



Tribunal de Contas

CAPÍTULO II

*Execução do Orçamento da
Receita*



II – EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA

2.1 – Considerações gerais

O Parecer sobre a execução do Orçamento da Receita registada na Conta Geral do Estado (CGE) de 2006 encontra-se suportado pela análise:

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

Em 2006, o modelo contabilístico foi idêntico ao adoptado para os anos anteriores, tendo sido suportado pela utilização do Sistema de Gestão de Receitas (SGR), disponibilizado aos respectivos serviços administradores da receita, e do Sistema Central de Receitas (SCR) da Direcção-Geral do Orçamento (DGO).

O modelo de contabilização das receitas orçamentais na CGE assenta numa estrutura na qual intervêm a Direcção-Geral do Orçamento, responsável pela coordenação da contabilização das receitas, pela centralização da informação contabilística e pela elaboração da CGE, a Direcção-Geral do Tesouro (DGT)¹, a Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) e a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC).

O registo da informação necessária à elaboração da CGE, neste âmbito, foi efectuado no SGR por serviços da DGCI, da DGAIEC e da DGT. Os lançamentos efectuados por esta direcção-geral foram reportados a períodos de incidência diários enquanto os efectuados pelos serviços da DGCI e pela DGAIEC foram reportados a períodos de incidência mensais, correspondendo a respectiva data-valor ao último dia de cada mês.

Os dados transmitidos do SGR para o SCR constituíram uma base de dados cuja versão final foi obtida e remetida pela DGO ao Tribunal de Contas em 31 de Maio de 2007.

A análise desta informação revelou a utilização de 397 centros de receita (balcões) e de 17 operações de execução (incluindo os saldos transitados de liquidação, de restituições emitidas e de reembolsos emitidos).

¹ Nos termos do Decreto-Lei n.º 205/2006, de 27 de Outubro, que aprova a lei orgânica do Ministério das Finanças e da Administração Pública, a Direcção-Geral do Tesouro (DGT) passou a designar-se Direcção-Geral do Tesouro e Finanças.

2.2 – Análise do modelo de contabilização

A contabilização das receitas do Estado, no ano de 2006, continuou a ser regulada pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série) do Ministério das Finanças, de 28 de Julho, e pela legislação referente aos designados cofres do Tesouro. Esteve ainda sujeita à aplicação das orientações difundidas pela Direcção-Geral do Orçamento, em documento datado de 13 de Janeiro de 2006 e designado por “Instruções para o lançamento das Tabelas de Receita do Estado a partir de Janeiro de 2006” que são similares às difundidas desde o processo de contabilização de 2003, ou seja, desde a implementação do SGR e do SCR.

A DGO fixou o final do mês de Março de 2007 como data limite para a informação sobre a execução orçamental das receitas do Estado de 2006 ser conciliada e inserida no SGR pelos respectivos serviços administradores. Este prazo foi determinado, para efeito do encerramento da CGE de 2006, nas “Instruções para a contabilização da Receita do Estado a partir de Janeiro de 2007”, em conformidade com a Circular, Série A, n.º 1304 (Procedimentos necessários à apresentação da CGE para o ano de 2003 e seguintes), de 28 de Novembro de 2003. A análise da informação definitiva constante do SGR revelou o incumprimento deste prazo pelos serviços administradores.

Tendo em conta o regime legal estabelecido desde 1 de Janeiro de 2001, pelos diplomas previamente referidos, é de salientar que a análise efectuada pelo Tribunal no âmbito do processo de contabilização de 2003 (constante do Parecer sobre a CGE desse ano) se mantém válida para 2006, uma vez que continuam por reunir as condições adequadas para as entidades administradoras das receitas do Estado transitarem para o novo regime, designadamente:

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

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

No que respeita à nomeação formal de responsáveis pela contabilização das receitas, a DGO informou que para o ano de 2007 “(...) já solicitou a indicação expressa do responsável pela contabilização das receitas administradas por cada entidade, nas instruções anuais para a contabilização da receita.” e que é sua



intenção “(...) chamar a atenção dos serviços que dispõem de SGR para esta questão, com as “Instruções Contabilísticas para a contabilização da receita SGR/SCR”, como se fez em 2007.”.

O Tribunal não pode deixar de estranhar que, apesar da afirmação da DGO, não tenha sido encontrada qualquer referência à nomeação de responsáveis pelas entidades com intervenção no processo de contabilização nas instruções para a contabilização da receita do Estado a partir de Janeiro de 2007¹.

A situação relativa à execução do orçamento da receita do Estado tem vindo a ser reportada, em regra, mensalmente ao Tribunal de Contas desde o ano económico de 2002 através de um conjunto de ficheiros informáticos extraídos do SCR² e remetidos pela DGO.

Como já se referiu, a informação relativa ao ano económico de 2006 foi registada em 397 balcões (centros de receita) atribuídos a serviços das entidades intervenientes na contabilização.

A DGCI foi a entidade responsável pelo registo da informação em 394 balcões, afectos às receitas de impostos sobre o rendimento (DGCI-IR), do imposto sobre o valor acrescentado (DGCI-IVA) e do imposto do selo (DGCI-IS), às restituições e pagamentos de receitas dos serviços locais de finanças (DGCI-RPSLF), às receitas obtidas pelas secções de tesouraria³ dos serviços de finanças (DGCI-ST), aos valores de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo cobrados em excesso como receitas de “multi-imposto” (DGCI-MI), à receita do Estado arrecadada em execução fiscal (DGCI-EF), aos valores arrecadados no âmbito do regime excepcional de regularização tributária (DGCI-RERT), às receitas dos impostos de circulação e de camionagem (DGCI-ICi/ICa) e, a partir de 2006, aos rendimentos abrangidos pela Directiva n.º 2003/48/CE designada como Directiva da Poupança (DGCI-DP) e à receita cobrada no âmbito de processos de contra-ordenação (DGCI-CO).

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

Um dos balcões utilizados pela primeira vez no processo de contabilização foi o afecto às receitas provenientes da transposição da Directiva da Poupança⁴ (doravante designada por Directiva) para a ordem jurídica interna através do Decreto-Lei n.º 62/2005, de 11 de Março. Esta Directiva respeita à tributação dos rendimentos da poupança sob a forma de juros auferidos por pessoas singulares com residência fiscal num Estado membro diferente daquele onde os referidos rendimentos são obtidos.

O objectivo da Directiva é permitir que os juros acima referidos sejam sujeitos a uma tributação efectiva em conformidade com a legislação em vigor no Estado onde o beneficiário dos juros tenha a sua residência fiscal. Para o efeito, 22 países pertencentes à União Europeia comprometeram-se a adoptar um mecanismo de intercâmbio de informações que consiste no envio de um conjunto de elementos relativos, designadamente, ao beneficiário dos rendimentos e aos juros por ele auferidos. Os referidos elementos são enviados pela entidade que paga os juros à autoridade competente do Estado onde se encontra estabelecida. Posteriormente, esta última envia a mesma informação à sua congénere do Estado membro onde o beneficiário dos rendimentos tem a sua residência fiscal.

¹ Documento elaborado pela DGO em 23 de Janeiro de 2007.

² A estrutura e a composição dos ficheiros recebidos com esta informação para o ano económico de 2006 eram similares às analisadas no Parecer sobre a CGE de 2002.

³ A denominação das secções que, no âmbito dos serviços de finanças, desempenham funções de tesouraria é a que se encontra estatuída no n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 366/99, de 18 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto-Lei n.º 237/2004, de 18 de Dezembro, designando-as como secções de tesouraria.

⁴ Directiva n.º 2003/48/CE do Conselho, de 3 de Junho de 2003.

Todavia, três Estados membros (Áustria, Bélgica e Luxemburgo) adoptaram uma taxa de retenção na fonte sobre os mesmos rendimentos, em vez do mencionado intercâmbio de informações, durante um período de transição estabelecido na Directiva e relacionado com o estabelecimento de acordos com países terceiros. A percentagem da receita a reter na fonte por estes países é de 15% nos primeiros três anos do período de transição, de 20% nos três anos seguintes e de 35% após este último período. Quanto à repartição das receitas retidas na fonte, estes Estados devem conservar 25% e transferir 75% das importâncias retidas para o Estado membro de residência do beneficiário efectivo dos juros.

Para além dos Estados membros, aos quais a directiva em causa é aplicável, foram celebrados acordos com cinco países terceiros europeus (Liechtenstein, Suíça, Principado de Andorra, Principado do Mónaco e São Marino), no sentido de lhes serem aplicáveis medidas equivalentes às que são aplicadas à Áustria, à Bélgica e ao Luxemburgo.

O valor das transferências efectuadas para Portugal, no âmbito da aplicação da Directiva, pelos países que procedem à retenção na fonte de rendimentos auferidos no seu território por sujeitos passivos de IRS no nosso país, é registado no balcão da DGCI criado para esse efeito.

Note-se que, segundo os esclarecimentos prestados ao Tribunal, a DGCI desconhece quais os sujeitos passivos a que se referem estas retenções na fonte e o período a que respeitam, só podendo o controlo vir a ser exercido através do confronto entre as transferências efectuadas pelos Estados membros e o valor total das retenções que venham a ser inscritas pelos sujeitos passivos no anexo J da declaração de rendimentos.

O Tribunal considera este controlo manifestamente insuficiente por depender integralmente do cumprimento de obrigações declarativas pelos sujeitos passivos, reconhecendo, no entanto, a dificuldade da DGCI em ultrapassar os condicionalismos que decorrem das condições de prestação da informação previstas no regime legal para o período de transição.

Em sede de contraditório, a DGCI informou que “(...) embora reconhecendo as dificuldades da Administração Fiscal para ultrapassar os condicionalismos decorrentes (...) da prestação da informação prevista no regime legal para o período de transição, salientamos que estabelecemos contacto com a nossa Área de Relações Internacionais no sentido de serem desenvolvidos esforços de forma a possibilitar um confronto mais eficaz dos valores declarados por pessoas singulares (juros), com os fluxos financeiros provenientes da correspondente retenção.”.

A criação do balcão DGCI-CO foi utilizado pela primeira vez para registar a receita cobrada no âmbito de processos de contra-ordenação e visou satisfazer a recomendação formulada pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2005 (Recomendação 13). A utilização deste novo balcão veio eliminar a deficiência detectada no âmbito da auditoria à contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal no ano de 2005¹ que consistia em registar indevidamente, no balcão DGCI-EF, o recebimento de documentos únicos de cobrança relativos a processos de contra-ordenação antes da sua evolução para a fase de cobrança coerciva.

Como já se referiu, para registar a informação relativa ao ano económico de 2006 foram utilizadas dezassete operações de execução, mais três (cobrança coerciva, pagamento escritural de reembolsos e pagamento escritural de restituições) do que as utilizadas no ano anterior (anulação de liquidação, cobrança, cobrança escritural, liquidação, má cobrança, pagamentos de reembolsos, pagamentos de restituições, reembolsos cancelados, reembolsos emitidos, restituições canceladas, restituições emitidas, saldo de liquidação, saldo de restituições emitidas e saldo de reembolsos emitidos).

¹ Relatório n.º 40/2006 – 2.ª Secção, disponível em www.tcontas.pt.



A utilização da operação de execução “cobrança coerciva” para registar a receita arrecadada em execução fiscal concorre para o cumprimento da recomendação formulada pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2005, na sequência de observações críticas face à utilização da operação “cobrança por pagamento voluntário”, não só por contrariar o disposto nas instruções emitidas pela DGO desde 2004 como por desvirtuar a contabilização da cobrança daquela receita que é, por natureza, coerciva e não voluntária.

Não obstante esta evolução positiva, o conjunto de operações de execução utilizado para efeito da contabilização de 2006 voltou a não corresponder ao modelo definido nas instruções elaboradas pela DGO para aplicação das normas que definem os procedimentos de contabilização das receitas do Estado, nas quais se explicitam de forma detalhada as regras de contabilização através do SGR.

Estas instruções foram remetidas ao Tribunal de Contas, em Junho de 2003, com a indicação de que, conforme o disposto no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 301/99, seriam aprovadas por despacho do Ministro das Finanças e difundidas através de circular da DGO, o que até ao final de Junho de 2007 ainda não se verificou.

Nestas circunstâncias, o Tribunal mantém a recomendação já formulada no Parecer sobre a CGE de 2005, segundo a qual deve ser elaborado, aprovado e divulgado um documento definitivo sobre esta matéria que dê cumprimento ao disposto no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 301/99, porque só desta forma ficará inteiramente definido o modelo de contabilização a adoptar pelas entidades administradoras de receitas, designadamente no que se refere às operações de execução a utilizar.

No que se refere à falta de aprovação formal das instruções de contabilização previstas no n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 301/99, a DGO informou, no âmbito do contraditório, ter procedido à revisão do documento elaborado em Junho de 2003 que enviou a todos os serviços envolvidos na sua elaboração, de modo a obter parecer actualizado e eventuais propostas de alteração.

Para além disso e ainda no que respeita à contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal, o Tribunal volta a salientar que, segundo a Portaria n.º 1122/2000 e as referidas instruções, deveriam ser utilizadas as operações “cobrança coerciva”, “cobrança em execução fiscal”¹, “envio para cobrança coerciva” e “anulação de liquidação em execução fiscal”².

Ora, só a primeira destas operações foi utilizada tendo os valores que transitaram para execução fiscal, por falta de pagamento voluntário, sido registados como “liquidação” e todas as anulações sido contabilizadas como “anulação de liquidação”.

Três das quatro operações de execução que foram concebidas devido à especificidade da receita arrecadada em fase de execução fiscal continuam, assim, por disponibilizar.

Relativamente a esta matéria, a DGCI em sede de contraditório, informou que “(...) no desenvolvimento do projecto do Plano de Contas da DGCI, encontra-se contemplada a utilização das figuras específicas das receitas arrecadadas em execução fiscal, aplicável a partir de 1 de Janeiro de 2009.”.

¹ De acordo com as referidas instruções, a cobrança coerciva diz unicamente respeito à parte da quantia exequenda, logo, não compreende a parte dos acréscimos, nomeadamente os juros e as custas processuais enquanto a cobrança em execução fiscal diz respeito à parte dos acréscimos, logo, não compreende a parte da quantia exequenda.

² A operação “envio para cobrança coerciva” ocorre pelo não pagamento voluntário da dívida dentro do prazo estipulado e a “anulação de liquidação em execução fiscal” destinar-se-ia a registar a anulação de liquidação que surge na sequência de processo judicial.

A prestação de informação fiável de forma tempestiva tem sido considerada pelo Tribunal de Contas como uma condição essencial para realizar uma avaliação positiva do sistema de contabilização e controlo da execução do Orçamento da Receita do Estado.

Para aferir, de forma mais objectiva, a qualidade da informação registada neste âmbito foi introduzido e tem vindo a ser determinado desde o ano de 2002, um conjunto de indicadores representativos, para cada período de incidência mensal e para o anual, dos graus de tempestividade, de fiabilidade e de fiabilidade tempestiva, este último para conjugar de forma ponderada a informação sintetizada nos outros. Estes indicadores permitem aferir a evolução entre sucessivos períodos homólogos e comparar, para o mesmo período de incidência, os desempenhos das entidades intervenientes no processo de contabilização.

Para a determinação destes indicadores foram utilizados os dados constantes de quinze versões do SCR extraídas entre 8 de Março de 2006 e 31 de Maio de 2007. Atendendo a que esta informação deve ser remetida ao Tribunal de Contas até ao final do mês seguinte a que respeita, foi definido como período tempestivo (PT) para inserir no SCR a informação contabilística relativa a cada período de incidência mensal, o intervalo entre o início desse período e o final do mês seguinte.

O período efectivo de contabilização da informação original (representado por PVo e a que corresponde o valor Vo) foi determinado pelo intervalo entre o início do respectivo período de incidência e a data da primeira versão do SCR recebida com essa informação. Por sua vez, o período efectivo de contabilização da informação definitiva (representado por PVn e a que corresponde o valor Vn) foi determinado pelo intervalo entre o início do respectivo período de incidência e a data da versão definitiva do SCR (31 de Maio de 2007).

O Indicador de Tempestividade (IT) corresponde ao valor percentual do quociente entre a duração (em dias) do período tempestivo e a dos períodos efectivos de contabilização.

O grau de tempestividade da informação original (ITo) é assim determinado pelo quociente (PT/PVo) e o da informação definitiva (ITn) pelo quociente (PT/PVn).

O Indicador de Fiabilidade (IF) da informação original face à definitiva corresponde ao valor percentual do quociente entre o valor da informação original (Vo) e o da informação total (Vn') que resulta da soma de Vo com os valores absolutos das alterações efectuadas à informação original.

As alterações de cada versão do SCR são determinadas face aos valores constantes da versão anterior.

O grau de fiabilidade da informação original face à definitiva é assim determinado pelo quociente (Vo/Vn').

O Indicador de Fiabilidade Tempestiva (IFT) da informação original face à definitiva corresponde ao valor percentual do quociente entre o produto do Vo de cada período de incidência mensal (em euros) pelo respectivo PT (em dias) e a soma de uma sequência de produtos em que o primeiro é o do mesmo valor Vo pelo respectivo PVo e os restantes multiplicam o valor absoluto de cada alteração (em euros) pelo desfasamento entre a respectiva data de registo e o final do respectivo PVo (em dias).

A data de registo de cada alteração é a da versão do SCR em que a mesma é determinada.

O IFT representa assim o peso relativo da informação imputada ao período tempestivo face à total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas.



Este indicador pode também ser interpretado como uma medida da adequação desse período para efectuar a respectiva contabilização.

Refira-se também que o IFT de cada período de incidência resulta do produto do ITo pelo peso relativo da informação original face à total, ponderado pelo desfasamento verificado entre ambas (designado por IFTo).

Para o IFT atingir o valor máximo (100%) é necessário que a contabilização seja integralmente efectuada no período tempestivo, sendo penalizados os atrasos no registo da informação original face a esse período e as posteriores alterações, neste caso, de forma crescentemente agravada pelos atrasos face ao registo da respectiva informação original.

Para o IFT atingir o valor mínimo (0%) é necessário que a contabilização seja integralmente efectuada após o período tempestivo.

O quadro seguinte apresenta os resultados obtidos com a aplicação destes indicadores globais à contabilização da Receita do Estado para o ano de 2006 que foi registada no SCR, por período de incidência mensal e por entidade interveniente nesse processo de contabilização.

Quadro II.1 – Indicadores de tempestividade, de fiabilidade e de fiabilidade tempestiva

(em percentagem)

| Período de Incidência | ITo | ITn | IF | IFTo | IFT |
|-----------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Janeiro | 88,1 | 11,4 | 53,8 | 34,9 | 30,7 |
| Fevereiro | 93,7 | 12,2 | 63,1 | 41,4 | 38,7 |
| Março | 100,0 | 13,3 | 60,0 | 47,4 | 47,4 |
| Abril | 100,0 | 14,3 | 45,6 | 23,3 | 23,3 |
| Mai | 100,0 | 15,4 | 46,8 | 48,8 | 48,8 |
| Junho | 100,0 | 16,7 | 74,8 | 40,8 | 40,8 |
| Julho | 100,0 | 18,5 | 78,4 | 48,2 | 48,2 |
| Agosto | 100,0 | 20,1 | 6,8 | 2,2 | 2,2 |
| Setembro | 100,0 | 22,3 | 96,3 | 90,7 | 90,7 |
| Outubro | 100,0 | 25,1 | 41,7 | 22,8 | 22,8 |
| Novembro | 66,3 | 28,8 | 65,2 | 66,0 | 43,8 |
| Dezembro | 100,0 | 34,1 | 6,5 | 3,6 | 3,6 |
| Ano de 2006 | 94,4 | 17,4 | 25,5 | 13,2 | 12,5 |

(em percentagem)

| Entidade | ITo | ITn | IF | IFTo | IFT |
|--------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| DGAIEC | 94,4 | 17,4 | 98,8 | 98,9 | 93,4 |
| DGT | 94,4 | 17,4 | 8,5 | 4,7 | 4,5 |
| DGCI | 94,4 | 17,4 | 31,3 | 14,8 | 14,0 |
| Ano de 2006 | 94,4 | 17,4 | 25,5 | 13,2 | 12,5 |

Os resultados obtidos para o indicador de tempestividade da informação original (ITo) mostram que, em termos globais, a duração do período tempestivo (PT) correspondeu a 94,4% do tempo necessário para registar a informação original. O registo de informação original no período tempestivo só não se verificou para os meses de Janeiro (88,1%), Fevereiro (93,7%) e Novembro (66,3%).

Deve porém alertar-se que a evolução deste indicador face ao nível atingido para o ano anterior (75,4%) ficou a dever-se a uma alteração metodológica que se traduziu pelo tratamento agregado dos blocos de cada entidade, quando até 2006 tinha sido efectuado um tratamento diferenciado dos

balcões afectos aos serviços da DGCI. Esta alteração foi consequência do crescente número de balcões afectos a serviços da DGCI e, sobretudo, da heterogeneidade das operações a contabilizar nesses balcões justificar a agregação destes por uma questão de equidade face às outras entidades (DGAIEC e DGT).

Os resultados obtidos para o indicador de tempestividade da informação definitiva (ITn) mostram que a duração do PT correspondeu a 17,4% do tempo necessário para registar a informação definitiva e revelam um pequeno acréscimo face aos resultados obtidos no ano anterior (16,6%), devido à redução do período de contabilização que, para 2006, encerrou em 31 de Maio de 2007 quando, para 2005, só tinha encerrado em 16 de Junho de 2006.

Como o encerramento da contabilização é comum a todos os meses e entidades, o ITn de cada período de incidência mensal cresce com a sucessão dos meses mas não varia de entidade para entidade. Por isso, os meses com menor e maior tempestividade na prestação da informação definitiva foram, respectivamente, Janeiro (11,4%) e Dezembro (34,1%).

Os resultados do indicador de fiabilidade (IF) mostram que, em termos globais, o valor da informação original apenas correspondeu a 25,5% do valor da informação total, o que representa uma clara regressão do nível obtido para o ano anterior (43,8%). Os meses e entidades de menor fiabilidade da informação original foram Agosto (6,8%), Dezembro (6,5%), a DGCI (31,3%) e a DGT (8,5%).

Os resultados do indicador de fiabilidade tempestiva (IFT) mostram que o valor da informação original prestada de forma tempestiva correspondeu a 12,5 % do valor da informação total. Ou, em alternativa, que apenas 12,5% da informação registada no período tempestivo pode ser considerada fiável face à definitiva. Os meses e entidades de menor fiabilidade tempestiva também foram Agosto (2,2%), Dezembro (3,6%), a DGCI (14,0%) e a DGT (4,5%). Apesar do aumento da tempestividade da informação original, a regressão do nível de fiabilidade teve como consequência uma evolução negativa do IFT de 2005 (em que atingiu 22,1%) para 2006.

Os valores destes indicadores comprovam que, para o ano de 2006, a utilização do SGR e do SCR continuou a ser insuficiente para eliminar a falta de tempestividade e de fiabilidade do processo de contabilização da Receita do Estado. A associação entre o aumento de tempestividade da informação original e a redução da respectiva fiabilidade revela ainda que estes sistemas nem sequer conseguem assegurar uma aproximação gradual e sucessiva da situação de fiabilidade tempestiva o que, após o quinto ano de utilização, já seria de esperar.

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

“Relativamente aos indicadores de tempestividade, fiabilidade e fiabilidade tempestiva que foram desenvolvidos pelo Tribunal de Contas para a análise da qualidade da informação sobre as receitas, sem prejuízo das suas conclusões, a DGO entende que não se deve perder de vista que a informação que vai sendo registada no SCR para dar resposta ao determinado no artigo 42.º do RTE tem sempre carácter provisório, nomeadamente os seus resumos trimestrais para inclusão nas contas provisórias, só revestindo a natureza de dados definitivos quando se encerra a CGE.

