibilizados pela DGDR e as respostas previamente referidas, a DGDR mantém na Caixa Geral de Depósitos (CGD) doze contas, designadamente as relativas ao QCA II, ao QCA III (DGDR FEDER e FEDER Juros) e ao Fundo de Coesão.

Em 2005, a DGDR solicitou a abertura de duas contas no Tesouro, para efeitos de movimentação de fundos comunitários afectos ao FEOGA-Orientação e ao IFOP.

Constata-se que, para a DGDR, a manutenção das referidas contas naquela instituição de crédito, fundamenta-se por um lado, na existência de um Protocolo celebrado entre as referidas entidades (DGT, DGDR e CGD), que prevê a existência de uma conta à ordem da DGDR na CGD na qual sejam creditadas pela DGT as verbas FEDER transferidas pela União Europeia para execução dos projectos do QCA II.

Importa salientar que o Protocolo em causa, cuja entrada em vigor teve lugar em 10 de Maio de 1995, previa na cláusula n.º 9 que o respectivo prazo de validade terminava no final de 2001, não havendo conhecimento de que tenha sido objecto de renovação.

Neste contexto, invocar em 2006 a existência de um protocolo cujo prazo já expirou em 2001, não constitui razão suficiente para a manutenção das referidas contas na CGD.

Aliás, acresce que a consagração no RTE do princípio da unidade de tesouraria em 1999 e a aplicação pelos serviços públicos das regras a ele subjacentes, ocorreu a partir dessa data, numa primeira fase de forma gradual, e a partir de Setembro de 2002 com carácter de obrigatoriedade, alterando, por conseguinte, as condições existentes à data em que foi celebrado o referido Protocolo.

Deste modo, considerando que as regras da unidade de tesouraria se aplicam à DGDR, cabia a esta entidade provar a absoluta necessidade da manutenção de contas fora do Tesouro.

De assinalar que, apesar de tudo, está previsto o encerramento das referidas contas aquando da conclusão da execução do QCA II, embora esta tenha vindo a sofrer sucessivos atrasos, sendo de notar que o período de vigência inicialmente previsto para este QCA era 1994-1999. De acordo com informação da DGDR estima-se poder encerrar o QCA II durante o ano de 2006.

Sobre esta questão, e em sede de contraditório, a DGT acrescentou o seguinte:

“No que respeita aos considerandos que sobre a DGDR foram expressos no presente relato de auditoria, refira-se que se prevê para 2006, o encerramento do QCA II e com ele a regularização dos encargos que resultaram da sua execução, nos termos previstos na Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, e o subsequente encerramento das contas domiciliadas por essa entidade na banca comercial, resultante do apuramento final dos saldos, por parte da Comunidade Europeia, desse Quadro Comunitário.”

No que respeita ainda às contas na CGD, a DGDR invoca, por outro lado, a impossibilidade de efectuar débitos em conta através da DGT, estando aqui em causa, tal como relativamente a outras entidades, o argumento de que a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária por parte desta entidade não é assegurado nas mesmas condições de eficiência das entidades prestadoras dessa actividade, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º do RTE.

A DGDR foi também questionada quanto à informação sobre os rendimentos (juros) obtidos em cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 35.º do decreto de execução orçamental para 2005 e a entrega dos mesmos como receita do Estado.

Sobre esta matéria importa assinalar que, de acordo com o que determina o n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 312/94, de 23 de Dezembro, que aprovou a lei orgânica da DGDR, esta direcção-geral foi dotada de autonomia administrativa e financeira, prevendo o n.º 2 desta norma que aquela autonomia financeira cessaria com a conclusão da execução do segundo Quadro Comunitário de Apoio (QCA II), o que ainda não se verificou, como já foi referido.

A autonomia financeira da DGDR foi reafirmada e mantida através do n.º 1 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 151/2000, de 20 de Julho. No final de 2005, esta entidade era um serviço central do Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional.

