



Tribunal de Contas

PROCESSO N.º 1/2008 - AEORE

RELATÓRIO N.º 1/2008-AEORE-2.ª S

ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO
DO ORÇAMENTO DA RECEITA DO ESTADO
JANEIRO A JUNHO DE 2008

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA II

OUTUBRO DE 2008

A handwritten signature in black ink, located in the top right corner of the page. The signature is stylized and appears to consist of several overlapping loops and lines.



ÍNDICE

GERAL

LISTAGEM DE SIGLAS	- 5 -
FICHA TÉCNICA.....	- 7 -
1 – INTRODUÇÃO	- 9 -
2 – METODOLOGIA	- 10 -
3 – ENQUADRAMENTO LEGAL	- 11 -
4 – VISÃO GLOBAL	- 15 -
4.1 – Conformidade ao regime legal.....	- 15 -
4.2 – Análise da informação do SGR.....	- 18 -
4.3 – Confronto da informação do SGR com as do BISEO e da CTE	- 28 -
5 – OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES	- 36 -
6 – AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	- 37 -
ANEXOS.....	- 43 -

QUADROS

Quadro 1 – Número de Registos no SGR.....	- 18 -
Quadro 2 – Valores dos Registos no SGR.....	- 20 -
Quadro 3 – Valores médios dos Registos no SGR	- 22 -
Quadro 4 – Valores das Operações de Execução no SGR.....	- 23 -
Quadro 5 – Tempestividade da Receita no SGR.....	- 26 -
Quadro 6 – Indicador de Contabilização Tempestiva no SGR.....	- 27 -
Quadro 7 – Contabilização no SGR face ao BISEO	- 28 -
Quadro 8 – Contabilização Mensal no SGR face à CTE.....	- 29 -
Quadro 9 – Contabilização Tempestiva no SGR face ao BISEO	- 29 -
Quadro 10 – Contabilização Mensal e Tempestiva no SGR face à CTE	- 30 -
Quadro 11 – Contabilização das Entidades no SGR face à CTE	- 31 -
Quadro 12 – Contabilização Tempestiva das Entidades no SGR face à CTE.....	- 31 -
Quadro 13 – Registo da Execução do Orçamento do Estado na CTE face ao BISEO.....	- 33 -
Quadro 14 – Evolução da Contabilização no SGR e na CTE face ao BISEO.....	- 34 -
Quadro 15 – Evolução da Contabilização Tempestiva no SGR e na CTE face ao BISEO	- 34 -

A handwritten signature or mark consisting of several overlapping, curved lines, located in the top right corner of the page.



LISTAGEM DE SIGLAS

BISEO	Boletim Informativo com a Síntese da Execução Orçamental
CGE	Conta Geral do Estado
CTE	Contabilidade da Tesouraria do Estado
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
SCR	Sistema Central de Receitas
SGR	Sistema de Gestão de Receitas

A handwritten signature or mark consisting of several vertical and diagonal strokes, located in the top right corner of the page.

A solid horizontal line spanning most of the width of the page, positioned near the top.



FICHA TÉCNICA

<p>Coordenação Geral Maria Augusta Alvito</p>
<p>Coordenação Técnica Luís Filipe Simões</p>
<p>Equipa Técnica Tiago Moura Gonçalves Frederico Hugo Pinto Paulo Sérgio Duque</p>





1 – INTRODUÇÃO

Na sequência da aprovação, pelo Tribunal de Contas, do Plano de Acção para 2008 foi iniciada uma acção de acompanhamento da execução do Orçamento da Receita do Estado.

Esta acção consiste no tratamento e análise da informação extraída do Sistema de Gestão de Receitas (SGR) e no confronto dessa informação com a registada como Receita do Estado na Contabilidade da Tesouraria do Estado (CTE) e com a prestada pelo Boletim Informativo com a Síntese da Execução Orçamental (BISEO) que é publicado mensalmente pela Direcção-Geral do Orçamento.

A fundamentação para este tipo de acção tem por base sucessivas observações do Tribunal no mesmo sentido das que constam do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2006 e se reproduzem de seguida:

- ◆ A prestação de informação fiável de forma tempestiva tem sido considerada pelo Tribunal de Contas como uma condição essencial para avaliar de forma positiva o sistema de contabilização e controlo da Execução do Orçamento da Receita do Estado.
- ◆ Da caracterização do modelo de contabilização e da análise dos níveis apurados pelos indicadores globais, o Tribunal conclui que o sistema de contabilização e controlo da receita do Estado continua a revelar incapacidade para produzir informação fiável de forma tempestiva.
- ◆ Verificou-se mais uma vez que, por via de erros ou de alterações aos procedimentos de contabilização, os valores constantes do Sistema Central de Receitas podem variar de forma imprevisível até ao encerramento da respectiva Conta Geral do Estado o que, distorcendo a análise intercalar dos mesmos especialmente se resultante da comparação com o período homólogo do ano anterior, coloca em causa o acompanhamento da execução do Orçamento da Receita do Estado, conforme tem sido reportado pelo Tribunal.
- ◆ Continua assim por cumprir, pelo menos nos termos pretendidos pelo Tribunal de Contas, a finalidade do modelo de contabilização da Receita do Estado que consiste no registo tempestivo de informação destinada à Conta Geral do Estado e garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo.

Face ao exposto, a presente acção visa prosseguir os objectivos sectoriais definidos pelo Tribunal, para o triénio de 2008 a 2010, que consistem em dar continuidade à melhoria da qualidade, da eficácia e da tempestividade do controlo da execução do Orçamento do Estado e em intensificar o controlo da Receita do Estado.

O objecto desta acção é o conjunto de entidades intervenientes no processo de contabilização e controlo da execução do Orçamento da Receita do Estado, designadamente, a Direcção-Geral do Orçamento (DGO), a Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) e o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP).

O período de incidência da acção reportada no presente relatório é o primeiro semestre do ano de 2008.

2 – METODOLOGIA

Como metodologia a aplicar na presente acção foram tomadas diversas medidas tendentes a melhorar a qualidade da informação e a assegurar a comparabilidade entre a informação oriunda das diversas fontes, designadamente a:

- ◆ substituição do Sistema Central de Receitas (SCR) pelo SGR como fonte de informação sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado;
- ◆ recepção da totalidade da informação do SGR e da CTE com periodicidade mensal;
- ◆ uniformização do prazo para registo da informação no SGR e na CTE (até ao final do dia quinze do mês seguinte ao que respeita cada remessa);
- ◆ uniformização da data para recepção da informação do SGR e da CTE (segundo dia útil posterior ao dia quinze de cada mês);
- ◆ recepção da informação respeitante a cada ano de incidência, até ao encerramento do SGR e da CTE referentes a esse ano.

Note-se que, até 2008, a informação reportada ao Tribunal sobre a execução orçamental da Receita do Estado era proveniente do SCR e era remetida no final do mês seguinte ao que respeitava cada remessa. Note-se também que o SCR apenas agrega a informação registada no SGR, por data-valor das operações, sem ter em consideração a respectiva data de registo.

Por incluir a data de registo das operações, a informação do SGR assegura um substancial ganho de eficácia (face à do SCR) enquanto objecto de análise e quando confrontada com a correspondente informação da CTE, uma vez que esta também revela o histórico da respectiva movimentação.

Já a alteração da data de reporte da informação (antecipando-a para o final do dia quinze do mês seguinte) teve por finalidade aproximar esta data da de publicação do BISEO e torná-la coerente com o prazo legalmente estabelecido pelo artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado (RTE) para reporte dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado.

A informação do SGR e da CTE foi solicitada pelo Tribunal, nos termos previamente expostos, a partir de 19 de Fevereiro de 2008. A remessa da informação da CTE foi assegurada pelo IGCP desde a data em que tinha sido solicitada. Porém, a informação do SGR só pode ser assegurada pela DGO a partir de 17 de Abril de 2008, devido à necessidade de criar uma funcionalidade específica para o efeito. Esta situação não permitiu a elaboração do Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado de Janeiro a Março de 2008.

A metodologia aplicada na presente acção compreendeu:

- ◆ o tratamento das versões do SGR e da CTE relativas aos meses de Janeiro a Junho de 2008;
- ◆ a análise da informação do SGR;
- ◆ o confronto da informação do SGR com as do BISEO e da CTE;
- ◆ a formulação das observações e recomendações resultantes da análise efectuada.



3 – ENQUADRAMENTO LEGAL

Os diplomas contendo as normas de maior relevância para enquadramento legal da presente acção são:

- ◆ a Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto);
- ◆ o Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, que estabelece níveis de actuação e responsabilidade dos serviços e organismos integrados da administração central que asseguram ou coordenam a liquidação e contabilização das receitas do Estado;
- ◆ a Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de Julho, que aprova as normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas.

Outros diplomas com disposições que também devem ser tidas em conta neste âmbito são:

- ◆ o Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho, que aprova o Regime da Tesouraria do Estado;
- ◆ o Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, que aprova os códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas.

Por sua vez, as principais normas a considerar neste contexto estabelecem o seguinte:

- ◆ As regras e os procedimentos relativos à execução do Orçamento do Estado e a correspondente fiscalização e responsabilidade orçamental são estabelecidos pela Lei de Enquadramento Orçamental (LEO).
- ◆ Esta lei aplica-se ao Orçamento do Estado, que inclui os orçamentos dos serviços que não dispõem de autonomia administrativa e financeira e são designados por serviços integrados, bem como às correspondentes contas.
- ◆ Por força desta lei, o Orçamento do Estado e a sua execução ficam sujeitos aos princípios e regras orçamentais da anualidade, unidade e universalidade, não compensação, não consignação, especificação e equilíbrio.
- ◆ Sobre a anualidade, a LEO determina que os orçamentos dos organismos do sector público administrativo são anuais e que o ano económico coincide com o ano civil, o que não prejudica a possibilidade de existir um período complementar de execução orçamental.
- ◆ Sobre a unidade e universalidade, a LEO determina que o Orçamento do Estado é unitário e compreende todas as receitas e despesas dos serviços integrados, dos serviços e fundos autónomos e do sistema de segurança social.
- ◆ Sobre a não compensação, a LEO determina que todas as receitas são previstas pela importância integral em que foram avaliadas, sem dedução alguma para encargos de cobrança ou de qualquer outra natureza. A importância integral das receitas tributárias corresponde à previsão dos montantes que, depois de abatidas as estimativas das receitas cessantes em virtude dos benefícios tributários e os montantes estimados para reembolsos e restituições, serão efectivamente cobrados.

-
- ◆ Sobre a não consignação, a LEO determina que não pode afectar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas, regra para a qual admite excepções mas impõe carácter temporário e excepcional às normas que consignem certas receitas a determinadas despesas.
 - ◆ Sobre a especificação, a LEO determina que as receitas previstas devem ser suficientemente especificadas de acordo com uma classificação económica.
 - ◆ Sobre o equilíbrio, a LEO determina que os orçamentos dos organismos do sector público administrativo prevêem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas sem prejuízo de, no caso do orçamento dos serviços integrados, as receitas efectivas terem de ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas, excluindo os encargos correntes da dívida pública, salvo se a conjuntura do período a que se refere o orçamento justificadamente não o permitir.
 - ◆ Para efeitos do disposto sobre o equilíbrio do orçamento dos serviços integrados consideram-se efectivas todas as receitas e despesas, com excepção das respeitantes aos passivos financeiros.
 - ◆ As operações de execução do orçamento das receitas obedecem ao princípio da segregação das funções de liquidação e de cobrança.
 - ◆ Nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente, tenha sido objecto de correcta inscrição orçamental e esteja adequadamente classificada.
 - ◆ A liquidação e a cobrança podem, todavia, ser efectuadas para além dos valores previstos na respectiva inscrição orçamental.
 - ◆ A execução dos serviços integrados é assegurada, na parte respeitante às receitas, pelos serviços que as liquidam e que zelam pela sua cobrança, bem como pela rede de cobranças do Tesouro.
 - ◆ A execução do Orçamento do Estado fica sujeita a controlo, o qual tem por objecto a verificação da legalidade e da regularidade das receitas e das despesas públicas, bem como a apreciação da boa gestão dos dinheiros e outros activos públicos e da dívida pública.
 - ◆ O controlo administrativo compete aos serviços responsáveis pela execução orçamental, aos serviços de orçamento e de contabilidade pública, às entidades hierarquicamente superiores, de superintendência ou de tutela, e aos serviços gerais de inspecção e de controlo da Administração Pública.
 - ◆ O controlo jurisdicional da execução do Orçamento do Estado compete ao Tribunal de Contas.
 - ◆ Para efeitos do disposto no Decreto-Lei n.º 301/99 consideram-se serviços e organismos integrados da administração central aqueles que não disponham de autonomia administrativa e financeira.
 - ◆ Consideram-se entidades administradoras de receitas os serviços e organismos integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança, tendo igualmente a seu cargo a responsabilidade pela respectiva contabilização.
 - ◆ A coordenação da contabilização das receitas, a centralização da informação contabilística e a administração das tabelas gerais inerentes ao sistema são da competência da DGO.