Desde a implementação do SGR/SCR a DGO tem feito esforços para que a informação seja fiável, tempestiva e diária. Têm sido feitos significativos avanços principalmente ao nível das aplicações informáticas residentes nos serviços administradores das receitas, com reflexos na conciliação da receita com a Tesouraria do Estado e com a informação subjacente à cobrança e às outras figuras contabilísticas.

Perante estes comentários, o Tribunal entende que se justificam as considerações seguintes.



Segundo o artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado, a DGT deve enviar 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. Esta norma admite, como excepção, um prazo adicional para a informação relativa ao mês de Dezembro que deve ser enviada até 15 de Fevereiro do ano seguinte.

O Tribunal entende que a norma em causa se refere inequivocamente a informação com carácter definitivo.

Note-se que, nos termos do artigo 1.º do mesmo regime legal, estes elementos contabilísticos abrangem a movimentação de fundos públicos em execução do Orçamento do Estado.

O Tribunal considera a objectividade e a exigência desta norma como factores decisivos para transformar a Contabilidade do Tesouro num sistema capaz de prestar informação fiável de forma tempestiva. A administração financeira do Estado deveria assumir a ambição de considerar tempestiva única e exclusivamente a informação reportada nos termos desta norma.

Pelo exposto, o Tribunal entende que normas similares a esta deveriam ser determinadas, a curto prazo, para outros sistemas de contabilização e controlo que afectam o da Tesouraria do Estado, nomeadamente, o relativo à execução do Orçamento da Receita do Estado.

A prestação de informação fiável de forma tempestiva também 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.

O indicador de fiabilidade tempestiva não chegou a atingir o nível de 30% em nenhum dos cinco anos em que foi aplicado à informação registada no Sistema Central de Receitas (de 2002 a 2006), verificando-se uma regressão no valor deste indicador desde 2004 de tal modo que o nível mínimo (12,5%) foi apurado relativamente ao ano de 2006. Esta situação traduz, na prática, o incumprimento da maior parte das recomendações que, neste âmbito, o Tribunal tem vindo a formular e a reiterar em sucessivos Pareceres sobre a Conta Geral do Estado, incluindo o presente Parecer.

Tendo presente o rigor com que a administração fiscal trata os contribuintes, sujeitando-os a penalizações em caso de atrasos na prestação da informação que devem fornecer ou de alterações na informação prestada aos serviços do Ministério das Finanças e da Administração Pública, não parece ao Tribunal que seja aceitável que serviços deste Ministério considerem normal que mais de 70% da informação contabilística possa ser sistematicamente alterada após os prazos determinados por lei para que esse registo seja efectuado, quando se trata de contabilizar a Receita do Estado.

O IFT é representativo da fiabilidade tempestiva da informação original face à definitiva mas também permite determinar áreas críticas a sujeitar a análise específica para apurar a fiabilidade da informação definitiva. Daqui resulta que a maior utilidade deste indicador consiste em permitir a comparação entre períodos de incidência e entre as diferentes áreas a registar.

No caso da DGT é de salientar que os resultados voltaram a ser decisivamente influenciados pela imputação do registo dos Passivos Financeiros e pelo facto do respectivo valor só ter sido introduzido na versão do SCR de 31 de Maio de 2007, como alteração ao valor da informação de Dezembro de 2006. Considerando apenas a receita efectiva, o IFT da DGT aumenta de 4,5% para 87,8% (passando do pior para próximo do melhor desempenho) e o IFT global de 12,5% para 18,9%, por ter passado a

ser menos penalizado pela dimensão e atraso das alterações (reflectidos no IFTo que passa de 13,2% para 20,0%), uma vez que a eliminação da receita não efectiva não altera a penalização pelo atraso no registo da informação original (reflectido no ITo que se mantém nos 94,4%).

Em sede de contraditório, o responsável pela Direcção-Geral do Tesouro em 2006 entendeu referir que seria útil “(...) proceder à revisão da construção dos indicadores de fiabilidade no sentido de ser expurgada a dependência do Tesouro relativamente a outros organismos, de forma a evitar que, tal como é reconhecido neste parecer, o Tesouro seja penalizado por factos que não são da sua competência, como é o caso do não cumprimento dos prazos para encerramento da Conta Orçamental.”.

O Tribunal não pode deixar de salientar que os indicadores apenas reflectem a realidade do processo de contabilização da receita pelo que se torna necessário proceder à correcção das situações que criam distorções neste processo e não à revisão da construção dos indicadores. É, neste sentido, que o Tribunal tem vindo a insistir¹ na necessidade das operações de encerramento da CGE serem assumidas pela DGO na qualidade de entidade responsável pelo apuramento dessas operações, pelo controlo da execução orçamental, pela coordenação e centralização da respectiva contabilização e pela elaboração da Conta.

No caso da DGCI, os valores apurados foram influenciados de forma distinta pelos diferentes balcões utilizados para o registo da informação. O IFT apurado para a entidade (14,0%) relativamente ao ano de 2006, foi influenciado negativamente pelas alterações à informação original, cujo valor absoluto correspondeu a 68,7% do valor da respectiva informação total (Vn’). As alterações mais significativas resultaram das situações seguintes:

- ◆ Em Fevereiro de 2007 verificou-se a alteração, com impacto significativo no processo contabilístico da Receita de 2006, dos procedimentos associados à contabilização dos impostos sobre o rendimento e do imposto do selo no que se refere aos valores declarados pelos sujeitos passivos através das guias de retenção, também designadas por guias de multi-imposto.

A submissão destas guias na Internet pelos sujeitos passivos passou a ser considerada uma liquidação prévia pelo que os valores declarados passaram a ser registados integralmente em liquidação, independentemente das mesmas se encontrarem ou não pagas.

Esta alteração levou ao apuramento de novos valores relativamente a cada um dos meses de 2006 e à alteração, em Abril de 2007, dos valores inicialmente inscritos no SGR.

As correcções efectuadas tiveram reflexos no IFT por constituírem alterações significativas aos valores inicialmente considerados nas operações de liquidação e de anulação de liquidação, neste caso devido às guias anuladas pelos sujeitos passivos em fase posterior à da submissão, uma vez que, com este novo procedimento, os erros praticados pelos sujeitos passivos na submissão destas guias também passaram a ser reflectidos no processo de contabilização.

O regime legal previsto para a contabilização das receitas do Estado prevê a interligação entre os sistemas próprios de administração de receitas dos serviços administradores e o SGR pelo que este novo procedimento, mesmo não assegurando essa ligação, constitui uma aproximação ao regime estabelecido, na medida em que a informação contabilística passa a reflectir, no que às guias de retenções diz respeito, a situação constante dos sistemas próprios da DGCI.

No entanto, o Tribunal salienta o facto deste procedimento ter sido adoptado já no decorrer do ano de 2007 e de só ter sido aplicado ao processo de contabilização da Receita do Estado de

¹ A análise desta questão é desenvolvida no ponto 9.1 do presente Volume deste Parecer.



2006 após a data limite definida pela DGO para os serviços administradores terem conciliada e inserida no SGR a execução orçamental dessa receita.

- ◆ As receitas dos impostos sobre o rendimento e do selo foram ainda sujeitas a alterações durante o processo de contabilização por efeito dos pedidos de correcção efectuados pelos sujeitos passivos às guias de retenções entregues.

A DGCI tem permitido aos sujeitos passivos a correcção deste tipo de guias desde que tal correcção não altere o valor total da guia, mas apenas as parcelas correspondentes à identificação do tipo de imposto retido, as quais terão de se compensar entre si. Ora, estas correcções vão provocando alterações na distribuição por IRS, IRC e IS da totalidade do valor arrecadado através destas guias.

O Tribunal faz notar que estas correcções, quando promovidas depois de encerrado o período de contabilização, provocam desfasamentos entre a informação constante dos sistemas próprios de gestão dos referidos impostos e os valores contabilizados no SGR.

- ◆ A receita arrecadada em execução fiscal também foi sujeita a alterações significativas em Abril de 2007 porque só então entrou em funcionamento o balcão especificamente criado para registo da receita cobrada no âmbito de processos de contra-ordenação (DGCI-CO) para o qual foi transferido o valor global das cobranças efectuadas em processos de contra-ordenação, até aí indevidamente registado como cobrança coerciva.
- ◆ Por lapso, foram indevidamente acrescidos € 10.000 milhões à liquidação das receitas de imposto sobre o valor acrescentado registada em 28 de Março de 2007, com data-valor de 31 de Agosto de 2006, situação que só viria a ser corrigida em 18 de Abril de 2007.

Tal como vem referindo em Pareceres relativos a anos anteriores, o Tribunal considera que a ocorrência deste tipo de erros torna evidente a necessidade de uma maior afectação dos recursos das entidades intervenientes no sistema de contabilização à função de controlo sobre a informação registada.

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 SCR podem variar de forma imprevisível, até ao encerramento da respectiva CGE, o que distorcendo a análise intercalar dos mesmos, especialmente se resultante da comparação com os do 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 fiável e consistente destinada à Conta Geral do Estado e garantida pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo.

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

- ◆ utilização de critérios de contabilização diferenciados, com especial incidência na aplicação dos conceitos de informação original, de alterações e de data-valor dos movimentos, o que provoca desfasamentos entre os dados obtidos pelos diferentes sistemas de registo;
- ◆ a informação sobre as operações contabilizadas pelas entidades intervenientes na sua realização continuou sem ser objecto de transmissão automática, fiável e tempestiva desses dados para os sistemas informáticos utilizados no âmbito da CGE, mantendo-se o sucessivo registo, por diversos serviços, dos dados relativos às operações, em diferentes sistemas não relacionados entre si.

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

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

2.3 – Análise dos resultados globais

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

Tendo em conta os elementos informativos descritos no artigo 76.º, no respeitante à receita do Estado, verifica-se que, à semelhança do ocorrido em 2005, não foram incluídos no Volume II da Conta os mapas n.ºs 5 e 6, previstos nas alíneas e) e f) do n.º 2 do referido artigo, relativos a “créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização” e a “créditos extintos por confusão”, respectivamente.

Como tem sido defendido pelo Tribunal desde o Parecer sobre a CGE do ano de 2003, a informação relativa à operação de cessão de créditos do Estado e da segurança social, para efeitos de titularização, deveria constar do mapa n.º 5 referente a “créditos objecto de consolidação, alienação, conversão em capital ou qualquer outra forma de mobilização”.

O Tribunal continua a considerar que este mapa na CGE de 2006 deveria registar o valor dos Créditos Substitutos que, durante este ano, passaram a integrar a Carteira de Créditos do Estado cedidos, o que não se verificou.

Conforme é referido no Relatório da Conta, no âmbito da execução orçamental das receitas do Subsector Estado (“Saldo Transitado das Receitas por Cobrar”), foram anuladas liquidações relativas



a dívida substituída em 2005 e 2006, no valor total de € 1.621.006.796,00, cuja análise se encontra expressa no ponto 2.4.3 deste capítulo.

Relativamente à não inclusão dos mapas n.ºs 5 e 6, a DGO veio alegar, em sede do contraditório, que *“a informação foi solicitada e só não foi incluída nos casos em que não foi recebida dos serviços”*, acrescentando que *“Pelo menos quanto à cessão de créditos (...), a informação dos créditos substituídos em 2005 e 2006, por classificação económica, consta da página 65 do Volume I, da CGE de 2006”*. Esclareceu também que, no que respeita à cessão de créditos, *“irá pedir maior cuidado aos serviços que enviam informação para a elaboração dos mapas 5 e 6, bem como dos outros mapas informativos, para que tenham em atenção que essa informação tem que corresponder aos valores contabilizados em “Anulação de liquidação” e que devem reportar nos mapas os casos em que o valor das anulações tenha sido “zero”, em vez de omitirem a resposta”*.

Perante estes comentários da DGO, o Tribunal recorda que estas situações têm sido sistematicamente objecto de recomendações desde o Parecer sobre a CGE de 2003.

Quanto à alegação de que a informação sobre a dívida substituída em 2005 e 2006 se encontra inserida no texto da CGE, a mesma não afasta a obrigação de os mesmos dados constarem do mapa n.º 5.

Além dos elementos que devem integrar os mapas n.ºs 5 e 6, o artigo 76.º prevê o reporte de outros elementos informativos sobre a receita do Estado, a que correspondem os mapas n.ºs 4, 7 e 8 respeitantes a *“créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação”*, a *“créditos extintos por prescrição”* e a *“créditos anulados por força de decisão judicial ou por qualquer outra razão”*, respectivamente, constantes do Volume II, Tomo I.

Relativamente aos créditos extintos por prescrição, apesar de, no respectivo mapa, não ser efectuada a distinção entre as prescrições de dívidas com reflexo no Orçamento do Estado e as prescrições de dívidas que se consubstanciam em créditos cedidos, no Volume I da Conta foi afirmado pelo serviço administrador que *“a maioria das prescrições respeita a dívida securitizada”*.

Considerando que a DGCI entendeu reflectir, nos mapas previamente identificados, a situação das dívidas que foram objecto de cessão, o Tribunal considera que, na elaboração desses mapas, deve ser efectuada a distinção entre os valores respeitantes à execução da receita do Estado e os valores afectos aos créditos cedidos.

Para além da informação sobre os créditos cedidos correspondentes às dívidas fiscais prescritas que foram mencionadas no Relatório da Conta foi também solicitado à DGCI, em 7 de Setembro de 2007, um quadro com a informação relativa às prescrições de dívidas nos anos de 2004, 2005 e 2006 (objecto de cessão e total), discriminada por natureza da receita, valor do imposto, valor dos juros compensatórios e valor dos juros de mora.

Na sequência desta solicitação, a DGCI entendeu efectuar algumas observações sobre os valores prescritos reportados ao cessionário, designadamente que *“as dívidas prescritas no SEF podem ser reactivadas pelos Serviços Locais de Finanças, ou averbadas prescrições posteriormente à sua efectiva data, motivo pelo qual os valores apurados a reportar ao cessionário podem ser positivos ou negativos, resultando do apuramento entre a dívida efectivamente declarada prescrita num período e o balanço total das prescrições até ao último dia de cada período semestral”*, acrescentando que *“desconhece-se a forma de relacionar os créditos prescritos reportados ao cessionário (porque não o são por ano civil) e os valores mencionados na CGE 2006”* (esta matéria será desenvolvida no ponto 2.4.3 deste capítulo).

Esclareceu também que “os valores constantes da CGE foram apurados com base no mapa EF1 (valores agregados pela Direcção de Serviços de Planeamento e Sistemas de Informação com base nos elementos fornecidos pelas Direcções de Finanças em mapas do mesmo modelo) em virtude de se considerar que a conferência/reactivação efectuada pelos serviços se encontrava melhor reflectida neste mapa”. Salientou ainda que “em 2004 a migração dos dados para o SEF se encontrava ainda num estado pouco avançado com valores significativos referentes a processos prescritos que já não foram migrados para o novo sistema informático, motivo pelo qual se solicita a esse Tribunal indicação sobre a forma adequada para a prestação deste elemento”, finalizando com o comentário que “se encontram em curso operações de saneamento com vista a melhor reflectir no SEF a tramitação física do processo de execução fiscal”.

Perante as observações da DGCI e uma vez que o quadro solicitado pelo Tribunal não foi remetido, verifica-se que o apuramento das dívidas prescritas é efectuado com base em diferentes fontes de informação, consoante se tratem de dívidas cedidas ou não cedidas. O procedimento de reactivação de processos anteriormente declarados prescritos e de averbamento da prescrição em data posterior à verificação desse pressuposto não deveria impedir o apuramento das dívidas prescritas em cada ano.

No quadro seguinte encontra-se evidenciada a comparação entre os valores registados nos elementos informativos da Conta (com exclusão do mapa n.º 4) e os valores de receitas anuladas que foram registadas no SCR como anulação de liquidação. Apesar de constarem das instruções da DGO como operações de execução a utilizar no processo de contabilização da Receita do Estado a partir de 2004, as operações “extinção por perdão ou amnistia” e “extinção por prescrição” não foram objecto de qualquer movimentação no âmbito da contabilização da Receita de 2006.

Na elaboração deste quadro, excluiu-se o valor constante do mapa n.º 4 na medida em que os créditos satisfeitos por dação em pagamento ou por compensação não se configuram como anulações de liquidação.

Note-se que, no âmbito da auditoria à contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal no ano de 2005 (cujo relatório já foi objecto de referência), foi expressa a recomendação para que, quanto à anulação de liquidação de IRS, IRC e IS, ao valor respeitante a “anulação de dívidas” apurado pela Sistema de Gestão de Fluxos Financeiros (SGFF) fosse deduzido o montante referente a anulações de dívidas por compensação, por serem contabilizadas em cobrança. Segundo informação prestada pela DGCI, em sede do acompanhamento das recomendações formuladas no relatório resultante desta auditoria, a referida recomendação já foi acolhida.

Quadro II.2 – Comparação entre os valores constantes dos elementos informativos da Conta e os do SCR

(em euros)

| Entidades | Formas de extinção de créditos Mapas 7 e 8 do Volume II Elementos Informativos da Conta | Anulação de Liquidação SCR | Diferença |
|--------------|---|-------------------------------|---------------------------|
| DGT | 1 586 833,70 | 0,00 | 1 586 833,70 |
| DGCI | 1 273 714 228,27 | 51 977 330 107,78 | -50 703 615 879,51 |
| DGAIEC | 0,00 | 61 392 448,27 | -61 392 448,27 |
| Total | 1 275 301 061,97 | 52 038 722 556,05 | -50 763 421 494,08 |

Verificou-se que a anulação foi a única das operações de execução movimentadas em 2006 a corresponder às formas de extinção de créditos a que respeitam os mapas n.ºs 5 a 8 do Volume II da Conta. Tal como se evidencia no quadro, o valor registado como anulação de receitas é mais de quarenta vezes superior ao reportado à extinção de créditos, tendo-se apurado que:



- ◆ a informação prestada pela DGT sobre receitas anuladas (créditos extintos) revela a existência de receitas liquidadas (créditos) que não são registadas no momento em que essa liquidação (constituição) se verifica, infringindo o disposto no n.º 1 do artigo 2.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 e impedindo a relevação dos créditos por extinguir (como receitas por cobrar) na Conta Geral do Estado;
- ◆ a documentação de suporte dos movimentos registados no SGR pela DGCI revela a existência de receitas anuladas que não foram consideradas para efeito de elaboração dos mapas da Conta, nos quais apenas constam as anulações ocorridas no âmbito da execução fiscal;
- ◆ apesar do valor correspondente às liquidações anuladas por dívida substituída em 2005 e 2006 ter sido registado como anulação de liquidação, não há reflexo deste movimento nos elementos informativos da Conta.

Atendendo a que os valores constantes do SCR também se encontram registados no Mapa I do Volume I da Conta, o Tribunal não pode deixar de assinalar que uma diferença desta dimensão entre elementos da mesma Conta prejudica o rigor e a clareza com que esta deve ser elaborada.

O quadro seguinte reflecte os valores constantes da versão definitiva do SCR (extraída e remetida ao Tribunal de Contas em 31 de Maio de 2007), os valores da CGE e, quando existam, os desvios resultantes do confronto entre esses valores.

Quadro II.3 – Receita do Estado no Sistema Central de Receitas

Ciclo da Liquidação

(em euros)

| Entidades | Saldo em 01/01/2006 | Liquidação | Anulação de liquidação | Cobrança | Saldo em 31/12/2006 |
|------------------|-------------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------------|-------------------------|
| DGT | 0,00 | 62 475 019 371,16 | 0,00 | 62 475 019 371,16 | 0,00 |
| DGCI – IVA | 1 190 505 461,28 | 14 661 795 036,24 | 35 480 786,11 | 14 558 441 849,45 | 1 258 377 861,96 |
| DGCI – IR | 714 336 726,44 | 22 671 783 420,28 | 7 862 446 240,84 | 14 824 097 350,07 | 699 576 555,81 |
| DGCI – IS | 619 999,86 | 42 259 528 622,47 | 40 577 277 550,39 | 1 630 680 614,17 | 52 190 457,77 |
| DGCI – ST/RPSF | 0,00 | 587 978 920,25 | | 587 978 920,25 | 0,00 |
| DGCI – MI | 0,00 | 1 865 888,69 | 0,00 | 1 865 888,69 | 0,00 |
| DGCI – EF | 3 848 077 381,07 | 3 693 893 275,70 | 3 502 125 530,44 | 835 548 764,55 | 3 204 296 361,78 |
| DGCI – ICI/ICa | 0 | 77 193 086,13 | 0 | 77 193 086,13 | 0,00 |
| DGCI – RERT | 0,00 | 18 969 347,12 | 0,00 | 18 969 347,12 | 0,00 |
| DGCI-CO | | 39 062 987,18 | | 39 062 987,18 | |
| DGCI-DP | 0,00 | 2 143 623,73 | 0,00 | 2 143 623,73 | 0,00 |
| DGAIEC | 212 428 215,41 | 7 273 740 270,95 | 61 392 448,27 | 7 244 358 056,85 | 180 417 981,24 |
| Total | 5 965 967 784,06 | 153 762 973 849,90 | 52 038 722 556,05 | 102 295 359 859,35 | 5 394 859 218,56 |
| CGE | 5 966 308 156,90 | 153 762 973 849,90 | 52 038 722 556,05 | 102 295 359 859,35 | 5 395 199 591,40 |
| SCR – CGE | -340 372,84 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -340 372,84 |

Ciclo dos Reembolsos e Restituições (RR)

(em euros)

| Entidades | Saldo em 01/01/2006 | Emitidos | Cancelados | Pagos | Saldo em 31/12/2006 |
|----------------|----------------------|-------------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|
| DGT | 0,00 | 288 420 221,66 | 0,00 | 288 420 221,66 | 0,00 |
| DGCI – IVA | 9 344 242,30 | 3 725 676 847,24 | 14 738 552,16 | 3 710 636 650,97 | 9 645 886,41 |
| DGCI – IR | 24 274 715,61 | 2 614 004 749,60 | 56 829 713,32 | 2 554 305 974,69 | 27 143 777,20 |
| DGCI – IS | 0,00 | 188 312,21 | 24 417,05 | 160 826,49 | 3 068,67 |
| DGCI – ST/RPSF | 0,00 | 92 231 375,85 | | 92 231 375,85 | 0,00 |
| DGCI – MI | 43 787,64 | 707 464,12 | 15 603,42 | 496 977,10 | 238 671,24 |
| DGCI – EF | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| DGCI – ICI/ICa | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| DGCI – RERT | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| DGCI-CO | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| DGCI-DP | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| DGAIEC | 177 905,57 | 31 900 222,58 | 0,00 | 30 601 888,85 | 1 476 239,30 |
| Total | 33 840 651,12 | 6 753 129 193,26 | 71 608 285,95 | 6 676 853 915,61 | 38 507 642,82 |

Ciclo da Receita Líquida (RL)

(em euros)

| Entidades | Cobrança | RR Emit – Cancelados | RR Pagos | RL Económica | RL Financeira |
|----------------|---------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|--------------------------|
| DGT | 62 475 019 371,16 | 288 420 221,66 | 288 420 221,66 | 62 186 599 149,50 | 62 186 599 149,50 |
| DGCI – IVA | 14 558 441 849,45 | 3 710 938 295,08 | 3 710 636 650,97 | 10 847 503 554,37 | 10 847 805 198,48 |
| DGCI – IR | 14 824 097 350,07 | 2 557 175 036,28 | 2 554 305 974,69 | 12 266 922 313,79 | 12 269 791 375,38 |
| DGCI – IS | 1 630 680 614,17 | 163 895,16 | 160 826,49 | 1 630 516 719,01 | 1 630 519 787,68 |
| DGCI – ST/RPSF | 587 978 920,25 | 92 231 375,85 | 92 231 375,85 | 495 747 544,40 | 495 747 544,40 |
| DGCI – MI | 1 865 888,69 | 691 860,70 | 496 977,10 | 1 174 027,99 | 1 368 911,59 |
| DGCI – EF | 835 548 764,55 | 0,00 | 0,00 | 835 548 764,55 | 835 548 764,55 |
| DGCI – ICI/ICa | 77 193 086,13 | 0,00 | 0,00 | 77 193 086,13 | 77 193 086,13 |
| DGCI – RERT | 18 969 347,12 | 0,00 | 0,00 | 18 969 347,12 | 18 969 347,12 |
| DGCI-CO | 39 062 987,18 | 0,00 | 0,00 | 39 062 987,18 | 39 062 987,18 |
| DGCI-DP | 2 143 623,73 | 0,00 | 0,00 | 2 143 623,73 | 2 143 623,73 |
| DGAIEC | 7 244 358 056,85 | 31 900 222,58 | 30 601 888,85 | 7 212 457 834,27 | 7 213 756 168,00 |
| Total | 102 295 359 859,35 | 6 681 520 907,31 | 6 676 853 915,61 | 95 613 838 952,04 | 95 618 505 943,74 |



Do confronto entre a informação constante da versão definitiva do SCR e a registada na CGE, no que respeita ao ciclo da liquidação, mantém-se a divergência apurada em saldo transitado de liquidação, no valor de € -340.372,84.