A DGDR tem recorrido, no financiamento de algumas das suas despesas de funcionamento, aos juros gerados pela imobilização de verbas do FEDER destinadas à execução do QCA II, em contas por si geridas, com fundamento na alínea e) do artigo 24.º da sua lei orgânica, o qual estabelece que constituem receitas desta entidade os juros e rendimentos de capitais e bens próprios ou por ela administrados.

Em conformidade com aquele preceito, anualmente, o respectivo Ministro da tutela tem autorizado, por Despacho, que estas receitas sejam utilizadas por esta entidade, possibilitando a respectiva inscrição no seu orçamento de funcionamento, como receitas próprias.

Relativamente ao ano de 2005, mediante Despacho do Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional por delegação do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, foi autorizada a inscrição dos juros gerados pelas contribuições financeiras do FEDER, como receita própria, no respectivo orçamento de funcionamento para 2005, no montante de €4.011.249,00 euros.

Quanto a esta questão, é de salientar que, de acordo com o n.º 2 do artigo 32.º do Regulamento (CE) n.º 1260/99, aplicável à execução do QCA III e referente ao pagamento por conta por parte da Comissão da participação dos fundos, *“os juros eventualmente produzidos pelos adiantamentos serão afectados pela autoridade de pagamento à intervenção em causa”*.

Assim, os juros gerados pelas verbas do FEDER destinados à execução do QCA III, já não podem ser contabilizados pela DGDR como receita própria, atendendo à determinação expressa no citado Regulamento.

No entanto, relativamente à legislação comunitária aplicável à execução do QCA II, não se prevê expressamente o destino a dar aos proveitos financeiros obtidos pelos depósitos das contribuições financeiras do FEDER em contas geridas pelas entidades com funções de gestão desses fundos comunitários, de que é exemplo a DGDR.

Apesar disso, afigura-se que a regra definida para o QCA III é a expressão do que parece ser a solução mais acertada também nesta última situação, e que se traduz em que as verbas em causa devem reverter para os mesmos fins da respectiva intervenção e não para o funcionamento da respectiva autoridade de gestão e de pagamento.

Acresce que este procedimento da DGDR, traduzido no financiamento de algumas das suas despesas de funcionamento com os juros gerados pelas verbas do FEDER destinadas à execução do QCA II, se



arrasta, atendendo aos já referidos adiamentos do encerramento desse Quadro Comunitário, o que colocou em causa o carácter de transitoriedade que as referidas contas pareciam ter.

Sobre esta matéria, refira-se ainda que a análise da documentação remetida ao Tribunal relativamente à prestação de contas pela gerência de 2005 permite concluir que a DGDR não considera na respectiva Conta de Gerência os fluxos financeiros movimentados através da maior parte das contas de que é titular no Tesouro e na Caixa Geral de Depósitos, nomeadamente, as relativas às verbas do Fundo de Coesão e do FEDER, para execução do QCA I, do QCA II e do QCA III, incluindo os proveitos financeiros (juros) obtidos com a detenção das verbas do FEDER destinadas ao QCA II.

O Tribunal entende que o cumprimento das regras da unidade e da universalidade consagradas no artigo 5.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e no artigo 105.º da Constituição, implica que a DGDR deve contabilizar todos os fluxos financeiros independentemente da origem e destino, e efectuar o consequente registo na respectiva conta de gerência, devendo ainda proceder à previsão e execução orçamental da totalidade das verbas provenientes da União Europeia e dos proveitos obtidos com a detenção dessas verbas, bem como das despesas suportadas por essas receitas.

No que respeita aos juros provenientes das verbas do FEDER, a análise da conta de gerência de 2005 da entidade em causa permite verificar o respectivo registo na Receita da parte (€1,6 milhões) dos juros obtidos com verbas do FEDER destinadas a financiar despesas de funcionamento da DGDR, na rubrica afecta a Juros de Sociedades Financeiras.

A DGDR tem vindo a considerar que, sendo as contas afectas ao FEDER do QCA II providas por verbas provenientes do orçamento da União Europeia, não lhes é aplicável a legislação sobre a unidade de tesouraria, nomeadamente, o disposto no RTE aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, porque o âmbito de intervenção deste regime jurídico apenas compreende a movimentação de fundos públicos relativa à execução do Orçamento do Estado e por operações de tesouraria.