- ◆ A intervenção dos designados cofres do Tesouro¹ na contabilização das receitas cessa com a aplicação do Decreto-Lei n.º 301/99, sem prejuízo da publicação da legislação necessária à sua execução que se verificará até à data da sua entrada em vigor (90 dias após a respectiva publicação).
- ◆ Os designados cofres do Tesouro continuarão a contabilizar as receitas dos serviços administradores até à transição para o novo regime (norma transitória constante do n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 301/99).
- ◆ A legislação necessária à aplicação do Decreto-Lei n.º 301/99 (Portaria n.º 1122/2000) foi publicada em 28 de Julho de 2000 e entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2001.
- ◆ As normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas do Estado são aplicadas a todas as entidades administradoras das receitas, sem prejuízo da continuação da intervenção dos designados cofres do Tesouro.
- ◆ A transição para o novo regime de contabilização das receitas do Estado será efectivada, mediante despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta da DGO, à medida que as entidades administradoras das receitas definidas pelo Decreto-Lei n.º 301/99 forem reunindo as condições adequadas.
- ◆ As operações contabilísticas a considerar integram-se em dois grandes grupos, as operações previsionais e as operações de execução. Existem operações de execução sem contrapartida em fluxos financeiros de entrada ou saída nas contas do Tesouro (por exemplo, as operações de liquidação e de anulação de liquidação e as de emissão ou de cancelamento de reembolsos ou de restituições) ou com essa contrapartida (por exemplo, as operações de cobrança, de má cobrança e de pagamento de reembolsos ou de restituições) podendo, neste caso, afectar os saldos das disponibilidades de tesouraria (movimentos não escriturais) ou não (movimentos escriturais).
- ◆ Todos os factos com relevância contabilística são registados em tempo oportuno, cronologicamente, pelos respectivos valores, sem que possam existir vazios, saltos ou lacunas na informação.
- ◆ Nas entidades administradoras das receitas existirá um responsável pela contabilização dos factos registados, pela respectiva qualidade, fiabilidade e segurança, assim como pelo envio dessa informação para as respectivas entidades competentes.
- ◆ Quando nas entidades administradoras das receitas existirem sistemas próprios de administração das receitas, estes deverão assegurar a interligação com o sistema fornecido pela DGO.
- ◆ Os movimentos escriturais integram as passagens de verbas de despesa do Estado para receita do Estado.
- ◆ As entidades administradoras das receitas fornecem diariamente à DGO informação sobre a receita, por natureza, operação de execução, centro de receitas e dia.
- ◆ O IGCP (enquanto gestor da Tesouraria do Estado desde 1 de Setembro de 2007) fornece às entidades administradoras, diariamente e por documento, informação sobre todas as operações

¹ Entidades cobradoras que são serviços públicos com funções de caixa, nos termos do artigo 7.º do RTE.

de execução com contrapartida em fluxos financeiros de entrada ou e saída nas contas do Tesouro, bem como sobre os movimentos escriturais com origem na despesa do Estado.

- ◆ A data da operação de execução corresponde à data de registo dos dados, não podendo a partir daí ser alterada ou apagada.
- ◆ A data-valor de cada operação de execução corresponde à data a considerar para efeitos contabilísticos, podendo ser diferente da respectiva data da operação de execução.
- ◆ Nos termos do artigo 1.º do RTE, a actividade da tesouraria do Estado compreende a movimentação de fundos públicos, quer em execução do Orçamento do Estado, quer através de operações específicas do Tesouro. Cabe ao IGCP (desde 1 de Setembro de 2007) a gestão global destes movimentos de fundos públicos designados, em geral, por operações de tesouraria, e a correspondente relevação na contabilidade do Tesouro.
- ◆ O IGCP (desde 1 de Setembro de 2007) envia à DGO, até ao dia 15 do mês seguinte a que respeitam, os elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado, nomeadamente, o balancete das contas de operações de tesouraria, evidenciando os respectivos movimentos mensais e acumulados segundo a natureza das operações envolvidas.
- ◆ Os códigos de classificação económica constantes dos anexos ao Decreto-Lei n.º 26/2002 são aplicáveis aos serviços integrados do Estado, desde a elaboração do orçamento para o ano de 2003.
- ◆ O código de classificação económica das receitas públicas procede à distinção das mesmas entre correntes e de capital. As receitas correntes agrupam-se em oito capítulos e as de capital em cinco. O código inclui ainda mais quatro capítulos relativos a recursos próprios comunitários (capítulo 14), reposições não abatidas nos pagamentos (capítulo 15), saldo da gerência anterior (capítulo 16) e operações extra-orçamentais (capítulo 17). Neste último capítulo, englobam-se as operações que não são consideradas receita orçamental, mas com expressão na tesouraria.

Deve salientar-se que a aplicação do regime legal previamente exposto permitiria cumprir, nos termos pretendidos pelo Tribunal de Contas, a finalidade do modelo de contabilização da Receita do Estado que consiste no registo tempestivo de informação destinada à Conta Geral do Estado e garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo.

Assim sendo, a primeira e principal reserva que o Tribunal tem colocado à forma como são obtidos os resultados da execução do Orçamento da Receita do Estado decorre da não aplicação do regime legal de contabilização das receitas do Estado, desde a sua entrada em vigor em 1 de Janeiro de 2001.

Note-se também que a não aplicação deste regime legal é confirmada, de forma inequívoca, pela subsistência da intervenção dos designados cofres do Tesouro na contabilização das receitas (a qual deveria cessar com a aplicação do Decreto-Lei n.º 301/99 nos termos do respectivo artigo 6.º) e pelo facto de não ter sido ainda exarado qualquer despacho nos termos do previsto pela Portaria n.º 1122/2000 para efectivar a transição das entidades administradoras das receitas definidas pelo Decreto-Lei n.º 301/99, à medida que estas entidades fossem reunindo as condições adequadas.

Esta situação manteve-se até ao final do primeiro semestre do ano de 2008.



4 – VISÃO GLOBAL

4.1 – Conformidade ao regime legal

A parte fundamental do regime de contabilização das receitas do Estado caracterizado no ponto anterior pode sintetizar-se nas duas disposições seguintes:

- ◆ A imputação da responsabilidade pela contabilização das receitas às entidades administradoras das mesmas, fazendo cessar a correspondente intervenção das entidades cobradoras.
- ◆ A assumpção da contabilização automática como regra, através da interligação dos sistemas próprios de administração de receitas (sistemas operativos) com o sistema contabilístico fornecido pela Direcção-Geral do Orçamento (Sistema de Gestão de Receitas).

Quanto à génese da primeira disposição, deve começar por referir-se que a intervenção das entidades cobradoras na contabilização das receitas do Estado foi uma consequência natural do Orçamento do Estado e da respectiva execução serem expressos numa óptica de caixa, ou seja, em função das operações orçamentais associadas ao recebimento e ao pagamento de fundos.

Porém, a contabilização das receitas do Estado deve abranger não apenas operações de execução com contrapartida de fluxos financeiros, casos da cobrança e do pagamento de reembolsos ou de restituições, mas também operações de execução sem contrapartida em fluxos financeiros, casos da liquidação, da anulação de liquidação, da emissão ou do cancelamento de reembolsos e restituições.

Resultando as operações sem contrapartida em fluxos financeiros da intervenção das entidades administradoras e as operações com contrapartida em fluxos financeiros da intervenção das entidades cobradoras, o registo das operações pelas respectivas entidades intervenientes gerou um modelo de contabilização cujo controlo era insuficiente para garantir a fiabilidade, nomeadamente, da informação registada pelas entidades cobradoras. Mesmo assim, era esta a informação que prevalecia devido ao facto de a execução do Orçamento da Receita do Estado se expressar numa óptica de caixa.

Para eliminar as deficiências deste modelo de contabilização, o regime de contabilização das receitas do Estado tem subjacente uma dupla validação das operações com contrapartida em fluxos financeiros.

A primeira validação (doravante designada por validação financeira) é necessária para o gestor da Tesouraria do Estado poder prestar a informação prevista no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 301/99 e no n.º 6 do artigo 6.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

Para efectuar esta validação tem sido utilizado o Sistema de Cobranças do Estado (SCE) cuja principal finalidade é o controlo rápido e eficaz da cobrança de receitas públicas, no respeitante à centralização, reconciliação e gestão dos respectivos fundos, através do confronto da informação de cobrança com os fundos efectivamente arrecadados na Tesouraria do Estado.

Como resultado desta acção, o SCE produz informação destinada à gestão da Tesouraria do Estado e informação destinada à gestão das contas correntes dos contribuintes por actualização dos sistemas próprios das entidades administradoras das receitas cuja cobrança é objecto do SCE.

A segunda validação (doravante designada por validação económica) é necessária para as entidades administradoras poderem prestar a informação prevista no n.º 2 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 301/99 e no n.º 2 do artigo 6.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

Esta validação deve assegurar a correcta e integral afectação dos fundos cobrados, reembolsados ou restituídos, através da respectiva classificação económica, bem como a certificação dos valores que se encontrem por cobrar, reembolsar ou restituir, através da conciliação da informação resultante da primeira validação com a das correspondentes operações sem contrapartida em fluxos financeiros.

A validação económica torna a intervenção das entidades administradoras extensiva e decisiva para todas as operações de execução. E esta é a razão fundamental para imputar a responsabilidade pela contabilização das receitas do Estado às entidades que as administram.

Quanto à génese da segunda disposição (vertida no n.º 3 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000), é de salientar que o registo de informação fiável de forma tempestiva depende da assumpção da contabilização automática como regra.

A melhor garantia de fiabilidade da informação contabilística decorre da transmissão automática dos dados residentes nos sistemas operativos, sem quaisquer distorções resultantes de contabilização manual e com as adaptações que se revelarem estritamente necessárias a serem apenas objecto de programação apropriada. Por sua vez, a tempestividade da informação contabilística que inclui o seu fornecimento diário, a sua discriminação por dia e o seu apuramento até ao dia quinze do mês seguinte ao que respeita só é compatível com um sistema cuja regra seja a contabilização automática.

Face ao exposto, se o regime de contabilização das receitas do Estado vigente desde em 1 de Janeiro de 2001 estivesse a ser efectivamente aplicado isso implicaria:

- ◆ a validação financeira pelo gestor da Tesouraria do Estado, dos fundos cobrados, reembolsados ou restituídos através de operações de execução do Orçamento da Receita do Estado, com contrapartida em fluxos financeiros nas contas do Tesouro (incluindo os movimentos escriturais);
- ◆ o registo da informação resultante dessa validação financeira nas contas de Receita do Estado da CTE, em regra, através de contabilização automática;
- ◆ a transmissão da informação resultante da validação financeira para os sistemas próprios de administração das receitas do Estado;
- ◆ a validação económica pelas entidades administradoras das receitas do Estado, das operações de execução do Orçamento da Receita do Estado;
- ◆ o registo da informação resultante da validação económica no SGR, por intervenção exclusiva das entidades administradoras das receitas do Estado e, em regra, através de contabilização automática;
- ◆ a transmissão da informação resultante da validação económica para o gestor da Tesouraria do Estado e o registo dessa informação nas contas de Receita do Estado da CTE;
- ◆ a conciliação das operações registadas no SGR e na CTE, para execução do Orçamento da Receita do Estado, com contrapartida em fluxos financeiros nas Contas do Tesouro (incluindo os movimentos escriturais), até ao dia quinze do mês seguinte ao que respeitam.



Tribunal de Contas

Como corolário desta situação, os dados sobre a Receita do Estado constantes de cada BISEO mensal seriam os registados no SGR até ao final do dia quinze do mês seguinte ao de incidência, após terem sido transmitidos ao SCR. Note-se que, neste caso e neste âmbito, os dados constantes do SGR, da CTE, do SCR e do BISEO seriam os mesmos.

Porém, verifica-se que, até ao final do primeiro semestre de 2008, a contabilização da Receita do Estado continua em desconformidade face à situação previamente descrita.

Esta realidade é, desde logo, revelada pela Nota inserida no Quadro de cada BISEO sobre a Receita do subsector Estado, para referir que os valores relativos a 2008 são fornecidos pela Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais ou são meras estimativas quando, a ser efectivamente aplicado o regime vigente, teriam de ser reportados os valores contabilizados através do SGR nos termos legalmente estabelecidos para o efeito.