No âmbito do Parecer sobre a CGE de 2005, verificou-se que esta divergência correspondia à soma dos valores de saldo transitado de liquidação afectos a classificações económicas que, por não terem sido objecto de qualquer movimentação em anos anteriores, não constavam do SCR.

Como foi dado conta no referido Parecer *“O Instituto de Informática esclareceu que o não aparecimento das rubricas prende-se com o facto de a tabela que dá origem ao ficheiro conter apenas informação de rubricas com movimentos pelo que todas as que apenas apresentam saldos iniciais ou transitados mas sem movimentos ao longo do ano não fazem parte desse lote de dados. De acordo ainda com o Instituto de Informática tal situação encontra-se já corrigida pelo que o SCR passará a reconhecer os registos a zero desde que determinada classificação económica apresente saldo inicial ou transitado.”*

Nestas circunstâncias, o Tribunal constata que a informação prestada pelo Instituto de Informática não se confirma, e considera que a subsistência desta situação é indesejável uma vez que gera distorções na contabilização insusceptíveis de serem corrigidas pelas entidades administradoras das receitas.

No âmbito do contraditório, o Instituto de Informática argumentou que *“(...) os ficheiros, com destino ao Tribunal de Contas, são gerados de acordo com as especificações da Direcção-Geral do Orçamento (...)”*. O Tribunal considera ser de salientar que não estão em causa as especificações solicitadas pela DGO mas sim o facto de aos esclarecimentos solicitados junto do Instituto de Informática, no âmbito do Parecer sobre a CGE de 2005, aquela entidade ter assegurado que a situação se encontrava corrigida o que efectivamente não sucedeu.

Sobre esta questão, a DGAIEC confirmou em sede de contraditório que, à semelhança do que sucedeu no ano transacto, os saldos de liquidação que não tenham movimento no ano em questão não são relevados pelo SGR (apesar de constarem daquele sistema se for solicitado o saldo por classificação orçamental). Deste modo, parte da divergência apurada, no valor de € -340.372,84, resulta do facto de os saldos de liquidação inicial e final apurados para a DGAIEC não serem efectivamente os que constam do quadro anterior e que resultam directamente do SCR mas sim € 212.496.522,11 e € 180.486.287,94, respectivamente.

As divergências apuradas relativamente aos saldos de liquidação, ainda que não se possam considerar muito significativas, em termos de valor, revelam de forma inequívoca que a versão do SCR remetida ao Tribunal como definitiva, à semelhança do que tem sucedido nos anos anteriores, para além de não se encontrar correcta, continua a não ser integralmente coincidente com a versão que serve de base à elaboração da CGE.

No que concerne ao ciclo de reembolsos e restituições, não foi apurada qualquer divergência ainda que apenas tenha sido possível proceder com rigor à comparação entre a versão do SCR e o Mapa I (Receitas dos serviços integrados, por classificação económica) da CGE no que se refere aos pagamentos uma vez que, relativamente aos reembolsos e restituições emitidos ou cancelados, os valores que constam do relatório da CGE se encontram expressos em milhares de euros.

A movimentação de fundos públicos por operações realizadas na Tesouraria do Estado é registada na Contabilidade do Tesouro (CT) para revelar a posição de tesouraria em disponibilidades e aplicações do Tesouro, por contrapartida da movimentação relativa a terceiros, a resultados de operações financeiras e à execução do Orçamento do Estado relativa aos serviços integrados.

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

Quadro II.4 – Comparação entre o SCR e a contabilidade do Tesouro Cobrança

(em euros)

| Entidades | SCR | CT | Divergência |
|-----------------------|---------------------------|---------------------------|--------------------|
| DGT | 62 475 019 371,16 | 5 227 644 773,62 | 57 247 374 597,54 |
| DGO | 0,00 | 57 247 374 597,54 | -57 247 374 597,54 |
| DGCI – IVA | 14 558 441 849,45 | 14 558 441 849,45 | 0,00 |
| DGCI – IR | 14 824 097 350,07 | 6 910 481 729,72 | 7 913 615 620,35 |
| DGCI – IS | 1 630 680 614,17 | -11 802 921,83 | 1 642 483 536,00 |
| DGCI – ST/RPSF | 587 978 920,25 | 598 637 283,61 | -10 658 363,36 |
| DGCI – MI | 1 865 888,69 | 9 557 965 045,04 | -9 556 099 156,35 |
| DGCI – EF | 835 548 764,55 | 835 548 764,55 | 0,00 |
| DGCI – ICI/ICa | 77 193 086,13 | 66 448 190,22 | 10 744 895,91 |
| DGCI – RERT | 18 969 347,12 | 18 969 347,12 | 0,00 |
| DGAIEC | 7 244 358 056,85 | 7 244 358 056,85 | 0,00 |
| DGCI-DP | 2 143 623,73 | 2 143 623,73 | 0,00 |
| DUC-IMV | 0,00 | 86 532,55 | -86 532,55 |
| DGCI-CO | 39 062 987,18 | 39 062 987,18 | 0,00 |
| Total (SCR/CT) | 102 295 359 859,35 | 102 295 359 859,35 | 0,00 |

Pagamento de Reembolsos e Restituições

(em euros)

| Entidades | SCR | CT | Divergência |
|-----------------------|-------------------------|-------------------------|-------------|
| DGT | 288 420 221,66 | 288 420 221,66 | 0,00 |
| DGCI – IVA | 3 710 636 650,97 | 3 710 636 650,97 | 0,00 |
| DGCI – IR | 2 554 305 974,69 | 2 554 297 614,04 | 8 360,65 |
| DGCI – IS | 160 826,49 | 160 826,49 | 0,00 |
| DGCI – ST/RPSF | 92 231 375,85 | 92 231 375,85 | 0,00 |
| DGCI – MI | 496 977,10 | 505 337,75 | -8 360,65 |
| DGCI – EF | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| DGCI – ICI/ICa | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| DGCI – RERT | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| DGAIEC | 30 601 888,85 | 30 601 888,85 | 0,00 |
| Total (SCR/CT) | 6 676 853 915,61 | 6 676 853 915,61 | 0,00 |

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

Desde o Parecer sobre a CGE de 2004 que o Tribunal vem alertando para o facto deste procedimento constituir uma forte limitação à obtenção de um eventual ganho de eficácia, na conciliação entre os serviços administradores e a DGT, resultante da reestruturação operada na CT relativamente às contas de Receita do Estado.

As diferenças apuradas decorrem da adopção de procedimentos distintos na contabilização:



- ◆ das receitas arrecadadas através das guias de retenções na fonte de impostos sobre o rendimento e do selo (designadas por multi-imposto);
- ◆ da receita cobrada nas secções de tesouraria dos serviços de finanças relativa a impostos rodoviários (ICi e ICa) que não foi obtida por documento único de cobrança (DUC);
- ◆ das operações de encerramento da CGE, salientando-se o facto destas operações terem sido imputadas à DGO (através da criação de uma conta para esse efeito) na CT, em cumprimento da recomendação formulada pelo Tribunal no Parecer sobre a CGE de 2005 (Recomendação 112), enquanto no SCR voltaram a ser registadas no balcão relativo à DGT.

As receitas cobradas através das guias de “multi-imposto” foram registadas na CT em contas afectas à receitas obtidas desta forma, enquanto no SGR foram contabilizadas:

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

O facto de a DGCI registar esta cobrança nos balcões do SGR relativos a IRS, IRC e IS quando na CT permanece classificada como receita de “multi-imposto” configura-se, como já foi referido, como uma condicionante no processo de conciliação da informação de cobrança pelas entidades intervenientes na contabilização da receita do Estado, pondo em causa o rigor e a clareza de que se deve revestir este processo.

Face à adopção de procedimentos distintos na contabilização das receitas arrecadadas através das guias de retenção o Tribunal continua a recomendar que sejam criadas, na contabilidade do Tesouro, contas elementares associadas a IRS, IRC e IS, para reflectir a transferência dos valores cobrados como “multi-imposto” para aqueles impostos, à medida que estes fossem sendo validados pelos respectivos serviços administradores. Na verdade, só desta forma o valor residual das contas da receita de “multi-imposto” passaria a corresponder efectivamente ao apurado como cobrança em excesso no respectivo balcão do SGR. Para além disso, a existência de contas elementares permitiria também que, na eventual existência de divergências, fosse sempre possível a identificação da natureza da receita.

Sobre esta recomendação, em sede de contraditório, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP) que, de acordo com o Decreto-Lei n.º 273/2007, de 30 de Julho, sucedeu à Direcção-Geral do Tesouro e Finanças nas atribuições relativas à gestão da tesouraria do Estado, informou que “(...) no final do corrente ano será introduzida uma alteração na contabilização dos valores de receita de “multi-imposto” no sentido de afectar essas receitas aos respectivos impostos” acrescentando que “Para o efeito serão criadas contas elementares associadas a IRS, IRC e IS (...)” e “Na conta relativa ao “multi-imposto” apenas permanecerão os valores cobrados em excesso.”.

Dada a importância desta matéria para o processo de conciliação da informação entre a contabilidade do Tesouro e os serviços administradores da receita, o Tribunal não deixará de acompanhar as alterações que vierem a verificar-se na contabilização da receita de “multi-imposto”.

Da aplicação de critérios distintos no SGR e na CT para a contabilização das receitas arrecadadas através das guias de retenções ou de “multi-imposto” resultou ainda a divergência de € 8.360,65 detectada na contabilização dos reembolsos e restituições.

O Tribunal continua a recomendar que devem ser criadas condições para o valor global da informação de cobrança ser diariamente conciliado entre o Tesouro e os serviços administradores, defendendo que as entidades administradoras das receitas do Estado devem assegurar a validação tempestiva dos respectivos fluxos financeiros obtidos pelos serviços cobradores. Os valores cobrados que se encontrem por validar ou regularizar devem ser registados como operações extra-orçamentais (no Capítulo 17 do classificador das receitas públicas), de forma similar ao que já se verifica com a cobrança em excesso da receita designada como “multi-imposto”.

Por sua vez, 2006 foi o primeiro ano de contabilização da receita cobrada nas secções de tesouraria dos serviços de finanças desde a sua integração no circuito do DUC, pelo que nos balcões do SGR e nas contas de receita da CT afectos a estes serviços cobradores apenas foram contabilizadas as receitas ainda não integradas nesse circuito. Porém, esta regra não foi aplicada para o SGR no caso dos impostos rodoviários, uma vez que foram registados nos balcões DGCI-ICi/ICa valores referentes a documentos não integrados no circuito do DUC como decorre, aliás, de uma das notas ao Mapa n.º 26 da CGE – “Importâncias cobradas nas áreas dos serviços locais de finanças mas contabilizadas pelos serviços centrais da DGCI”.

Quanto à cobrança dos créditos cedidos afecta a 2006 e ao contrário do sucedido no ano anterior, a DGCI e o Tesouro adoptaram procedimentos similares que consistem em deduzir, à Receita do Estado, os montantes a entregar ao cessionário. O Tribunal continua a defender que, não constituindo a cobrança dos créditos cedidos receita do Estado mas sim do cessionário, deverá ser encontrada forma de autonomizar a execução da operação de cessão de créditos fiscais de modo a que da mesma não haja reflexo na execução do Orçamento da Receita do Estado.

No que respeita à contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal, é de salientar que a conciliação efectuada entre a DCGI e o Tesouro se limita à parte da cobrança coerciva já classificada e contabilizada pela DGCI, através do sistema de distribuição da receita. Neste âmbito e apesar da redução face ao valor verificado no ano transacto, o Tribunal volta a criticar o facto da contabilidade do Tesouro revelar a subsistência de cobrança coerciva, neste caso, no valor de € 16,3 milhões que transitaram para 2007 sem terem sido objecto de validação nem da consequente afectação a receitas do Estado ou de terceiros.

Sobre este assunto, o IGCP, em sede de contraditório, referiu que o saldo que existe em cada momento representa as cobranças que se encontram por validar pela DGCI e consequentemente por afectar à receita do Estado ou a terceiros, não tendo qualquer intervenção na afectação dessas receitas a qual é efectuada de acordo com a informação enviada electronicamente pela DGCI.

A DGCI, por sua vez, referiu que *“O saldo da cobrança coerciva arrecadada e que se encontra por distribuir, também é uma das preocupações da DGCI (...)”* equacionando *“(...) a hipótese de alterar o circuito de informação, de modo a que possamos efectuar à chegada da informação da cobrança a distribuição da receita (...)”*.

O Tribunal não pode deixar de salientar que, já em Outubro de 2006, no âmbito do contraditório do Relatório n.º 40/2006 – 2ª Secção – Auditoria à contabilização da receita do Estado arrecadada em execução fiscal, esta hipótese tinha sido equacionada pela DGCI, não tendo sido, porém, constatada qualquer alteração até ao momento.



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

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

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

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

Saliente-se que enquanto não for possível o cumprimento destas duas condições nos referidos prazos, em termos definitivos, é essencial que esse cumprimento se verifique em termos provisórios (os valores apurados no período tempestivo e os das posteriores alterações têm de ser comuns ao SCR e à CT), para uma melhoria sustentada da fiabilidade tempestiva.

Note-se que, mesmo em termos provisórios, este cumprimento permitiria pôr um fim à sucessiva apresentação de contas anuais provisórias em que o valor da receita do Estado apurado pelas entidades administradoras é divergente do apurado na Tesouraria do Estado, facto que, só por si, já é revelador da insuficiência dos processos de contabilização e controlo.

Ainda no âmbito da análise dos resultados globais relativos à CGE de 2006, encontra-se evidenciada no quadro seguinte o apuramento da receita efectiva, por entidades, de acordo com os valores registados na contabilidade do Tesouro, distinguindo-se entre cobrança obtida e deduções efectuadas à mesma por operações escriturais, tendo-se ainda autonomizado o impacto dos movimentos de encerramento da CGE e dos de compensação do encerramento da CGE anterior.

Neste quadro, a cobrança obtida encontra-se desagregada por entidades administradoras das receitas cobradas (em coluna) e por serviços cobradores (em linha).

Estes últimos correspondem aos serviços da DGCI, da DGAIEC e da DGT com função de caixa, designados, respectivamente, por Caixas da DGCI (secções de tesouraria dos serviços de finanças),

Caixas da DGAIEC e Caixas da DGT. Através destas últimas foi possível autonomizar as cobranças obtidas por transferências interbancárias para a conta corrente do Tesouro no Banco de Portugal, por depósitos efectuados pelos serviços externos do Ministério dos Negócios Estrangeiros (SEMNE) em contas do Tesouro criadas para o efeito, pela remuneração de aplicações financeiras do Tesouro e por transferências intrabancárias provenientes de organismos públicos titulares de contas no balcão de Homebanking (HB) do Tesouro. As entidades colaboradoras na cobrança, nomeadamente, Instituições de Crédito, Correios de Portugal (CTT) e Sociedade Interbancária de Serviços (SIBS) também foram consideradas como serviços cobradores.

A discriminação dos valores cobrados que foram afectos a receitas integradas no circuito do documento único de cobrança, por serviço cobrador, foi solicitada à entidade responsável pela gestão da Tesouraria do Estado em 2006. Deve salientar-se que, tal como tinha sucedido para o ano anterior, nos casos das receitas arrecadadas em execução fiscal e em processos de contra-ordenação não foi possível à DGT efectuar a discriminação solicitada¹.

A maior parte da restante cobrança foi obtida pela retenção de importâncias devidas ao Estado pelos destinatários do pagamento de despesas ou de reembolsos e restituições de receitas públicas.

Por sua vez, as deduções à cobrança, os movimentos de encerramento da CGE e o apuramento da receita efectiva constantes do quadro encontram-se desagregados por entidades administradoras das receitas cobradas (em coluna) e, respectivamente, por destinatário, operação desse encerramento ou operação desse apuramento (em linha).

Uma vez que o objecto do presente Parecer é a CGE de 2006, os dados deste quadro foram obtidos em função dos valores relativos à receita cobrada (correspondente à receita orçamental líquida) e às reposições abatidas nos pagamentos (correspondentes às operações extra-orçamentais) que constam do Mapa I daquela Conta.

¹ Segundo informação da DGT não é possível individualizar as origens das afectações em receita uma vez que os valores arrecadados são contabilizados em contas de terceiros que são depois movimentadas a débito, por ordem da DGCI, por contrapartida da conta de receita 041192, no caso das receitas arrecadadas em execução fiscal (DGCI-EF), e da conta 041154, no caso das receitas arrecadadas em processos de contra-ordenação (DGCI-CO).



Quadro II.5 – Apuramento da receita efectiva por entidades

(em euros)

| Designação | DGO | DGT | DGAIEC | DGCI | Total |
|---|--------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|---------------------------|
| Cobrança | | | | | |
| Caixas DGCI | | | | 14 709 882 923,92 | 14 709 882 923,92 |
| Caixas DGAIEC | | | 7 412 231 733,47 | | 7 412 231 733,47 |
| Caixa DGT – Transferências Interbancárias | | 2 104 880 402,14 | | 62 625 107,46 | 2 167 505 509,60 |
| Caixa DGT – SEMNE | | 3 415 837,50 | | | 3 415 837,50 |
| Caixa DGT – Aplicações Financeiras | | 51 819 469,95 | | | 51 819 469,95 |
| Caixa DGT – Transferências Intrabancárias (HB) | | | 14 005,42 | 75 571 687,09 | 75 585 692,51 |
| Instituições de Crédito | | | 58 742,41 | 3 455 750 545,67 | 3 455 809 288,08 |
| CTT | | | 79 253 937,42 | 11 564 395 624,15 | 11 643 649 561,57 |
| SIBS | | | 4 852 756,21 | 1 779 005 588,46 | 1 783 858 344,67 |
| Receita por execução fiscal e contra-ordenações | | | | 1 191 897 816,22 | 1 191 897 816,22 |
| Receita por compensação de dívidas | | | | 2 027,82 | 2 027,82 |
| Receita de anos anteriores | | | | 51 984,96 | 51 984,96 |
| Outras Receitas | | 3 087 913 383,31 | | 2 142 023 390,38 | 5 229 934 745,87 |
| Sub-total | 0,00 | 5 248 029 092,90 | 7 496 411 174,93 | 34 981 206 696,13 | 47 725 644 936,14 |
| Deduções à Cobrança | | | | | |
| Regiões Autónomas | | | -226 839 219,52 | -1 155 910 039,40 | -1 382 749 258,92 |
| Autarquias – Derramas de IRC | | | | -280 826 133,08 | -280 826 133,08 |
| Órgãos de Turismo – IVA | | | | -18 200 000,00 | -18 200 000,00 |
| Segurança Social – IVA | | | | -633 000 000,00 | -633 000 000,00 |
| Cessionário das dívidas objecto de cessão | | | | -317 286 064,49 | -317 286 064,49 |
| Fundo Florestal Permanente | | | -25 213 898,56 | | -25 213 898,56 |
| Sub-total | 0,00 | 0,00 | -252 053 118,08 | -2 405 222 236,97 | -2 657 275 355,05 |
| Movimentos de Encerramento da CGE | | | | | |
| Conversão de valores não orçamentais | 5 012 602,23 | | | | 5 012 602,23 |
| Reposições de 2005 cobradas em 2006 | | -22 472 613,13 | | | -22 472 613,13 |
| Reposições de 2006 cobradas em 2007 | 3 921,57 | | | | 3 921,57 |
| Receita de multi-imposto em excesso após 2005 | | 2 088 292,34 | | | 2 088 292,34 |
| Receita de multi-imposto em excesso após 2006 | -3 457 203,93 | | | | -3 457 203,93 |
| Saldo de receitas consignadas ao FRDP após 2005 | | 1,51 | | | 1,51 |
| Saldo de receitas consignadas ao FRDP após 2006 | -1,51 | | | | -1,51 |
| Dívida pública – necessidades de financiamento | 57 245 815 279,18 | | | | 57 245 815 279,18 |
| Sub-total | 57 247 374 597,54 | -20 384 319,28 | 0,00 | 0,00 | 57 226 990 278,26 |
| Apuramento da Receita Efectiva | | | | | |
| Total orçamental ilíquido | 57 247 374 597,54 | 5 227 644 773,62 | 7 244 358 056,85 | 32 575 984 459,16 | 102 295 359 859,35 |
| Reembolsos e Restituições | | -288 420 221,66 | -30 601 888,85 | -6 357 831 805,10 | -6 676 853 915,61 |
| Total orçamental líquido | 57 247 374 597,54 | 4 939 224 551,96 | 7 213 756 168,00 | 26 218 152 654,06 | 95 618 505 943,74 |
| Receita líquida de operações extra-orçamentais | -3 921,57 | -882 826 442,43 | -24 349,64 | -23 334 286,61 | -906 189 000,25 |
| Receita orçamental líquida | 57 247 370 675,97 | 4 056 398 109,53 | 7 213 731 818,36 | 26 194 818 367,45 | 94 712 316 943,49 |
| Passivos Financeiros | -57 245 815 279,18 | | | | -57 245 815 279,18 |
| Receita efectiva líquida | 1 555 396,79 | 4 056 398 109,53 | 7 213 731 818,36 | 26 194 818 367,45 | 37 466 501 664,31 |

O quadro seguinte reflecte, por sua vez, a desagregação da cobrança por balcões das entidades administradoras das receitas que foram objecto dessa cobrança.

