

Tribunal de Contas



Processo n.º 2/2009 – AEORE

RELATÓRIO N.º 2/2009-AEORE-2.ª S
ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO
DO ORÇAMENTO DA RECEITA DO ESTADO
JANEIRO A DEZEMBRO DE 2008

Junho de 2009



Tribunal de Contas

PROCESSO N.º 2/2009 - AEORE

**RELATÓRIO DE
ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO
DO ORÇAMENTO DA RECEITA DO ESTADO
JANEIRO A DEZEMBRO DE 2008**

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA II

JUNHO DE 2009

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



ÍNDICE GERAL

GLOSSÁRIO	5
SIGLAS.....	7
FICHA TÉCNICA.....	9
I – SUMÁRIO.....	11
1.1 – Visão Global.....	11
1.2 – Observações e Recomendações.....	13
II – INTRODUÇÃO	15
2.1 – Considerações Gerais	15
2.2 – Metodologia.....	16
2.3 – Enquadramento Legal.....	17
III – DESENVOLVIMENTO.....	21
3.1 – Conformidade ao regime legal	21
3.2 – Análise da informação do SGR	23
3.3 – Confronto da informação do SGR com as do BISEO e da CTE.....	34
3.4 – Análise da informação do BISEO	42
IV – AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	46
V – DECISÃO.....	51
ANEXOS.....	53

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Número de Registos no SGR	23
Quadro 2 – Valores dos Registos no SGR	25
Quadro 3 – Valores médios dos Registos no SGR.....	26
Quadro 4 – Valores das Operações de Execução no SGR	27
Quadro 5 – Tempestividade da Receita no SGR.....	32
Quadro 6 – Indicador de Contabilização Tempestiva no SGR	33
Quadro 7 – Contabilização no SGR face ao BISEO.....	34
Quadro 8 – Contabilização Mensal no SGR face à CTE	35
Quadro 9 – Contabilização Tempestiva no SGR face ao BISEO	36
Quadro 10 – Contabilização Mensal Tempestiva no SGR face à CTE.....	37
Quadro 11 – Contabilização Total por Entidades no SGR face à CTE.....	37
Quadro 12 – Contabilização Tempestiva por Entidades no SGR face à CTE	38
Quadro 13 – Registo da Execução do Orçamento do Estado na CTE face ao BISEO.....	39
Quadro 14 – Evolução da Contabilização Total no SGR e na CTE face ao BISEO	40
Quadro 15 – Evolução da Contabilização Tempestiva no SGR e na CTE face ao BISEO.....	41
Quadro 16 – Execução das receitas do Estado de 2008 face à respectiva previsão	43
Quadro 17 – Variação da execução das receitas do Estado de 2008 face às do ano anterior.....	45



GLOSSÁRIO

Contabilidade da Tesouraria do Estado

Sistema de informação contabilística sobre a movimentação de fundos públicos na Tesouraria do Estado que, por aplicação do conjunto de princípios, regras e procedimentos estabelecidos pelo Regime da Tesouraria do Estado e pelas normas de contabilização das operações de tesouraria, revela a posição de tesouraria, por contrapartida da movimentação de terceiros e para execução do Orçamento dos serviços integrados da Administração Central do Estado.

Entidade Administradora de Receitas

Serviço ou organismo integrado da Administração Central que assegura ou coordena a liquidação de uma ou mais receitas e zela pela sua cobrança, tendo igualmente a seu cargo a responsabilidade pela respectiva contabilização.

Operação de Execução

Operação contabilística realizada para execução do Orçamento da Receita do Estado.

Orçamento corrigido

Orçamento inicial alterado de acordo com as posteriores alterações orçamentais.

Receita Efectiva

O conceito de receita efectiva utilizado neste documento é o considerado no n.º 3 do artigo 23.º da Lei de Enquadramento Orçamental, que abrange todas as receitas com exclusão das que são classificadas como passivos financeiros ou como operações extra-orçamentais, respectivamente, nos capítulos 12 e 17 do código de classificação económica das receitas públicas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.

Sistema Central de Receitas

Sistema informático de âmbito central, da responsabilidade da Direcção-Geral do Orçamento, para apoiar a elaboração da Conta Geral do Estado e o acompanhamento da execução orçamental, ao centralizar a informação contabilística registada no Sistema de Gestão de Receitas.

Sistema de Gestão de Receitas

Sistema informático de âmbito local para apoiar os organismos da Administração Pública nas actividades relacionadas com a gestão da Receita do Estado e de Operações de Tesouraria. É suportado por uma aplicação única que apenas tem sido disponibilizada aos serviços intervenientes na contabilização da Receita do Estado relativa aos serviços integrados da Administração Central.

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



SIGLAS

AEORE	Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado
BISEO	Boletim Informativo com a Síntese da Execução Orçamental
CGE	Conta Geral do Estado
CTE	Contabilidade da Tesouraria do Estado
DGAIEC	Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGCI	Direcção-Geral dos Impostos
DGO	Direcção-Geral do Orçamento
DUC	Documento Único de Cobrança
ICT	Indicador de Contabilização Tempestiva
ICRE	Indicador de Contabilização da Receita do Estado
IEOE	Indicador da Execução do Orçamento do Estado
IGCP	Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
SCE	Sistema de Cobranças do Estado
SCR	Sistema Central de Receitas
SGR	Sistema de Gestão de Receitas

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



FICHA TÉCNICA

Coordenação

Luís Filipe Simões

Equipa Técnica

Maria João Caldas

Paulo Sérgio Duque

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



I – SUMÁRIO

1.1 – Visão Global

O presente relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado (AEORE) de Janeiro a Dezembro de 2008 é apresentado no âmbito das funções de controlo cometidas ao Tribunal de Contas em sede de acompanhamento da execução do Orçamento do Estado e na sequência do Relatório n.º 1/2008 – AEORE de Janeiro a Junho de 2008 e do Relatório n.º 1/2009 – AEORE de Janeiro a Setembro de 2008.

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

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

Conforme o Tribunal tem sublinhado de forma reiterada, o regime legal de contabilização da Receita do Estado nunca foi plenamente cumprido desde a sua entrada em vigor, em 1 de Janeiro de 2001. Se este regime estivesse a ser integralmente cumprido, a fonte de informação do BISEO seria, naturalmente, o SGR. Ora, porque assim não sucede, o confronto dos valores agregados inscritos no BISEO com os registados no SGR (que deveriam desagregar e detalhar os do BISEO) revela desvios que não só afectam o rigor, a clareza e a transparência das contas públicas como também dificultam de forma significativa a acção do Tribunal de Contas neste âmbito e sustentam a posição de reserva que o Tribunal tem assumido sobre a fiabilidade dos dados relativos à execução do Orçamento da Receita do Estado.