Nestas circunstâncias, a contabilização das receitas do Estado afectas ao primeiro semestre de 2008 foi avaliada pela análise da informação registada no SGR e do seu confronto com a inscrita no BISEO e nas contas de Receita do Estado da CTE. O reporte dos resultados obtidos com essa análise tem de ser precedido pelos seguintes esclarecimentos:

- ◆ a Receita do Estado referida no presente documento é a Receita do subsector Estado reportada no BISEO e só abrange as receitas dos serviços integrados do Estado;
- ◆ o montante de cada receita inscrita no BISEO corresponde ao valor acumulado da cobrança líquida resultante da dedução dos reembolsos e restituições pagos;
- ◆ a execução do Orçamento da Receita do Estado na óptica da Contabilidade Pública (ou de caixa) é assim exclusivamente efectuada através das operações com contrapartida em fluxos financeiros nas contas do Tesouro (incluindo os movimentos escriturais);
- ◆ no SGR e, por consequência, no SCR e na Conta Geral do Estado são também registadas as operações de execução sem contrapartida em fluxos financeiros nas contas do Tesouro (relativas à liquidação de receitas ou à emissão de reembolsos e restituições);
- ◆ o âmbito da movimentação registada na CTE implica que nas respectivas contas de Receita do Estado também só sejam registadas operações com contrapartida em fluxos financeiros nas contas do Tesouro, designadamente, as operações relativas à cobrança que são movimentadas a crédito e as relativas ao pagamento de reembolsos e restituição que são movimentadas a débito;
- ◆ o conceito de receita efectiva utilizado no presente documento é o considerado no n.º 3 do artigo 23.º da LEO que apenas exclui as receitas orçamentais classificadas como passivos financeiros (no Capítulo 12 do código de classificação económica das receitas públicas);
- ◆ para o efeito, a receita efectiva inscrita em cada BISEO é acrescida dos activos financeiros cujo valor é reportado “por memória” no respectivo Quadro sobre a Receita do subsector Estado;
- ◆ este conceito implica ainda a exclusão das receitas classificadas no SGR como operações extra-orçamentais (no Capítulo 17 do código previamente referido);
- ◆ porém, a estrutura das contas de Receita do Estado da CTE não permite autonomizar nem, por isso, excluir os valores relativos a operações extra-orçamentais registados nessas contas.

4.2 – Análise da informação do SGR

A informação registada no SGR sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado no primeiro semestre de 2008 configura uma base de dados com os seguintes campos:

- ◆ Ano Económico – ano de incidência dos dados registados.
- ◆ Código de Serviço – código da entidade responsável pela contabilização.
- ◆ Código de Balcão – código da unidade contabilística responsável pela contabilização.
- ◆ Tipo de Conta – distingue as receitas do Estado das restantes receitas públicas.
- ◆ Código da Classificação Económica e sua Descrição – identificam a natureza da receita.
- ◆ Número de Lançamento – assegura a ordenação sequencial das operações de execução.
- ◆ Tipo de Lançamento e sua Descrição – identificam a operação de execução.
- ◆ Data-Valor da Operação – dia de incidência dos dados registados.
- ◆ Data de Criação da Operação – dia de registo dos dados (a ser gerado pelo próprio sistema).
- ◆ Estado do Movimento – identifica as operações de correcção por estorno.
- ◆ Valor – montante associado aos restantes dados registados na mesma linha.

A versão do SGR com os dados registados até 15 de Julho de 2008 contém 89.796 linhas de registo (doravante apenas designadas por registos) cujo valor nominal totaliza € 95.695,9 milhões, após terem sido excluídos 1.084 registos efectuados pelo IGCP com data-valor de Julho (por serem posteriores ao período de incidência em análise). Este facto revela que o IGCP é a única entidade interveniente no processo de contabilização que regista informação diariamente e a discrimina por dia de incidência.

O quadro seguinte reflecte a discriminação dos registos efectuados no SGR, por entidade interveniente no processo de contabilização (distinguindo previamente serviços centrais e locais da DGCI), em função do número de registos com valores positivos, nulos ou negativos.

Quadro 1 – Número de Registos no SGR

Entidades	Positivos	Nulos	Negativos	Totais
Serviços Centrais	1.482	0	211	1.693
Serviços Locais	73.134	116	350	73.600
DGCI	74.616	116	561	75.293
DGAIEC	1.194	1	560	1.755
DGO	2	0	0	2
IGCP	12.183	0	563	12.746
Total	87.995	117	1.684	89.796

Fonte: Dados do 1.º Semestre de 2008 registados no SGR até 15 de Julho

Estes dados revelam que 83,8% dos registos foram efectuados por serviços da DGCI, 14,2% pelo IGCP e apenas 2% pela DGAIEC. A intervenção da DGO resume-se ao registo de duas operações de execução (autoliquidação e cobrança escritural) para compensação de operações de encerramento da Receita do Estado de 2007 relativas a valores cobrados em excesso.



Tribunal de Contas

Deve salientar-se que esta distribuição do número de registos resulta da aplicação de procedimentos que não são homogéneos nem conformes ao disposto no regime legal.

Desde logo confirma-se que a DGCI e a DGAIEC não discriminam as operações por dia mas apenas por mês de incidência (utilizando como data-valor apenas o último dia de cada mês).

Este facto também confirma que a interligação dos sistemas próprios de administração de receitas da DGCI e da DGAIEC com o SGR continua por concretizar e a impedir a contabilização automática das respectivas receitas.

Por outro lado, verifica-se que 97,8% dos registos da DGCI (73.600) foram efectuados em balcões afectos aos respectivos serviços locais utilizando apenas duas operações de execução (liquidação prévia e cobrança por pagamento voluntário) em igual número e valor. Este facto comprova a subsistência da intervenção dos serviços da DGCI com função de caixa no processo de contabilização. Deve ainda salientar-se a contabilização intempestiva de todos estes registos por esta ter sido sempre efectuada após o dia quinze do mês seguinte ao de incidência. Este facto implica a inexistência de registos nestes balcões com data-valor de Junho, na versão do SGR em análise.

Refira-se que a DGAIEC foi a única entidade interveniente no processo de contabilização a comunicar ao Tribunal de Contas a nomeação formal do responsável pela respectiva contabilização o qual, desde o dia 1 de Janeiro de 2008, é o Subdirector-Geral José Manuel da Costa Martins. Note-se, porém, que esta nomeação não assegura, só por si, que a DGAIEC reúna as condições adequadas para ser entidade administradora de receitas nos termos estabelecidos pelo regime legal, como comprova a falta de interligação dos seus sistemas próprios com o SGR e, por consequência, o não fornecimento diário de informação contabilística nem a sua discriminação por dia de incidência.

Não sendo entidade administradora de receitas porque não perfaz as condições exigidas pelo artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 301/99, a intervenção do IGCP na contabilização das receitas do Estado só pode ser entendida por aplicação da norma transitória prevista no n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 301/99, uma vez que esta entidade é um serviço público com funções de caixa. Tem de salientar-se que o IGCP é a única entidade que já utiliza a contabilização automática como regra e, por consequência, o fornecimento diário de informação contabilística e a sua discriminação por dia de incidência.

Não obstante, detectou-se que o número do primeiro lançamento registado no SGR de 2008 pelo IGCP não é 1 (como se verifica para as restantes entidades intervenientes no processo de contabilização) mas 99. Saliente-se que a não ser justificada nem corrigida, esta situação infringe o disposto no n.º 1 do artigo 2.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 que determina expressamente que não podem existir vazios, saltos ou lacunas na informação.

Para além desta omissão verificou-se que apenas foram utilizados 5.845 lançamentos para os 89.796 registos (linhas da base de dados) contidos na versão do SGR que foi objecto de análise. Esta situação prejudica seriamente uma das condições básicas para controlar de forma eficaz a contabilização efectuada no SGR e que consiste em efectuar cada registo como lançamento independente, o que não se verificou para 4.079 lançamentos da DGCI, 92 da DGAIEC e 814 do IGCP, tendo assim 85,3% dos lançamentos sido utilizados para mais do que um registo (o IGCP efectuou os dois lançamentos com maior número de registos, 93 cada).

Um exemplo dos problemas resultantes desta situação encontra-se reportado no âmbito da análise adiante efectuada aos valores negativos registados pela DGAIEC.

Relativamente ao quadro anterior é ainda de assinalar a existência de 117 registos com valor nulo que não deveriam existir e de 1.684 registos com valor negativo que não correspondem somente a estornos mas também compreendem a dedução de valores cobrados e registados cumulativamente com receitas do Estado, sem o serem.

Para além de deficiências a eliminar, os factos descritos revelam a existência de condicionalismos estruturais no processo de contabilização que reforçam a necessidade de registar no SGR todas as receitas com validação financeira, incluindo as que não sejam objecto de validação económica até ao final do respectivo prazo de contabilização tempestiva.

Neste último caso, as receitas devem ser registadas, como operações extra-orçamentais, no Capítulo 17 do código de classificação económica das receitas públicas. Garante-se desta forma o registo, nos prazos legais, dos mesmos valores nas contas de Receita do Estado da CTE e no SGR e, com isso, já é possível passar a controlar as receitas com validação financeira mas sem validação económica.

O quadro seguinte reflecte a discriminação dos valores nominais, positivos, negativos e absolutos dos registos efectuados no SGR, por entidade interveniente no processo de contabilização (distinguindo previamente serviços centrais e locais da DGCI).

Quadro 2 – Valores dos Registos no SGR

(em milhões de euros)

Entidades	Nominais	Positivos	Negativos	Absolutos
Serviços Centrais	83.497,2	85.948,2	-2.451,1	88.399,3
Serviços Locais	441,5	453,7	-12,3	466,0
DGCI	83.938,6	86.402,0	-2.463,3	88.865,3
DGAIEC	6.311,2	10.621,5	-4.310,3	14.931,8
DGO	8,8	8,8	0,0	8,8
IGCP	5.437,3	7.341,6	-1.904,3	9.245,8
Total	95.695,9	104.373,8	-8.677,9	113.051,7

Fonte: Dados do 1.º Semestre de 2008 registados no SGR até 15 de Julho

Estes dados revelam que 87,7% dos valores nominais foram registados por serviços da DGCI, 6,6% pela DGAIEC, e 5,7% pelo IGCP. Face à distribuição do número de registos, a subida do peso relativo da DGCI (mais 3,9%) e da DGAIEC (mais 4,6%), por contrapartida da descida do peso relativo do IGCP (menos 8,5%), é consequência de só o IGCP cumprir o regime legal no respeitante ao registo das operações com incidência diária enquanto a DGCI e a DGAIEC apenas o fazem com incidência mensal, ou seja, com maior nível de agregação.

Por outro lado, é de assinalar que apenas 0,5% (€ 441,5 milhões) dos valores nominais afectos à DGCI foram registados nos balcões dos respectivos serviços locais, o que revela um ponto fraco do processo de contabilização tendo em conta a enorme desproporção face ao peso relativo (97,8%) do número de registos que lhe corresponde (73.600) e a intempestividade verificada na contabilização de todos eles.

A desagregação dos valores nominais em valores positivos e negativos e a conjugação destes através de valores absolutos revelam uma descida do peso relativo da DGCI (para 82,8% no caso dos valores positivos, 28,4% no dos negativos e 78,6% no dos absolutos), por contrapartida da subida dos pesos relativos da DGAIEC (para 10,2% no caso dos valores positivos, 49,7% no dos negativos e 13,2% no dos absolutos) e do IGCP (para 7% no caso dos valores positivos, 21,9% no dos negativos e 8,2% no dos absolutos).



Tribunal de Contas

Esta desagregação evidencia que uma distribuição dos valores negativos claramente distinta da dos valores positivos, sendo esta a que influencia as dos valores nominais e absolutos devido ao facto de os valores positivos corresponderem a 92,3% do valor total em termos absolutos.

Nestas circunstâncias, os valores negativos registados pela DGAIEC foram objecto de análise devido à desproporção do seu peso relativo (49,7%) face ao dos respectivos valores positivos (10,2%).

Verificou-se que todos os valores negativos foram registados para efeito de correcções por estorno que abrangeram 1.120 registos (560 com valor negativo, 559 com valor positivo e um com valor nulo), ou seja, 63,8% dos registos efectuados pela DGAIEC. Estas correcções corresponderam ainda a 57% do valor total movimentado por esta entidade, em termos absolutos.

Esta situação ficou a dever-se à conjugação de dois factores, o elevado nível de agregação dos valores registados (com incidência mensal em vez de diária) e a utilização do procedimento de correcção por estorno que faz parte da programação do SGR.

Este procedimento consiste em efectuar dois lançamentos sucessivos, o primeiro para anulação integral de todos os registos relativos ao lançamento que se pretende corrigir (através de valores simétricos aos originais) e o segundo para efectuar todos os registos associados ao lançamento corrigido, tenham estes sido alterados pela correcção ou não.