Quadro II.6 – Desagregação da cobrança por entidades

(em euros)

| Cobrança | DGT | DGAIEC | DGCI – IVA | DGCI-IRS/IRC | DGCI – IS | DGCI – ST/RPSLF | DGCI – MI | DGCI-ICi/ICa/IMV | DGCI-RERT/DP | DGCI-EF/CO | Total |
|--|-------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|----------------------|-----------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|-------------------------|--------------------------|
| Caixas DGCI | | | 7 323 624 646,73 | 3 232 350 485,02 | 39 028 463,12 | 598 635 255,79 | 3 483 066 905,16 | 33 177 168,10 | | | 14 709 882 923,92 |
| Caixas DGAIEC | | 7 412 231 733,47 | | | | | | | | | 7 412 231 733,47 |
| Caixa DGT – Transf. Interbancárias | 2 104 880 402,14 | | 40 910 958,20 | 569 479,12 | | | 31 699,29 | | 21 112 970,85 | | 2 167 505 509,60 |
| Caixa DGT – SEMNE | 3 415 837,50 | | | | | | | | | | 3 415 837,50 |
| Caixa DGT – Aplicações Financeiras | 51 819 469,95 | | | | | | | | | | 51 819 469,95 |
| Caixa DGT – Transf. Intrabancárias (HB) | | 14 005,42 | 2 116 897,42 | 294 658,93 | | | 73 159 338,44 | | | | 75 585 692,51 |
| Instituições de Crédito | | 58 742,41 | 740 906 673,82 | 179 179 864,84 | 219 061,74 | | 2 533 427 327,75 | 2 017 617,52 | | | 3 455 809 288,08 |
| CTT | | 79 253 937,42 | 6 823 249 266,29 | 1 751 882 414,57 | 194 932,36 | | 2 971 306 542,14 | 17 762 468,79 | | | 11 643 649 561,57 |
| SIBS | | 4 852 756,21 | 840 929 910,20 | 420 558 213,81 | 5 365 193,62 | | 497 109 248,72 | 15 043 022,11 | | | 1 783 858 344,67 |
| Receita por exec. fiscal e contra-ordenações | | | | | | | | | | 1 191 897 816,22 | 1 191 897 816,22 |
| Receita por compensação de dívidas | | | | | | 2 027,82 | | | | | 2 027,82 |
| Receita de anos anteriores | | | 1 693,32 | 50 185,74 | 65,00 | | | 40,90 | | | 51 984,96 |
| Outras Receitas | 3 087 913 383,31 | | 6 442 692,66 | 2 135 296 778,40 | 281 891,50 | | | | | | 5 229 934 745,87 |
| Total | 5 248 029 092,90 | 7 496 411 174,93 | 15 778 182 738,64 | 7 720 182 080,43 | 45 089 607,34 | 598 637 283,61 | 9 558 101 061,50 | 68 001 109,72 | 21 112 970,85 | 1 191 897 816,22 | 47 725 644 936,14 |



O facto de não ter sido possível discriminar a cobrança coerciva e a relativa a contra-ordenações, por serviço cobrador, limita a análise da receita cobrada no ano de 2006 mas não impede a apreciação das restantes cobranças nem a comparação dos respectivos valores com os apurados para o ano anterior que constam do Parecer sobre a respectiva CGE. Deste modo, analisados os valores inscritos nos dois quadros anteriores e confrontando-os, quando possível, com os dados apurados para o ano de 2005, apurou-se que:

- ◆ a cobrança afecta a 2006 totalizou € 47.725,64 milhões, mais € 3.333,39 milhões (7,51%) do que no ano anterior;
- ◆ no que respeita à cobrança por serviços cobradores identificados (€ 41.303,76 milhões), o valor obtido pelas entidades colaboradoras (40,88%) superou o obtido pelas Caixas da DGCJ (35,61%), pelas Caixas da DGAIEC (17,95%) e pelas Caixas da DGT (5,56%);
- ◆ do total cobrado pelas entidades colaboradoras, € 11.643,65 milhões foram obtidos pelos CTT, € 3.455,81 milhões pelas Instituições de Crédito (IC) e € 1.783,86 milhões pela SIBS, tendo o peso relativo da receita cobrada pelos CTT diminuído, face a 2005, de 74,27% para 68,96% a favor do das IC e da SIBS que aumentaram de 17,26% para 20,47% e de 8,47% para 10,57%, respectivamente;
- ◆ por operações escriturais, foram efectuadas deduções aos valores cobrados que atingiram € 2.657,28 milhões, mais € 273,13 milhões (11,46%) do que no ano anterior, cujos principais destinatários foram as Regiões Autónomas (52,04%) e a Segurança Social (23,82%);
- ◆ os passivos financeiros provenientes de dívida pública para satisfação das necessidades de financiamento ascenderam a € 57.245,82 milhões, o que representou um acréscimo de 4,59% face ao valor registado em 2005 (€ 54.735,10 milhões);
- ◆ o impacto dos restantes movimentos de encerramento da CGE e dos de compensação do encerramento da CGE anterior correspondeu à dedução de € 18,82 milhões quando no ano anterior se tinha traduzido pelo acréscimo de € 25,77 milhões;
- ◆ ao valor remanescente (€ 102.295,36 milhões) foi ainda abatido o valor dos pagamentos para reembolso ou restituição de receitas orçamentais e reposições abatidas que atingiu € 6.676,85 milhões, mais € 451,24 milhões (7,25%) do que no ano anterior;
- ◆ a receita efectiva líquida, isto é, sem as operações extra-orçamentais relativas a reposições abatidas nos pagamentos e sem os passivos financeiros, totalizou € 37.466,50 milhões o que representou um acréscimo de 12,30% (mais € 4.104,67 milhões) face ao ano anterior.

A análise do processo de contabilização e controlo da execução do Orçamento da Receita do Estado de 2006 incluindo os procedimentos aplicados pelas entidades intervenientes nesse processo e os factos apurados e descritos levam o Tribunal de Contas a manter uma posição de reserva sobre a forma como os resultados foram obtidos. O incumprimento de disposições determinadas pelo regime legal que regula esta matéria, a falta de fiabilidade tempestiva da informação e a inconsistência admitida pelo modelo e procedimentos utilizados continuam a demonstrar que a receita efectivamente obtida ainda não corresponde ao valor inscrito como tal na Conta Geral do Estado.

2.4 – Dívidas fiscais objecto de cessão

2.4.1 – Enquadramento

Neste ponto são apresentados os resultados da análise à informação sobre os créditos do Estado que foram objecto de cessão, em 19 de Dezembro de 2003, com a finalidade de avaliar o grau de execução dessas dívidas, aferir a coerência e fiabilidade dessa informação e analisar as operações contabilísticas com reflexo na execução do Orçamento da Receita do Estado de 2006.

Os créditos do Estado que foram objecto de cessão (1.390.758, no valor global de € 9.446.137.174) respeitam a dívidas relativamente às quais foi instaurado processo de execução fiscal entre 1 de Janeiro de 1993 e 30 de Setembro de 2003, conforme o disposto no n.º 2 do artigo 1.º da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro.

Como prevê o n.º 2 do artigo 8.º da mesma Portaria, a entidade que assegura a gestão e cobrança dos créditos cedidos (a DGCI) presta periodicamente ao cessionário informação sobre esses créditos e sobre a cobrança realizada. A prestação dessa informação é efectuada em relatórios mensais e semi-anuais, nos termos e prazos definidos contratualmente. Para acompanhamento da execução destes créditos, o Tribunal de Contas solicitou a remessa periódica dos referidos relatórios, bem como a discriminação, por crédito, da informação de suporte à sua elaboração.

A acção em apreço consistiu na comparação dos dados contidos nos ficheiros solicitados à DGCI com a informação constante dos relatórios remetidos ao cessionário, com referência ao período de 28 de Fevereiro de 2006 a 28 de Fevereiro de 2007, durante o qual foram elaborados 13 relatórios mensais e dois relatórios semi-anuais. Procedeu-se, ainda, à análise da informação recebida pelo Tribunal de Contas relativa à Conta Geral do Estado de 2006, registada no Sistema Central de Receitas (SCR) e na Contabilidade do Tesouro (CT), com a finalidade de identificar as operações contabilísticas relativas a créditos cedidos com reflexo na execução do Orçamento da Receita do Estado.

Refira-se que o confronto da informação recebida pelo Tribunal de Contas com a constante dos relatórios remetidos pela DGCI ao cessionário no período de 1 de Outubro de 2003 a 28 de Fevereiro de 2006 revelou a existência de divergências, que colocam em causa a fiabilidade da informação prestada sobre os créditos cedidos e constituem uma limitação à análise dos valores em causa e à extensão dos comentários produzidos.

A cobrança realizada em 2006 de dívidas fiscais que foram objecto de cessão foi de € 317.286.064,49¹ e representou 27,52% da cobrança coerciva nesse ano no montante de € 1.152.834.829,04, dos quais € 835.548.764,55 foram registados em receita do Estado. A cobrança de dívidas respeitantes a impostos sobre o rendimento foi de € 108.509.870,19 e correspondeu a 0,86% da receita líquida de IRS e de IRC registada na Conta Geral do Estado de 2006 (€ 12.566.298.031,76), enquanto a cobrança de dívidas referentes a imposto sobre o valor acrescentado foi de € 113.901.386,29 e correspondeu a 0,91% da receita líquida de IVA registada naquela Conta (€ 12.401.069.155,02). A restante cobrança de créditos cedidos, relativa a outras receitas do Estado, totalizou € 94.874.808,01, dos quais € 78.248.775,20 respeitam a juros de mora.

As substituições de dívidas cedidas efectuadas em 2005 e 2006 resultaram na redução do saldo das receitas por cobrar da responsabilidade da DGCI em € 1.621.006.796,00 no final de 2006. Este

¹ Por ser relativo ao ano de 2006, este valor é diferente do apurado (€ 306.147.822,75) nos relatórios enviados ao cessionário, com referência ao período de 28 de Fevereiro de 2006 a 28 de Fevereiro de 2007.



ajustamento do saldo levou a uma redução da receita por cobrar de impostos sobre o rendimento no montante de € 825.659.751,46 e de imposto sobre o valor acrescentado no montante de € 651.511.704,95, o que representou, respectivamente, 26,08% e 19,54% da receita por cobrar destes impostos na Conta Geral do Estado. No que respeita a outras receitas, a redução do saldo ascendeu a € 143.835.339,59, com principal incidência na receita por cobrar de juros compensatórios (€ 119.781.410,28).

Por sua vez, do montante total de € 1.937.696,79 pago pelo cessionário em 2006, a título de comissão devida pela prestação do serviço de gestão e cobrança dos créditos cedidos, de acordo com o disposto no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 303/2003, de 5 de Dezembro, e no artigo 6.º da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro, foram afectos à DGCI € 1.817.261,60, que os transferiu para o Fundo de Estabilização Tributária (FET).

2.4.2 – Análise da informação prestada sobre créditos cedidos

2.4.2.1 – Variação da Carteira por substituição de créditos

Segundo informação prestada pela Direcção de Serviços de Justiça Tributária (DSJT) da DGCI em acções anteriores realizadas pelo Tribunal de Contas, a variação registada na composição da Carteira de Créditos original resulta apenas das substituições efectuadas no período, sejam estas parciais, através de ajustamentos ao valor original das dívidas cedidas, ou totais, através da eliminação de créditos não elegíveis e da inclusão de novos créditos. As substituições envolvem assim Créditos Violados (com redução do valor nominal ou eliminados) e Créditos Substitutos (com aumento do valor nominal ou acrescidos).

A eliminação de créditos da Carteira é consequência de se encontrar legal e contratualmente prevista a substituição dos créditos para os quais venha a ser apurado um facto, anterior à data da separação (30 de Setembro de 2003), que confira à dívida cedida o carácter de inexistente ou de inexigível para efeito da cessão. A substituição por novos créditos, de acordo com informação prestada pela DGCI, só se deve verificar se os ajustamentos forem insuficientes para repor o valor original dos créditos cedidos face à redução resultante da exclusão dos créditos eliminados.

Relativamente às substituições de créditos, o ponto 7.1.3 do “*Claims Assignment Agreement*” (Acordo de Cessão de Créditos) refere que é garantido pelos vendedores ao comprador que, em 30 de Setembro de 2003 (Data da Separação), a Carteira de Créditos tem as características descritas na Notificação de Afirmações (contida na “*Schedule 7*” do referido Acordo).

No caso de esta garantia ser violada, o ponto 9.5.1, do Acordo de Cessão de Créditos determina que os créditos inicialmente cedidos devem ser substituídos por outros da mesma categoria desde que a Data de Tomada de Providências caia dentro do Período de Substituição.

De acordo com o “*Incorporated Terms Memorandum*”, Período de Substituição significa o período de três anos e seis meses seguintes à Data de Conclusão.

Assim, se se verificar que existem créditos na Carteira que não têm as características descritas, os mesmos devem ser substituídos, caso a Data de Tomada de Providências recaia dentro do período de três anos e seis meses a contar do dia 19 de Dezembro de 2003. Porém, se a Data de Tomada das Providências tiver lugar em data posterior ao dia 20 de Junho de 2007 deixa de ser possível recorrer à substituição de créditos prevista no Acordo de Cessão de Créditos.

Como já foi previamente referido, a informação sobre os créditos cedidos e a cobrança efectuada é prestada pela DGCI ao cessionário em relatórios mensais (contendo os dados sobre a cobrança e os valores transferidos) e semi-anuais que, para além da informação de cobrança, apresentam a Carteira de Créditos à data da separação (30 de Setembro de 2003) e no final do respectivo período, os Créditos Violados, as Providências relativas a Créditos Violados (Créditos Substitutos e Objecto de Retransmissão) e as Anulações ocorridas nesse período, as Declarações em Falha, os Créditos Integralmente Cobrados, os novos planos de pagamento a prestações e as Reduções na Carteira de Créditos.

O Quadro II.7 regista a composição por tipo de crédito e a variação da Carteira de Créditos, de acordo com a informação constante dos dois relatórios semi-anuais objecto de análise. Os valores reportados a 31 de Agosto de 2006 e a 28 de Fevereiro de 2007 (final dos períodos do quinto e sexto relatórios semi-anuais, respectivamente) correspondem ao valor nominal dos créditos cedidos e são, por isso, superiores aos respectivos valores em dívida obtidos por dedução, ao correspondente valor nominal, das cobranças e anulações entretanto registadas.

Segundo os dados constantes deste quadro, verifica-se que as substituições efectuadas até ao final do período a que se refere o sexto relatório semi-anual não alteraram, de forma relevante, o valor nominal dos créditos cedidos, uma vez que se encontravam apenas por substituir um montante residual dos Créditos Violados no valor de € 3,22.

Quadro II.7 – Variação da Carteira de Créditos do Estado entre 28-02-2006 e 28-02-2007

(em euros)

| Tipo de crédito | Valor da Carteira de Créditos em 28-02-2006 | Valor dos Créditos Substitutos | Valor dos Créditos Violados | Valor da Carteira de Créditos em 31-08-2006 | Valor dos Créditos Substitutos | Valor dos Créditos Violados | Valor da Carteira de Créditos em 28-02-2007 |
|-----------------|---|--------------------------------|-----------------------------|---|--------------------------------|-----------------------------|---|
| IRS | 1 175 686 872,81 | 46 248 747,97 | 46 248 748,11 | 1 175 686 872,67 | 22 116 068,84 | 22 116 068,84 | 1 175 686 872,67 |
| IRC | 2 572 401 545,42 | 112 323 632,47 | 112 323 632,52 | 2 572 401 545,37 | 65 473 829,96 | 65 473 829,96 | 2 572 401 545,37 |
| IVA | 5 255 873 242,13 | 176 585 988,79 | 176 585 990,53 | 5 255 873 240,39 | 79 291 272,16 | 79 291 272,22 | 5 255 873 240,33 |
| Outros | 442 175 512,94 | 7 897 249,28 | 7 897 250,45 | 442 175 511,77 | 10 243 847,10 | 10 243 847,16 | 442 175 511,71 |
| Total | 9 446 137 173,30 | 343 055 618,51 | 343 055 621,61 | 9 446 137 170,20 | 177 125 018,06 | 177 125 018,18 | 9 446 137 170,08 |

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

A análise deste quadro revela que a variação verificada na Carteira de Créditos do Estado objecto de cessão consistiu na substituição de € 343.055.618,51 de dívidas (3,63% do valor nominal da Carteira), até 31 de Agosto de 2006, e de € 177.125.018,06 (1,88%), até 28 de Fevereiro de 2007. Desta forma, 5,51% (€ 520.180.636,57) do valor nominal da Carteira foi substituído no período em análise, através da utilização de 76.134 Créditos Substitutos cuja discriminação, por ano de instauração do respectivo processo de execução fiscal e por tipo de crédito, é apresentada no Quadro II.8.



Tribunal de Contas

Quadro II.8 – Créditos acrescidos à Carteira no período de 28-02-2006 a 28-02-2007 por ano de instauração do processo e por tipo de crédito

(em euros)

| Ano de instauração do processo | IRS | | IRC | | IVA | | Outros | | Total | |
|--------------------------------|---------------|----------------------|---------------|-----------------------|---------------|-----------------------|---------------|----------------------|---------------|-----------------------|
| | N.º | Valor | N.º | Valor | N.º | Valor | N.º | Valor | N.º | Valor |
| 1993 | 0 | 0,00 | 0 | 0,00 | 38 | 596 601,88 | 67 | 49 713,45 | 105 | 646 315,33 |
| 1994 | 9 | 600 274,17 | 1 | 557,22 | 216 | 1 586 710,14 | 21 | 10 578,94 | 247 | 2 198 120,47 |
| 1995 | 41 | 152 040,78 | 7 | 22 073,08 | 240 | 2 917 819,39 | 38 | 52 934,68 | 326 | 3 144 867,93 |
| 1996 | 79 | 154 898,17 | 9 | 111 465,58 | 646 | 4 476 954,94 | 131 | 148 200,54 | 865 | 4 891 519,23 |
| 1997 | 101 | 823 879,10 | 22 | 213 570,34 | 389 | 2 834 378,04 | 417 | 386 722,03 | 929 | 4 258 549,51 |
| 1998 | 79 | 1 930 193,62 | 15 | 231 429,45 | 407 | 6 458 834,11 | 778 | 576 450,73 | 1 279 | 9 196 907,91 |
| 1999 | 82 | 1 510 679,68 | 28 | 5 154 454,79 | 303 | 4 697 376,78 | 908 | 675 456,58 | 1 321 | 12 037 967,83 |
| 2000 | 59 | 504 845,98 | 29 | 1 252 978,60 | 205 | 4 242 485,87 | 1 351 | 866 223,48 | 1 644 | 6 866 533,93 |
| 2001 | 44 | 362 123,92 | 15 | 607 901,92 | 191 | 2 356 767,05 | 2 018 | 1 741 867,77 | 2 268 | 5 068 660,66 |
| 2002 | 37 | 1 204 978,19 | 26 | 406 781,38 | 121 | 2 750 345,34 | 171 | 635 647,44 | 355 | 4 997 752,35 |
| 2003 | 47 | 338 319,84 | 19 | 296 944,29 | 69 | 458 583,52 | 773 | 1 046 646,99 | 908 | 2 140 494,64 |
| 2004 | 14 035 | 55 591 906,52 | 66 | 1 132 769,38 | 24 664 | 222 500 403,89 | 12 369 | 11 917 805,74 | 51 134 | 291 142 885,53 |
| 2005 | 1097 | 5 190 676,84 | 13 625 | 168 366 536,40 | 0 | 0,00 | 31 | 32 848,01 | 14 753 | 173 590 061,25 |
| Total | 15 710 | 68 364 816,81 | 13 862 | 177 797 462,43 | 27 489 | 255 877 260,95 | 19 073 | 18 141 096,38 | 76 134 | 520 180 636,57 |

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

Considerando a data da separação da Carteira de Créditos do Estado, 24,73% do valor nominal da Carteira (correspondentes a € 2.336.010.152,11) foi substituído através da utilização de 544.914 Créditos Substitutos, cuja discriminação, por ano de instauração do respectivo processo de execução fiscal e por tipo de crédito, é apresentada no Quadro II.9.

Quadro II.9 – Créditos acrescidos à Carteira desde 30 de Setembro de 2003 por ano de instauração do processo e por tipo de crédito

(em euros)

| Ano de instauração do processo | IRS | | IRC | | IVA | | Outros | | Total | |
|--------------------------------|---------------|-----------------------|---------------|-----------------------|----------------|------------------------|----------------|-----------------------|----------------|-------------------------|
| | N.º | Valor | N.º | Valor | N.º | Valor | N.º | Valor | N.º | Valor |
| 1993 a 2002 | 16 541 | 67 283 013,35 | 3 168 | 74 711 362,56 | 99 055 | 373 010 859,26 | 63 150 | 50 975 836,08 | 181 914 | 565 981 071,25 |
| 2003 | 27 427 | 58 769 898,56 | 5 985 | 110 401 649,81 | 24 788 | 145 035 366,37 | 27 591 | 25 351 153,36 | 85 791 | 339 558 068,10 |
| 2004 | 35 130 | 130 612 555,42 | 23 791 | 462 834 650,23 | 132 167 | 509 352 982,47 | 38 434 | 29 580 755,16 | 229 522 | 1 132 380 943,28 |
| 2005 | 1 271 | 6 040 428,60 | 46 385 | 292 016 792,87 | 0 | 0,00 | 31 | 32 848,01 | 47 687 | 298 090 069,48 |
| Total | 80 369 | 262 705 895,93 | 79 329 | 939 964 455,47 | 256 010 | 1 027 399 208,1 | 129 206 | 105 940 592,61 | 544 914 | 2 336 010 152,11 |

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

Instada a pronunciar-se no âmbito do exercício do contraditório, a DGCI argumentou que o Quadro II.9 “ilustra o montante bruto de substituições sem contudo referir quais destes créditos por sua vez quebraram e deram origem a novas substituições”. Continuou a sua argumentação sobre esta matéria alegando que “Embora os comentários do Tribunal de Contas sobre esta matéria sejam uma realidade, o que importa ter em consideração serão sobretudo os valores substitutos líquidos das suas próprias quebras, i.e. dívida proveniente de instauração em anos posteriores ao da titularização”.

Perante os comentários efectuados pela DGCI sobre a matéria em causa, ao Tribunal cabe apenas referir que, na elaboração do quadro acima apresentado, pretendeu evidenciar o número e valor totais dos novos créditos integrados na Carteira de Créditos do Estado desde a data da separação.

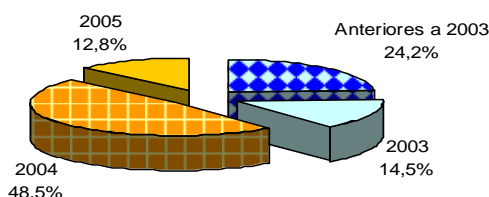
O Gráfico II.1 evidencia que 75,8% do valor total dos créditos acrescidos à Carteira desde a data da separação correspondia a processos executivos instaurados nos anos de 2003 a 2005, sendo de destacar o número de créditos referentes a dívidas cujo processo de execução fiscal foi instaurado em 2004 (229.522 Créditos Substitutos, no valor total de € 1.132.380.943,28).

Aquele gráfico evidencia também a inclusão na Carteira de créditos respeitantes a processos instaurados antes de 2003 (no período de 1993 a 2002) que representam 24,2% do valor total dos Créditos Substitutos. Recorde-se que na fase de constituição da Carteira de Créditos a ceder, a DSJT procedeu à selecção dos créditos objecto de cobrança coerciva de entre os processos de execução instaurados entre 1 de Janeiro de 1993 e 30 de Setembro de 2003 (como se encontra previsto no n.º 2 do artigo 1.º da Portaria n.º 1375-A/2003, de 18 de Dezembro). Segundo informação prestada pela DGCI no âmbito da auditoria realizada em 2005, a DSJT procedeu à selecção dos créditos, com base nos critérios contratualmente estabelecidos, utilizando para o efeito a informação constante do Programa de Execuções Fiscais (PEF) e do Sistema de Execuções Fiscais (SEF), tendo, posteriormente, efectuado o confronto da informação do PEF com a dos sistemas próprios do IR e do IVA. Note-se que, como foi referido pelo Tribunal de Contas no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, apenas 22,4% dos créditos constantes da Carteira de Créditos em 30 de Setembro de 2003 tinha o SEF como origem.