Aquela direcção-geral entende também que a inexistência da receita constituída pelos juros implicaria um acréscimo no esforço da componente nacional, uma vez que não tem receitas próprias suficientes para a cobertura das suas despesas.

Sobre esta posição, não pode deixar de referir-se que a DGDR, como organismo a quem foi atribuída autonomia financeira, deve estar sujeita às regras da unidade de tesouraria consagradas no RTE, tal como todas as outras entidades que cabem no âmbito de aplicação do referido regime e gerem fundos provenientes da União Europeia, casos do IFADAP e do INGA.

Neste contexto, importa realçar, a correspondência entre DGDR e DGO, entidade com competências nesta matéria, com o objectivo de dar cumprimento às normas que têm vindo a ser determinadas no âmbito da unidade de tesouraria, nomeadamente, as constantes dos sucessivos decretos de execução orçamental incluindo o relativo ao ano de 2005 (n.º 1 do artigo 35.º já referido).

A 7.ª Delegação da DGO solicitou à DGDR, em 9 de Março de 2006, informação sobre a viabilidade da transferência para a DGT dos valores depositados em bancos ou outras instituições financeiras, no montante de €1.605.340,11, confirmando a obrigatoriedade de cumprimento do princípio da unidade de tesouraria, por parte da DGDR.

Segundo os valores fornecidos pela DGO, uma vez que os valores depositados no Tesouro e na CGD não se encontram reflectidos na conta de Gerência de 2005, o grau de cumprimento da unidade de tesouraria, por parte desta entidade, é de 98,4%, como se constata no quadro seguinte.

Quadro VIII.18 – Distribuição dos Excedentes e Disponibilidades da DGDR

Disponibilidades	31/12/2005 (em euros)	Estrutura
Contas no Tesouro	579.784.649,21	98,41%
Depósitos em Instituições Financeiras	9.376.360,24	1,59%
Total	589.161.009,45	100,00%

Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola (INGA)

Sobre o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria esta entidade referiu o seguinte:

“O cumprimento deste princípio por parte do INGA deverá ser analisado em três vertentes:

- *Pagamento de despesas com pessoal - Pago via homebanking pela DGT desde Fevereiro de 2005.*

- *Pagamento de fornecedores - Desde Maio de 2005 é pago via homebanking pela DGT, com excepção de alguns casos residuais como descontos sobre o pessoal e impostos e fornecedores sem conta bancária.*

- *Pagamento de subsídios - O elevado volume das transferências para pagamento dos subsídios, que atingem cerca de 150 mil de uma só vez, tem inviabilizado até à presente data a efectivação de ordens de pagamento via DGT, por esta Direcção Geral não dispor dos meios técnicos para responder a transferências de volume tão elevado. Assim, até à presente data, temos aprovisionado os bancos onde os beneficiários têm conta bancária, com os meios financeiros necessários à transferência dos montantes necessários para o pagamento aos respectivos clientes.*

Presentemente está a ser desenvolvida uma funcionalidade pelo Instituto de Informática, em parceria com a DGT e com o INGA, no sentido de permitir efectuar transferências de grande volume de dados via DGT. O cronograma estabelecido aponta para a implementação do sistema a partir de 15 de Maio.”

Da análise dos dados remetidos, conclui-se que no final de 2005 o INGA dispunha na banca comercial de 24 contas afectas à sede e de 7 contas afectas aos serviços regionais. Solicitados esclarecimentos para o facto de em 2005 ter mantido e movimentado contas em instituições bancárias que não o Tesouro, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 55.º da Lei n.º 55-B/2004 (Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2005), esta entidade referiu que:

“O INGA ainda dispõe de várias contas abertas na Banca Comercial devido à quantidade e diversidade de beneficiários aos quais são pagos subsídios (ajudas) de natureza nacional e comunitária.

Estamos a falar de cerca de 350.000 beneficiários de várias ajudas, traduzindo-se em vários pagamentos ao longo do ano.