A aplicação deste procedimento para correcção de lançamentos com o nível de agregação dos da DGAIEC fez empolar desmesurada e artificialmente os valores registados para o efeito. Para o comprovar, note-se que nestas correcções foram registados valores negativos (€ 4.310,3 milhões) e positivos (€ 4.201,8 milhões) cujo efeito nominal correspondeu apenas à dedução de 1,3% (€ 108,5 milhões) do total movimentado, em termos absolutos.

Esta situação revela um ponto fraco no controlo da execução do Orçamento da Receita do Estado uma vez que, ao admitir que a dimensão destas correcções seja sobrevalorizada 77 vezes fazendo-a exceder a da própria informação original, se transmite uma imagem do processo de contabilização que não é verdadeira nem apropriada. Para além do cumprimento do regime legal que determina o registo e a discriminação diária da informação contabilística, a eliminação deste ponto fraco implica que:

- ◆ cada registo (linha da base de dados) seja efectuado como lançamento independente;
- ◆ só sejam objecto de alteração os registos que, efectivamente, contenham dados incorrectos;
- ◆ cada registo efectuado para correcção por estorno indique o número do lançamento objecto dessa correcção, no campo do SGR relativo ao estado do movimento;

O nível de agregação dos registos efectuados no SGR encontra-se reflectido no quadro seguinte que contém os valores médios nominais, positivos, negativos e absolutos dos registos efectuados no SGR, por entidade interveniente no processo de contabilização (distinguindo previamente serviços centrais e locais da DGCI).



Quadro 3 – Valores médios dos Registos no SGR

(em milhares de euros)

Entidades	Nominais	Positivos	Negativos	Absolutos
Serviços Centrais	49.319,1	57.994,8	-11.616,4	52.214,6
Serviços Locais	6,0	6,2	-35,0	6,3
DGCI	1.114,8	1.158,0	-4.391,0	1.180,3
DGAIEC	3.596,1	8.895,7	-7.696,9	8.508,1
DGO	4.380,6	4.380,6	-	4.380,6
IGCP	426,6	602,6	-3.382,4	725,4
Total	1.065,7	1.186,1	-5.153,1	1.259,0

Fonte: Dados do 1.º Semestre de 2008 registados no SGR até 15 de Julho

Em termos nominais e face ao valor médio total, verifica-se que o dos registos da DGAIEC o excede em 237,4%, o da DGCI em 4,6% e o do IGCP lhe é inferior em 60% (nesta apreciação não se inclui a DGO porque apenas efectuou dois registos de carácter excepcional).

A posição do IGCP deve-se ao menor nível de agregação resultante da incidência diária dos seus registos face à incidência mensal dos da DGCI e da DGAIEC.

A posição da DGCI resulta das posições diametralmente opostas dos seus serviços centrais e locais. Enquanto o valor médio dos primeiros é mais de 44 vezes superior ao da própria entidade, este é quase 186 vezes superior ao dos serviços locais. Esta enorme disparidade resulta do facto de os serviços locais só registarem receitas não tituladas por documentos únicos de cobrança que, como os dados comprovam, são meramente residuais.

Volta a salientar-se que esta forma de intervenção dos serviços locais da DGCI no processo de contabilização das receitas do Estado, para além de contrariar o respectivo regime legal, é parte do problema e não parte da solução. Por sua vez, o nível de agregação dos registos dos serviços centrais da DGCI, tal como o dos da DGAIEC, tem de reduzir-se porque, nos termos legais, estes devem ter incidência diária e não mensal.

A análise das operações de execução efectuadas no SGR encontra-se suportada pelo quadro seguinte que discrimina, por entidade interveniente no processo de contabilização (distinguindo previamente serviços centrais e locais da DGCI), os valores nominais de:

- ◆ Liquidação, a que correspondem os de liquidação prévia e os de autoliquidação deduzidos dos de anulação de liquidação.
- ◆ Cobrança, a que correspondem os de cobrança por pagamento voluntário, os de cobrança escritural e os de cobrança coerciva deduzidos dos de má cobrança.
- ◆ Emissão, a que correspondem os de reembolsos emitidos e os de restituições emitidas deduzidos dos de reembolsos cancelados e dos de restituições canceladas.
- ◆ Pagamento, a que correspondem os de pagamento de reembolsos, os de pagamento escritural de reembolsos, os de pagamento de restituições e os de pagamento escritural de restituições.
- ◆ Receita (líquida), a que correspondem os de Cobrança deduzidos dos de Pagamento.



Quadro 4 – Valores das Operações de Execução no SGR

(em milhões de euros)

Entidades	Liquidação	Cobrança	Emissão	Pagamento	Receita
Serviços Centrais	16.386,9	15.805,1	2.311,6	2.330,6	13.474,5
Serviços Locais	220,7	220,7	0,0	0,0	220,7
DGCI	16.607,6	16.025,9	2.311,6	2.330,6	13.695,2
DGAIEC	3.102,3	3.081,1	27,9	28,5	3.052,6
DGO	4,4	4,4	0,0	0,0	4,4
IGCP	2.490,7	2.490,7	227,9	227,9	2.262,8
Total	22.205,0	21.602,1	2.567,4	2.587,1	19.015,0

Fonte: Dados do 1.º Semestre de 2008 registados no SGR até 15 de Julho

Estes dados revelam que 72% da Receita líquida foi registada por serviços da DGCI, 16,1% pela DGAIEC, e 11,9% pelo IGCP.

Apenas 1,6% (€ 220,7 milhões) da Receita líquida afecta à DGCI foi registada nos balcões dos respectivos serviços locais, o que confirma a análise previamente efectuada sobre a intervenção destes serviços.

O impacto destas s operações de execução traduziu-se pelo acréscimo de € 602,9 milhões (2,7% da Liquidação) ao saldo constituído pelas receitas por cobrar e pela dedução de € 19,7 milhões (0,8% do Pagamento) ao saldo constituído pelos reembolsos e restituições por pagar. Este impacto resulta essencialmente da acção dos serviços centrais da DGCI e residualmente da dos serviços da DGAIEC, uma vez que o IGCP e os serviços locais da DGCI apenas são intervenientes no processo de contabilização enquanto entidades cobradoras.

A Liquidação abrange dois tipos de operações, as de liquidação prévia porque antecedem a respectiva cobrança sendo, por isso, passíveis de anulação e as de autoliquidação que são registadas por contrapartida da respectiva cobrança.

Relativamente à liquidação prévia que foi registada pela DGCI (€ 29.150 milhões) e pela DGAIEC (€ 3.138 milhões), deve salientar-se o nítido contraste entre os € 23.238,1 milhões anulados pela DGCI (que equivalem a 79,7% do valor liquidado) e os € 35,7 milhões anulados pela DGAIEC (que só equivalem a 1,1% do valor liquidado).

Esta situação da DGCI ficou a dever-se à liquidação prévia e à anulação de liquidação de imposto do selo no valor, respectivamente, de € 17.866,6 milhões e de € 17.508,7 milhões que foram registadas pelos serviços centrais em 2 de Abril de 2008 com data-valor de 29 de Fevereiro do mesmo ano. Mesmo sem estas operações, a anulação ainda equivale a 50,8% da liquidação prévia e incide sobre IRS (€ 4.293,3 milhões), IRC (€ 653,5 milhões) e o imposto do selo restante (€ 678,2 milhões).

Tendo em conta que o aumento do valor das anulações se verificou a partir do momento em que se iniciou o processo de submissão electrónica das guias de multi-imposto e que a DGCI passou a considerar como liquidação prévia, não pode deixar de se considerar que esta situação revela falta de fiabilidade dos valores liquidados, o que tem de ser considerado como um ponto fraco do controlo da DGCI.

Por sua vez, foram registadas operações de autoliquidação pela DGCI (€ 10.695,8 milhões), pelo IGCP (€ 2.490,7 milhões) e pela DGO (€ 4,4 milhões).

A Cobrança também abrange dois tipos de operações, as de entrada de fundos na Tesouraria do Estado através de pagamento voluntário ou em fase coerciva e as escriturais porque resultantes da afectação de fundos já depositados na Tesouraria do Estado.

A cobrança por pagamento voluntário registada pela DGCI (€ 15.717,1 milhões) e pela DGAIEC (€ 3.081,1 milhões) correspondeu a 87% da Cobrança.

Deve, porém, salientar-se a contabilização intempestiva dos serviços locais e da maior parte dos serviços centrais da DGCI. O facto de, na versão do SGR em análise, só ter sido registada cobrança voluntária com data-valor de Junho nos dois balcões relativos ao IVA (€ 1.116,8 milhões) implica que a Cobrança e, por consequência, a Receita líquida se encontram subvalorizadas no SGR.

Tem de qualificar-se como irregular a situação da cobrança por pagamento voluntário registada pelo IGCP quando se constata que a mesma totaliza o valor negativo de € 26 milhões e a entidade em causa só pode intervir no processo de contabilização como entidade cobradora de receitas ou pagadora de reembolsos e restituições.

Esta situação foi consequência da dedução de € 52 milhões à cobrança por pagamento voluntário registada com data-valor de 2 de Janeiro de 2008. Esta importância acrescida da dedução à cobrança escritural de € 5,6 milhões e abatida da dedução de € 1,4 milhões ao pagamento de reembolsos foi transferida para a Receita do Estado de 2007. Estes valores foram apurados como sendo os de receitas cobradas e reembolsos pagos em 1 e 2 de Janeiro de 2008 cujos prazos terminavam em 31 de Dezembro de 2007 mas foram prorrogados durante dois dias por despacho do Ministro de Estado e das Finanças que justificou essa prorrogação com a tolerância de ponto concedida à função pública no dia 31 de Dezembro de 2007.

As operações em causa configuram-se como excepções ao regime de contabilização das receitas do Estado por contrariarem o disposto no artigo 7.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 devido à alteração da data-valor que passou de 1 e 2 de Janeiro de 2008 para 31 de Dezembro de 2007.

Note-se que o Tribunal de Contas tem recomendado, com insistência, que deve evitar-se a realização de operações excepcionais mas que, a verificarem-se, deve ser a DGO a assumir a responsabilidade pela respectiva execução e contabilização (através de movimentos escriturais).

Neste caso, a recomendação do Tribunal voltou a não ser cumprida com a agravante de terem sido utilizadas pelo IGCP operações de cobrança por pagamento voluntário e pagamento de reembolsos quando só foram efectuados movimentos escriturais entre contas de Receita do Estado e a conta de terceiros criada para o efeito na CTE com o código 0258020 e a designação "OE – Receitas e Reembolsos diferidos". A relevação de valores negativos no SGR como totais de entradas e saídas de fundos relativas, respectivamente, à cobrança por pagamento voluntário e ao pagamento de reembolsos registados pelo IGCP não transmitem uma imagem verdadeira e apropriada dos factos contabilizados.

A cobrança coerciva (€ 318,6 milhões) foi objecto de contabilização intempestiva pelos serviços centrais da DGCI, à excepção da relativa ao mês de Abril que foi contabilizada em 15 de Maio. A inexistência de cobrança coerciva com data-valor de Junho, na versão do SGR em análise, também implica que a Cobrança e, por consequência, a Receita líquida se encontram subvalorizadas no SGR. A cobrança escritural foi registada pelo IGCP (€ 2.516,7 milhões) e pela DGO (€ 4,4 milhões), neste caso apenas para registar a operação excepcional que também é objecto das observações seguintes.



Determinando o n.º 14 do artigo 7.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 que a data-valor da cobrança coerciva ou da cobrança escritural corresponde à dos movimentos que lhes derem origem, verifica-se que nem sempre esta disposição é cumprida.

É o caso da operação registada pela DGO com data-valor de 14 de Maio de 2008 quando deveria ter sido 1 de Janeiro deste ano, por esta operação ter sido utilizada para efectuar a transição de receitas cobradas em excesso no ano anterior e, por isso, a restituir.

É também o caso das receitas cuja validação é posterior ao ano da cobrança e são registadas com a data de validação como data-valor quando esta deve ser a data de cobrança se a contabilização do ano dessa cobrança ainda não estiver encerrada ou, se já o estiver, o dia 1 de Janeiro do ano seguinte.

É ainda o caso da parte da verba paga pela EDP – Gestão da Produção de Energia, SA, destinada integralmente à amortização do défice tarifário, por contrapartida da transmissão de direitos de utilização do domínio hídrico que, nos termos do n.º 6 do artigo 91.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007 de 31 de Maio, ficou sujeita ao pagamento de um valor de equilíbrio económico-financeiro.