Sobre o confronto da informação do PEF com a dos sistemas próprios do IR e do IVA, a DGCI informou ainda que, tendo em conta a qualidade da informação constante do PEF, não foi titularizada *“uma parte da carteira de créditos existentes no sistema, por se duvidar da sua existência”*, comentário que foi considerado preocupante pelo Tribunal de Contas na medida em que a própria DGCI duvidava da existência de processos de execução fiscal por si instaurados. Este comentário vinha também confirmar as observações efectuadas pelo Tribunal no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2003, e que o levou a colocar reservas à fiabilidade da informação que serviu de base à operação de cessão de créditos do Estado, uma vez que foi obtida de aplicações e sistemas cujas limitações eram sobejamente conhecidas quer da DGCI quer da DGITA.

O que antecede permite concluir que foram incluídos em Créditos Substitutos, dívidas correspondentes a processos executivos instaurados no período de 1993 a 2002 cuja existência suscitava dúvidas à data de constituição da Carteira de créditos.

Gráfico II.1 – Valor dos Créditos Substitutos por ano de instauração do processo





À semelhança do que foi feito nas análises relativas aos períodos anteriores que tiveram como objectivo avaliar a coerência e consistência dos dados referentes à composição da Carteira de Créditos apresentados nos relatórios, na análise presente foi utilizada a informação constante dos ficheiros informáticos solicitados pelo Tribunal de Contas para:

- ◆ apurar a variação da Carteira de Créditos, em número de créditos e valor, nos períodos cobertos pelo quinto e sexto relatórios semi-anuais;
- ◆ confrontar a variação do número de créditos e valores apurados com os dados resultantes da análise e tratamento dos ficheiros referentes aos Créditos Substitutos e aos Créditos Violados no mesmo período;
- ◆ confrontar os dados relativos aos Créditos Substitutos com os relativos aos Créditos Violados no mesmo período; e
- ◆ comparar a variação na Carteira de Créditos, em número de créditos e valor, com a sua variação apresentada no relatório semi-anual.

O Quadro II.10 reflecte a variação verificada na composição da Carteira de Créditos resultante do confronto entre os créditos que se encontravam cedidos em 28 de Fevereiro de 2006 e os créditos que se encontravam cedidos em 31 de Agosto do mesmo ano.

Quadro II.10 – Variação da Carteira de Créditos do Estado entre 28-02-2006 e 31-08-2006

(em euros)

| Situação dos Créditos Cedidos | Carteira de Créditos em 28-02-2006 (a) | | Variação da Carteira de Créditos | | Carteira de Créditos em 31-08-2006 (b) | |
|-------------------------------|--|--------------------------|----------------------------------|------------------------|--|--------------------------|
| | Créditos | Valor | Créditos | Valor | Créditos | Valor |
| Sem alteração (c) | 1 444 233 | 10 326 466 966,08 | 0 | 0,00 | 1 444 233 | 10 326 466 966,08 |
| Eliminados | 68 862 | 405 239 131,39 | -68 862 | -405 239 131,39 | 0 | 0,00 |
| Com redução do valor nominal | 110 559 | 489 256 241,81 | 0 | -251 111 342,96 | 110 559 | 238 144 898,85 |
| Com aumento do valor nominal | 17 944 | 303 418 686,78 | 0 | 14 539 693,45 | 17 944 | 317 958 380,23 |
| Acrescidos (d) | 0 | 0,00 | 45 600 | 317 974 030,10 | 45 600 | 317 974 030,10 |
| Total | 1 641 598 | 11 524 381 026,06 | -23 262 | -323 836 750,80 | 1 618 336 | 11 200 544 275,26 |

(a) Contém 14.371 créditos com valor total igual a zero: outras receitas (8.970), IVA (3.287), IRS (1.603) e IRC (511). Destes créditos 13.861 foram eliminados da Carteira (com referência a 31/08/2006): outras receitas (8.913), IVA (2.914), IRS (1.552) e IRC (482). Contém 185 créditos com valor total negativo (€ 268.779,68): IRS (115), IVA (46) e IRC (24). Destes créditos, 125, no valor total negativo de € 184.992,44, foram eliminados da Carteira (com referência a 31/08/2006): IRS (74), IVA (35) e IRC (19).

(b) Contém 1.890 créditos com valor total igual a zero: IVA (1.482), IRS (205), outras receitas (175) e IRC (28).

(c) Contém dois créditos de IVA cujo respectivo valor total se encontra sobrevalorizado em € 1.169.095.015,89.

(d) Tendo em conta a numeração dos créditos verifica-se que entraram para a Carteira 267 créditos (no valor total de € 289.387,37) relativos IVA (239), IRS (27) e juros de mora (1) que deveriam ter sido acrescidos à Carteira em 28/02/2006.

Fonte: Ficheiros informáticos remetidos pela DGCI ao Tribunal de Contas.

A comparação entre os ficheiros informáticos respeitantes à situação da Carteira em 28 de Fevereiro de 2006 e no final do período do quinto relatório semi-anual (31 de Agosto de 2006) revelou que se mantiveram na Carteira 1.572.736 créditos, dos quais 110.559 tiveram o respectivo valor total (imposto e juros) reduzido em € 251.111.342,96, enquanto para 17.944 desses créditos esse valor foi acrescido em € 14.539.693,45. Verificou-se ainda a eliminação de 68.862 créditos que, no início do período faziam parte da Carteira, no valor total de € 405.239.131,39 e a inclusão de 45.600 novos

créditos no valor de € 317.974.030,10. Como resultado destas operações, o valor nominal dos créditos cedidos apresentava, em 31 de Agosto de 2006, um decréscimo de € 323.836.750,80 face à Carteira de Créditos constituída em 28 de Fevereiro de 2006.

A informação contida nos ficheiros que foram remetidos ao Tribunal pela DGCI relativa à variação da Carteira de Créditos é diferente da contida nos ficheiros dos Créditos Violados e dos Créditos Substitutos. Esta diferença ficou a dever-se a:

- ◆ 21.884 créditos no valor de € 122.618.978,19 que, apesar de eliminados do ficheiro sobre a situação da Carteira, não constam do ficheiro de Créditos Violados;
- ◆ 5 créditos no valor de € 5.466,97 que, apesar de não terem sido eliminados do ficheiro da Carteira, constam do ficheiro de Créditos Violados como totalmente substituídos;
- ◆ 1.411 créditos com eliminação no ficheiro da Carteira (€ 7.905.215,18), mas por valor superior em € 4.397.721,93 ao constante do ficheiro de Créditos Violados (€ 3.507.493,25);
- ◆ 199 créditos com eliminação no ficheiro da Carteira (€ 66.731,56), mas por valor inferior em € 352.433,55 ao constante do ficheiro de Créditos Violados (€ 285.701,99);
- ◆ 2.971 créditos com redução de valor nominal no ficheiro da Carteira (€ 13.386.936,56) inferior em € 7.686.257,75 à constante do ficheiro de Créditos Violados (€ 21.073.194,31);
- ◆ 54.226 créditos sem alteração no ficheiro da Carteira mas com redução de valor nominal no ficheiro de Créditos Violados que totaliza € 88.654.762,72;
- ◆ 267 créditos no valor de € 289.387,37 que, apesar de acrescidos ao ficheiro da Carteira, não constam do ficheiro de Créditos Substitutos; a numeração atribuída a estes créditos permitiu verificar que já tinham sido eliminados e foram agora reintegrados;
- ◆ 12 créditos no valor de € 44.639,06 que, apesar de não terem sido acrescidos ao ficheiro da Carteira, constam do ficheiro de Créditos Substitutos como totalmente utilizados em substituições;
- ◆ 6.128 créditos com acréscimo de valor nominal no ficheiro da Carteira (€ 1.173.540,93) inferior em € 15.084.602,43 ao constante do ficheiro de Créditos Substitutos (€ 16.258.143,36);
- ◆ 51.069 créditos sem alteração no ficheiro da Carteira mas com acréscimo de valor nominal no ficheiro de Créditos Substitutos que totaliza € 81.256.418,04.

A informação contida nos ficheiros informáticos também não era coerente com a do relatório semi-anual reportado a 31 de Agosto de 2006. Enquanto que, de acordo com a informação contida no relatório, em relação à Carteira inicial o número de créditos cedidos teria aumentado (mais 4.114) ao mesmo tempo que o respectivo valor nominal apresentava uma redução residual de € 3,10, de acordo com a informação fornecida pelo ficheiro sobre a situação da Carteira, os créditos cedidos não só cresceram em número (mais 227.578) como em valor nominal (mais € 1.754.407.101,96, dos quais € 1.169.095.015,89 correspondem à sobrevalorização de dois créditos de IVA).

O Quadro II.11 reflecte a variação verificada na composição da Carteira de Créditos resultante do confronto entre os créditos que se encontravam cedidos em 31 de Agosto de 2006 e os créditos que se encontravam cedidos em 28 de Fevereiro de 2007.



Quadro II.11 – Variação da Carteira de Créditos do Estado entre 31-08-2006 e 28-02-2007

(em euros)

| Situação dos Créditos Cedidos | Carteira de Créditos em 31-08-2006 (a) | | Variação da Carteira de Créditos | | Carteira de Créditos em 28-02-2007 (b) | |
|-------------------------------|--|--------------------------|----------------------------------|--------------------------|--|--------------------------|
| | Créditos | Valor | Créditos | Valor | Créditos | Valor |
| Sem alteração | 1 585 826 | 9 838 382 943,67 | 0 | 0,00 | 1 585 826 | 9 838 382 943,67 |
| Eliminados | 32 499 | 187 048 160,99 | -32 499 | -187 048 160,99 | 0 | 0,00 |
| Com redução do valor nominal | 2 | 1 174 955 670,07 | 0 | -1 169 095 015,89 | 2 | 5 860 654,18 |
| Com aumento do valor nominal | 9 | 157 500,54 | 0 | 261 467,47 | 9 | 418 968,01 |
| Acrescidos (c) | 0 | 0,00 | 32 289 | 205 965 563,62 | 32 289 | 205 965 563,62 |
| Total | 1 618 336 | 11 200 544 275,27 | -210 | -1 149 916 145,79 | 1 618 126 | 10 050 628 129,48 |

(a) Contém 1.890 créditos com valor total igual a zero: IVA (1.482), IRS (205), outras receitas (175) e IRC (28). Destes créditos 35 foram eliminados da Carteira (em referência a 28/02/2007): IVA (23), outras receitas (5), IRC (4) e IRS (3).

(b) Contém 1.855 créditos com valor total igual a zero: IVA (1.459), IRS (202), outras receitas (170) e IRC (24).

(c) Tendo em conta a numeração dos créditos verifica-se que entraram novamente para a Carteira 1.543 créditos (no valor total de € 4.837.451,18) relativos a IVA (1.034), outras receitas (286), IRS (206) e IRC (17).

Fonte: Ficheiros informáticos remetidos pela DGCI ao Tribunal de Contas.

Este confronto revelou que se mantiveram na Carteira 1.585.837 créditos, dos quais dois tiveram o respectivo valor total (imposto e juros) reduzido em € 1.169.095.015,89, enquanto que, para nove de entre eles, esse valor foi acrescido em € 261.467,47. Verificou-se ainda a eliminação de 32.499 créditos, no valor total de € 187.048.160,99, e a inclusão de 32.289 novos créditos no valor de € 205.965.563,62. Como resultado destas operações o valor nominal dos créditos cedidos apresentava, em 28 de Fevereiro de 2007, um decréscimo de € 1.149.916.145,79 face à Carteira de Créditos constituída em 31 de Agosto de 2006.

Como já foi referido no Parecer sobre a Conta Geral do Estado dos anos de 2004 e de 2005, a análise da informação referente à Carteira de Créditos remetida pela DGITA revelou a sobrevalorização de dois créditos de IVA, no valor total de € 1.169.095.015,89, relativamente à situação em 28 de Fevereiro de 2005. Com a remessa da informação relativa à Carteira de Créditos em 28 de Fevereiro de 2007 verificou-se que o valor atribuído aos referidos créditos tinha sido, entretanto, corrigido.

À semelhança do que já tinha sido constatado na análise relativa ao período coberto pelo quinto relatório semi-anual, verificou-se que a informação contida nos ficheiros que foram remetidos ao Tribunal pela DGCI relativa à variação da Carteira de Créditos é diferente da contida nos ficheiros dos Créditos Violados e dos Créditos Substitutos. Esta diferença ficou a dever-se a:

- ◆ 6.338 créditos no valor de € 12.086.715,52 que, apesar de eliminados do ficheiro sobre a situação da Carteira, não constam do ficheiro de Créditos Violados;
- ◆ 552 créditos no valor de € 2.163.572,71 que, apesar de não terem sido eliminados do ficheiro da Carteira, constam do ficheiro de Créditos Violados como totalmente substituídos;
- ◆ 2 créditos com redução do valor nominal no ficheiro sobre a situação da Carteira que totaliza € 1.169.095.015,89;
- ◆ 5.007 créditos no valor de € 28.842.591,97 que, apesar de acrescidos ao ficheiro da Carteira, não constam do ficheiro de Créditos Substitutos;

- ◆ 9 créditos cujo acréscimo de valor nominal no ficheiro da Carteira totaliza € 261.467,47 mas que não constam do ficheiro de Créditos Substitutos.

Saliente-se, no entanto, que a informação relativa ao valor dos créditos contida no ficheiro de Créditos Violados é coincidente com a informação constante do relatório apesar de incluir mais 4.907 créditos. Por sua vez, o ficheiro de Créditos Substitutos contém o mesmo número de créditos que o respectivo quadro do relatório, sendo residual a divergência apurada relativamente ao respectivo valor (€ 2.046,41).

Para além de não ser coerente entre si, a informação contida nos ficheiros informáticos também não é coerente com a do relatório semi-anual reportado a 28 de Fevereiro de 2007. Enquanto que, de acordo com a informação fornecida pelo relatório, o número de créditos cedidos teria aumentado (mais 5.476) e o respectivo valor nominal apresentava uma redução residual de € 0,12 face à Carteira inicial, a informação contida no ficheiro sobre a situação da Carteira mostrava que os créditos cedidos não só continuavam a crescer em número (mais 227.368) como em valor nominal (mais € 604.490.955,48).

A análise acima efectuada permite concluir que se mantém toda a pertinência e oportunidade das observações efectuadas pelo Tribunal desde 2004, ou seja, que a DGCI continua a não dispor de procedimentos nem de mecanismos de salvaguarda e de controlo da informação que permitam, de forma tempestiva, suportar ou reconstituir a situação vertida nos relatórios. As divergências acima identificadas são consequência da incapacidade da DGCI de discriminar, por crédito, a informação prestada ao cessionário, o que coloca em causa a fiabilidade dessa informação e a dos ficheiros informáticos remetidos ao Tribunal. Registe-se, no entanto, a melhoria verificada na qualidade da informação prestada pela DGCI sobre Créditos Violados e Créditos Substitutos, relativamente ao período coberto pelo último relatório semi-anual em análise.

No âmbito do exercício do contraditório, a DGITA começou por assinalar que, *“Paralelamente a todas as tarefas relativas ao processo de Titularização e que implicaram, até ao momento, a selecção dos créditos violados e dos créditos candidatos a substitutos bem como a produção dos Servicer Reports Mensais e Semi-Anuais”* tem sido sua preocupação, *“em colaboração com a DGCI, o desenvolvimento de mecanismos que permitam, por um lado, a detecção de todas as situações passíveis de correcção e, por outro lado, a criação de condições que permitam a geração de informação de qualidade, facilmente utilizável e auditável”*.

Continuou o seu comentário fazendo referência a duas recomendações expressas pelo Tribunal de Contas no Relatório n.º 49/2005 – 2ª Secção¹, no sentido de os sistemas informáticos da DGCI conterem os requisitos necessários à determinação do universo das operações que serve de base para o apuramento dos valores registados nos relatórios destinados ao cessionário e de a informação relacionada com os créditos cedidos ser acessível em tempo útil.

Após referência às mencionadas recomendações, a DGITA informou que *“desenvolveu o Sistema de Gestão de Créditos Titularizados (SIGET), tendo como principais objectivos a gestão das dívidas objecto de cessão com actualização automática dos dados, de modo a permitir autonomizar a extracção pela DGCI dos relatórios periódicos (mensais e semestrais) a enviar ao cessionário e da informação a enviar ao Tribunal de Contas, por um lado, e facilitar as acções de Auditoria, por outro”*. Informou também que o referido sistema *“permite fazer a comparação do valor do portfolio à data inicial e à data de extracção de cada relatório semi-anual, a consulta ao histórico de cada crédito, a produção em batch ou online dos relatórios mensais e semestrais e a geração semestral da informação a fornecer ao Tribunal de Contas”*.

¹ Disponível em www.tcontas.pt.



Na sequência destas afirmações, a DGITA aludiu que “*Ainda que já esteja implementado, disponível para utilização pelos vários intervenientes no processo e tenha sido já utilizado para extracção dos últimos relatórios mensais, o SIGET encontra-se em fase final de qualificação da informação relativa ao histórico dos créditos*”.

A mesma direcção-geral considerou que o conteúdo do presente texto “*é, de uma forma geral, consistente*” com a informação por si facultada. Após este comentário, apresentou ainda um conjunto de observações sobre as divergências apontadas ao longo deste documento, tendo concluído que as mesmas “*se devem, sobretudo, às acções de qualificação e harmonização decorrentes dos processos de auditoria que têm vindo a ser realizados e se encontram ainda em curso*”. Sobre esta matéria salientou que “*Na sequência das recomendações efectuadas pelo Tribunal de Contas e das auditorias internas aos dados da titularização, procedeu-se, em Agosto e Setembro de 2006 a uma acção de qualificação dos referidos dados, por parte da DGCI e da DGITA, tendo-se efectuado a validação da situação de todos os créditos constituintes da carteira, assim como das respectivas quebras (parciais e totais) e incremento de valores*”. Finalizou este comentário referindo que a “*acção teve como principal resultado a correcção do valor de alguns créditos, a reintegração daqueles cujo motivo da substituição foi considerado inválido ou anulado e a quebra retroactiva daqueles que já deveriam ter sido violados anteriormente, mas que ainda constavam na Carteira*”.

Embora o Tribunal de Contas ainda não tenha comprovado o funcionamento do Sistema de Gestão de Créditos Titularizados, referido pela DGITA, entende que o mesmo, a confirmarem-se as alegações atrás mencionadas, poderá contribuir para que a informação vertida nos relatórios seja suportada ou reconstituída de uma forma fiável e tempestiva.

2.4.2.2 – Valor em dívida da Carteira de Créditos

As cobranças e as anulações são as operações responsáveis pela redução do valor em dívida referente aos créditos que foram objecto de cessão. A determinação do valor em dívida não toma em consideração a parcela relativa aos juros de mora que, embora constituindo receita do cessionário (uma vez que as dívidas foram cedidas), não foi incluída na certidão de dívida, e, portanto, não afecta o valor da Carteira de Créditos.

Nos quadros seguintes encontra-se expresso o valor em dívida da Carteira de Créditos e a respectiva variação em cada um dos períodos considerados apurado com a informação constante dos relatórios para o cessionário, que foram remetidos ao Tribunal.

Quadro II.12 – Valor em dívida em 28-02-2006 e em 31-08-2006

(em euros)

| Tipo de Crédito | Valor em dívida em 28-02-2006 | Créditos Substitutos | Créditos Violados | Anulações | Cobranças (a) | Valor em dívida em 31-08-2006 |
|-----------------|-------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|
| IRS | 901 575 254,05 | 46 248 747,97 | 46 248 748,11 | -10 794 690,29 | 24 779 916,13 | 887 590 028,06 |
| IRC | 2 256 815 275,23 | 112 323 632,47 | 112 323 632,52 | -8 754 241,25 | 34 241 327,63 | 2 231 328 188,80 |
| IVA | 4 393 287 976,09 | 176 585 988,79 | 176 585 990,53 | -32 395 625,02 | 59 822 545,74 | 4 365 861 053,63 |
| Outros | 404 312 397,04 | 7 897 249,28 | 7 897 250,45 | -682 425,12 | 3 445 310,12 | 401 549 510,87 |
| Total | 7 955 990 902,41 | 343 055 618,51 | 343 055 621,61 | -52 626 981,68 | 122 289 099,62 | 7 886 328 781,36 |

(a) Não inclui as cobranças relativas a juros de mora calculados.

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

Segundo a informação prestada pela DGCI (DSJT) para efeito desta acção, os valores das anulações a reportar ao cessionário podem ser positivos ou negativos, pois resultam do apuramento entre a dívida efectivamente declarada, prescrita num período e o balanço total das prescrições até ao último dia de

cada período semi-anual. Os valores negativos devem-se a dívidas que foram indevidamente assumidas como prescritas pelo SEF (e portanto foram contabilizadas como anulações em determinado relatório semi-anual) mas que, num período posterior, foram reactivadas pelos serviços de finanças, porque o SEF não tinha considerado, para efeito do apuramento da prescrição, os períodos de suspensão ocorridos.

Quadro II.13 – Valor em dívida em 31-08-2006 e em 28-02-2007

(em euros)

| Tipo de Crédito | Valor em dívida em 31-08-2006 | Créditos Substitutos | Créditos Violados | Anulações | Cobranças (a) | Valor em dívida em 28-02-2007 |
|-----------------|-------------------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|-------------------------------|
| IRS | 887 590 028,06 | 22 116 068,84 | 22 116 068,84 | 7 692 965,55 | 24 184 909,51 | 855 712 153,00 |
| IRC | 2 231 328 188,80 | 65 473 829,96 | 65 473 829,96 | 12 052 135,18 | 28 034 817,75 | 2 191 241 235,87 |
| IVA | 4 365 861 053,63 | 79 291 272,16 | 79 291 272,22 | 43 796 830,35 | 55 844 935,58 | 4 266 219 287,64 |
| Outros | 401 549 510,87 | 10 243 847,10 | 10 243 847,16 | 1 976 603,11 | 3 025 764,65 | 396 547 143,05 |
| Total | 7 886 328 781,36 | 177 125 018,06 | 177 125 018,18 | 65 518 534,19 | 111 090 427,49 | 7 709 719 819,56 |

(a) Não inclui as cobranças relativas a juros de mora calculados.

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

Os valores em dívida inscritos na primeira coluna destes quadros são os do quadro “*Aggregate Claims Portfolio by Type as the end of Collection Period*” do relatório semi-anual do período anterior. Para apurar os valores em dívida inscritos na última coluna destes quadros foram utilizados, para além dos valores previamente referidos, os dados registados nos quadros relativos a substituições (para os Créditos Substitutos e para os Créditos Violados), anulações e cobranças do relatório semi-anual do respectivo período. Saliente-se que os valores assim apurados são iguais aos do correspondente quadro “*Aggregate Claims Portfolio by Type as the end of Collection Period*”, verificando-se que a informação dos relatórios é coerente entre si.

No Quadro 2 da “*Part B – Incentive Fee*” da “*Schedule 6 – Servicing Fees*” do “*Servicing Agreement*” são indicados os valores de cobrança acumulada de créditos cedidos (Estado e segurança social) previstos pelo cessionário (“*Cumulative Expected Collections*”) relativamente ao final de cada período de cobrança. Tendo em conta que os valores de cobrança previstos pelo cessionário não distinguem entre créditos do Estado e créditos da Segurança Social, aplicou-se à previsão global a quota de 82,56% que corresponde ao peso relativo dos créditos do Estado no valor nominal dos créditos cedidos. Com base nos valores assim previstos e nos valores registados nos relatórios semi-anuais, apresenta-se no Quadro II.14 o grau de execução da cobrança dos créditos do Estado objecto de cessão.