O período de incidência da acção reportada é o ano de 2008. Importa sublinhar que a análise da informação definitiva sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado será efectuada no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008. A informação sujeita a análise no presente relatório foi a registada no SGR de 2008 até ao final de 15 de Janeiro de 2009, dada a comparabilidade deste período face ao do BISEO de Dezembro de 2008, publicado em 20 de Janeiro de 2009.

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

Com as dificuldades e a reserva previamente expressas, foi efectuada a análise da informação do BISEO de Dezembro de 2008 sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado, nomeadamente, face à respectiva previsão (Orçamento inicial) e consequentes alterações orçamentais (Orçamento corrigido) e face à execução verificada no período homólogo anterior (ano de 2007).



Os dados constantes do BISEO revelam que a execução apurada para o total da receita efectiva (€ 40.884,8 milhões) excedeu o orçamento inicial em € 238,1 milhões mas é inferior ao orçamento corrigido em € 1.133,5 milhões. Porém, tem de referir-se que o orçamento corrigido não se configura como um ajustamento das previsões iniciais das receitas à execução que vai sendo apurada, tratando-se apenas da compensação pelo aumento das dotações de despesa, resultantes de alterações orçamentais efectuadas pelo Governo no uso das suas competências.

Relativamente ao orçamento inicial das Receitas Fiscais importa salientar que se verificou um acréscimo de € 573,2 milhões na execução dos Impostos Directos (€ 478 milhões dos quais devido ao IRC) que, no entanto, não foi suficiente para compensar a quebra de € 1.365,3 milhões verificada na execução dos Impostos Indirectos (€ 714,9 milhões dos quais devido ao IVA cuja redução da taxa normal de 21% para 20%, desde 1 de Julho de 2008, não tinha sido inicialmente prevista).

Relativamente ao orçamento inicial das Receitas Não Fiscais importa sublinhar que se registou um acréscimo de € 1.398,8 milhões na execução de Outras Receitas de Capital que mais que compensou a quebra de € 880,7 milhões verificada na execução dos Activos Financeiros. Note-se ainda que a quase totalidade de Outras Receitas de Capital não se encontrava prevista no orçamento inicial e foi obtida pelo pagamento da concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico atribuídos a operadoras eléctricas por € 1.382,5 milhões.

Comparando agora os dados da execução de 2008 com os de 2007, importa referir que os valores constantes do BISEO revelam que a execução da receita efectiva de 2008 é inferior à do ano anterior em € 54,2 milhões.

Relativamente às Receitas Fiscais é de salientar o acréscimo de € 583,1 milhões nos Impostos Directos (repartido entre IRS e IRC) que compensou a redução de € 580,5 milhões nos Impostos Indirectos que, por sua vez, foi consequência do decréscimo de € 639,1 milhões na receita do ISP.

Saliente-se que 82% da redução na receita do ISP se ficou a dever à substituição de uma parte da sua receita pela Contribuição de Serviço Rodoviário criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, EPE. Esta substituição decorre do disposto no artigo 7.º da referida lei que determina a fixação das taxas de ISP de forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da criação da referida Contribuição.

Refira-se, a propósito, que a sucessiva saída de receitas e despesas da esfera do Orçamento do Estado e, por consequência, da sua execução, vai reduzindo, nesta sede, o âmbito do controlo das receitas e despesas públicas.

Relativamente à execução das Receitas Não Fiscais que, na sua totalidade, registaram uma redução de € 56,8 milhões, é de salientar o decréscimo de € 1.489,8 milhões verificado nos Activos Financeiros que é superior, em valor absoluto, ao acréscimo de € 1.179,2 milhões registado em Outras Receitas de Capital.

Importa realçar que o aumento verificado na execução de Outras Receitas de Capital ficou a dever-se aos € 1.382,5 milhões recebidos pelo pagamento da concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico que não foram previstos no orçamento inicial. Esta receita permitiu compensar a maior parte da quebra verificada nos Activos Financeiros e constituiu a quase totalidade (96,3%) do aumento da receita efectiva sem activos financeiros subjacente à taxa de variação homóloga acumulada de 3,6% inscrita no BISEO de Dezembro de 2008. Sem a receita obtida pela concessão desses direitos, a variação homóloga acumulada teria sido apenas de 0,1%.



1.2 – Observações e Recomendações

A primeira e principal reserva que o Tribunal tem colocado à forma como são obtidos os resultados da execução do Orçamento da Receita do Estado decorre da não aplicação integral do regime legal de contabilização das receitas do Estado, desde que entrou em vigor, em 1 de Janeiro de 2001, não havendo justificação para que, após oito anos de vigência, continuem por cumprir as condições legalmente definidas e assumidas pelo Governo como indispensáveis para que as entidades administradoras das receitas do Estado possam transitar para este regime e que, designadamente:

- ◆ não haja sequer uma entidade que reúna as condições para ser considerada administradora de receitas e, portanto, à qual seja imputável a responsabilidade estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 301/99, não tendo sido exarado até à data qualquer despacho nos termos do previsto pela Portaria n.º 1122/2000 para efectivar a transição das entidades administradoras das receitas definidas por aquele decreto-lei;
- ◆ se mantenha a intervenção dos designados cofres do Tesouro, continuando a ser aplicada a norma transitória prevista no n.º 1 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 301/99;
- ◆ se mantenha o incumprimento do disposto no regime legal relativamente ao fornecimento diário à DGO, por parte das entidades administradoras, da informação sobre as respectivas receitas, discriminadas por dia;
- ◆ se mantenha a falta de interligação entre os sistemas próprios de administração de receitas existentes nas respectivas entidades administradoras e o sistema fornecido pela DGO (SGR), em desrespeito pela Portaria n.º 1122/2000 que assim o determina.

Note-se que a intervenção do IGCP na contabilização das receitas do Estado se mantém, apesar desta entidade não poder ser considerada administradora de receitas, visto que não é um serviço integrado e que não assegura nem coordena a liquidação de quaisquer receitas falhando deste modo o cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 301/99. Esta situação leva a que não possa ser atribuída ao IGCP a responsabilidade legalmente imputável nos termos deste diploma, criando um constrangimento ao apuramento de responsabilidades nesta sede. Importa ainda referir que essa intervenção é feita com prejuízo da qualidade da informação registada e em detrimento da função que deveria ser exercida pelas entidades administradoras de receitas, uma vez que consiste apenas no registo de valores cobrados com recurso a operações de autoliquidação e não abrange as efectivas operações de liquidação.

Recomendação

Considerando que a aplicação do regime legal de contabilização das receitas do Estado, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99 e pela Portaria n.º 1122/2000 desde 1 de Janeiro de 2001, permitiria assegurar, nos termos julgados correctos pelo Tribunal de Contas, o registo fíável e tempestivo da informação destinada à Conta Geral do Estado, o Tribunal continua a recomendar ao Governo que tome as medidas adequadas para que as entidades administradoras das receitas possam transitar para o referido regime legal e para que este possa ser cumprido na sua plenitude.