Tendo sido referido no BISEO de Junho que a importância em causa já tinha sido contabilizada na Receita de 2008, confirmou-se que o IGCP registou em 23 de Junho no SGR, com data-valor de 16 de Junho de 2008, o valor de € 466,2 milhões como autoliquidação e cobrança escritural de “Outras Receitas de Capital”. Detectou-se, porém, que tinha sido previamente registado em 9 de Abril, com data-valor de 7 de Abril de 2008, o valor de € 759 milhões como autoliquidação e cobrança por pagamento voluntário, operações que vieram a ser anuladas em 15 de Abril.

Através da análise da CTE, verificou-se que esta última importância entrara de facto na Tesouraria do Estado em 7 de Abril de 2008 mas tinha sido transferida, na sequência da sua anulação como receita, para a conta de terceiros criada com o código 0258013 e a designação “Regularização de Verbas no Domínio Hídrico”.

Para esta conta foram ainda transferidos € 53,1 milhões que tinham dado entrada na Tesouraria do Estado em 28 de Abril de 2008 e, com esta data-valor, sido registados em 5 de Maio no SGR como autoliquidação e cobrança por pagamento voluntário de “Rendimentos da Propriedade”, operações que vieram a ser anuladas em 16 de Maio tendo esta importância sido então transferida para a conta 0258013.

Nesta conta ficaram assim depositados € 812,1 milhões até terem sido transferidos os já referidos € 466,2 milhões para a Receita de 2008, com data-valor de 16 de Junho, quando a entrada de fundos que deu origem a esta cobrança escritural tinha sido registada com data-valor de 7 de Abril. Os restantes € 345,9 milhões ainda não foram objecto de validação como Receita de 2008 e mantiveram-se na conta 0258013 até à emissão do balancete da CTE de Janeiro a Junho, em 15 de Julho.

Note-se que o facto de a execução do Orçamento da Receita do Estado ser efectuada na óptica de caixa não é compatível com a permanência de fundos em contas extra-orçamentais, a menos que esses fundos não sejam objecto de validação como receitas do Estado.

Para concluir a análise sobre a Cobrança, refira-se ainda a dedução de € 9,8 milhões à receita registada pelos serviços centrais da DGCI devido a má cobrança (cobrança com meio de pagamento inválido).

O peso relativo da DGCI na Emissão (90%) e no Pagamento (90,1%) de reembolsos e restituições é ainda superior ao que se verifica na Liquidação (74,8%) e na Cobrança (74,2%) de receitas.

Apenas a DGCI registou reembolsos e restituições cancelados (€ 83,6 milhões) mas o seu valor apenas correspondeu a 3,5% do dos emitidos.

O valor da Emissão (€ 2.227,3 milhões) e do Pagamento (€ 2.246,1 milhões) de reembolsos foi registado na sua quase totalidade pela DGCI (98,8%) tendo o restante sido contabilizado pela DGAIEC, a excepção da operação de valor negativo (€ 1,4 milhões) efectuada pelo IGCP e que já foi objecto de crítica no âmbito da análise à respectiva cobrança por pagamento voluntário.

A maior parte do valor da Emissão (€ 340,1 milhões) e do Pagamento (€ 341 milhões) de restituições foi registado pelo IGCP (mais de 67%) tendo o restante sido contabilizado pela DGCI. O pagamento de restituições registado pelo IGCP foi apenas de natureza escritural, o que significa que os fundos foram transferidos para outras contas do Tesouro.

A Emissão de reembolsos e restituições por entidades competentes para o efeito corresponde ao reconhecimento legal e formal de valores indevida ou excessivamente cobrados pelo que, na sequência desse acto, os mesmos deveriam de imediato ser abatidos à Cobrança. O procedimento que tem sido utilizado de só efectuar essa dedução com o respectivo Pagamento sobrevaloriza indevidamente a Receita do Estado no valor dos reembolsos e restituições por pagar.

Nos termos legais, os reembolsos e as restituições correspondem a valores indevida ou excessivamente cobrados que, por isso, devem ser devolvidos aos sujeitos passivos que foram objecto dessa cobrança. Esta definição não é compatível com a frequente reafecção de valores incorrectamente registados em receitas do Estado.

A análise da tempestividade da Receita do Estado registada no SGR encontra-se suportada pelo quadro seguinte que discrimina, por entidade interveniente no processo de contabilização (distinguindo previamente serviços centrais e locais da DGCI), os valores nominais da Cobrança de receitas, do Pagamento de reembolsos e restituições e da Receita líquida (Cobrança deduzida do Pagamento).

Quadro 5 – Tempestividade da Receita no SGR

(em milhões de euros)

Entidades	Registo Tempestivo			Registo Intempestivo		
	Cobrança	Pagamento	Receita	Cobrança	Pagamento	Receita
Serviços Centrais	8.080,5	1.777,4	6.303,0	7.724,6	553,2	7.171,5
Serviços Locais	0,0	0,0	0,0	220,7	0,0	220,7
DGCI	8.080,5	1.777,4	6.303,0	7.945,4	553,2	7.392,2
DGAIEC	3.081,0	27,9	3.053,2	0,1	0,7	-0,6
DGO	4,4	0,0	4,4	0,0	0,0	0,0
IGCP	2.614,0	215,6	2.398,5	-123,3	12,3	-135,7
Total	13.779,9	2.020,9	11.759,1	7.822,1	566,2	7.255,9

Fonte: Dados do 1.º Semestre de 2008 registados no SGR até 15 de Julho

Estes dados revelam que, em termos nominais, 38,2% da Receita líquida foi registada de forma intempestiva no SGR. Este resultado confirma a incapacidade do SGR para assegurar o cumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado e para ser a fonte de informação sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado reportada no BISEO. Os dados também comprovam que esta incapacidade se deve ao facto de 54% da Receita da DGCI ter sido objecto de contabilização intempestiva.



Para efectuar uma avaliação mais abrangente e rigorosa eliminando, nomeadamente, as distorções que a existência de deduções e de valores negativos introduz na análise em termos nominais foi definido e apurado o Indicador de Contabilização Tempestiva (ICT) no SGR.

O ICT é expresso pelo resultado percentual do quociente em que o numerador é o valor absoluto da soma dos valores nominais dos registos tempestivos e o denominador é a soma desse valor com a dos valores absolutos dos registos intempestivos. Para o calcular foram considerados todos os registos do SGR e não apenas os relativos ao apuramento da Receita líquida.

O quadro seguinte discrimina, por entidade interveniente no processo de contabilização, o valor absoluto da soma dos valores nominais dos registos tempestivos (Tn), a soma dos valores absolutos dos registos intempestivos (Ia), a respectiva Soma (S) e os resultados obtidos para o ICT.

Quadro 6 – Indicador de Contabilização Tempestiva no SGR

(em milhões de euros)

Entidades	Tn	Ia	S = Tn + Ia	ICT = Tn / S
DGCI	20.837,4	66.956,7	87.794,1	23,7%
DGAIEC	6.310,4	6.368,6	12.679,0	49,8%
DGO	8,8	0,0	8,8	100,0%
IGCP	5.660,1	499,0	6.159,1	91,9%
Total	32.816,6	73.824,3	106.640,9	30,8%

Fonte: Dados do 1.º Semestre de 2008 registados no SGR até 15 de Julho

O peso relativo da contabilização tempestiva calculado da forma descrita foi apenas de 30,8%.

Com 23,7%, a DGCI continua a apresentar o pior resultado que, neste caso, é agravado pela queda para metade do apurado no âmbito da análise em termos nominais (46%). Esta queda deve-se ao facto de todas as operações sem contrapartida em fluxos financeiros, com valor superior a € 500 milhões e valor global de € 46.496,1 milhões, terem sido objecto de contabilização intempestiva.

Com 49,8%, o resultado da DGAIEC também cai para metade do apurado no âmbito da análise em termos nominais (100%). Esta queda deve-se ao elevado nível de agregação das correcções por estorno que, por sua vez, é consequência do regime legal não ser cumprido quanto ao registo da informação por dia de incidência.

Na contabilização efectuada pela DGO, a substituição da data incorrectamente registada como data-valor (14 de Maio de 2008) pela data-valor correcta (1 de Janeiro de 2008), tornaria estes registos intempestivos e faria o resultado do indicador passar de 100% para 0%.

Situação semelhante se passa com o IGCP; a substituição da data incorrectamente registada como data-valor (16 de Junho de 2008) pela data-valor correcta (7 de Abril de 2008) para contabilizar a receita resultante da verba paga pela EDP (que já foi objecto de análise), tornaria estes registos intempestivos e fazendo o resultado do indicador passar de 91,9% para 76,8%.

4.3 – Confronto da informação do SGR com as do BISEO e da CTE

A análise do confronto da Receita do Estado registada no SGR com a inscrita no BISEO encontra-se suportada pelo quadro seguinte que discrimina, por classificação económica das principais receitas, os valores de Receita líquida apurados no SGR e os inscritos no BISEO, as divergências verificadas entre esses valores e o peso relativo dessas divergências.

Para apurar este peso relativo foi definido o Indicador de Contabilização da Receita do Estado (ICRE) do SGR face ao BISEO. O ICRE é expresso pelo resultado percentual do quociente em que o numerador é o valor absoluto do BISEO deduzido do valor absoluto da divergência entre BISEO e SGR e o denominador é o valor absoluto do BISEO.

Quadro 7 – Contabilização no SGR face ao BISEO

(em milhões de euros)

Receita	SGR	BISEO	BISEO - SGR	ICRE
IRS	3.979,4	4.777,8	798,4	83,3%
IRC	2.673,2	2.970,5	297,3	90,0%
ISP	1.292,7	1.290,5	-2,2	99,8%
IVA	6.704,3	6.757,3	53,0	99,2%
Imposto do Selo	766,8	907,7	140,9	84,5%
Outras Receitas Correntes	2.515,1	2.542,0	26,9	98,9%
Receitas Correntes	17.931,5	19.245,8	1.314,3	93,2%
Activos Financeiros	9,0	9,0	0,0	99,8%
Passivos Financeiros	0,0			
Outras Receitas de Capital	489,8	489,9	0,1	100,0%
Receitas de Capital	498,9	498,9	0,0	100,0%
Recursos Próprios Comunitários	89,9	91,5	1,6	98,3%
Reposições Não Abatidas	226,1	226,1	0,0	100,0%
Saldo da Gerência Anterior	259,9	259,9	0,0	100,0%
Receitas Efectivas	19.006,3	20.322,2	1.315,9	93,5%
Receitas Orçamentais	19.006,3			
Operações Extra-Orçamentais	8,7			
Receitas Totais	19.015,0			

Fonte: Dados do 1.º Semestre de 2008 registados no SGR até 15 de Julho e no BISEO de Junho

Estes dados revelam que as Receitas Efectivas (Receitas Totais deduzidas dos Passivos Financeiros e das Operações Extra-Orçamentais) registadas no SGR são inferiores às inscritas no BISEO em € 1.315,9 milhões, divergência que corresponde a 6,5% do valor apurado neste boletim para o 1.º semestre de 2008.

Esta divergência, apesar de significativa, corresponde essencialmente a receitas de Junho que já tendo sido objecto de validação financeira e registo na CTE ainda não foram objecto de validação económica nem de registo no SGR, como se comprova no próximo quadro, cujos dados relevam ainda que há desfasamento, entre os meses de Janeiro e de Fevereiro, na contabilização do SGR face à da CTE.



Quadro 8 – Contabilização Mensal no SGR face à CTE

(em milhões de euros)

Período de Incidência	SGR	CTE	CTE - SGR	ICRE
Janeiro	3.233,7	3.146,4	-87,3	97,2%
Fevereiro	3.369,3	3.468,1	98,8	97,2%
Março	2.340,8	2.348,8	8,1	99,7%
Abril	2.627,6	2.628,3	0,7	100,0%
Maió	5.414,4	5.420,7	6,3	99,9%
Junho	2.029,2	3.334,4	1.305,2	60,9%
Janeiro a Junho	19.015,0	20.346,7	1.331,7	93,5%

Fonte: Dados do 1.º Semestre de 2008 registados no SGR e na CTE até 15 de Julho

Neste quadro os dados referem-se a Receitas Totais porque não é possível autonomizar as Operações Extra-Orçamentais na CTE. O ICRE indicado foi calculado de forma similar ao do quadro anterior mas substituindo os dados do BISEO pelos da CTE.

Deve salientar-se que a divergência é apenas de 6,5% e só incide no mês de Junho porque sendo estes dados relativos à contabilização de Janeiro a Junho que foi efectuada até 15 de Julho integram toda a contabilização intempestiva de Janeiro a Maio efectuada até à mesma data.

Para se apurar a verdadeira dimensão das divergências da contabilização do SGR face ao BISEO e à CTE tem de considerar-se apenas a contabilização tempestiva efectuada no SGR. Saliente-se mais uma vez que esta contabilização deveria ser igual à da CTE (considerando Receitas Totais) e a fonte do BISEO (considerando Receitas Efectivas) se o regime legal estivesse a ser aplicado.