Em tempos já houve contactos com a DGT, retomados em meados de 2005, para acertar um procedimento a fim de que todos estes pagamentos se passem a fazer via DGT, prevendo-se que na Gerência de 2006 tal possa vir a ocorrer.

A razão pela qual, até agora, não se utilizou a conta da DGT, foi a grande dimensão do volume de dados a tratar e a garantia do cumprimento das datas valor, imposto pela Regulamentação Comunitária.”

E acrescentou ainda o seguinte: *“Está previsto, durante o ano 2006, o encerramento das contas bancárias do INGA fora do Tesouro”.*



Sobre esta temática a DGT, em sede de contraditório, informou que:

“no próximo mês de Dezembro entrará em funcionamento o processamento dos pagamentos afectos “aos subsídios (ajudas) de natureza nacional e comunitária” do INGA através da utilização de balcão próprio, garantindo o “cumprimento das data-valor, impostas pela Regulamentação Comunitária”. Esta nova funcionalidade irá permitir ao INGA o cabal cumprimento do Princípio da Unidade de Tesouraria.”

Também em sede de contraditório o INGA referiu que:

“Quanto ao cumprimento integral do Princípio de Unidade de Tesouraria, nomeadamente no que se refere ao pagamento dos subsídios Feoga (G) através da DGT. prevê-se que na Gerência de 2007 estes já sejam integralmente efectuados através daquela entidade.

O atraso na implementação desta funcionalidade decorre do enorme volume de dados a transferir o que até à presente data, tem inviabilizado a sua aplicação. Presentemente está o INGA a aguardar algumas correcções do Instituto de Informática na aplicação, sem as quais não é possível proceder à aceitação do software.”

Segundo a respectiva Conta de Gerência de 2005, o grau de cumprimento da unidade de tesouraria por parte do INGA diminuiu de 67,9% (no final de 2004) para 24,4% (no final de 2005).

Quadro VIII.19 – Distribuição dos Excedentes e Disponibilidades do INGA

Disponibilidades	31/12/2004 (em euros)	Estrutura	31/12/2005 (em euros)	Estrutura
Contas no Tesouro	4.756.575,93	67,93%	1.130.953,47	24,44%
Depósitos em Instituições Financeiras	2.217.424,01	31,67%	3.448.037,25	74,52%
Caixa	28.449,25	0,41%	48.012,49	1,04%
Total	7.002.449,19	100,00%	4.627.003,21	100,00%

Foram remetidos pelo INGA extractos contabilísticos da Caixa, dos depósitos em Instituições financeiras e com a movimentação das contas no Tesouro cuja informação era consistente com a da respectiva conta de gerência, pelo que foi utilizada para determinar o valor total movimentado (a débito e a crédito) nas referidas contas em 2005 (€5.882.205.839,58) e a sua distribuição entre fundos movimentados na esfera do Tesouro (65,34%) ou fora do Tesouro (34,66%).

Verifica-se assim que o grau de cumprimento da unidade de tesouraria apurado para a totalidade da movimentação anual (65,3%) é muito superior ao apurado pelos saldos finais (24,4%) mas aproxima-se do apurado pelos saldos finais do ano anterior (67,9%). Estes resultados demonstram que a situação no final de 2005 não correspondia ao comportamento do organismo durante esse ano.

Relativamente à entrega dos juros obtidos em 2005 e considerados como receita do Estado, o INGA entregou €87.624,22 em 03/01/2006.

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

Sobre o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria esta entidade referiu o seguinte:

“O IFADAP já detém na Direcção-Geral do Tesouro a totalidade dos seus recursos, com excepção de cerca de 5% do total desses recursos à data de 31 de Dezembro de 2003, 2004 e 2005, que se encontram depositados em Instituições de Crédito.

A necessidade de o Instituto ter de manter relações com as outras Instituições de Crédito resulta, essencialmente, da função que desempenha no âmbito das Linhas de Crédito específicas para Apoio ao Sector Primário, dos protocolos celebrados ao abrigo do Crédito PAR, bem como da adequada operacionalização das verbas a receber provenientes das recuperações por incumprimento de beneficiários e do reembolso de subsídios reembolsáveis, previstos nos Programas Comunitários.