Neste sentido e relativamente à DGAIEC, o Governo deverá assegurar as condições necessárias para que, no mais curto prazo possível, seja iniciado o desenvolvimento do projecto de interligação do Sistema de Contabilidade Aduaneira ao SGR.



No caso da DGCI, o Tribunal regista os progressos reportados e incentiva o Governo a prosseguir a sua acção de forma a serem concretizados, nos prazos e nos termos anunciados, os projectos já em curso, designadamente no que respeita à criação do sistema de contabilização da receita fiscal sob responsabilidade da DGCI, com interligação automática ao SGR.

A análise sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado de 2008 registada no SGR até 15 de Janeiro de 2009 permite concluir que:

- ◆ a contabilização da DGCI e da DGAIEC continua a não ser efectuada por dia de incidência, contrariando as disposições legais nesse sentido;
- ◆ o procedimento de correcção por estorno que faz parte da programação do SGR, associado ao facto das entidades procederem a múltiplos registos num único lançamento, faz empolar de forma desproporcionada a quantidade de registos corrigidos e os valores dos estornos, o que transmite uma imagem incorrecta das operações realizadas;
- ◆ existem registos com data-valor incorrecta porque posterior à data dos movimentos que lhes deram origem, contrariando o disposto no regime legal;
- ◆ o IGCP continua a registar operações excepcionais, apesar de o Tribunal recomendar, com insistência, que deve evitar-se a realização deste tipo de operações e que sempre que se verifiquem operações excepcionais deve ser a DGO a assumir a responsabilidade pela respectiva contabilização;
- ◆ o resultado do Indicador de Contabilização Tempestiva (47,3%) revela que a maior parte da informação foi registada no SGR de forma intempestiva;
- ◆ a intempestividade da informação registada no SGR ficou essencialmente a dever-se aos atrasos verificados no registo da informação pela DGCI;
- ◆ as receitas efectivas registadas no SGR são inferiores às inscritas no BISEO em € 815,1 milhões.

Constatando-se, mais uma vez, uma divergência substancial entre as receitas registadas no SGR e as inscritas no BISEO, o Tribunal insiste que o BISEO deve reflectir a informação registada no SGR conforme determina o artigo 8.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, quando estabelece que os mapas de acompanhamento da execução orçamental são elaborados mensalmente pela DGO com base na informação produzida nos termos e condições previstos nessas normas.

O facto de não se encontrarem devida ou tempestivamente contabilizadas no SGR todas e cada uma das operações subjacentes aos dados de cada BISEO coloca em causa a fiabilidade da informação sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado e prejudica o acompanhamento dessa execução.

Recomendação

Assim, o Tribunal recomenda ao Governo que crie as condições para que o Sistema de Gestão de Receitas e, concretamente, o conjunto de lançamentos com data de operação até ao final do respectivo período de incidência e data de criação (registo) até ao final do dia quinze do mês seguinte ao desse período, possa ser a fonte de informação do Boletim Informativo com a Síntese da Execução Orçamental, no que respeita à execução do Orçamento da Receita do Estado, de acordo com o previsto na lei.



II – INTRODUÇÃO

2.1 – Considerações Gerais

O presente relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado (AEORE) de Janeiro a Dezembro de 2008 é apresentado no âmbito das funções de controlo cometidas ao Tribunal de Contas em sede de acompanhamento da execução do Orçamento do Estado¹ e na sequência dos relatórios de Janeiro a Junho² e de Janeiro a Setembro³ de 2008.

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

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

Conforme o Tribunal tem sublinhado de forma reiterada, o regime legal de contabilização da Receita do Estado nunca foi plenamente cumprido desde a sua entrada em vigor, em 1 de Janeiro de 2001. Se este regime estivesse a ser integralmente cumprido, a fonte de informação do BISEO seria, naturalmente, o SGR. Ora, porque assim não sucede, o confronto dos valores agregados inscritos no BISEO com os registados no SGR (que deveriam desagregar e detalhar os do BISEO) revela desvios que não só afectam o rigor, a clareza e a transparência das contas públicas como também dificultam de forma significativa a acção do Tribunal de Contas neste âmbito e sustentam a posição de reserva que o Tribunal tem assumido sobre a fiabilidade dos dados relativos à execução do Orçamento da Receita do Estado.

Com as dificuldades e a reserva previamente expressas, foi efectuada a análise da informação do BISEO de Dezembro de 2008 sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado, nomeadamente, face à respectiva previsão (Orçamento inicial) e consequentes alterações orçamentais (Orçamento corrigido) e face à execução verificada no período homólogo anterior (ano de 2007).

O período de incidência da acção reportada é o ano de 2008. Importa sublinhar que a análise da informação definitiva sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado será efectuada no âmbito do Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008. A informação sujeita a análise no presente relatório foi a registada no SGR de 2008 até ao final de 15 de Janeiro de 2009, dada a comparabilidade deste período face ao do BISEO de Dezembro de 2008, publicado em 20 de Janeiro de 2009.

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

¹ Artigo 58.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto (Lei de Enquadramento Orçamental), republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

² Relatório n.º 1/2008 – AEORE, aprovado pelo Tribunal em 16 de Outubro de 2008.

³ Relatório n.º 1/2009 – AEORE, aprovado pelo Tribunal em 2 de Abril de 2009.



2.2 – Metodologia

A metodologia aplicada compreendeu:

- ◆ o tratamento da informação do SGR e da CTE para o período de incidência;
- ◆ a análise da informação do SGR;
- ◆ o confronto da informação do SGR com as do BISEO e da CTE;
- ◆ a análise da informação do BISEO;
- ◆ a formulação das observações e recomendações resultantes das análises efectuadas.

A comparabilidade da informação oriunda destas diferentes fontes implicou ainda a uniformização:

- ◆ do prazo para registo tempestivo da informação no SGR e na CTE (até ao final do dia quinze do mês seguinte ao que respeita cada remessa);
- ◆ da data para recepção da informação do SGR e da CTE (segundo dia útil posterior ao dia quinze de cada mês).

A fixação da data de reporte da informação para o final do dia quinze do mês seguinte ao de incidência teve por finalidade tornar esta data coerente com a de publicação do BISEO (tendo em conta que este Boletim deveria ser suportado pela informação registada no SGR) e com o prazo legalmente estabelecido pelo artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado para reporte dos elementos contabilísticos necessários à elaboração da Conta Geral do Estado.