O quadro seguinte apresenta as divergências da contabilização tempestiva no SGR face ao BISEO, bem como os resultados obtidos para o respectivo ICRE.

Quadro 9 – Contabilização Tempestiva no SGR face ao BISEO

(em milhões de euros)

Receita	SGR	BISEO	BISEO - SGR	ICRE
IRS	806,3	4.777,8	3.971,5	16,9%
IRC	342,5	2.970,5	2.628,0	11,5%
ISP	1.292,8	1.290,5	-2,3	99,8%
IVA	5.717,8	6.757,3	1.039,5	84,6%
Imposto do Selo	146,9	907,7	760,8	16,2%
Outras Receitas Correntes	2.401,5	2.542,0	140,5	94,5%
Receitas Correntes	10.707,8	19.245,8	8.538,0	55,6%
Activos Financeiros	9,0	9,0	0,0	100,0%
Passivos Financeiros	0,0			
Outras Receitas de Capital	495,6	489,9	-5,7	98,8%
Receitas de Capital	504,6	498,9	-5,7	98,9%
Recursos Próprios Comunitários	91,0	91,5	0,5	99,4%
Reposições Não Abatidas	204,9	226,1	21,2	90,6%
Saldo da Gerência Anterior	243,8	259,9	16,1	93,8%
Receitas Efectivas	11.752,2	20.322,2	8.570,0	57,8%
Receitas Orçamentais	11.752,2			
Operações Extra-Orçamentais	6,9			
Receitas Totais	11.759,1			

Fonte: Dados do 1.º Semestre de 2008 registados no SGR até 15 de Julho e no BISEO de Junho

Estes dados revelam que as Receitas Efectivas (Receitas Totais deduzidas dos Passivos Financeiros e das Operações Extra-Orçamentais) registadas tempestivamente no SGR são inferiores às inscritas no BISEO em € 8.570 milhões, divergência que corresponde a 42,2% do valor apurado neste boletim para o 1.º semestre de 2008.

Este resultado confirma novamente a incapacidade do SGR para assegurar o cumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado e para ser a fonte de informação sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado reportada no BISEO.

Os dados também comprovam que esta incapacidade afecta essencialmente IRS, IRC, Imposto do Selo e IVA, cuja contabilização tempestiva apenas corresponde a 16,9% (menos € 3.971,5 milhões), 11,5% (menos € 2.628 milhões), 16,2% (€ 760,8 milhões) e 84,6% (menos € 1.039,5 milhões) dos valores inscritos no BISEO, respectivamente.

O quadro seguinte apresenta as divergências verificadas na contabilização tempestiva, entre SGR e CTE, bem como os resultados obtidos para o respectivo ICRE, por mês de incidência.

Quadro 10 – Contabilização Mensal e Tempestiva no SGR face à CTE

(em milhões de euros)

Período de Incidência	SGR	CTE	CTE - SGR	ICRE
Janeiro	1.109,8	3.154,6	2.044,8	35,2%
Fevereiro	2.259,6	3.461,6	1.202,0	65,3%
Março	1.197,6	2.486,4	1.288,9	48,2%
Abril	2.671,9	2.681,3	9,4	99,7%
Mai	2.491,0	5.434,4	2.943,4	45,8%
Junho	2.029,2	3.334,4	1.305,2	60,9%
Janeiro a Junho	11.759,1	20.552,6	8.793,5	57,2%

Fonte: Dados do 1.º Semestre de 2008 registados no SGR e na CTE até 15 de Julho

Estes dados comprovam que a intempestividade da validação económica não resulta da validação financeira, uma vez que as divergências do SGR face à da CTE são de dimensão e sentido similares às verificadas entre SGR e BISEO.

Os dados revelam ainda divergências mensais superiores a € 1.000 milhões e uma divergência mensal, em média, de quase € 1.500 milhões. A excepção verificou-se no mês de Abril em que o que desvio se ficou por € 9,4 milhões mas não pode deixar de realçar-se que o maior desvio (€ 2.943,4 milhões) se regista no mês seguinte (Maio) e que a média destes dois desvios se encontra próxima da média mensal verificada no semestre em análise. Note-se, por fim, que o desvio verificado no primeiro mês do ano excede a média mensal em mais de € 500 milhões e corresponde ao pior resultado em termos relativos (no SGR foi apenas contabilizado 35,2% do valor registado na CTE).

Os quadros seguintes apresentam as divergências verificadas na contabilização total e na tempestiva, entre SGR e CTE, bem como os resultados obtidos para o respectivo ICRE, por entidades.



Quadro 11 – Contabilização das Entidades no SGR face à CTE

(em milhões de euros)

Entidades	SGR	CTE	CTE - SGR	ICRE
DGCI	13.695,2	15.026,1	1.330,8	91,1%
DGAIEC	3.052,6	3.053,7	1,2	100,0%
DGO	4,4	4,4	0,0	100,0%
IGCP	2.262,8	2.262,5	-0,3	100,0%
Total	19.015,0	20.346,7	1.331,7	93,5%

Fonte: Dados do 1.º Semestre de 2008 registados no SGR e na CTE até 15 de Julho

Quadro 12 – Contabilização Tempestiva das Entidades no SGR face à CTE

(em milhões de euros)

Entidades	SGR	CTE	CTE - SGR	ICRE
DGCI	6.303,0	15.018,6	8.715,6	42,0%
DGAIEC	3.053,2	3.204,7	151,5	95,3%
DGO	4,4	4,4	0,0	100,0%
IGCP	2.398,5	2.324,9	-73,5	96,8%
Total	11.759,1	20.552,6	8.793,5	57,2%

Fonte: Dados do 1.º Semestre de 2008 registados no SGR e na CTE até 15 de Julho

Estes dados voltam a comprovar que a incapacidade do SGR em cumprir a sua função se encontra essencialmente associada à DGCI, cuja contabilização tempestiva apenas corresponde a 42% (menos € 8.715,6 milhões) da efectuada na CTE.

Volta a salientar-se que estes dados sobre a contabilização tempestiva no SGR e na CTE se encontram ainda sobrevalorizados por cobranças escriturais registadas com data-valor incorrecta porque posterior à dos fluxos financeiros que lhes deram origem, concretamente, € 466,2 milhões registados pelo IGCP e os € 4,4 milhões registados pela DGO.

Note-se também que, apesar de a DGCI não ter efectuado operações de cobrança escritural no SGR, a CTE regista € 1.401,8 milhões nas contas da DGCI para as cobranças escriturais de Receita do Estado.

Nestas circunstâncias, volta a referir-se que, nos termos legais, a data-valor das receitas cobradas é a respectiva data de cobrança e, como tal, deve ser registada até ao encerramento da contabilização do ano dessa cobrança.

O registo de receitas cobradas em ano cuja contabilização já estiver encerrada deve ser efectuado tendo, por data-valor, o dia 1 de Janeiro do ano mais antigo cuja contabilização estiver por encerrar e, como referência, a indicação de serem receitas de anos anteriores através da data de cobrança.

Note-se que dos € 20.346,7 milhões registados como Receita do Estado, na CTE de Janeiro a Junho de 2008, só € 0,02 milhões foram afectos a receitas de anos anteriores e apenas em contas da DGCI.

Outra deficiência que se verifica na execução do Orçamento da Receita do Estado é a total intempestividade das receitas orçamentais não efectivas, concretamente, os Passivos Financeiros.

A prática que desde há muito vem sendo seguida é a de efectuar o registo das receitas orçamentais não efectivas pela sua totalidade, com data-valor de 31 de Dezembro de cada ano e através da última das operações orçamentais de encerramento da respectiva Conta Geral do Estado, a qual não tem sido executada antes do mês de Maio do ano seguinte.

Note-se que, como é evidente, os empréstimos necessários à execução do Orçamento do Estado são contraídos, desde que o ano se inicia, em função dessa necessidade e dos critérios de gestão da Dívida Pública. E que o produto desses empréstimos fica registado em contas extra-orçamentais, criadas para o efeito na classe de terceiros da CTE, até ser transferido para Receita do Estado através da operação de encerramento previamente referida.

Como os princípios e regras orçamentais estabelecidos na Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) devem ser respeitados na execução de qualquer Orçamento do Estado, é de referir que a regra da universalidade definida no n.º 1 do artigo 5.º da LEO determina que o Orçamento do Estado compreende todas as receitas dos serviços integrados. E que a regra do equilíbrio definido no artigo 9.º da mesma Lei impõe a previsão das receitas necessárias para cobrir todas as despesas.

Da conjugação destas disposições parece claro que uma imagem verdadeira e apropriada da execução do Orçamento do Estado, segundo a óptica da Contabilidade Pública ou de caixa, deve, a cada momento, relevar o recebimento de todas as receitas (efectivas e não efectivas) necessárias para cobrir todas as despesas (efectivas e não efectivas) que já foram pagas.

Por fazerem parte das receitas orçamentais dos serviços integrados, os Passivos Financeiros estão também sujeitos ao regime de contabilização das receitas do Estado e, nessa medida, devem ser objecto de validação financeira e consequente registo nas contas de Receita do Estado, bem como de validação económica e consequente registo no SGR, com a data-valor dos fluxos financeiros que lhes deram origem e que, neste caso, correspondem à data das entradas de fundos relativas ao produto dos empréstimos contraídos para efeito da execução do Orçamento do Estado.

Para além de não contribuir para a clareza e transparência das contas orçamentais, o procedimento que tem vindo a ser aplicado para contabilizar Passivos Financeiros contraria o disposto, sobre a data-valor da cobrança escritural, no n.º 14 do artigo 7.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 e os prazos de contabilização previstos no artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado.

O quadro seguinte ilustra bem a falta de clareza da contabilização de passivos financeiros, através dos valores da execução do Orçamento do Estado inscritos no BISEO e registados na CTE de Janeiro a Junho de 2008.

Note-se que os valores reportados são similares, tal como as análises da contabilização do SGR face à Receita do Estado registada na CTE e à inscrita no BISEO já faziam antever. A comprová-lo estão os resultados obtidos com o Indicador da Execução do Orçamento do Estado (IEOE) da CTE face ao BISEO, que foi calculado de forma idêntica à do ICRE.

Verifica-se assim que as operações extra-orçamentais contidas nos valores registados na CTE (que podem justificar o facto de as receitas da CTE excederem as do BISEO) não têm dimensão suficiente para impedir que os dados do BISEO, sobre a distribuição das despesas orçamentais, entre despesas efectivas e despesas em passivos financeiros, também sejam válidos para a CTE.



Quadro 13 – Registo da Execução do Orçamento do Estado na CTE face ao BISEO

(em milhões de euros)

Execução	BISEO	CTE	BISEO - CTE	IEOE
Receitas Efectivas	20.322,2	20.346,7	-24,5	99,9%
Receitas de Passivos Financeiros	0,0	0,0	0,0	
Receitas Orçamentais	20.322,2	20.346,7	-24,5	99,9%
Despesas Efectivas	22.272,7			
Despesas de Passivos Financeiros	40.256,2			
Despesas Orçamentais	62.528,9	62.528,0	0,9	100,0%
Excesso das Despesas	42.206,7	42.181,3	25,4	99,9%

Fonte: Dados do 1.º Semestre de 2008 registados na CTE até 15 de Julho e no BISEO de Junho

A falta de clareza fica patente quando se verifica que a CTE regista € 62.528 milhões de despesa orçamental paga pelo Orçamento do Estado e apenas € 20.346,7 milhões de receita orçamental já recebida para a financiar.

Esta situação deve-se ao facto de não terem sido registados passivos financeiros nas receitas, apesar da regra da universalidade implicar o registo de todas as receitas orçamentais e da regra do equilíbrio implicar que as receitas orçamentais recebidas devem cobrir todas as despesas orçamentais pagas.

Por sua vez, os dados registados “por memória” no BISEO revelam que a despesa orçamental já inclui € 40.256,2 milhões de passivos financeiros.

Este facto torna ainda menos aceitável que as receitas de passivos financeiras não sejam objecto de contabilização tempestiva, devido à manifesta incoerência entre os dois procedimentos.

Saliente-se que, desta forma, o registo orçamental da amortização de passivos financeiros de curto prazo antecede o da respectiva emissão, o que não faz sentido.

Nestas circunstâncias, as receitas de passivos financeiros devem passar a ser objecto de contabilização tempestiva o que, neste caso específico, também implica que sejam registadas com data-valor igual ou anterior à das despesas orçamentais cujo pagamento se destinam a financiar.

Para assegurar o equilíbrio formal entre receitas e despesas orçamentais no final da execução de cada Orçamento do Estado bastará efectuar o necessário e residual acerto através da última operação orçamental para encerramento da Conta Geral do Estado, por contrapartida de uma conta extra-orçamental criada na CTE para o efeito, devendo esta operação ser compensada na execução orçamental do ano seguinte.