Por outro lado, e face à sua estrutura descentralizada, o IFADAP necessita de ter, por cada serviço regional, contas bancárias, com vista a permitir, por um lado, a realização de pequenos pagamentos e, por outro, a cobrança/recebimento de receitas oriundas da venda de alguns impressos, da prestação de serviços e dos subsídios devolvidos pelos beneficiários.

Informa-se, ainda, que o IFADAP processa, via homebanking da DGT, o pagamento da quase totalidade das ajudas ao Sector Primário, os vencimentos dos seus colaboradores e actualmente a maioria dos fornecedores.”

Segundo a respectiva Conta de Gerência de 2005, o grau de cumprimento da unidade de tesouraria por parte do IFADAP diminuiu de 95% (no final de 2004) para 94,1% (no final de 2005).

Quadro VIII.20 – Distribuição dos Excedentes e Disponibilidades do IFADAP

Disponibilidades	31/12/2004 (em euros)	Estrutura	31/12/2005 (em euros)	Estrutura
Contas no Tesouro	148.697.145,41	94,98%	128.332.817,34	94,06%
Depósitos em Instituições Financeiras	7.863.885,64	5,02%	8.100.950,59	5,94%
Total	156.563.035,05	100,00%	136.435.772,93	100,00%

Foram remetidos pelo IFADAP extractos contabilísticos de 82 contas de disponibilidades e de 2 contas de aplicações (incluindo a conta de disponibilidades e a de aplicações relativas ao Fundo Florestal Permanente), 15 das quais no Tesouro (13 contas à ordem e 2 de aplicações em certificados especiais de dívida pública) e 69 fora do Tesouro (21 contas de caixa, a conta à ordem no Banco de Portugal e 47 contas à ordem em instituições bancárias).

A informação constante dos extractos era consistente com a da respectiva conta de gerência pelo que foi utilizada para determinar o valor total movimentado (a débito e a crédito) nas referidas contas em 2005 (€4.379.568.794,90) e a sua distribuição entre fundos movimentados na esfera do Tesouro (95,65%) ou fora do Tesouro (4,35%).

Verifica-se assim que o grau de cumprimento da unidade de tesouraria apurado para a totalidade da movimentação anual (95,7%) é similar ao apurado pelos saldos finais (94,1%) e pelos saldos finais do ano anterior (95%). Estes resultados demonstram que a situação no final de 2005 não foi pontual, nem extraordinária, mas reflectiu o comportamento do organismo durante esse ano.

Relativamente à entrega dos juros obtidos em 2005 e considerados como receita do Estado, o IFADAP entregou €76.860,87 em 30/12/2005.

Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde (IGIF)



Sobre a manutenção e movimentação de uma conta no Montepio Geral em 2005, contrariando o disposto no n.º 1 do artigo 55.º da Lei n.º 55-B/2004 (Lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2005), esta entidade referiu o seguinte:

“Os movimentos efectuados resumem-se a depósitos e levantamentos.

As receitas desta conta são provenientes dos utilizadores das aplicações informáticas do IGIF.

Os movimentos efectuados são essencialmente os Fundos de Maneio, a Via Verde, algumas despesas pagas com cheque (rendas de casa, inscrições em congressos, etc) e as despesas pagas com cartão MB.

Mais se acrescenta, com conhecimento da própria D.G.T., que atendendo à dificuldade de implementação de um serviço bancário que satisfaça as necessidades de um organismo autónomo, alguns serviços terão de ser ainda prestados por uma Instituição Bancária.”

Segundo a respectiva Conta de Gerência de 2005, o grau de cumprimento da unidade de tesouraria por parte do IGIF aumentou de 98,6% (no final de 2004) para 99,2% (no final de 2005).