2.3 – Enquadramento Legal

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

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

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

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

As principais normas a considerar neste contexto estabelecem o seguinte:

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



- ◆ Sobre a não consignação, a LEO determina que não pode afectar-se o produto de quaisquer receitas à cobertura de determinadas despesas, regra para a qual admite excepções mas impõe carácter temporário e excepcional às normas que consignem certas receitas a determinadas despesas.
- ◆ Sobre a especificação, a LEO determina que as receitas previstas devem ser suficientemente especificadas de acordo com uma classificação económica.
- ◆ Sobre o equilíbrio, a LEO determina que os orçamentos dos organismos do sector público administrativo prevêem as receitas necessárias para cobrir todas as despesas sem prejuízo de, no caso do orçamento dos serviços integrados, as receitas efectivas terem de ser, pelo menos, iguais às despesas efectivas, excluindo os encargos correntes da dívida pública, salvo se a conjuntura do período a que se refere o orçamento justificadamente não o permitir.
- ◆ Para efeitos do disposto sobre o equilíbrio do orçamento dos serviços integrados consideram-se efectivas todas as receitas e despesas, com excepção das respeitantes aos passivos financeiros.
- ◆ As operações de execução do orçamento das receitas obedecem ao princípio da segregação das funções de liquidação e de cobrança.
- ◆ Nenhuma receita pode ser liquidada ou cobrada, mesmo que seja legal, sem que, cumulativamente, tenha sido objecto de correcta inscrição orçamental e esteja adequadamente classificada.
- ◆ A liquidação e a cobrança podem, todavia, ser efectuadas para além dos valores previstos na respectiva inscrição orçamental.
- ◆ A execução das receitas dos serviços integrados é assegurada pelos serviços que as liquidam e que zelam pela sua cobrança, bem como pela rede de cobranças do Tesouro.
- ◆ A execução do Orçamento do Estado fica sujeita a controlo, o qual tem por objecto a verificação da legalidade e da regularidade das receitas e das despesas públicas, bem como a apreciação da boa gestão dos dinheiros e outros activos públicos e da dívida pública.
- ◆ O controlo administrativo compete aos serviços responsáveis pela execução orçamental, aos serviços de orçamento e de contabilidade pública, às entidades hierarquicamente superiores, de superintendência ou de tutela, e aos serviços gerais de inspecção e de controlo da Administração Pública.
- ◆ O controlo jurisdicional da execução do Orçamento do Estado compete ao Tribunal de Contas.
- ◆ Para efeitos do disposto no Decreto-Lei n.º 301/99 consideram-se serviços e organismos integrados da administração central aqueles que não disponham de autonomia administrativa e financeira.
- ◆ Consideram-se entidades administradoras de receitas os serviços e organismos integrados que asseguram ou coordenam a liquidação de uma ou mais receitas e zelam pela sua cobrança, tendo igualmente a seu cargo a responsabilidade pela respectiva contabilização.
- ◆ A coordenação da contabilização das receitas, a centralização da informação contabilística e a administração das tabelas gerais inerentes ao sistema são da competência da DGO.
- ◆ Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 301/99, *“a intervenção dos designados cofres do Tesouro na contabilização das receitas cessa com a aplicação do presente diploma”*, sem prejuízo da



publicação da legislação necessária à sua execução que se verificará até à data da sua entrada em vigor (90 dias após a respectiva publicação).

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



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

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

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



III – DESENVOLVIMENTO

3.1 – Conformidade ao regime legal

A primeira e principal reserva que o Tribunal tem colocado à forma como são obtidos os resultados da execução do Orçamento da Receita do Estado decorre da não aplicação integral do regime legal de contabilização das receitas do Estado, desde que entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2001, não havendo justificação para que, após oito anos de vigência, continuem por cumprir as condições legalmente definidas e assumidas pelo Governo como indispensáveis para que as entidades administradoras das receitas do Estado possam transitar para este regime.

Neste âmbito, o Tribunal tem recomendado que sejam tomadas as medidas adequadas para que seja dado cumprimento ao previsto no regime legal designadamente no que respeita à transição dos serviços para o referido regime.

Note-se que se o regime de contabilização das receitas do Estado vigente desde 1 de Janeiro de 2001 estivesse a ser efectivamente aplicado isso implicaria:

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

Se estes procedimentos estivessem a ser aplicados, os dados sobre a Receita do Estado registados no SGR até ao final do dia quinze do mês seguinte ao de incidência, após terem sido transmitidos ao Sistema Central de Receitas (SCR), poderiam servir de base à elaboração de cada BISEO mensal, como determina a lei, e haveria uma coincidência entre os dados constantes do SGR, da CTE, do SCR e do BISEO.



Porém, verifica-se que no ano de 2008 (considerando a informação registada no SGR até 15 de Janeiro de 2009) a contabilização da Receita do Estado continua em desconformidade com o modelo legalmente estabelecido.

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

Nestas circunstâncias, a contabilização da Receita do Estado de 2008 (registada até 15 de Janeiro de 2009) tem de continuar a ser avaliada não só através da análise da informação registada no SGR mas também do seu confronto com a inscrita no BISEO e nas contas de Receita do Estado da CTE. Por sua vez, o reporte dos resultados obtidos com essa análise tem de ser precedido dos seguintes esclarecimentos:

- ◆ a Receita do Estado referida no presente documento só abrange as receitas dos serviços integrados do Estado e corresponde à Receita do subsector Estado;
- ◆ o montante de cada receita inscrita no BISEO corresponde ao valor acumulado da cobrança deduzido dos reembolsos e restituições pagos;
- ◆ no SGR e, por consequência, no SCR e na Conta Geral do Estado são registadas todas as operações de execução mesmo aquelas que não têm contrapartida em fluxos financeiros nas contas do Tesouro (como as relativas à liquidação de receitas ou à emissão de reembolsos e restituições);
- ◆ a execução do Orçamento da Receita do Estado na óptica da Contabilidade Pública (ou de caixa) é exclusivamente efectuada através das operações com contrapartida em fluxos financeiros nas contas do Tesouro (incluindo os movimentos escriturais);
- ◆ o âmbito da movimentação registada na CTE implica que nas respectivas contas de Receita do Estado também só sejam registadas operações com contrapartida em fluxos financeiros nas contas do Tesouro, designadamente, as operações relativas à cobrança que são movimentadas a crédito e as relativas ao pagamento de reembolsos e restituição que são movimentadas a débito;
- ◆ o conceito de receita efectiva utilizado no presente documento é o considerado no n.º 3 do artigo 23.º da LEO que exclui as receitas orçamentais classificadas como passivos financeiros (no Capítulo 12 do código de classificação económica das receitas públicas⁴);
- ◆ assim, para efeitos de comparabilidade e análise, a receita inscrita em cada BISEO é acrescida dos activos financeiros cujo valor é reportado “por memória” no respectivo Quadro sobre a Receita do subsector Estado;
- ◆ este conceito implica ainda a exclusão das receitas classificadas no SGR como operações extra-orçamentais (no Capítulo 17 do código previamente referido);
- ◆ porém, a estrutura das contas de Receita do Estado da CTE não permite autonomizar as receitas referidas no ponto anterior, não sendo, por isso, possível excluir os valores relativos a operações extra-orçamentais registados nessas contas.