Como corolário da análise sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado de Janeiro a Junho de 2008, os quadros seguintes reflectem a evolução da contabilização total e da contabilização tempestiva das receitas orçamentais efectuada no SGR e na CTE face ao BISEO.

Volta a referir-se que as contas de Receita do Estado da CTE incluem operações extra-orçamentais que não é possível autonomizar mas cuja dimensão não é suficiente para afectar os resultados da análise. Como estas operações não são receitas orçamentais e, portanto, não são consideradas no BISEO, os valores registados no SGR como afectos às mesmas (€ 8,7 milhões no total e € 6,9 milhões com registo tempestivo) também foram excluídos destes quadros.

Quadro 14 – Evolução da Contabilização no SGR e na CTE face ao BISEO

(em milhões de euros)

Incidência	SGR	CTE	BISEO	BISEO - SGR	BISEO - CTE	ICRE (SGR)	ICRE (CTE)
Janeiro	1.109,1	3.154,6	3.217,6	2.108,5	63,0	34,5%	98,0%
Janeiro a Fevereiro	3.058,4	6.609,0	6.621,0	3.562,6	12,0	46,2%	99,8%
Janeiro a Março	6.697,5	9.095,4	8.968,5	2.271,0	-126,9	74,7%	98,6%
Janeiro a Abril	10.510,6	11.644,1	11.606,8	1.096,2	-37,3	90,6%	99,7%
Janeiro a Maio	14.054,7	17.025,9	17.046,3	2.991,6	20,4	82,5%	99,9%
Janeiro a Junho	19.006,3	20.346,7	20.322,2	1.315,9	-24,5	93,5%	99,9%

Fonte: SGR, CTE e BISEO de 2008

Quadro 15 – Evolução da Contabilização Tempestiva no SGR e na CTE face ao BISEO

(em milhões de euros)

Incidência	SGR	CTE	BISEO	BISEO - SGR	BISEO - CTE	ICRE (SGR)	ICRE (CTE)
Janeiro	1.109,1	3.154,6	3.217,6	2.108,5	63,0	34,5%	98,0%
Janeiro a Fevereiro	3.368,6	6.616,1	6.621,0	3.252,4	4,9	50,9%	99,9%
Janeiro a Março	4.565,8	9.102,6	8.968,5	4.402,7	-134,1	50,9%	98,5%
Janeiro a Abril	7.237,6	11.783,8	11.606,8	4.369,2	-177,0	62,4%	98,5%
Janeiro a Maio	9.723,5	17.218,2	17.046,3	7.322,8	-171,9	57,0%	99,0%
Janeiro a Junho	11.752,2	20.552,6	20.322,2	8.570,0	-230,4	57,8%	98,9%

Fonte: SGR, CTE e BISEO de 2008

A dimensão destas divergências do SGR, face à CTE e ao BISEO, comprova que o regime legal de contabilização das receitas do Estado continua sem ser cumprido.

O facto de a falta de interligação entre os sistemas próprios de administração de receitas e o SGR subsistir, após sete anos e meio de vigência deste regime legal, tem obstado a que a contabilização automática seja implementada como regra, no SGR, quando esta situação já se verifica há mais de cinco anos na CTE devido à sua interligação com os sistemas operativos que lhe fornecem informação.

A consequência da opção de valorizar o registo tempestivo da validação financeira e desvalorizar o da validação económica das receitas do Estado é patente no quadro anterior, através do qual se verifica que a contabilização intempestiva no SGR, para o primeiro semestre de 2008, corresponde a 42,2% dos valores inscritos no BISEO. Como já se referiu, esta situação afecta, essencialmente, a intervenção da DGCI no âmbito das receitas relativas a IRS, IRC, IVA e Imposto do Selo.

Desta forma, o SGR continua a revelar a incapacidade para ser a fonte de informação do BISEO. Por sua vez, a similaridade entre os valores reportados neste boletim e os das receitas do Estado registadas na CTE faz inferir que, no essencial, os dados do BISEO sejam provenientes de sistemas operativos que também fornecem informação à CTE.

Saliente-se que o facto de o SGR não ser a fonte de informação do BISEO comprova, só por si, o incumprimento do regime legal, uma vez que este determina o fornecimento diário de informação discriminada por dia de incidência e a sua contabilização tempestiva (até ao dia quinze do mês seguinte ao que respeita) no SGR.

Se estas disposições estivessem a ser cumpridas, a informação do BISEO seria fornecida pelo SGR e os valores das operações (com contrapartida em fluxos financeiros) registadas neste sistema seriam iguais aos registados como receitas do Estado na CTE. Desta forma, estariam contabilizadas, no SGR, todas e cada uma das operações que estivessem a suportar os dados do BISEO, condição fundamental para avaliar a fiabilidade da informação sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado.



De facto, só a relevação das operações permite detectar irregularidades no processo de contabilização como as que se verificaram para o período de incidência objecto de análise devido:

- ◆ à contabilização da DGCI e da DGAIEC continuar sem ser efectuada por dia de incidência, contrariando as disposições legais nesse sentido;
- ◆ à intempetividade de 69,2% da contabilização no SGR (considerando o resultado de 30,8% apurado pelo Indicador de Contabilização Tempestiva para todas as operações registadas);
- ◆ à intempetividade oculta associada ao registo de receitas através de operações de cobrança com data-valor incorrecta porque posterior à data dos movimentos que lhes deram origem, o que também contraria o disposto no regime legal;
- ◆ à omissão dos primeiros 98 lançamentos do IGCP;
- ◆ aos valores negativos da cobrança por pagamento voluntario e do pagamento de reembolsos registados pelo IGCP.

5 – OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

O actual regime de contabilização das receitas do Estado, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99 e pela Portaria n.º 1122/2000, encontra-se em vigor desde 1 de Janeiro de 2001. Ora, face à análise anteriormente feita, parece incompreensível que, *sete anos e meio* após a sua entrada em vigor, ***continuem por cumprir as condições legalmente definidas e tidas por indispensáveis para que as entidades administradoras das receitas do Estado possam transitar para este regime*** e que, designadamente:

- ◆ não tenha sido exarado qualquer despacho nos termos do previsto pela Portaria n.º 1122/2000 para efectivar a transição das entidades administradoras das receitas definidas pelo Decreto-Lei n.º 301/99;
- ◆ se mantenha a intervenção dos designados cofres do Tesouro, continuando a ser aplicada a norma transitória prevista no n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 301/99;
- ◆ continuem por nomear os responsáveis pela contabilização de entidades administradoras de receitas¹, contrariando a norma aprovada pela Portaria n.º 1122/2000 que o determina;
- ◆ se mantenha o incumprimento do disposto no regime legal relativamente ao fornecimento diário à DGO, por parte das entidades administradoras, da informação sobre as respectivas receitas discriminadas por dia;
- ◆ se mantenha a falta de interligação entre os sistemas próprios de administração de receitas existentes nas respectivas entidades administradoras e o sistema fornecido pela DGO (SGR), em desrespeito pela Portaria n.º 1122/2000 que assim o determina.

Note-se ainda que a intervenção do IGCP na contabilização das receitas do Estado se verifica:

- ◆ apesar de não poder ser considerada entidade administradora de receitas por não cumprir os requisitos estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 301/99, nomeadamente, no n.º 2 do artigo 1.º (ao dispor de autonomia administrativa e financeira) e no n.º 1 do artigo 2.º (ao não assegurar nem coordenar a liquidação de uma ou mais receitas);
- ◆ ao abrigo da norma transitória prevista no n.º 1 do artigo 8.º do mesmo diploma, por ser um serviço público com funções de caixa;
- ◆ com prejuízo da qualidade da informação registada, uma vez que a intervenção do IGCP consiste no registo de valores cobrados resultantes de operações de autoliquidação e não abrange as efectivas operações de liquidação nem a responsabilidade legalmente imputável às entidades que, de facto, administram essas receitas, as quais continuam, por esta via, sem intervir no processo de contabilização.

Sublinhando o facto de, apesar de estar em vigor desde 1 de Janeiro de 2001, o regime legal de contabilização das receitas do Estado continuar a não ser aplicado, na sua plenitude, pelos serviços, o Tribunal de Contas recomenda ao Governo que tome as medidas adequadas para que seja dado cumprimento ao previsto no Decreto-Lei n.º 301/99 e na Portaria n.º 1122/2000, designadamente no que respeita à transição dos serviços para o referido regime e à nomeação dos responsáveis pela contabilização, devendo os respectivos despachos ser remetidos ao Tribunal.

¹ Só a DGAIEC cumpriu o preceituado no n.º 1 do artigo 3.º do Anexo à Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho.



6 – AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

No exercício do princípio do contraditório, ao abrigo e para os efeitos previstos no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, o presente relatório foi enviado ao Ministro de Estado e das Finanças, à DGO, à DGCI, à DGAIEC e ao IGCP.

No sentido de atribuir total amplitude ao exercício do contraditório, as versões integrais das respostas recebidas constituem os anexos deste relatório apresentando-se, de seguida, os comentários que essas respostas suscitam ao Tribunal.

Na resposta enviada pelo Ministro de Estado e das Finanças, o Tribunal regista a vontade manifestada de retomar o processo de implementação do modelo de contabilização da Receita do Estado, mas não pode deixar de assinalar que os termos da resposta enviada poderão ser interpretados como uma desvalorização das questões relativas ao registo rigoroso e atempado dessas receitas (em contraponto com o rigor que é posto na cobrança dessas mesmas receitas) e, por outro lado, como uma falta de empenho no cumprimento da legalidade neste domínio.

Com efeito, o Ministro de Estado e das Finanças alega que os ajustamentos recomendados ao modelo de contabilização da Receita do Estado implicam a adopção de um conjunto de medidas que incluem alterações de procedimentos, instalação de ferramentas informáticas nos diversos serviços e formação dos funcionários; salienta as dificuldades em adoptar essas medidas devido à exigência de recursos humanos e materiais envolvidos na disseminação do Plano Oficial de Contabilidade Pública na Administração Central que o Programa do Governo prevê e informa que, apesar do condicionalismo referido, o processo irá ser retomado por forma a identificar e tentar ultrapassar os constrangimentos que conduziram à presente situação e que a DGO deverá apresentar até ao final do 3.º trimestre de 2008, para apreciação governamental, um projecto de portaria de contabilização das receitas, em execução do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 301/99.

Face a estas observações, o Tribunal não pode deixar de salientar que os ajustamentos recomendados vão no sentido de dar cumprimento a um regime legal que se encontra em vigor há sete anos e meio e que há sete anos e meio se encontra por aplicar com a justificação recorrente da escassez de meios e das dificuldades para dotar os serviços das condições adequadas para o fazerem. Por esta razão, o Tribunal não pode deixar de exprimir alguma preocupação com a justificação que é dada, uma vez que como é sabido, a escassez de meios é inerente a qualquer exercício de governação.

O Tribunal recorda que, já nas conclusões do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2001, entendia não se ter verificado a transição para o novo regime de contabilização das receitas do Estado definido pelo Decreto-Lei n.º 301/99 e pela Portaria n.º 1122/2000 e que este entendimento tem sido reiterado nos sucessivos Pareceres sobre a Conta, sem que a situação se tenha alterado e nem haja perspectivas de que se venha a alterar até ao final de 2008.

Quanto ao projecto de portaria a apresentar pela DGO, é de salientar que a Portaria n.º 1122/2000 (entrada em vigor em 1 de Janeiro de 2001) já aprovou as normas relativas aos procedimentos de contabilização das receitas do Estado, em execução do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 301/99.

Porém, as instruções relativas à aplicação destas normas não foram objecto de aprovação pelo Ministro das Finanças nem de difusão através de circular da DGO, contrariando o disposto no n.º 3 do referido artigo 7.º. Foi perante esta situação de incumprimento que o Tribunal, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005, recomendou a elaboração, aprovação e consequente divulgação das referidas instruções (Recomendação 3).

Assim, confrontando a informação prestada pelo Gabinete do Ministro de Estado e das Finanças com a informação previamente prestada sobre o acolhimento desta recomendação, colocam-se dúvidas ao Tribunal se a DGO irá apresentar até ao final do 3.º trimestre de 2008 um projecto de portaria em execução do n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 301/99 (alterando a Portaria n.º 1122/2000 actualmente em vigor) ou um projecto das instruções previstas no n.º 3 do mesmo artigo.