Quadro II.14 – Execução da cobrança de créditos do Estado face à previsão

(em milhões de euros)

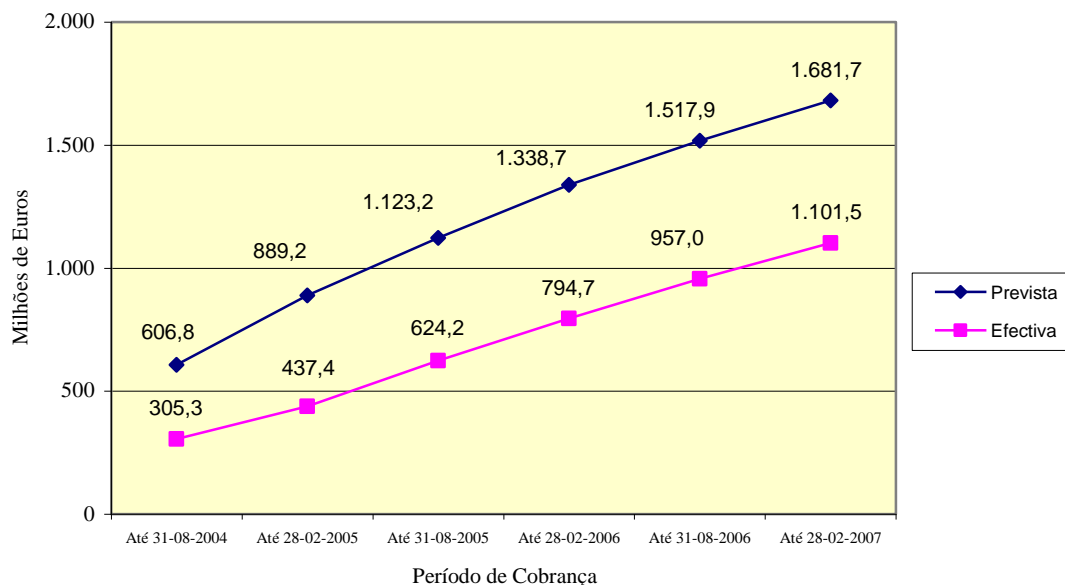
| Relatório Semi-anual | Fim do período de cobrança | Cobrança prevista | | Cobrança efectiva | | Grau de execução (%) | |
|----------------------|----------------------------|-------------------|-----------|-------------------|-----------|----------------------|-----------|
| | | Período | Acumulada | Período | Acumulada | Período | Acumulada |
| 1 | 31-08-2004 | 606,8 | 606,8 | 305,3 | 305,3 | 50,3 | 50,3 |
| 2 | 28-02-2005 | 282,4 | 889,2 | 132,1 | 437,4 | 46,8 | 49,2 |
| 3 | 31-08-2005 | 234,1 | 1.123,2 | 186,8 | 624,2 | 79,8 | 55,6 |
| 4 | 28-02-2006 | 215,5 | 1.338,7 | 170,5 | 794,7 | 79,1 | 59,4 |
| 5 | 31-08-2006 | 179,2 | 1.517,9 | 162,3 | 957,0 | 90,6 | 63,0 |
| 6 | 28-02-2007 | 163,8 | 1.681,7 | 143,9 | 1.101,5 | 87,9 | 65,5 |

Fonte: Documentos contratuais (cobrança prevista) e relatórios enviados pela DGCI ao cessionário (cobrança efectiva).



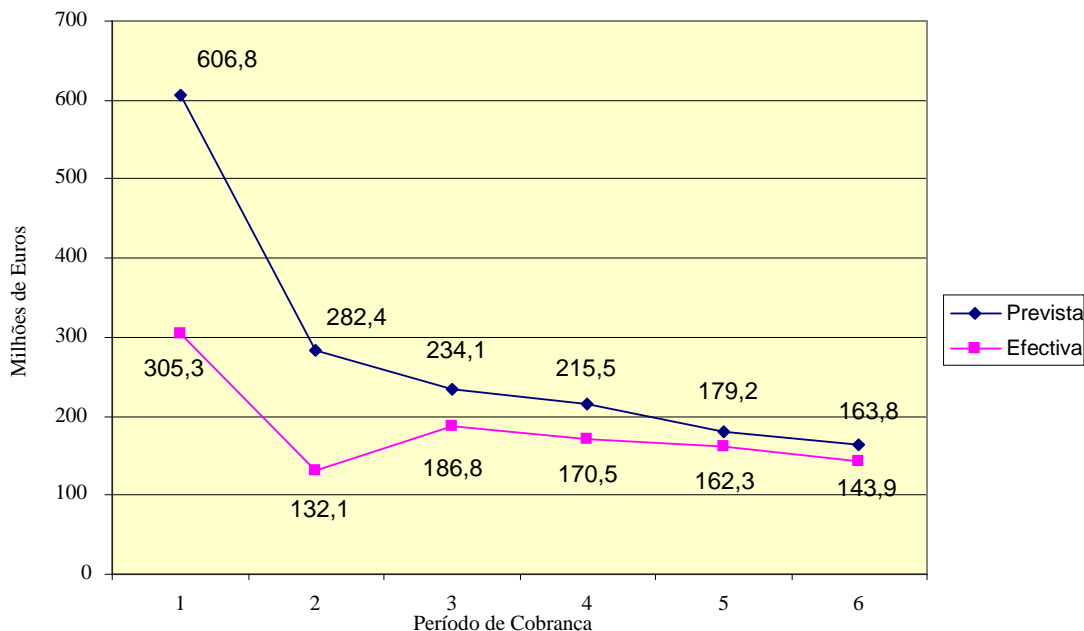
Conforme se pode verificar no Quadro II.14, em 28 de Fevereiro de 2007, 41 meses após a data de referência, o grau de execução da cobrança dos créditos do Estado objecto de cessão (na qual se incluem os juros de mora que não estavam contidos no valor da dívida cedida) era de 65,5% da previsão apresentada nos documentos contratuais.

Gráfico II.2 – Cobrança de créditos do Estado (acumulada)



O Gráfico II.3 evidencia que, até ao final do sexto período de cobrança, não foram atingidas as expectativas de cobrança definidas contratualmente para cada um dos períodos, sendo, no entanto, de realçar o melhor desempenho verificado na execução da cobrança a partir do final do segundo período de cobrança.

Gráfico II.3 – Cobrança de créditos do Estado (no período)



No final do sexto período, a cobrança de créditos do Estado objecto de cessão, excluindo os juros de mora não incluídos no valor da dívida cedida, correspondia a 9,03% do valor nominal dos créditos cedidos (€ 9.446,1 milhões). Note-se que as substituições e as anulações efectuadas nesse período correspondiam, respectivamente, a 24,73% e 9,37% do valor nominal da Carteira, como se observa no Quadro II.15.

Quadro II.15 – Valor dos Créditos Substitutos, Créditos Violados, Anulações, Declarações em falha e Cobranças

(em euros)

| Designação | Do Primeiro ao Quarto Relatórios semi- anuais | Quinto Relatório semi-anual | Sexto Relatório semi-anual | Total | Em % da Carteira de Créditos em 30-09-2003 |
|-----------------------|---|-----------------------------|----------------------------|------------------|--|
| Créditos Substitutos | 1 815 829 515,54 | 0 | 0 | 2 336 010 152,11 | 24,73 |
| Créditos Violados | 1 815 829 515,54 | 0 | 0 | 2 336 010 155,33 | 24,73 |
| Anulações | 872 011 271,87 | -52 626 981,68 | 65 518 534,19 | 884 902 824,38 | 9,37 |
| Declarações em falhas | 661 325 266,61 | 118 844 433,48 | 235 230 070,70 | 1 015 399 770,79 | 10,75 |
| Cobranças | 619 322 857,14 | 122 289 099,62 | 111 090 427,49 | 852 702 384,25 | 9,03 |

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

No âmbito do contraditório, a DGCI alegou que, no que respeita ao Quadro II.15, “Não se vê qual o objectivo de comparar-se no mesmo quadro, cobranças, substituições, quebras, anulações e declarações em falhas”. Alegou ainda que “Com o devido respeito pelo Tribunal de Contas, o Estado Português “vendeu” 9.446,1 M€ de créditos por 15,4% do seu valor incluindo os juros moratórios que viessem a ser cobrados, i.e. foi admitido à partida por todas as partes, como óbvio, o facto da dívida nos anos de 2004 e seguintes, ser alvo de prescrições, anulações e declaração em falhas, pelo que não seria expectável por exemplo ter uma taxa de recuperação de 24,73% sem juros moratórios, taxa pertencente aos créditos violados”.



Para o Tribunal de Contas aquilo que os dados apurados pela própria DGCI e constantes deste quadro revelam é que 3 anos e 5 meses após a data de separação, quase um quarto do valor da Carteira foi objecto de substituição (por corresponder a créditos inexistentes ou inexigíveis) enquanto a cobrança obtida não atinge 10% desse valor e é inferior em € 32,2 milhões ao das anulações entretanto verificadas. Na opinião do Tribunal, o facto desta informação ter de ser prestada pela DGCI nos relatórios enviados ao cessionário é suficiente para demonstrar que a sua relevância não pode ser posta em causa por ter sido “admitido à partida por todas as partes, como óbvio, o facto da dívida nos anos de 2004 e seguintes, ser alvo de prescrições, anulações e declarações em falhas”.

Para avaliar a coerência e consistência dos dados relativos ao valor em dívida da Carteira de Créditos apresentados nos relatórios, foi também utilizada a informação sobre Anulações e Cobranças constantes dos ficheiros informáticos solicitados pelo Tribunal de Contas.

Confrontando a informação relativa às Anulações contida no ficheiro com a constante dos relatórios apuraram-se as divergências que são apresentadas no Quadro II.16 e no Quadro II.17. Sobre esta matéria refira-se que, segundo a DGCI, a informação remetida ao Tribunal respeita à relação dos créditos que prescreveram efectivamente no período correspondente, que podem ser diferentes dos valores reportados ao cessionário no mesmo período (como já foi atrás referido), facto que pode explicar a divergência apurada no Quadro II.16. A divergência apurada para o período do sexto relatório semi-anual respeita apenas ao número de créditos.

Quadro II.16 – Divergência na informação relativa às Anulações, em 31-08-2006

(em euros)

| Tipo de crédito | Ficheiro | | Quadro do Relatório | | Divergência | |
|-----------------|--------------------|---------------------|---------------------|-----------------------|--------------------|----------------------|
| | Número de Créditos | Valor | Número de Créditos | Valor | Número de Créditos | Valor |
| IRS | 49 | 345 618,33 | -1 850 | -10 794 690,29 | 1 899 | 11 140 308,62 |
| IRC | 12 | 187 969,84 | -509 | -8 754 241,25 | 521 | 8 942 211,09 |
| IVA | 266 | 1 945 368,18 | -8 314 | -32 395 625,02 | 8 580 | 34 340 993,20 |
| Outros | 69 | 70 761,38 | -467 | -682 425,12 | 536 | 753 186,50 |
| Total | 396 | 2 549 717,73 | -11 140 | -52 626 981,68 | 11 536 | 55 176 699,41 |

Fonte: Ficheiros informáticos remetidos pela DGCI ao Tribunal de Contas e relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

Quadro II.17 – Divergência na informação relativa às Anulações, em 28-02-2007

(em euros)

| Tipo de crédito | Ficheiro (a) | | Quadro do Relatório | | Divergência | |
|-----------------|--------------------|----------------------|---------------------|----------------------|--------------------|-------------|
| | Número de Créditos | Valor | Número de Créditos | Valor | Número de Créditos | Valor |
| IRS | 1 133 | 7 692 965,55 | 1 261 | 7 692 965,55 | -128 | 0,00 |
| IRC | 345 | 12 052 135,18 | 402 | 12 052 135,18 | -57 | 0,00 |
| IVA | 5 981 | 43 796 830,35 | 11 876 | 43 796 830,35 | -5 895 | 0,00 |
| Outros | 1 886 | 1 976 603,11 | 3 277 | 1 976 603,11 | -1 391 | 0,00 |
| Total | 9 345 | 65 518 534,19 | 16 816 | 65 518 534,19 | -7 471 | 0,00 |

(a) Contém 4.593 créditos, no valor total de € 21.110.045,08, cuja data da operação é anterior ou igual a 31/08/2006.

Fonte: Ficheiros informáticos remetidos pela DGCI ao Tribunal de Contas e relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

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

Procedeu-se à comparação entre a data de cobrança (data de operação) e o número do relatório mensal em que essa cobrança terá sido registada, conforme é indicado no mesmo ficheiro. É necessário referir que, embora o período de cobrança indicado nos relatórios semi-anuais coincida com o final dos meses de Fevereiro e Agosto, ele termina, efectivamente, no último dia de cobrança do último relatório mensal respectivo, que não coincide com o último dia do mês, mas que está de acordo com os prazos contratualmente definidos no “*Servicing Agreement*”.

Em resultado desta comparação, verificou-se que nos períodos correspondentes ao quinto e sexto relatórios semi-anuais foi tempestivamente incluída nos respectivos relatórios mensais 63,0% e 94,5% da respectiva cobrança total. Para as restantes cobranças, embora a situação mais frequente (em termos de número de registos) seja a de o registo aparecer num relatório posterior àquele a que corresponde a data de cobrança, também se verificaram situações em que o registo é feito em relatório anterior ao do período de cobrança. Essa situação verificou-se no período correspondente ao quinto relatório semi-anual.

Perante estas observações efectuadas pelo Tribunal de Contas, a DGCI referiu, no exercício do contraditório, que a situação verificada no período de cobrança referente ao quinto relatório semi-anual pode ser resultado de “*algum lapso do respectivo ficheiro informático*”.

Sobre o mesmo assunto, a DGITA esclareceu, em sede do contraditório, que, relativamente às situações em que o registo é feito em relatório anterior ao do período de cobrança “*o ficheiro de pagamentos disponibilizado ao Tribunal de Contas em Setembro de 2006, continha, indevidamente, no campo DATA_OPER, a data da última situação do documento de pagamento, nomeadamente a data de produção do relatório mensal correspondente e não a data de pagamento efectivo*”, acrescentando que “*após validação dos dados em causa, concluiu-se, à semelhança do que foi apresentado para o 6º relatório semi-anual, que não existem pagamentos contabilizados com data posterior à do respectivo período de contabilização*”.

Face aos comentários efectuados, o Tribunal de Contas salienta que foi expressamente solicitada, para além da informação contida nos relatórios mensais e semi-anuais, a discriminação, por crédito, da informação de suporte à elaboração desses relatórios, para o período em análise. Estes comentários vêm confirmar a observação já expressa por este Tribunal sobre a falta de procedimentos ou mecanismos de salvaguarda e controlo da informação que permitam, de forma tempestiva, suportar ou reconstituir a situação vertida nos relatórios.

A informação constante dos ficheiros sobre a cobrança de créditos cedidos foi também objecto de comparação com os correspondentes dados dos relatórios mensais. As divergências apuradas para a cobrança (abatida da má cobrança) encontram-se reflectidas no Quadro II.18 e no Quadro II.19.

Como se constata, verificam-se divergências nos dois períodos. No seu conjunto, os relatórios apresentam valor superior em € 22.706,43 ao valor registado nos correspondentes ficheiros. Atendendo ao valor das divergências apuradas pelo Tribunal de Contas com referência aos anteriores períodos de cobrança, verificou-se uma melhoria na qualidade da informação de cobrança prestada pela DGCI.



Quadro II.18 – Divergência na informação relativa ao valor das Cobranças, em 31-08-2006

(em euros)

| Tipo de crédito | Ficheiros | | Quadro do Relatório | Divergência |
|-----------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------|
| | Número de Créditos | Valor | | |
| IRS | 32 962 | 33 833 649,50 | 33 814 417,11 | 19 232,39 |
| IRC | 10 147 | 43 950 367,05 | 43 957 067,17 | -6 700,12 |
| IVA | 43 457 | 80 641 661,17 | 80 660 138,19 | -18 477,02 |
| Outros | 5 777 | 3 832 544,97 | 3 824 714,31 | 7 830,66 |
| Total | 92 343 | 162 258 222,69 | 162 256 336,78 | 1 885,91 |

Fonte: Ficheiros informáticos remetidos pela DGCI ao Tribunal de Contas e relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

Quadro II.19 – Divergência na informação relativa ao valor das Cobranças, em 28-02-2007

(em euros)

| Tipo de crédito | Ficheiros | | Quadro do Relatório | Divergência |
|-----------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------|
| | Número de Créditos | Valor | | |
| IRS | 22 595 | 31 628 765,19 | 31 616 628,39 | 12 136,80 |
| IRC | 7 447 | 35 581 080,08 | 35 540 337,27 | 40 742,81 |
| IVA | 34 483 | 73 290 346,22 | 73 368 476,31 | -78 130,09 |
| Outros | 5 257 | 3 366 702,14 | 3 366 044,00 | 658,14 |
| Total | 69 782 | 143 866 893,63 | 143 891 485,97 | -24 592,34 |

Fonte: Ficheiros informáticos remetidos pela DGCI ao Tribunal de Contas e relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.

Relativamente à análise da informação prestada sobre os créditos cedidos, a DGCI, em sede do contraditório, começou por assinalar que “A competência para a produção dos ficheiros informáticos é da Direcção-Geral de Informática e Apoio aos Serviços Tributários e Aduaneiros (DGITA), sendo da sua responsabilidade a produção dos ficheiros que foram remetidos ao Tribunal de Contas, diversas vezes referidos no presente relatório”. Revelou também que, atendendo aos prazos fixados pelo Tribunal para remessa dos ficheiros, “limitou-se a preparar o ofício que acompanha os ficheiros produzidos pela DGITA disponibilizando um seu colaborador como portador, que aguardou a produção do CD e o entregou de seguida no Tribunal de Contas POR PROTOCOLO, pelo que nenhuma interferência temos nos dados apurados que constam dos ficheiros elaborados pela DGITA”. Informou ainda que “está a colaborar junto da DGITA para que se constitua um registo informático dos movimentos efectuados sobre todos os créditos titularizados, para que seja possível o fornecimento futuro, ao Tribunal de Contas, de informação coerente entre si e com os relatórios entregues ao cessionário”.

O Tribunal faz notar que a informação contida nos ficheiros informáticos começou a ser solicitada para o ano de 2004 e que, desde o Parecer sobre a CGE desse ano, tem vindo a manifestar a sua discordância face à assumida falta de intervenção da entidade (DGCI) à qual a informação tem sido requerida por ser responsável pela integridade dos dados a disponibilizar. Nestas circunstâncias, não é aceitável que a DGCI justifique a subsistência desta situação, pelo terceiro ano consecutivo, com os prazos fixados para remessa da informação nem que ainda esteja por constituir um sistema informático que assegure informação coerente entre si e com os relatórios entregues ao cessionário.

2.4.3 – Análise das operações contabilísticas em 2006

As operações contabilísticas efectuadas para efeito da execução do Orçamento do Estado de 2006 consistiram na dedução, à receita desse ano, da cobrança dos créditos fiscais objecto de cessão e na redução da receita de Estado em dívida, como resultado da anulação das liquidações correspondentes aos novos créditos acrescidos à Carteira, para efeito de substituição de dívida em 2005 e 2006.

Através da análise efectuada verificou-se a conformidade dos valores registados no SCR, que recebe e consolida os dados provenientes do Sistema de Gestão de Receitas (SGR), e na CT relativos aos créditos do Estado objecto de cessão, com os valores inscritos nos relatórios mensais e semi-anuais remetidos ao cessionário.

No que se refere à cobrança de créditos cedidos, a informação apurada pela DSJT é transmitida, por classificação orçamental, à Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo (DSCC) da DGCI para, no âmbito da contabilização das receitas do Estado, esta entidade a deduzir à cobrança global das respectivas receitas. Esta informação também é transmitida à Direcção-Geral do Tesouro (DGT) para esta entidade efectuar as transferências para o cessionário.

Quadro II.20 - Cobranças efectuadas em 2006 no âmbito da cessão de créditos

(em euros)

| Tipo de Crédito | Cobrança Bruta | Má Cobrança | Cobrança Corrigida |
|-----------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|
| IRS | 46 833 211,61 | 18 883,83 | 46 814 327,78 |
| IRC | 61 759 740,53 | 64 198,12 | 61 695 542,41 |
| IVA | 114 442 757,93 | 541 371,64 | 113 901 386,29 |
| Outros | 95 131 053,56 | 256 245,55 | 94 874 808,01 |
| Total | 318 166 763,63 | 880 699,14 | 317 286 064,49 |

Fonte: Informação fornecida pela DSJT à DSCC.

À semelhança do verificado no ano anterior, a informação sobre a cobrança coerciva registada no SGR relativa ao balcão afecto à receita do Estado arrecadada em execução fiscal (DGCI – EF) foi proveniente de duas fontes distintas. O registo inicial foi efectuado com valores fornecidos pelo Sistema de Distribuição de Receita (SDR) e distingue entre a cobrança mensal de dívidas cedidas e de dívidas não cedidas o registo definitivo foi efectuado com os valores determinados pela DSJT, referentes apenas à cobrança de dívidas cedidas e abatidos à cobrança de 2006.

De acordo com a documentação de suporte aos lançamentos no balcão do SGR previamente referido, os critérios de contabilização da cobrança de processos em execução fiscal compreenderam:

- ◆ a inclusão, na cobrança de liquidações não prévias, do valor da cobrança de dívidas em execução fiscal que foram objecto de cessão, de acordo com a informação disponível no SDR;
- ◆ o abatimento à cobrança do imposto, da cobrança de dívidas em execução fiscal que foram objecto de cessão, de acordo com informação que foi comunicada pela DSJT;
- ◆ a inclusão, na cobrança de liquidações prévias, dos pagamentos em excesso e do valor da cobrança das restantes dívidas em execução fiscal, obtidos do Sistema de Gestão de Fluxos Financeiros (SGFF) e do SDR.



Para cada uma das classificações económicas cujas importâncias abrangessem a operação de cessão, a DSCC efectuou dois lançamentos distintos no SGR:

- ◆ no primeiro, recorrendo à informação proveniente do SDR, corrigiu o valor correspondente à cobrança de receita do Estado¹ com o valor da cobrança de dívidas cedidas (também não abatida da má cobrança);
- ◆ no segundo, procedeu à dedução do valor da cobrança de dívidas cedidas (não abatida da má cobrança), com base na informação proveniente dos mapas elaborados pela DSJT; uma vez que o apuramento mensal da cobrança de créditos cedidos não coincide com o mês de calendário, a dedução dessa cobrança foi registada no mês com maior número de dias abrangido pelo respectivo apuramento (com data-valor correspondente ao último dia desse mês).

A contabilização do segundo lançamento foi alterada para corrigir uma situação objecto de crítica no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2005. Nesse ano a dedução registada correspondia ao valor da cobrança de dívidas cedidas (abatida da má cobrança), sobrevalorizando o valor da operação de execução relativa à má cobrança no balcão afecto à receita do Estado arrecadada em execução fiscal, no exacto montante da má cobrança de dívidas cedidas que tinha sido apurado pela DSJT.

O quadro seguinte reflecte os registos efectuados no SGR pela DSCC, com base na informação retirada do SDR (*Abate cessão original*) que por sua vez é anulada (*Anulação abate cessão original*) quando conhecida e registada a fornecida pela DSJT (*Abate cessão final*).