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.



3.2 – Análise da informação do SGR

Para efeito da presente acção, procedeu-se ao tratamento da informação sobre o período de incidência (Janeiro a Dezembro de 2008) constante das versões do SGR remetidas ao Tribunal até Fevereiro de 2009. A informação registada no SGR sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado configura uma base de dados com os seguintes campos:

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

O valor global da informação sobre a Receita de 2008 registada no SGR até 15 de Janeiro de 2009 foi de € 171.351,6 milhões e resultou de 194.012 linhas de registo (doravante apenas designadas por registos), das quais 189.008 com valor positivo, 149 com valor nulo e 4.855 com valor negativo.

Note-se, desde já, que os valores negativos se devem, designadamente, à utilização de procedimentos de correcção por estorno e à dedução de valores cobrados cumulativamente com as receitas dos serviços integrados do Estado mas afectos a outras entidades.

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

Quadro 1 – Número de Registos no SGR

Entidades	Positivos	Nulos	Negativos	Totais
DGCI	159.283	141	1.532	160.956
Serviços Centrais	3.321	0	424	3.745
Serviços Locais	155.962	141	1.108	157.211
DGAIEC	3.439	8	2.165	5.612
DGO	2	0	6	8
IGCP	26.284	0	1.152	27.436
Total Geral	189.008	149	4.855	194.012

Fonte: Dados de 2008 registados no SGR até 15 de Janeiro de 2009.



Estes dados revelam que 83% dos registos foram efectuados por serviços da DGCI, 14,1% pelo IGCP e apenas 2,9% pela DGAIEC. A intervenção da DGO resume-se a oito registos para compensação de operações de encerramento da Receita do Estado de 2007.

Deve salientar-se que esta distribuição do número de registos resulta da aplicação de procedimentos que, para além de não serem homogéneos, não estão em conformidade com o disposto no regime legal.

A DGCI e a DGAIEC continuam a não discriminar as operações por dia mas apenas por mês de incidência (utilizando como data-valor o último dia de cada mês), o que só por si evidencia que a interligação dos sistemas próprios de administração de receitas da DGCI e da DGAIEC com o SGR continua por concretizar impedindo assim a contabilização automática das respectivas receitas.

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

Neste contexto, o Tribunal recorda que ao primeiro lançamento registado no SGR pelo IGCP não foi atribuído o número 1 como deveria ter sido (e se verifica para as restantes entidades intervenientes no processo de contabilização) mas antes o número 99. Segundo os esclarecimentos prestados pelo IGCP, tal facto resultou da eliminação, pelo Instituto de Informática, dos primeiros 98 lançamentos, que se encontravam incorrectos por ter sido utilizada a operação de liquidação prévia em vez da autoliquidação. Como o Tribunal já assinalou nos relatórios anteriores, esta situação infringe o disposto no n.º 1 do artigo 2.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, que determina expressamente que não podem existir vazios, saltos ou lacunas na informação, pelo que estes lançamentos não deveriam ter sido eliminados mas corrigidos por estorno, conforme se encontra estabelecido.

A análise da informação registada no SGR até 15 de Janeiro revelou ainda que aos 194.012 registos apenas correspondem 13.031 lançamentos.

Esta situação prejudica seriamente um dos pressupostos essenciais ao controlo eficaz da contabilização efectuada no SGR e que consiste em efectuar cada registo como lançamento independente, o que não se verificou para 9.276 lançamentos da DGCI, 1.595 do IGCP, 283 da DGAIEC e 2 da DGO, tendo assim 85,6% dos lançamentos sido utilizados para efectuar mais do que um registo (o IGCP efectuou os dois lançamentos com o maior número de registos, 132 cada). Um exemplo dos problemas resultantes desta situação encontra-se reportado no âmbito da análise adiante efectuada aos valores negativos registados pela DGAIEC.

Relativamente ao quadro anterior é ainda de assinalar a existência de 149 registos com valor nulo que não deveriam existir e de 4.855 registos com valor negativo que não correspondem somente a estornos mas que também compreendem a dedução de valores que, embora não constituindo receitas do Estado, foram cobrados e registados cumulativamente com estas receitas⁵.

⁵ Tem sido, por exemplo, o procedimento adoptado pela DGCI para deduzir a receita proveniente da cobrança de créditos que foram objecto de cessão em 19 de Dezembro de 2003.



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

À semelhança do que se faz com a cobrança em excesso da receita designada como “multi-imposto”, estas receitas deveriam ser registadas como operações extra-orçamentais no Capítulo 17 do código de classificação económica das receitas públicas. Garantia-se desta forma o registo, nos prazos legais, dos mesmos valores nas contas de Receita do Estado da CTE e no SGR e, com isso, a possibilidade de controlar as receitas com validação financeira mas ainda sem validação económica.

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

Quadro 2 – Valores dos Registos no SGR

(em milhões de euros)

Entidades	Positivos	Negativos	Totais
DGCI	154.994,1	-6.234,87	148.759,21
Serviços Centrais	154.048,6	-6.220,6	147.828,09
Serviços Locais	945,4	-14,3	931,12
DGAIEC	34.158,8	-20.590,3	13.568,48
DGO	8,8	-1,4	7,34
IGCP	11.049,6	-2.033,0	9.016,54
Total Geral	200.211,2	-28.859,6	171.351,6

Fonte: Dados de 2008 registados no SGR até 15 de Janeiro de 2009.

Estes dados revelam que 86,8% dos valores foram registados por serviços da DGCI, 7,9% pela DGAIEC, e 5,3% pelo IGCP. Comparando a distribuição em termos de valor com a do número de registos, verifica-se a subida do peso relativo da DGCI (mais 3,9%) e da DGAIEC (mais 5,0%), por contrapartida da descida do peso relativo do IGCP (menos 8,9%) o que resulta do facto de só o IGCP cumprir o regime legal no respeitante ao registo das operações com incidência diária enquanto a DGCI e a DGAIEC o fazem com incidência mensal, ou seja, com maior nível de agregação.

É também de assinalar que apenas 0,6% dos valores afectos à DGCI foram registados nos balcões dos respectivos serviços locais, o que decorre da utilização quase generalizada de Documentos Únicos de Cobrança (DUC) e do facto de, actualmente, apenas serem contabilizadas, nestes balcões, as receitas arrecadadas através de documentos ainda não integrados no circuito DUC. Este facto tem de ser considerado como um ponto fraco do processo de contabilização devido à significativa desproporção face ao peso relativo (81,0%) do número dos correspondentes registos (157.211) e à intempestividade verificada na contabilização de todos eles.