A DGAIEC confirma que ainda não conseguiu estabelecer uma interligação entre o seu Sistema de Contabilidade Aduaneira (SCA) e o SGR, que lhe permita acolher as recomendações do Tribunal e cumprir as normas constantes do Decreto-Lei n.º 301/99 e da Portaria n.º 1122/2000. Esta interligação, segundo a DGAIEC, depende da prévia concretização de um conjunto de melhoramentos no SCA, nomeadamente, a informatização dos reembolsos e das rectificações contabilísticas e a definição clara do que é receita do Estado. Também a DGAIEC invoca a escassez de recursos, nomeadamente, da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA) e a prioridade concedida a outros projectos para justificar o adiamento do projecto de interligação entre SCA e SGR, reconhecendo, no entanto, que ele tem sido inscrito nos sucessivos planos de actividade de ambas as entidades. Em todo o caso, o Tribunal regista a informação da DGAIEC que espera que se possam iniciar em 2009 os trabalhos conducentes ao cumprimento das recomendações do Tribunal, após a implementação do projecto de informatização do circuito das execuções fiscais que deverá estar concluída em 2009.

A DGCI reporta um conjunto de projectos que já foram implementados ou se encontram em fase de desenvolvimento no sentido de eliminar deficiências e constrangimentos que têm obstado à aplicação do regime legal. Salienta, nomeadamente, que a criação do circuito do Documento Único de Cobrança (DUC) permitiu expandir e unificar o circuito da cobrança e disponibilizar o recurso à Internet para a liquidação de receitas fiscais. Assinala também que se encontram em desenvolvimento aplicações destinadas à integração de todos os documentos de cobrança no circuito do DUC e à implementação do Sistema de Informação Contabilística cuja entrada em funcionamento permitirá, a curto prazo, eliminar a intervenção de designados cofres do Tesouro (serviços locais da DGCI com função de caixa) e viabilizar a transmissão automática da informação contabilística com periodicidade diária (à excepção do IVA que aguarda a conclusão do projecto da conta corrente).

O Tribunal reconhece que as medidas aplicadas nos últimos anos constituem um progresso efectivo no sentido pretendido mas também não pode deixar de assinalar que a análise efectuada no presente relatório se encontra suportada pela factualidade dos dados registados no SGR, no BISEO e na CTE, os quais demonstram inequivocamente que o regime legal não foi aplicado até ao final do primeiro semestre de 2008. Desta forma, os anteriores comentários do Tribunal às observações do Ministro de Estado e das Finanças são também extensivos a estas observações da DGAIEC e da DGCI.

A DGCI considera que a falta de nomeação do responsável pela contabilização decorre da falta de parecer da DGO sobre a matéria mas acrescenta que a Direcção de Serviços da Contabilidade e Controlo é anualmente identificada perante o Tribunal como responsável pela contabilização da DGCI. Por sua vez, o IGCP informa já ter comunicado à DGO, em Janeiro de 2008, a identificação do responsável pela respectiva contabilização no SGR.

Sobre esta questão, o Tribunal entende que o cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 3.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 implica a existência de um responsável pela contabilização efectuada por cada entidade administradora de receitas, nomeado por despacho do responsável máximo dessa entidade.



Tribunal de Contas

O IGCP declara que a sua intervenção na contabilização das receitas do Estado se resume ao registo, na aplicação disponibilizada pela DGO para o efeito (SGR), dos valores cobrados ou restituídos das receitas que não são administradas pela DGCI nem pela DGAIEC, não assumindo a função de “entidade administradora de receitas” propriamente dita.

O Tribunal considera que não podendo o IGCP ser considerado entidade administradora de receitas, por não se tratar de um serviço integrado, nem exercer, de facto, a função de entidade administradora de receitas (o que, aliás, é confirmado pelo próprio IGCP), a sua intervenção na contabilização das receitas do Estado é susceptível de introduzir incongruências e fragilidades no circuito e só encontra sustentação legal na norma (com carácter transitório) prevista no n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 301/99, uma vez que se trata, inequivocamente de um serviço público com funções de caixa.

Quanto ao facto (relatado na página 19 do presente relatório) de o número do primeiro lançamento registado no SGR de 2008 pelo IGCP não ser 1 mas 99, o IGCP declara não se verificar qualquer omissão e que a situação se deve a uma interpretação distinta da sua, por parte do Instituto de Informática, relativamente a um cenário anómalo ocorrido no início de 2008. A “anomalia” em causa consistiu na eliminação dos primeiros 98 lançamentos efectuados, por estes se encontrarem incorrectos (devido à utilização da operação de liquidação prévia em vez da operação de autoliquidação).

Tendo presente que o procedimento estabelecido para lançamentos incorrectos no SGR consiste na correcção dos mesmos, por estorno, e não na sua eliminação (mesmo se seguida pelos correspondentes lançamentos correctos), o Tribunal não pode deixar de considerar que esta situação infringe o disposto no n.º 1 do artigo 2.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, que determina expressamente que não podem existir vazios, saltos ou lacunas na informação. Neste caso, a infracção deve-se, como é óbvio, à falta dos primeiros 98 lançamentos. E é a própria aplicação a comprová-lo ao iniciar pelo número 99 a sequência de lançamentos, revelando desta forma que foram previamente efectuados e, entretanto, removidos 98 lançamentos.

Para que esta infracção seja regularizada até ao final do processo de contabilização do ano de 2008, terão de ser repostos os 98 lançamentos iniciais (com a respectiva data de criação original) e a sua eventual correcção (anulação) terá de ser registada da forma que se encontra estabelecida e já foi indicada. O Tribunal espera que os actuais procedimentos sejam rigorosamente aplicados por forma a evitar este tipo de infracção.

Quanto à análise (efectuada na página 24 do presente relatório) aos registos efectuados no SGR pelo IGCP decorrentes do despacho do Ministro de Estado e das Finanças que prorrogou, até 2 de Janeiro de 2008, o prazo para cumprimento de obrigações fiscais que terminava em 31 de Dezembro de 2007, o IGCP revela ter solicitado à DGO a definição dos procedimentos a adoptar nesta situação, tendo recebido desta entidade a orientação para manter os procedimentos adoptados em anos anteriores, para situações similares. Desta forma, as entidades administradoras das receitas envolvidas (DGCI e DGAIEC) apuraram os valores abrangidos pelo despacho enquanto o IGCP registou no SGR os respectivos movimentos (através dos quais os valores apurados foram abatidos à Receita de 2008 e acrescidos à de 2007).

O Tribunal faz notar, desde logo, que esta actuação do IGCP contraria o entendimento expresso, neste mesmo contraditório, quanto à sua intervenção na contabilização das receitas do Estado quando declara que apenas assegura o registo, no SGR, das receitas que não são administradas pela DGCI nem pela DGAIEC.

O Tribunal considera que as operações registadas pelo IGCP se configuram como excepções ao regime de contabilização das receitas do Estado, por contrariarem o disposto no artigo 7.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, devido à alteração da data-valor que passou de 1 e 2 de Janeiro de 2008 para 31 de Dezembro de 2007.

Volta a realçar-se que o Tribunal tem recomendado, com insistência, que deve evitar-se a realização de operações excepcionais mas que, a verificarem-se, deve ser a DGO a assumir a responsabilidade pela respectiva execução e contabilização (através de movimentos escriturais).

Neste caso, a recomendação do Tribunal voltou a não ser cumprida com a agravante de terem sido utilizadas pelo IGCP operações de cobrança por pagamento voluntário e pagamento de reembolsos quando só foram efectuados movimentos escriturais entre contas de Receita do Estado e a conta de terceiros criada para o efeito na CTE com o código 0258020 e a designação “OE – Receitas e Reembolsos diferidos”. Aliás, a titularidade desta conta também deveria ter sido assumida pela DGO e não pelo IGCP, uma vez que foi através dela que se processou a transferência dos valores abrangidos pelo despacho, da Receita de 2008 para a de 2007.

Para o facto (relatado na página 25 do presente relatório) de a receita de € 466,2 milhões proveniente de parte da verba recebida da EDP, em Abril de 2008, ter sido contabilizada com data-valor de 16 de Junho seguinte, o IGCP refere ter sido esta a data em que a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças (DGTF) considerou estarem reunidas as condições para o efeito, conforme ordem de transferência expressa em fax de 9 de Junho de 2008. Analisada a referida comunicação verifica-se que a ordem de transferência não indica a data-valor relativa à receita em causa mas refere que esta visa a posterior regularização do adiantamento efectuado pelo IGCP à REN – Rede Eléctrica Nacional, SA.

Esta comunicação configura-se como o acto de transmissão, para o gestor da Tesouraria do Estado, da informação resultante da validação económica da receita em causa pela entidade que exerce, de facto, a função de administradora dessa receita. Por se tratar de uma receita que não é administrada pela DGCI nem pela DGAIEC, a contabilização desta receita no SGR também foi assumida pelo IGCP. Nestas circunstâncias, o Tribunal continua a entender que esta receita devia ter sido contabilizada com a data-valor do recebimento de fundos que lhe deu origem, conforme dispõe o n.º 14 do artigo 7.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.



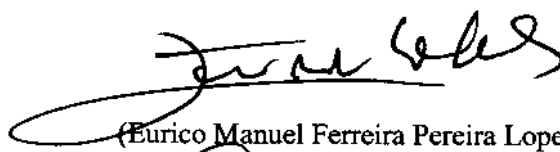
Tribunal de Contas

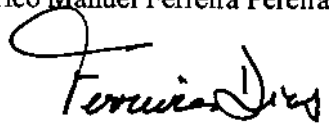
Tribunal de Contas, 16 de Outubro de 2008

O Conselheiro Relator


(Raul Jorge Correia Esteves)

Os Conselheiros Adjuntos


(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)


(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Fui presente
O Ministério Público





Tribunal de Contas

ANEXOS

Exercício do Contraditório



Tribunal de Contas

ADENDA À DECISÃO SOBRE O RELATÓRIO N.º 1/2008–AEORE–2.ª S

Tendo em conta que aquando da aprovação do Relatório n.º 01/2008 – AEORE – 2.ª S, não foi ordenada a sua divulgação, em Subsecção da 2.ª Secção decidem os juízes do Tribunal de Contas:

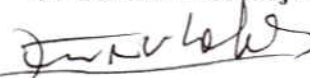
1. Ordenar que o Relatório n.º 01/2008 – AEORE – 2.ª S, aprovado em Subsecção da 2.ª Secção de 16 de Outubro de 2008, seja remetido ao Presidente da Assembleia da República, ao Presidente da Comissão Parlamentar do Orçamento e Finanças, ao Ministro de Estado e das Finanças, ao Director-Geral do Orçamento, ao Director-Geral dos Impostos, ao Director-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo e ao Presidente do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público, IP.
2. Remeter um exemplar daquele relatório ao Procurador-Geral Adjunto, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 54.º, n.º 4, aplicável por força do disposto no artigo 55.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.
3. Após o cumprimento das diligências que antecedem, divulgar o relatório no sítio do Tribunal de Contas na Internet.

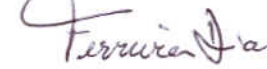
Tribunal de Contas, aprovado em sessão de ~~22~~ de Janeiro de 2009.

O Conselheiro Relator,


(Raul Jorge Correia Esteves)

Os Conselheiros Adjuntos,


(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)


(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Fui presente,


(Procurador Geral Adjunto)



Tribunal de Contas

Gabinete do
Procurador-Geral Adjunto

Distribuir aos
deuses
entre os
Karl
19/10/08

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO N.º 35/2008

PROJECTO DE RELATÓRIO DE EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA DO ESTADO –
JANEIRO A JUNHO de 2008

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO:

(Art.º 29º n.º 5 da Lei n.º 98/97 de 26/08)

1. O presente projecto de Relatório, foi apresentado a “Visto” do Ministério Público no dia 8 de Outubro de 2008, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 5 do art. 29º da Lei n.º 98/97 de 26/08, cumprindo-nos emitir parecer.
2. A presente acção visa prosseguir os objectivos sectoriais definidos pelo Tribunal, para o triénio de 2008 a 2010, que consistem em dar continuidade à melhoria da qualidade, da eficácia e da tempestividade do controlo da execução do Orçamento do Estado e em intensificar o controlo da Receita do Estado.

O objecto desta acção é o conjunto de entidades intervenientes no processo de contabilização e controlo da execução do Orçamento da Receita do Estado, designadamente, a Direcção-Geral do Orçamento (DGO), a Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o



Tribunal de Contas

*Gabinete do
Procurador-Geral Adjunto*

Consumo (DGAIEC) e o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP).

O período de incidência da acção reportada no presente relatório é o primeiro semestre do ano de 2008.

3. Dada a natureza, âmbito e objectivos do relatório em análise não se mostram evidenciadas irregularidades que possam ser apreciadas, directamente, em termos de responsabilidade financeira.
4. Não se evidenciam, também, nesta análise perfunctória outras irregularidades que determinem o Ministério Público a accionar outras jurisdições.

Neste momento, mais nenhuma consideração se nos oferece como relevante.

LX. 13/10/2008

António Cluny