¹ A cobrança de receita do Estado já não inclui o valor afecto ao Fundo de Estabilização Tributário.

Quadro II.21 – Liquidação e cobrança no Balcão DGCI – EF referentes a créditos cedidos

(em euros)

| Mês | Data de movimento | Descrição | Cobrança Coerciva | Liquidação |
|--------------|-------------------|---------------------------------------|------------------------|------------------------|
| 1 | 15-03-2006 | <i>Abate cessão original</i> | -14 392 634,98 | -14 392 634,98 |
| | 16-04-2007 | <i>Anulação abate cessão original</i> | 14 392 634,98 | 14 392 634,98 |
| | | <i>Abate cessão final</i> | -14 423 035,13 | -14 423 035,13 |
| 2 | 07-04-2006 | <i>Abate cessão original</i> | -24 523 438,76 | -24 523 438,76 |
| | 16-04-2007 | <i>Anulação abate cessão original</i> | 24 523 438,76 | 24 523 438,76 |
| | | <i>Abate cessão final</i> | -24 540 653,15 | -24 540 653,15 |
| 3 | 03-05-2006 | <i>Abate cessão original</i> | -34 318 381,23 | -34 318 381,23 |
| | 04-05-2006 | <i>Anulação abate cessão original</i> | 34 318 381,23 | 34 318 381,23 |
| | 08-05-2006 | <i>Abate cessão alterado</i> | -20 832 207,01 | -20 832 207,01 |
| | 16-04-2007 | <i>Anulação abate cessão alterado</i> | 20 832 207,01 | 20 832 207,01 |
| | | <i>Abate cessão final</i> | -20 856 149,93 | -20 856 149,93 |
| 4 | 31-05-2006 | <i>Abate cessão original</i> | -26 120 527,49 | -26 120 527,49 |
| | 17-04-2007 | <i>Anulação abate cessão original</i> | 26 120 527,49 | 26 120 527,49 |
| | | <i>Abate cessão final</i> | -26 128 379,78 | -26 128 379,78 |
| 5 | 05-07-2006 | <i>Abate cessão original</i> | -25 030 556,83 | -25 030 556,83 |
| | 17-04-2007 | <i>Anulação abate cessão original</i> | 25 030 556,83 | 25 030 556,83 |
| | | <i>Abate cessão final</i> | -25 133 327,02 | -25 133 327,02 |
| 6 | 26-07-2006 | <i>Abate cessão original</i> | -29 184 661,21 | -29 184 661,21 |
| | 17-04-2007 | <i>Anulação abate cessão original</i> | 29 184 661,21 | 29 184 661,21 |
| | | <i>Abate cessão final</i> | -29 240 020,49 | -29 240 020,49 |
| 7 | 18-08-2006 | <i>Abate cessão original</i> | -21 990 981,11 | -25 976 896,47 |
| | | <i>Anulação abate cessão original</i> | 21 990 981,11 | |
| | | <i>Abate cessão alterado</i> | -25 976 896,47 | |
| | 18-04-2007 | <i>Anulação abate cessão original</i> | | 25 976 896,47 |
| | | <i>Abate cessão alterado</i> | | -26 233 085,13 |
| | | <i>Anulação abate cessão alterado</i> | 25 976 896,47 | 26 233 085,13 |
| | | <i>Abate cessão final</i> | -26 233 085,14 | -26 233 085,14 |
| 8 | 12-10-2006 | <i>Abate cessão original</i> | -35 350 247,38 | -35 350 247,38 |
| 9 | 24-10-2006 | <i>Abate cessão original</i> | -25 011 173,18 | -25 011 173,18 |
| 10 | 21-11-2006 | <i>Abate cessão original</i> | -23 360 866,92 | -23 360 866,92 |
| 11 | 28-12-2006 | <i>Abate cessão original</i> | -28 324 072,63 | -28 324 072,63 |
| 12 | 30-01-2007 | <i>Abate cessão original</i> | -39 565 752,88 | -39 565 752,88 |
| Total | | | -318 166 494,18 | -318 166 494,18 |

Fonte: SGR (Balcão 0018 do Serviço 1021 – DGCI).

No Quadro II.22 é apresentada, por natureza da receita, a discriminação das liquidações anuladas por terem sido afectas à substituição de créditos em 2005 e 2006, conforme é referido no Relatório da Conta Geral do Estado de 2006, nomeadamente, nos “Saldo Transitados das Receitas por Cobrar” relativos à execução orçamental das receitas do Subsector Estado.



Quadro II.22 – Discriminação das liquidações anuladas por natureza da receita

(em euros)

| Receita | 2005 | 2006 | Total |
|----------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|
| IRS | 66 347 706,24 | 59 299 613,89 | 125 647 320,13 |
| IRC | 490 689 257,02 | 209 323 174,31 | 700 012 431,33 |
| Imposto do Selo | 1 329 382,25 | 204 827,45 | 1 534 209,70 |
| IVA | 394 548 669,90 | 256 963 035,05 | 651 511 704,95 |
| Juros Compensatórios | 81 139 170,81 | 38 642 239,47 | 119 781 410,28 |
| Juros de Mora | 16 556 330,11 | 5 963 389,50 | 22 519 719,61 |
| Total | 1 050 610 516,33 | 570 396 279,67 | 1 621 006 796,00 |

Fonte: Informação fornecida pela DSJT à DSCC.

Como tem sido defendido pelo Tribunal, para além da dedução das cobranças de créditos do Estado objecto de cessão, os serviços administradores devem efectuar os registos contabilísticos relativos aos créditos excluídos da Carteira de Créditos, nomeadamente em caso de falência judicial do executado (uma vez que a dívida não se extingue), através da inclusão destas liquidações no SGR. Por outro lado, deve ser excluído deste sistema o valor dos créditos acrescidos à Carteira de Créditos que correspondam a certidões de dívida emitidas após 23 de Setembro de 2003, data que serviu de referência para o apuramento do saldo final de liquidação deste ano.

A análise da documentação de suporte dos lançamentos efectuados no balcão designado por DGCI – EF permitiu identificar que o valor total comunicado pela DSJT é superior em € 69.919.524,89 ao valor registado pela DSCC na operação de execução relativa à anulação de liquidação. Verificou-se que nos lançamentos efectuados não foram incluídas as anulações de liquidações referentes a coimas, a Imposto de Camionagem, a Imposto de Circulação e a Imposto sobre as Sucessões e Doações (cujo saldo não consta do SGR), mas foram incluídas as anulações da parcela relativa aos juros liquidados cumulativamente com essas receitas, no valor de € 427.838,60.

Sobre esta matéria, a DGCI veio informar, em sede do contraditório, que “a discrepância registada na escrituração na figura “anulação de liquidação”, comparativamente com o suporte fornecido pela DSJT, envolvendo importâncias relativas às coimas, icí/ica e imposto sucessões e doações, deve-se à inexistência de saldos transitados de liquidação que inviabilizaram o devido registo”, acrescentando que a “eliminação desta lacuna será ultrapassada através do apuramento dos saldos de liquidação coerciva a efectuar pela DGITA relativamente ao ano de 2007 (31 de Dezembro)”. Finalizou o seu comentário esclarecendo que “Estando previsto o arranque do Plano de Contas para 01.01.2009, esta situação será resolvida em definitivo a partir dessa data”.

Quadro II.23 – Juros anulados de receitas cujo saldo não consta do SGR, segundo a natureza da receita

(em euros)

| Receita | 2005 | 2006 | Total |
|--------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Coimas | 171 288,24 | 128 123,57 | 299 411,81 |
| Imposto de camionagem | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Imposto de circulação | 7 478,12 | 1,23 | 7 479,35 |
| Imposto sobre as sucessões e doações | 60 473,72 | 60 473,72 | 120 947,44 |
| Total | 239 240,08 | 188 598,52 | 427 838,60 |

Fonte: Informação fornecida pela DSJT à DSCC.

Tendo por finalidade identificar o universo de novos créditos acrescidos à Carteira de Créditos do Estado correspondentes às liquidações anuladas, para efeito de substituição de dívida em 2005 e 2006,

o Tribunal solicitou, em 7 de Setembro de 2007, à DGCI a remessa do ficheiro relativo aos respectivos Créditos Substitutos. De acordo com a DGCI, “as relações de créditos substitutos já se encontram em poder desse Tribunal de Contas com as respectivas datas de referência a que respeitam, sendo possível ao Tribunal saber a que ano civil pertencem, sem contudo ser possível distinguir o motivo que levou à sua selecção”.

Perante este comentário, deve salientar-se que a informação, por Crédito Substituto, que tem sido disponibilizada ao Tribunal pela DGCI não é coerente com a dos relatórios.

No Relatório da Conta Geral do Estado de 2006 é também indicado como sendo de € 500.457.476,37 o valor dos créditos da DGCI extintos por prescrição em 2006, referindo o mesmo documento que, segundo aquela entidade, “a maioria das prescrições respeita a dívida securitizada”.

Quadro II.24 – Créditos da DGCI extintos por prescrição segundo a natureza da dívida

(em euros)

| Receita | Valor |
|--------------|-----------------------|
| IRS | 64 845 125,09 |
| IRC | 88 474 351,93 |
| IVA | 284 534 359,20 |
| Outras | 62 603 640,15 |
| Total | 500 457 476,37 |

Fonte: Relatório da Conta Geral do Estado de 2006.

Tendo em conta os relatórios enviados ao cessionário, o valor total de anulações (“annulments”) totalizava, entre 30 de Setembro de 2003 e 28 de Fevereiro de 2007, € 884.902.824,38.

Quadro II.25 – Discriminação das anulações no final do período do respectivo relatório semi-anual

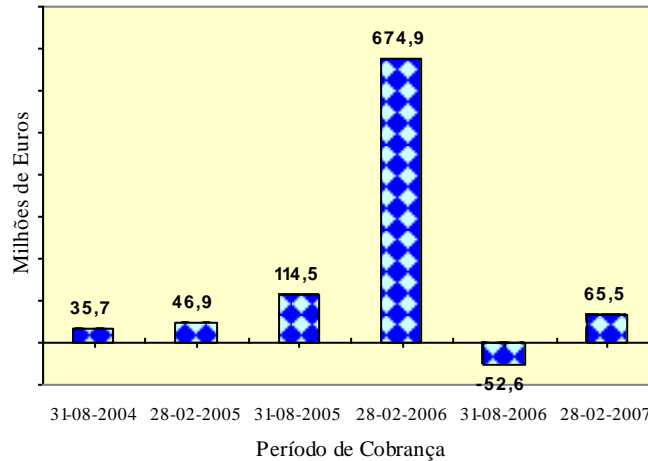
(em euros)

| Tipo de crédito | 31-08-2004 | 28-02-2005 | 31-08-2005 | 28-02-2006 | 31-08-2006 | 28-02-2007 | Total |
|-----------------|----------------------|----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|-----------------------|
| IRS | 6 143 030,25 | 6 451 358,86 | 16 473 173,73 | 101 878 216,62 | -10 794 690,29 | 7 692 965,55 | 127 844 054,72 |
| IRC | 13 105 886,30 | 6 089 359,95 | 18 230 545,92 | 129 447 965,27 | -8 754 241,25 | 12 052 135,18 | 170 171 651,37 |
| IVA | 11 733 483,89 | 33 810 519,95 | 73 309 322,56 | 432 353 247,28 | -32 395 625,02 | 43 796 830,35 | 562 607 779,01 |
| Outros | 4 720 266,35 | 550 949,84 | 6 462 056,58 | 11 251 888,52 | -682 425,12 | 1 976 603,11 | 24 279 339,28 |
| Total | 35 702 666,79 | 46 902 188,60 | 114 475 098,79 | 674 931 317,69 | -52 626 981,68 | 65 518 534,19 | 884 902 824,38 |

Fonte: Relatórios enviados pela DGCI ao cessionário.



Gráfico II.4 – Anulações de créditos ("Annulments")



Não é, no entanto, possível comentar a afirmação de que “a maioria das prescrições respeita a dívida securitizada”. Embora a situação de não coincidência entre o período da Conta Geral do Estado e o período correspondente ao quinto e ao sexto relatórios semi-anuais pudesse ser ultrapassada através do “envio de uma relação de todos os créditos averbados como prescritos no SEF com data compreendida entre 01/01/2006 e 31/12/2006, com um campo de indicação se o mesmo se encontra ou não titularizado”, conforme foi proposto pela DGCI, a existência de valores de “annulments” negativos, correspondentes a reactivação de dívidas anteriormente consideradas como prescritas, obrigaria a estender o período objecto da verificação para data anterior a 1 de Janeiro de 2006.

Pese embora o período referente aos relatórios remetidos ao cessionário não seja coincidente com o ano civil, o Tribunal é de opinião que a DGCI deve dispor dos meios necessários para efectuar o apuramento das prescrições ocorridas em cada ano.

Relativamente aos movimentos respeitantes à operação de cessão registados na CT, a análise efectuada evidenciou que se mantiveram em 2006 os procedimentos de contabilização já descritos no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2004, com excepção para o registo da dedução da receita de impostos abrangidos pela referida operação. Ao contrário do verificado desde 2004, esta dedução passou a ser registada numa única conta designada “Execuções Fiscais-DUC-Titularização”.

No âmbito do exercício de contraditório, o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público esclareceu, relativamente a esta alteração, que “a mesma decorreu de uma recomendação do Tribunal de Contas no decorrer de auditorias anteriores”.

Na medida em que a receita proveniente da cobrança de créditos cedidos não constitui receita do Estado, mas sim do cessionário a quem deverá ser entregue, o Tribunal considera que o procedimento de deduzir à receita do Estado o valor a entregar ao cessionário é incorrecto e não contribui para a clareza das contas públicas. Por esta razão, aquilo que o Tribunal tem vindo a recomendar neste âmbito é que seja encontrada uma forma de autonomizar a execução da operação de cessão de créditos fiscais de modo a que da mesma não haja reflexo na execução do Orçamento da Receita do Estado.

Instados a pronunciarem-se em sede do contraditório, a DGO e o responsável pela Direcção-Geral do Tesouro em 2006 informaram não terem comentários a tecer sobre o texto em causa.

2.5 – Evolução da receita

Neste ponto efectua-se, relativamente aos serviços integrados, a comparação dos valores orçamentados para a receita com os da execução no ano em apreço, bem como a análise da evolução dos valores da receita líquida cobrada nos últimos cinco anos.

2.5.1 – Comparação da receita prevista com a receita cobrada

No quadro seguinte são apresentados os valores do orçamento inicial, das alterações orçamentais, do orçamento corrigido por via daquelas alterações, e da execução, bem como as diferenças em valores absolutos e relativos entre a execução e os orçamentos inicial e final, ao nível dos totais gerais e de capítulos do classificador económico das receitas públicas.

Quadro II.26– Comparação da receita prevista com a cobrada

(em milhões de euros)

| Designação | OE inicial | Alterações | OE final | Execução | Desvios entre a execução e o | | | |
|---|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|------------------------------|--------------|-----------------|--------------|
| | | | | | OE inicial | | OE final | |
| | Valor | Valor | Valor | Valor | Valor | % | Valor | % |
| Receitas correntes | 34 416,1 | 340,1 | 34 756,2 | 35 106,9 | 690,8 | 2,0 | 350,7 | 1,0 |
| Impostos directos | 12 142,0 | 0,0 | 12 142,0 | 12 610,5 | 468,5 | 3,9 | 468,5 | 3,9 |
| Impostos indirectos | 20 280,0 | 88,1 | 20 368,1 | 20 016,2 | -263,8 | -1,3 | -351,9 | -1,7 |
| Contribuições para a SS, CGA e ADSE | 100,4 | 4,5 | 104,9 | 102,7 | 2,3 | 2,3 | -2,2 | -2,1 |
| Taxas, multas e outras penalidades | 441,1 | 24,3 | 465,4 | 651,1 | 210,0 | 47,6 | 185,7 | 39,9 |
| Rendimentos da propriedade | 377,9 | 12,6 | 390,5 | 605,0 | 227,1 | 60,1 | 214,5 | 54,9 |
| Transferências correntes | 660,3 | 83,1 | 743,4 | 669,2 | 8,9 | 1,3 | -74,2 | -10,0 |
| Venda de bens e serviços correntes | 385,9 | 117,6 | 503,5 | 424,9 | 39,0 | 10,1 | -78,6 | -15,6 |
| Outras receitas correntes | 28,5 | 9,9 | 38,4 | 27,3 | -1,2 | -4,2 | -11,1 | -28,9 |
| Receitas de capital (sem Passivos) | 2 091,3 | 5,5 | 2 096,8 | 1 856,9 | -234,4 | -11,2 | -239,9 | -11,4 |
| Venda de bens de investimento | 299,2 | 0,0 | 299,2 | 178,4 | -120,8 | -40,4 | -120,8 | -40,4 |
| Transferências de capital | 180,9 | 5,5 | 186,4 | 120,9 | -60,0 | -33,2 | -65,5 | -35,1 |
| Activos financeiros | 1 610,5 | 0,0 | 1 610,5 | 1 541,2 | -69,3 | -4,3 | -69,3 | -4,3 |
| Outras receitas de capital | 0,7 | 0,0 | 0,7 | 16,4 | 15,7 | 2 242,9 | 15,7 | 2 242,9 |
| Outras receitas | 171,6 | 250,4 | 422,0 | 502,7 | 331,1 | 192,9 | 80,7 | 19,1 |
| Recursos próprios comunitários | 146,4 | 10,6 | 157,0 | 158,9 | 12,5 | 8,5 | 1,9 | 1,2 |
| Reposições não abatidas nos pagamentos | 25,2 | 88,1 | 113,3 | 164,2 | 139,0 | 551,6 | 50,9 | 44,9 |
| Saldo da gerência anterior | 0,0 | 151,7 | 151,7 | 179,6 | 179,6 | - | 27,9 | 18,4 |
| Total da receita sem Passivos | 36 679,0 | 596,0 | 37 275,0 | 37 466,5 | 787,5 | 2,1 | 191,5 | 0,5 |
| Passivos financeiros | 53 104,0 | 7 000,0 | 60 104,0 | 57 245,8 | 4 141,8 | 7,8 | -2 858,2 | -4,8 |
| Total da receita | 89 783,0 | 7 596,0 | 97 379,0 | 94 712,3 | 4 929,3 | 5,5 | -2 666,7 | -2,7 |

Observa-se que ao nível do total geral da receita a execução orçamental dos serviços integrados atingiu € 94.712,3 milhões, montante que, embora superando o do OE inicial em € 4.929,3 milhões (5,5%), ficou aquém do inscrito no OE final em € 2.666,7 milhões (2,7%). Contudo, considerando apenas as receitas efectivas, o valor do total da execução foi superior não só ao do OE inicial (€ 787,5 milhões, 2,1%) como também ao do OE final (€ 191,5 milhões, 0,5%).

As alterações orçamentais na receita resultaram exclusivamente da abertura de créditos especiais, situando-se o respectivo montante global em € 7.596 milhões, dos quais € 7.000 milhões respeitantes a “Passivos financeiros” (11,6% do valor do OE final) enquanto as receitas efectivas que constituíram contrapartida de créditos especiais atingiram € 596,0 milhões (1,6% do valor do OE final).



Os capítulos da receita efectiva em que os valores da execução em termos de valores absolutos mais superaram os do OE corrigido foram os de “Impostos directos” (€ 468,5 milhões), “Rendimentos da propriedade” (€ 214,5 milhões) e “Taxas, multas e outras penalidades” (€ 185,7 milhões), todos integrados nas “Receitas correntes”.

O capítulo “Outras receitas de capital” foi porém o que registou a taxa de execução mais elevada com uma cobrança que excedeu o previsto em 2.242,9%, se bem que, em termos absolutos, seja de todos o que assume menor relevo dado o valor da execução (€ 14,6 milhões) não representar sequer 0,1% da receita efectiva.

Também os capítulos não integrados em receitas correntes ou de capital, ou seja, “Recursos próprios comunitários”, “Reposições não abatidas” e “Saldo da gerência anterior”, registaram na execução valores superiores aos orçamentados, em especial os dois últimos, em resultado de, no primeiro caso, ter sido subestimado o respectivo valor e de, no segundo, não ter sido prevista qualquer verba no OE aprovado pela Assembleia da República.

Os restantes capítulos registaram desvios de sinal negativo face aos valores do orçamento corrigido, com relevo, em valores absolutos, para o referente a “Impostos indirectos” (menos € 351,9 milhões na execução do que OE final) e, em termos de valores relativos, para os de “Venda de bens de investimento” (-40,4%) e de “Transferências de capital” (-35,1%).

Dada a elevada importância que a receita fiscal continua a assumir no cômputo da receita efectiva, justifica-se a análise particularizada dos desvios dos valores da execução face aos orçamentados relativamente aos principais impostos. Para o efeito, foi elaborado o quadro seguinte.

Quadro II.27 – Comparação da receita fiscal prevista com a cobrada

(em milhões de euros)

| Designação | OE inicial | Alterações | OE final | Execução | Desvios entre a execução e o Orçamento | | | |
|---|-----------------|-------------|-----------------|-----------------|--|------------|--------------|------------|
| | Valor | Valor | Valor | Valor | OE inicial | | OE final | |
| | | | | | Valor | % | Valor | % |
| Impostos directos | 12 142,0 | 0,0 | 12 142,0 | 12 610,5 | 468,5 | 3,9 | 468,5 | 3,9 |
| Imp. s/ o rend das pessoas singulares (IRS) | 8 287,0 | 0,0 | 8 287,0 | 8 233,3 | -53,7 | -0,6 | -53,7 | -0,6 |
| Imp. s/ o rend das pessoas colectivas (IRC) | 3 830,0 | 0,0 | 3 830,0 | 4 333,0 | 503,0 | 13,1 | 503,0 | 13,1 |
| Outros impostos directos | 25,0 | 0,0 | 25,0 | 44,2 | 19,2 | 76,8 | 19,2 | 76,8 |
| Impostos indirectos | 20 280,0 | 88,1 | 20 368,1 | 20 016,2 | -263,8 | -1,3 | -351,9 | -1,7 |
| Imp. s/ prod petrolíferos e energéticos (ISP) | 3 285,0 | 0,0 | 3 285,0 | 3 045,1 | -239,9 | -7,3 | -239,9 | -7,3 |
| Imposto s/ o valor acrescentado (IVA) | 12 585,0 | 77,3 | 12 662,3 | 12 401,1 | -183,9 | -1,5 | -261,2 | -2,1 |
| Imposto automóvel (IA) | 1 200,0 | 0,0 | 1 200,0 | 1 166,0 | -34,0 | -2,8 | -34,0 | -2,8 |
| Imposto sobre o tabaco (IT) | 1 325,0 | 0,0 | 1 325,0 | 1 426,4 | 101,4 | 7,7 | 101,4 | 7,7 |
| Imposto do selo (IS) | 1 525,0 | 0,0 | 1 525,0 | 1 632,9 | 107,9 | 7,1 | 107,9 | 7,1 |
| Imp. s/ o álcool e bebidas alcoólicas (IABA) | 204,6 | 0,0 | 204,6 | 184,1 | -20,5 | -10,0 | -20,5 | -10,0 |
| Outros impostos indirectos | 155,4 | 10,8 | 166,2 | 160,6 | 5,2 | 3,3 | -5,6 | -3,4 |
| Total da receita fiscal | 32 422,0 | 88,1 | 32 510,1 | 32 626,7 | 204,7 | 0,6 | 116,6 | 0,4 |

No que respeita aos impostos directos, o desvio de sinal positivo ocorrido ao nível do total do capítulo (3,9%) ficou sobretudo a dever-se ao IRC cujas receitas superaram o previsto em € 503,0 milhões (13,1%), se bem que seja no grupo “Outros impostos directos” que se observa o maior desvio em termos relativos (76,8%).