A desagregação dos valores totais em valores positivos e negativos revela uma descida do peso relativo da DGCI (para 77,4% no caso dos valores positivos e 21,6% no dos negativos), por contrapartida da subida dos pesos relativos da DGAIEC (para 17,1% no caso dos valores positivos e 71,3% no dos negativos) e do IGCP (para 5,5% no caso dos valores positivos e 7,0% no dos negativos).

Esta análise evidencia ainda uma significativa desproporção entre o peso relativo dos valores negativos registados pela DGAIEC (71,3%) face aos dos respectivos valores positivos (17,1%). Verificou-se que todos os valores negativos foram registados para efeito de correcções por estorno que abrangeram 4.334 registos (2.165 com valor negativo, 2.161 com valor positivo e 8 com valor nulo), ou seja, 77,2% dos registos efectuados pela DGAIEC. Estas correcções corresponderam ainda a 75% do valor total movimentado por esta entidade, em termos absolutos.

Esta situação fica a dever-se à conjugação de dois factores, o elevado nível de agregação dos valores registados (com incidência mensal em vez de diária) e a utilização do procedimento de correcção por estorno que faz parte da programação do SGR. Este procedimento consiste em efectuar dois lançamentos sucessivos, o primeiro para anulação integral de todos os registos relativos ao lançamento que se pretende corrigir (através de valores simétricos aos originais) e o segundo para efectuar todos os registos associados ao lançamento corrigido, tenham estes sido alterados pela correcção ou não.

Refira-se, a título ilustrativo do procedimento de correcção antes descrito, que a DGAIEC com o objectivo de efectuar, na cobrança referente ao mês de Maio, uma correcção de apenas 90 cêntimos procedeu a dois lançamentos sucessivos que envolveram 58 registos no valor global, em termos absolutos, de € 1.059,7 milhões. Assim, este procedimento faz empolar de forma desproporcionada a quantidade de registos corrigidos e os valores dos estornos, mesmo quando apenas se pretende proceder a correcções de valor insignificante. Note-se que nestas correcções foram registados valores negativos (€ 20.590,3 milhões) e positivos (€ 20.468,0 milhões) cujo efeito nominal correspondeu apenas à dedução de 0,3% (€122,3 milhões) do total movimentado, em termos absolutos.

Esta situação revela um ponto fraco no controlo da execução do Orçamento da Receita do Estado uma vez que, ao admitir que a dimensão destas correcções seja sobrevalorizada 335 vezes fazendo-a exceder a da própria informação original, se transmite uma imagem do processo de contabilização que não é verdadeira nem apropriada.

Entende o Tribunal que, para além do cumprimento das normas que determinam a contabilização diária da informação, a eliminação deste ponto fraco implica que cada registo seja efectuado como lançamento independente, permitindo que só tenham de ser corrigidos os registos que, efectivamente, contenham dados incorrectos. A indicação do número do lançamento objecto de correcção para cada registo corrigido daria, por sua vez, maior eficácia ao processo de contabilização no SGR.

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

Quadro 3 – Valores médios dos Registos no SGR

(em milhares de euros)

Entidades	Positivos	Negativos	Totais
DGCI	973,1	-4.069,8	924,2
Serviços Centrais	46.386,2	-14.671,1	39.473,5
Serviços Locais	6,1	-12,9	5,9
DGAIEC	9.932,8	-9.510,5	2.417,8
DGO	4.380,6	-236,7	917,6
IGCP	420,4	-1.764,8	328,6
Valor médio total	1.059,3	-5.944,3	883,2

Fonte: Dados de 2008 registados no SGR até 15 de Janeiro de 2009.



Verifica-se que o valor médio da DGAIEC é quase 3 vezes superior ao valor médio total, enquanto o do IGCP corresponde a cerca de dois quintos deste último. Note-se que o valor apurado para o IGCP resulta do menor nível de agregação resultante da incidência diária dos seus registos.

Por sua vez, o valor apurado para a DGCI (ligeiramente inferior ao valor médio total) resulta das posições diametralmente opostas dos seus serviços centrais e locais uma vez que, enquanto o valor médio dos primeiros é mais de 47 vezes superior ao valor médio global da DGCI, este é mais de 160 vezes superior ao dos seus serviços locais. Como referido anteriormente, esta disparidade resulta do facto de os serviços locais só registarem receitas não tituladas por documentos únicos de cobrança que, como os dados comprovam, são meramente residuais.

Esta apreciação não inclui a DGO por apenas ter efectuado oito registos de carácter excepcional.

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

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

Quadro 4 – Valores das Operações de Execução no SGR

(em milhões de euros)

Entidades	Liquidação	Cobrança	Emissão	Pagamento	Receita
DGCI	38.274,7	36.670,2	7.079,6	6.958,9	29.711,3
Serviços Centrais	37.809,2	36.204,6	7.079,6	6.958,9	29.245,8
Serviços Locais	465,6	465,6	0,0	0,0	465,6
DGAIEC	6.670,3	6.640,0	62,1	62,7	6.577,3
DGO	3,7	3,7	0,0	0,0	3,7
IGCP	4.221,3	4.221,3	287,0	287,0	3.934,4
Total Geral	49.170,1	47.535,2	7.428,7	7.308,5	40.226,7

Fonte: Dados de 2008 registados no SGR até 15 de Janeiro de 2009.

Estes dados revelam que 73,9% da Receita líquida foi registada por serviços da DGCI, 16,4% pela DGAIEC, e 9,8% pelo IGCP. De referir que apenas 1,6% (€ 465,6 milhões) da Receita líquida afecta à DGCI foi registada nos balcões dos respectivos serviços locais, o que confirma a análise previamente efectuada sobre a intervenção destes serviços.



O impacto destas operações de execução traduziu-se pelo acréscimo de € 1.634,9 milhões (3,3% da Liquidação) ao saldo constituído pelas receitas por cobrar e pelo acréscimo de € 120,2 milhões (1,6% do Pagamento) ao saldo constituído pelos reembolsos e restituições por pagar. Este impacto resulta essencialmente da acção dos serviços centrais da DGCI e residualmente da dos serviços da DGAIEC, uma vez que o IGCP e os serviços locais da DGCI apenas são intervenientes no processo de contabilização enquanto entidades cobradoras.

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

Relativamente à liquidação prévia foram registadas operações pela DGCI (€ 45.150,6 milhões) e pela DGAIEC (€ 6.737,0 milhões). No que respeita à autoliquidação foram registadas operações pela DGCI (€ 22.871,6 milhões), pelo IGCP (€ 4.221,3 milhões) e pela DGO (€ 3,7 milhões). Analisada a anulação de liquidação, verifica-se que a DGCI procedeu ao registo de operações no valor global de € 29.747,4 milhões e a DGAIEC no valor de € 66,7 milhões.