Quadro VIII.21 – Distribuição dos Excedentes e Disponibilidades do IGIF

Disponibilidades	31/12/2004 (em euros)	Estrutura	31/12/2005 (em euros)	Estrutura
Contas no Tesouro	20.734.884,37	98,56%	21.624.768,60	99,17%
Depósitos no Montepio Geral	302.940,46	1,44%	181.060,08	0,83%
Total	21.037.824,83	100,00%	21.805.828,68	100,00%

Relativamente à entrega dos juros obtidos em 2004 e considerados como receita do Estado, o IGIF entregou €1.447,32 em 18/05/2005.

8.3.4 – Avaliação

A avaliação efectuada na acção desenvolvida, no âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria, tendo por base as informações, esclarecimentos e dados apresentados pela DGT, relativos ao ano de 2005, e tendo em conta também os elementos provenientes da DGO, permite reconhecer uma evolução progressiva resultante do aperfeiçoamento dos serviços disponibilizados pela DGT aos organismos públicos titulares de contas no Tesouro, da implementação de novas funcionalidades, assim como de uma melhoria na articulação das acções entre aquela entidade e a DGO, factores essenciais para a efectiva concretização da unidade de tesouraria.

Importa também salientar que o cumprimento do princípio da unidade de tesouraria continua sem estar plenamente assegurado, concorrendo para este facto duas razões.

Por um lado, a DGT nem sempre assegura a prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária aos SFA nas condições de eficiência com que esses serviços são prestados pelas instituições financeiras. Este tem sido um dos argumentos utilizados pelos SFA para justificar o incumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º do RTE.

Por outro lado, para o incumprimento do princípio da unidade de tesouraria também é invocado o entendimento de algumas entidades em não lhes ser aplicável o regime em causa, tendo em conta a sua natureza jurídica. Sobre esta questão saliente-se que as normas que respeitam ao âmbito de aplicação pessoal da unidade de tesouraria definem claramente quais os organismos a elas sujeitos, ou seja, aplicam-se aos serviços e fundos autónomos de carácter administrativo e empresarial, de acordo com o n.º 2 do artigo 2.º do RTE.

No quadro jurídico do RTE, considerando também as normas que visam dar execução a este regime, não se encontra nenhum preceito que expressamente excepcione do referido âmbito de aplicação qualquer serviço ou fundo autónomo.

Deste modo, só uma apreciação casuística sobre a natureza jurídica das entidades relativamente às quais se suscitam dúvidas sobre a aplicação das regras da unidade de tesouraria permitirá o apuramento do universo de organismos subordinados à tesouraria única.

A fundamentação aludida pelas entidades tem dificultado a execução das medidas legislativas e de carácter sancionatório que têm vindo a ser adoptadas, designadamente na Lei do Orçamento do Estado e no Decreto-Lei de Execução Orçamental, para induzir o cumprimento da unidade de tesouraria.

Deste modo, e no âmbito da prossecução do princípio da unidade de tesouraria, o Tribunal de Contas continua a recomendar como essencial para o pleno exercício das funções legalmente cometidas à DGT no âmbito da unidade de tesouraria, nomeadamente, na alínea c) do artigo 2.º da respectiva Lei Orgânica e do artigo 2.º do RTE, a adopção de todas as medidas necessárias para esta entidade assegurar a efectiva prestação de serviços equiparados aos da actividade bancária.

Atendendo ao dever de informação a prestar pelos SFA ao Ministério das Finanças, nos termos do artigo 67.º da Lei de Enquadramento Orçamental, novamente se reitera a recomendação para que seja obtida pela DGT, em conjugação com a DGO, informação completa, fiável e tempestiva sobre a prossecução do princípio da unidade de tesouraria, nomeadamente, quanto ao cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 2.º e no n.º 3 do artigo 50.º do RTE e das normas que determinam a entrega dos juros auferidos pela aplicação de disponibilidades que deveriam estar em contas do Tesouro.

Instada a pronunciar-se para exercício do contraditório sobre o presente capítulo, a Direcção-Geral do Orçamento comunicou não ter comentários a acrescentar aos previamente produzidos e já expressos no texto.

Apesar de instado a pronunciar-se para exercício do contraditório sobre o presente capítulo, o Instituto de Gestão Informática e Financeira da Saúde não respondeu.