Nos impostos indirectos verifica-se que, ao nível do total, os desvios foram de sinal negativo tanto em relação ao OE inicial (1,3%) como ao OE final (1,7%) e que, em relação aos principais impostos, os valores dos orçamentos apenas foram superados no IS (€ 107,9 milhões, 7,1%) e no IT (€ 101,4 milhões, 7,7%), tendo o IVA (€ -261,2 milhões, -2,1%) e o ISP (€ -239,9 milhões, -7,3%) sido os principais responsáveis por, no conjunto do capítulo, a execução ter ficado aquém do OE final, embora fosse no IABA que se registou o maior desvio relativo (€ -20,5 milhões, -10,0%).

2.5.2 – Análise da evolução da receita cobrada

O quadro que a seguir se apresenta propicia uma perspectiva da evolução da receita líquida dos serviços integrados nos últimos cinco anos, em termos de totais gerais e por capítulos do classificador das receitas em vigor.

Quadro II.28 – Evolução da receita cobrada

(em milhões de euros)

| Designação | Valor | | | | | Taxas nominais de crescimento (%) | | | | |
|--------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2003/02 | 2004/03 | 2005/04 | 2006/05 | Média |
| Receitas correntes | 30 295,3 | 30 650,2 | 30 695,1 | 32 198,4 | 35 106,9 | 1,2 | 0,1 | 4,9 | 9,0 | 3,8 |
| Impostos directos | 11 897,9 | 11 255,1 | 11 307,9 | 11 519,2 | 12 610,5 | -5,4 | 0,5 | 1,9 | 9,5 | 1,5 |
| Impostos indirectos | 16 611,0 | 17 338,1 | 17 074,5 | 18 916,5 | 20 016,2 | 4,4 | -1,5 | 10,8 | 5,8 | 4,8 |
| Contrib. p/ SS, CGA e ADSE | 97,7 | 92,9 | 94,4 | 99,4 | 102,7 | -4,9 | 1,6 | 5,3 | 3,3 | 1,3 |
| Taxas, multas e penalidades | 281,0 | 361,6 | 476,7 | 410,3 | 651,1 | 28,7 | 31,8 | -13,9 | 58,7 | 23,4 |
| Rendimentos da propriedade | 554,4 | 485,2 | 555,5 | 193,6 | 605,0 | -12,5 | 14,5 | -65,1 | 212,5 | 2,2 |
| Transferências correntes | 464,9 | 634,9 | 680,9 | 627,1 | 669,2 | 36,6 | 7,2 | -7,9 | 6,7 | 9,5 |
| Venda bens e serviços correntes | 334,3 | 414,1 | 381,0 | 378,6 | 424,9 | 23,9 | -8,0 | -0,6 | 12,2 | 6,2 |
| Outras receitas correntes | 54,1 | 68,3 | 124,2 | 53,7 | 27,3 | 26,2 | 81,8 | -56,8 | -49,2 | -15,7 |
| Receitas capital sem passivos | 1 746,9 | 625,6 | 1 533,2 | 637,5 | 1 856,9 | -64,2 | 145,1 | -58,4 | 191,3 | 1,5 |
| Venda de bens de investimento | 571,8 | 77,5 | 10,6 | 125,3 | 178,4 | -86,4 | -86,3 | 1 082,1 | 42,4 | -25,3 |
| Transferências de capital | 295,1 | 188,5 | 169,1 | 80,3 | 120,9 | -36,1 | -10,3 | -52,5 | 50,6 | -20,0 |
| Activos financeiros | 452,1 | 23,8 | 1 285,1 | 430,1 | 1 541,2 | -94,7 | 5 299,6 | -66,5 | 258,3 | 35,9 |
| Outras receitas de capital | 427,9 | 335,8 | 68,4 | 1,8 | 16,4 | -21,5 | -79,6 | -97,4 | 811,1 | -55,8 |
| Outras receitas | 504,7 | 405,5 | 456,2 | 525,9 | 502,7 | -19,7 | 12,5 | 15,3 | -4,4 | -0,1 |
| Recursos próprios comunitários | 140,7 | 134,2 | 159,1 | 144,8 | 158,9 | -4,6 | 18,6 | -9,0 | 9,7 | 3,1 |
| Reposições não abatidas | 228,0 | 127,4 | 171,1 | 210,6 | 164,2 | -44,1 | 34,3 | 23,1 | -22,0 | -7,9 |
| Saldo da gerência anterior | 136,0 | 143,9 | 126,0 | 170,5 | 179,6 | 5,8 | -12,4 | 35,3 | 5,3 | 7,2 |
| Receita efectiva | 32 546,9 | 31 681,3 | 32 684,5 | 33 361,8 | 37 466,5 | -2,7 | 3,2 | 2,1 | 12,3 | 3,6 |
| Passivos financeiros | 21310,0 | 34 357,3 | 38 026,4 | 54 735,1 | 57 245,8 | 61,2 | 10,7 | 43,9 | 4,6 | 28,0 |
| Total da receita | 53 856,9 | 66 038,6 | 70 710,9 | 88 096,9 | 94 712,3 | 22,6 | 7,1 | 24,6 | 7,5 | 15,2 |
| Operações extra-orçamentais | 488,8 | 1 345,4 | 772,6 | 2 446,4 | 906,2 | 175,2 | -42,6 | 216,6 | -63,0 | 16,7 |
| Total geral | 54 345,7 | 67 384,0 | 71 483,5 | 90 543,3 | 95 618,5 | 24,0 | 6,1 | 26,7 | 5,6 | 15,2 |

Verifica-se que em 2006 o “Total da receita” registou um crescimento de € 6.615,4 milhões (7,5%) relativamente ao ano anterior, em consequência de aumento da “Receita efectiva” em € 4.104,7 milhões (12,3%) e dos “Passivos financeiros” em € 2.510,7 milhões (4,6%).

Para o acentuado crescimento da receita efectiva no ano em apreço contribuiu sobretudo o aumento dos “Activos financeiros” em € 1.111,1 milhões e da receita fiscal em € 2.191,0 milhões, dos quais € 1.091,3 milhões nos “Impostos directos” e € 1.099,7 milhões nos “Impostos indirectos”, merecendo ainda relevo os aumentos nos capítulos “Rendimentos da propriedade” (€ 411,4 milhões) e “Taxas, multas e outras penalidades” (€ 240, 8 milhões).



Em termos relativos é, sobretudo, de realçar em 2006 o crescimento das “Outras receitas de capital” (811,1%), além do já referido capítulo “Activos financeiros” (258,3%) e dos “Rendimentos da propriedade” (212,5%).

No conjunto do quinquénio 2002-2006 observa-se uma taxa média de crescimento do “Total da receita” de 15,2% que resulta do efeito conjugado dos “Passivos financeiros” (28,0%) e da “Receita efectiva” (3,6%), sendo apenas no último ano que esta última cresceu a uma taxa superior à daqueles.

Relativamente aos “Passivos financeiros”, refira-se que a análise do seu comportamento não se afigura muito relevante sem considerar também os passivos pagos por despesa do Estado. Assim, e atendendo também às suas especificidades, remete-se a apreciação detalhada desta matéria para o capítulo “Dívida pública” do presente Parecer sobre a CGE.

Verifica-se que os capítulos da receita efectiva que no conjunto do quinquénio em questão registaram taxas nominais de crescimento mais elevadas foram os de “Activos financeiros” (35,9%) e “Taxas, multas e outras penalidades” (23,4%), ao passo que os que registaram taxas médias de crescimento negativas foram os seguintes: “Outras receitas de capital” (55,8%), “Venda de bens de investimento” (-25,3%), “Transferências de capital” (-20,0%), “Outras receitas correntes” (-15,7%) e “Reposições não abatidas nos pagamentos” (-7,9%).

Relativamente à receita fiscal, que merece especial destaque dado o peso relevante que continuou a assumir no total da receita efectiva (87,1% em 2006), apresenta-se no quadro seguinte a discriminação segundo os principais impostos.

Quadro II.29 – Evolução da receita fiscal

(em milhões de euros)

| Designação | Valor | | | | | Taxas nominais de crescimento (%) | | | | |
|------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------------------------|-------------|-------------|------------|------------|
| | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2003/02 | 2004/03 | 2005/04 | 2006/05 | Média |
| Impostos directos | 11 897,9 | 11 255,1 | 11 307,9 | 11 519,2 | 12 610,5 | -5,4 | 0,5 | 1,9 | 9,5 | 1,5 |
| S/ rend. pessoas singulares (IRS) | 7 258,4 | 7 379,4 | 7 398,1 | 7 753,3 | 8 233,3 | 1,7 | 0,3 | 4,8 | 6,2 | 3,2 |
| S/ rend. pessoas colectivas (IRC) | 4 430,8 | 3 768,1 | 3 891,8 | 3 721,3 | 4 333,0 | -15,0 | 3,3 | -4,4 | 16,4 | -0,6 |
| Outros impostos directos | 208,7 | 107,6 | 18,0 | 44,6 | 44,2 | -48,4 | -83,3 | 147,8 | -0,9 | -32,2 |
| Impostos indirectos | 16 611,0 | 17 338,1 | 17 074,5 | 18 916,5 | 20 016,2 | 4,4 | -1,5 | 10,8 | 5,8 | 4,8 |
| S/ prod. petr. e energéticos (ISP) | 2 745,4 | 2 946,4 | 2 963,5 | 2 992,8 | 3 045,1 | 7,3 | 0,6 | 1,0 | 1,7 | 2,6 |
| S/ valor acrescentado (IVA) | 9 956,6 | 10 562,0 | 10 340,7 | 11 671,6 | 12 401,1 | 6,1 | -2,1 | 12,9 | 6,3 | 5,6 |
| Imposto automóvel (IA) | 1 150,4 | 985,1 | 1 121,2 | 1 173,2 | 1 166,0 | -14,4 | 13,8 | 4,6 | -0,6 | 0,3 |
| Imposto sobre o tabaco (IT) | 1 159,6 | 1 223,9 | 1 027,0 | 1 322,9 | 1 426,4 | 5,5 | -16,1 | 28,8 | 7,8 | 5,3 |
| Imposto do selo (IS) | 1 219,3 | 1 349,5 | 1 368,9 | 1 457,6 | 1 632,9 | 10,7 | 1,4 | 6,5 | 12,0 | 7,6 |
| S/ álcool e beb. alcoólicas (IABA) | 209,6 | 206,8 | 197,3 | 179,9 | 184,1 | -1,3 | -4,6 | -8,8 | 2,3 | -3,2 |
| Outros impostos indirectos | 170,1 | 64,4 | 55,9 | 118,5 | 160,6 | -62,1 | -13,2 | 112,0 | 35,5 | -1,4 |
| Total geral | 28 508,9 | 28 593,2 | 28 382,4 | 30 435,7 | 32 626,7 | 0,3 | -0,7 | 7,2 | 7,2 | 3,4 |

Conforme se evidencia no quadro supra, embora ambos os capítulos que constituem a receita fiscal apresentem em 2006 taxas de crescimento de sinal positivo, foi mais elevada a dos impostos directos (9,5%) do que a dos indirectos (5,8%).

Para o crescimento da receita dos impostos directos em 2006 contribuiu sobretudo o IRC (€ 611,7 milhões, 16,4%), embora as receitas do IRS também tenham crescido consideravelmente (€ 480,0

milhões, 6,2%). Nos indirectos todos os principais impostos registaram taxas de crescimento positivas em 2006 – com relevo para o IVA (€ 730,1 milhões, 6,3%), o IS (€ 175,3 milhões 12,0%) e o IT (€ 103,5 milhões, 7,8%) – com excepção do IA cuja receita decresceu ligeiramente (€ 7,2 milhões, 0,6%).

Para além do impacto da melhoria de eficácia dos procedimentos de cobrança da administração tributária, a que é feita alusão no relatório da CGE, refira-se que o aumento da receita fiscal ficou a dever-se a múltiplos factores, nomeadamente, à subida da taxa normal do IVA em 2 pontos percentuais em Julho de 2005 e do ISP em 2,5 cêntimos em Janeiro de 2006, à antecipação da introdução de tabaco nos circuitos de distribuição, como reacção aos aumentos anunciados e consequente aumento da receita do IT, à supressão de benefícios fiscais no IRS (contas poupança-habitação e planos poupança-reforma), melhoria dos resultados das empresas em 2005 e/ou fim da dedução de prejuízos fiscais de anos anteriores no caso de alguns grandes contribuintes de IRC, entre outros.

No quinquénio 2002-2006, a receita fiscal registou uma taxa nominal média de crescimento de 3,4%, tendo que os impostos directos cresceram a uma taxa inferior à dos indirectos (1,5% e 4,8%, respectivamente).

Em relação aos impostos directos verifica-se que enquanto a receita gerada pelo IRS registou uma taxa média de crescimento positiva (3,2%), a do IRC, apesar do elevado crescimento em 2006, diminuiu à taxa média anual de 0,6% durante o quinquénio. Os “Outros impostos directos,” que já no início do período assumiam um peso bastante inferior aos do IRS e IRC, ao longo do quinquénio, diminuíram ainda mais a sua importância tanto em termos absolutos como relativos, registando uma elevada taxa nominal média de crescimento negativa (-32,2%).

Para o aumento dos impostos indirectos foi determinante o crescimento médio anual do IVA (5,6%) dado o seu peso no total da receita fiscal, embora seja no IS que se observa a taxa média de crescimento mais elevada (7,6%). Por outro lado, apenas se verificaram taxas nominais médias de crescimento negativas no IABA (-3,2%) e nos “Outros impostos indirectos” (-1,4%).

Tomando como deflatores as taxas de variação dos preços implícitas no PIB_{pm} no período 2002-2006¹ obtêm-se as taxas de crescimento reais expressas no quadro seguinte:

Quadro II.30 – Taxas reais de crescimento

(em percentagem)

| Designação | 2003/02 | 2004/03 | 2005/04 | 2006/05 | Média |
|-----------------------------|---------|---------|---------|---------|-------|
| Total da receita | 18,9 | 4,2 | 21,2 | 4,5 | 11,9 |
| Passivos financeiros | 56,3 | 7,7 | 40,1 | 1,7 | 24,4 |
| Receita efectiva | -5,6 | 0,4 | -0,7 | 9,2 | 0,7 |
| Receita fiscal | -2,8 | -3,4 | 4,3 | 4,2 | 0,5 |
| Receita efectiva não fiscal | -25,9 | 35,6 | -33,8 | 60,8 | 1,7 |
| PIB | -0,8 | 1,3 | 0,5 | 1,3 | 0,6 |

Assim, verifica-se que não obstante o elevado crescimento da receita efectiva em 2006, em resultado do crescimento da receita fiscal e sobretudo da não fiscal, a respectiva taxa real média de crescimento para o período 2002-2006 foi apenas de 0,1 pontos percentuais (p.p.) acima da do PIB (0,7% e 0,6% respectivamente).

¹ Apurado pelos serviços do Tribunal a partir dos elementos publicados na CGE.



Com efeito, apesar das taxas reais de crescimento elevadas tanto em 2006 (4,2%) como em 2005 (4,3%), a receita fiscal, apresenta, no conjunto do período, uma taxa real média de crescimento anual de apenas 0,5% que é inferior à do Produto. Por sua vez, a receita efectiva não fiscal apresenta variações acentuadas e alternadas, de sinal ora positivo ora negativo, o que se explica pela sua heterogeneidade e por assumir menor relevo em termos de valores absolutos, as quais na média do período considerado se traduzem numa variação positiva (1,7%) superior à do PIB.

As variações registadas nos diferentes capítulos da receita efectiva tiveram naturalmente implicações na respectiva estrutura, o que é evidenciado no quadro seguinte.

Quadro II.31 – Estrutura da receita efectiva

(em percentagem)

| Designação | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Média |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Receitas correntes | 93,1 | 96,7 | 93,9 | 96,5 | 93,7 | 94,8 |
| Impostos directos | 36,6 | 35,5 | 34,6 | 34,5 | 33,7 | 34,9 |
| Impostos indirectos | 51,0 | 54,7 | 52,2 | 56,7 | 53,4 | 53,6 |
| Contribuições para a SS, CGA e ADSE | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Taxas, multas e outras penalidades | 0,9 | 1,1 | 1,5 | 1,2 | 1,7 | 1,3 |
| Rendimentos da propriedade | 1,7 | 1,5 | 1,7 | 0,6 | 1,6 | 1,4 |
| Transferências correntes | 1,4 | 2,0 | 2,1 | 1,9 | 1,8 | 1,8 |
| Venda de bens e serviços correntes | 1,0 | 1,3 | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,2 |
| Outras receitas correntes | 0,2 | 0,2 | 0,4 | 0,2 | 0,1 | 0,2 |
| Receitas de capital | 5,4 | 2,0 | 4,7 | 1,9 | 5,0 | 3,8 |
| Venda de bens de investimento | 1,8 | 0,2 | 0,0 | 0,4 | 0,5 | 0,6 |
| Transferências de capital | 0,9 | 0,6 | 0,5 | 0,2 | 0,3 | 0,5 |
| Activos financeiros | 1,4 | 0,1 | 3,9 | 1,3 | 4,1 | 2,2 |
| Outras receitas de capital | 1,3 | 1,1 | 0,2 | 0,0 | 0,0 | 0,5 |
| Outras receitas | 1,6 | 1,3 | 1,4 | 1,6 | 1,3 | 1,4 |
| Recursos próprios comunitários | 0,4 | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Reposições não abatidas nos pagamentos | 0,7 | 0,4 | 0,5 | 0,6 | 0,4 | 0,5 |
| Saldos da gerência anterior | 0,4 | 0,5 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Total da receita efectiva | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Receita fiscal | 87,6 | 90,3 | 86,8 | 91,2 | 87,1 | 88,6 |
| Receita não fiscal | 12,4 | 9,7 | 13,2 | 8,8 | 12,9 | 11,4 |

Verifica-se que tanto na média do período como em qualquer dos anos em análise a receita fiscal tem um peso muito significativo no total da receita efectiva: 88,6% na média do período, com um máximo de 91,2% em 2005 e um mínimo de 87,1% em 2006.

Os “Impostos indirectos”, com variações alternadas de subida e de descida nos diferentes anos do período, representaram em média 53,6% do total da receita efectiva, valor que é ligeiramente superior ao registado no último ano (53,4%), enquanto os “Impostos directos” têm vindo a perder gradualmente alguma da sua importância relativa não obstante ainda representarem no último ano 33,7% da receita efectiva (34,9% na média do período).

Relativamente aos restantes capítulos, destaca-se o dos “Activos financeiros” que, apesar de ser o que teve maior importância (se excluirmos os relativos à receita fiscal) quer no conjunto do período, quer no ano de 2006, em termos médios, para o período em análise, representou apenas 2,2% do total da receita efectiva, embora no último ano, tenha representado 4,1% desse total.

Face à importância da receita fiscal, evidencia-se no quadro seguinte a respectiva estrutura.

Quadro II.32 – Estrutura da receita fiscal

(em percentagem)

| Designação | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Média |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Impostos directos | 41,7 | 39,4 | 39,8 | 37,8 | 38,7 | 39,4 |
| Imposto s/ o rend. das pessoas singulares (IRS) | 25,5 | 25,8 | 26,1 | 25,5 | 25,2 | 25,6 |
| Imposto s/ o rend. das pessoas colectivas (IRC) | 15,5 | 13,2 | 13,7 | 12,2 | 13,3 | 13,6 |
| Outros impostos directos | 0,7 | 0,4 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,3 |
| Impostos indirectos | 58,3 | 60,6 | 60,2 | 62,2 | 61,3 | 60,6 |
| Imposto s/ prod. petrolíferos e energéticos (ISP) | 9,6 | 10,3 | 10,4 | 9,8 | 9,3 | 9,9 |
| Imposto sobre o valor acrescentado (IVA) | 34,9 | 36,9 | 36,4 | 38,3 | 38,0 | 37,0 |
| Imposto automóvel (IA) | 4,0 | 3,4 | 4,0 | 3,9 | 3,6 | 3,8 |
| Imposto sobre o tabaco (IT) | 4,1 | 4,3 | 3,6 | 4,3 | 4,4 | 4,1 |
| Imposto do selo (IS) | 4,3 | 4,7 | 4,8 | 4,8 | 5,0 | 4,7 |
| Imp. s/ o álcool e bebidas alcoólicas (IABA) | 0,7 | 0,7 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 0,7 |
| Outros impostos indirectos | 0,6 | 0,2 | 0,2 | 0,4 | 0,5 | 0,4 |
| Total da receita fiscal | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Assim, verifica-se que com excepção do primeiro ano do período considerado, em que os impostos indirectos representaram 58,3% da receita fiscal, em todos os restantes anos e em termos médios, o seu peso foi sempre superior a 60%, atingindo o máximo em 2005 com 1,6 p.p. acima do valor médio (62,2% e 60,6%, respectivamente)

De salientar que o IVA representa mais de metade da receita dos impostos indirectos e 37,0% do total da receita fiscal, tendo em 2005 e 2006 representado 38,3% e 38,0%, respectivamente. Registe-se que o ISP ocupa o segundo lugar em ordem de importância relativa, tanto na média do período (9,9%) como em qualquer dos anos, embora tenha atingido no último ano o valor mais baixo (9,3%).

Nos impostos directos o maior destaque cabe ao IRS, que representou na média do período 25,6% da receita fiscal (0,4 p.p. acima do valor do último ano), enquanto ao IRC com 13,6% e 13,3%, na média do período e em 2006, respectivamente, pertence o 3.º lugar em ordem de importância na estrutura da receita fiscal, a seguir ao IVA e ao IRS.

No quadro seguinte apresentam-se os pesos do “Total da receita”, “Passivos financeiros”, “Receita efectiva”, “Receita fiscal” e “Receita efectiva não fiscal”, no Produto Interno Bruto a preços de mercado (PIB_{pm}).

Quadro II.33 – Peso da receita líquida no PIB

(em percentagem)

| Designação | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | Média |
|-----------------------------|------|------|------|------|------|-------|
| Total da receita | 39,8 | 47,7 | 49,0 | 59,2 | 61,0 | 51,7 |
| Passivos financeiros | 15,7 | 24,8 | 26,4 | 36,8 | 36,9 | 28,5 |
| Receita efectiva | 24,0 | 22,9 | 22,7 | 22,4 | 24,1 | 23,2 |
| Receita fiscal | 21,1 | 20,6 | 19,7 | 20,4 | 21,0 | 20,6 |
| Receita efectiva não fiscal | 3,0 | 2,2 | 3,0 | 2,0 | 3,1 | 2,7 |

Fontes: DGO (CGE de 2002 a 2006).



Como se verifica, os pesos do “Total da receita” no PIB, bem como dos “Passivos financeiros” apresentam variações consideráveis em resultados das modificações neste capítulo, as quais, todavia, só devem ser apreciadas tendo em conta as alterações ocorridas no capítulo homólogo da despesa e em sede de análise da dívida pública.

Quanto ao total da “Receita efectiva”, verifica-se que representou na média do período 23,2% do PIB e no último ano 24,1%, que foi também o valor mais elevado.

Pode ainda observar-se que, em termos médios, a receita fiscal representou 20,6% do PIB cabendo os restantes 2,7% à receita efectiva não fiscal e que, em relação a esta última, o valor mais elevado foi atingido no último ano (3,1%) e o mais baixo em 2005 (2,0%).