A análise dos valores apurados relativamente a liquidação e anulação de liquidação vê-se comprometida pela existência de valores anómalos na medida em que, designadamente no caso das receitas do imposto do selo, a submissão de uma guia errada no valor de € 17,5 mil milhões (que veio a ser anulada depois de submetida) foi responsável por 81,5% do valor registado em liquidação e 90,4% do valor global da anulação de liquidação.

À semelhança do que sucede desde 2006, no processo de contabilização da Receita do Estado, a submissão pelos sujeitos passivos na internet das guias de retenção (também designadas por guias de multi-imposto) foi considerada como liquidação prévia pelo que os valores declarados foram registados integralmente em liquidação, independentemente das mesmas se encontrarem ou não pagas.

Esta situação provoca um empolamento dos valores contabilizados como operações de liquidação e de anulação de liquidação quando existem guias anuladas pelos sujeitos passivos em fase posterior à da submissão dado que os erros existentes no formulário que é submetido também passam a reflectir-se no processo de contabilização.

Apesar de este procedimento (que faz reflectir na contabilização a informação dos sistemas próprios da DGCI) constituir uma aproximação ao regime legal previsto para a contabilização das receitas do Estado, o Tribunal continua a insistir que deveriam ser instituídos procedimentos de controlo e de alerta ao contribuinte na submissão das referidas guias, para reduzir os erros e evitar que sejam validadas guias de valor tão desproporcionado.

A Cobrança também pode ser dividida em dois tipos de operações, as de entrada de fundos na Tesouraria do Estado (cobrança por pagamento voluntário ou cobrança coerciva) e as resultantes da afectação de fundos já depositados na Tesouraria do Estado (cobrança escritural).

Analisados os valores globais da Cobrança, verifica-se que a DGCI registou 77,1% do total, no valor global de € 36.670,2 milhões, dos quais € 35.834,6 milhões correspondem a cobrança por pagamento voluntário, € 860,7 milhões a cobrança coerciva e € 25,0 milhões a má cobrança.

O IGCP registou 8,9% da Cobrança no valor global de € 4.221,3 milhões, dos quais € 4.214,6 milhões correspondem a cobrança escritural e € 6,7 milhões a cobrança por pagamento voluntário.



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

Para o Tribunal, operações excepcionais são aquelas cuja contabilização se configura como excepção às regras determinadas pelo respectivo regime legal, designadamente, sobre as datas das operações de execução definidas no artigo 7.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000. As entidades administradoras encontram-se obrigadas, pelo disposto na referida norma, a registar, como data de cobrança de receitas, a data do respectivo recebimento ou, no caso de não ser possível recolher essa informação, a data de depósito no Tesouro dos valores cobrados. Sempre que sejam registadas operações de cobrança com data diferente da determinada por esta regra, essas operações são consideradas excepcionais, sem prejuízo da necessária fundamentação legal.

Neste caso, a intervenção da DGO consiste em relevar contabilisticamente a alteração de datas em causa, através de movimentos escriturais. Uma das situações em que esta intervenção se justifica é a que se verifica com a utilização do período complementar, ao abrigo do qual a contabilização da cobrança de receitas pode ser antecipada para o final do ano anterior ao do respectivo recebimento.

Note-se ainda que, aplicando o critério previamente definido, as operações de encerramento da Conta Geral do Estado também se configuram como excepcionais.

Para além de salvaguardar o cumprimento do regime legal, que não admite a contabilização de operações excepcionais por entidades administradoras de receitas, a recomendação do Tribunal para que seja a DGO a registar estas operações visa ainda suprir uma lacuna importante na informação sobre as mesmas através do ganho de transparência obtido com a relevação contabilística do seu carácter excepcional por aplicação de um procedimento também ele de natureza excepcional.

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

Estes registos foram efectuados no SGR pelo IGCP quando deveriam ter sido assumidos pela DGO na medida em que configuram excepções ao regime de contabilização das receitas do Estado devido à alteração da data-valor que passou de 1 e 2 de Janeiro de 2008 para 31 de Dezembro de 2007. De notar ainda que, neste caso, o IGCP utilizou as operações de cobrança por pagamento voluntário e de pagamento de reembolsos quando, na realidade, apenas se verificaram movimentos escriturais entre contas de Receita do Estado e a conta de terceiros criada para o efeito na contabilidade do Tesouro⁶.

Outro exemplo de operações excepcionais que não foram relevadas como tal, é o das verbas pagas ao Estado pela EDP – Gestão da Produção de Energia, SA, por contrapartida da transmissão de direitos de utilização do domínio hídrico que, nos termos do n.º 6 do artigo 91.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007

⁶ A conta de terceiros criada para o efeito na contabilidade do Tesouro tem o código 0258020 e a designação “OE – Receitas e Reembolsos diferidos”.



de 31 de Maio, ficou sujeita ao pagamento de um valor de equilíbrio económico-financeiro. No BISEO de Junho referiu-se que o saldo global se encontrava positivamente influenciado pelo facto de, no período em análise, estar já contabilizada, na Receita de 2008, a parte da verba paga pela EDP que se destinava integralmente à amortização do défice tarifário, sem que o respectivo pagamento à REN – Rede Eléctrica Nacional, SA, tivesse sido, ainda, reflectido em despesa orçamental⁷.

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

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

O pagamento desta importância ao Estado tinha sido previamente anunciado pela EDP, como contrapartida pela transmissão dos direitos de utilização do domínio hídrico de 26 centrais hídricas com uma capacidade instalada de 4.095 MW por um período que se estendia, em média, até 2047. Refira-se também que o montante global resultante da aplicação da taxa de recursos hídricos relativamente ao período de validade dos contratos de concessão celebrados ao abrigo do artigo 91.º do Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio, foi fixado⁸ em € 55,0 milhões e considerado como pago pela EDP no âmbito do procedimento de pagamento do valor de equilíbrio económico e financeiro já referido (€ 759 milhões).

Para a conta 0258013 foram ainda transferidos € 53,1 milhões que tinham dado entrada na Tesouraria do Estado em 28 de Abril de 2008 e, com esta data-valor, registados em 5 de Maio no SGR como autoliquidação e cobrança por pagamento voluntário de “Rendimentos da Propriedade”, operações que vieram a ser anuladas em 16 de Maio tendo o respectivo valor sido então transferido para a referida conta. O pagamento desta importância ao Estado tinha sido previamente anunciado pela EDP, como contrapartida pela adjudicação provisória da exploração da barragem de Foz Tua, por um prazo de 75 anos, a partir da sua entrada em funcionamento.

Nesta conta ficaram assim depositados € 812,1 milhões, que vieram a ser transferidos para Receita do Estado⁹ e contabilizados pelo IGCP da seguinte forma:

- ◆ € 466,2 milhões para “Outras Receitas de Capital” afectas a Organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública, com data-valor de 16 de Junho;
- ◆ € 55,0 milhões para “Outras Receitas de Capital” afectas a Organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública, com data-valor de 30 de Outubro;

⁷ O que apenas veio a suceder em 18 de Julho de 2008, apesar do valor em causa (€ 466,2 milhões) já ter sido entregue em Abril de 2008 por operações específicas do Tesouro destinadas a antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho.

⁸ Despacho Conjunto dos Ministérios das Finanças e da Administração Pública, do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e da Economia e da Inovação.

⁹ Para além destes € 812,1 milhões, foram contabilizados mais € 570,4 milhões em “Outras Receitas de Capital” também obtidos por contrapartida da concessão de recursos hídricos (como se reporta na página 34 do presente Relatório).



- ◆ os restantes € 290,8 milhões para “Outras Receitas de Capital” afectas a Receitas Gerais, com data-valor de 30 de Dezembro.

Parece ser inquestionável o carácter excepcional destas operações, pelo facto de às mesmas corresponderem receitas obtidas por contrapartida de concessões a médio e longo prazo (pelo que não são repetíveis a curto prazo) e porque foram registadas com data-valor posterior à do recebimento efectivo dos fundos.

Note-se ainda que a receita e a despesa, no valor de € 466,2 milhões, também foram consideradas como operações excepcionais pelo Secretário de Estado do Tesouro e Finanças e pelo Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento.

O Tribunal considera que é fundamental assegurar a máxima transparência na contabilização de operações desta natureza e reitera que as correspondentes receitas deveriam ter sido registadas no SGR pela DGO e não pelo IGCP.

Já como exemplo de operações excepcionais que foram relevadas como tal, a DGO registou cobrança escritural no valor de € 4,4 milhões e cobrança por pagamento voluntário que totaliza um valor negativo de € 0,7 milhões¹⁰. Estes registos foram efectuados para compensação de operações de encerramento da CGE de 2007, na sequência das recomendações do Tribunal.

Porém, também nesta situação foi indevidamente utilizada a operação de cobrança por pagamento voluntário, quando apenas se verificaram movimentos escriturais entre contas do Tesouro.

Note-se ainda que a cobrança escritural foi registada pela DGO com data-valor de 14 de Maio de 2008 quando essa data deveria ter sido 1 de Janeiro deste ano, por esta operação ter sido utilizada para efectuar a transição de receitas cobradas em excesso no ano anterior e, por isso, a restituir.

Esta foi uma das situações de incumprimento do disposto no n.º 14 do artigo 7.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000 que determina que a data-valor da cobrança coerciva ou da cobrança escritural seja a dos movimentos que lhes derem origem.

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

Este procedimento que tem sido criticado pelo Tribunal por ser contrário ao disposto no regime legal, tem-se verificado na contabilização da receita arrecadada em execução fiscal, dado que o valor contabilizado se limita à parte da cobrança coerciva já classificada pela DGCI através do Sistema de Distribuição da Receita. Além disso, este procedimento implica uma contínua subvalorização das receitas do Estado, devido à manutenção de cobrança coerciva numa conta extra-orçamental¹¹ cujo saldo é consequência da falta de validação económica tempestiva dessa cobrança. O valor da cobrança coerciva nesta situação era, com referência a 31 de Dezembro de 2008 e considerando os registos efectuados até 15 de Janeiro de 2009, de € 110,8 milhões.

¹⁰ Este valor negativo anula o valor das reposições cobradas em 2008 que, por operações de encerramento de 2007, foram registadas como reposições abatidas nos pagamentos.

¹¹ O valor da cobrança coerciva que se encontra por classificar no SDR e que, portanto, não foi ainda objecto de validação económica corresponde ao saldo credor da conta “021 101 – Execuções Fiscais – DGCI – DUC”.

No que respeita à Emissão (95,4%) e Pagamento (95,2%) de reembolsos e restituições, o peso relativo da DGCI é ainda superior ao que se verifica na Liquidação (77,8%) e na Cobrança (77,1%) de receitas. Apenas a DGCI registou reembolsos e restituições cancelados (€ 115,5 milhões) mas o seu valor apenas correspondeu a 1,6% dos emitidos.

O valor da Emissão (€ 7.066,3 milhões) e do Pagamento (€ 6.832,0 milhões) de reembolsos foi registado na sua quase totalidade pela DGCI (ultrapassando em qualquer dos casos os 99%) tendo o restante sido contabilizado pela DGAIEC, à excepção da operação de valor negativo (€ 1,4 milhões) efectuada pelo IGCP e que já foi objecto de crítica no âmbito da análise à respectiva cobrança por pagamento voluntário.

No que respeita às restituições, a maior parte do valor da Emissão (€ 477,9 milhões) e do Pagamento de restituições (€ 476,5 milhões) foi registado pelo IGCP (ultrapassando em qualquer dos casos os 60%) tendo o restante sido contabilizado pela DGCI. O pagamento de restituições registado pelo IGCP foi apenas de natureza escritural, o que significa que os fundos foram transferidos para outras contas do Tesouro.

O Tribunal volta a assinalar que a Emissão de reembolsos e restituições por entidades competentes para o efeito corresponde ao reconhecimento legal e formal de valores indevida ou excessivamente cobrados pelo que deveria aplicar-se o conceito de receita líquida económica¹² para evitar a sobrevalorização da Receita do Estado no valor dos reembolsos e restituições por pagar. Note-se que esta questão seria ultrapassada com a implementação do Plano Oficial de Contabilidade Pública nos serviços integrados.

Nos termos legais, os reembolsos e as restituições correspondem a devoluções de valores cobrados aos sujeitos passivos que foram objecto dessa cobrança, o que não é compatível com a frequente reafecção de valores incorrectamente registados em receitas do Estado.

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

Quadro 5 – Tempestividade da Receita no SGR

(em milhões de euros)

Entidades	Registo Tempestivo			Registo Intempestivo			Receita Total
	Cobrança	Pagamento	Receita	Cobrança	Pagamento	Receita	
DGCI	27.232,8	6.345,0	20.887,9	9.437,4	613,9	8.823,5	29.711,3
Serviços Centrais	27.232,8	6.345,0	20.887,9	8.971,8	613,9	8.357,9	29.245,8
Serviços Locais	0,0	0,0	0,0	465,6	0,0	465,6	465,6
DGAIEC	6.646,2	61,4	6.584,9	-6,3	1,3	-7,6	6.577,3
DGO	4,4	0,0	4,4	-0,7	0,0	-0,7	3,7
IGCP	4.346,4	274,8	4.071,7	-125,1	12,2	-137,3	3.934,4
Total Geral	38.229,9	6.681,1	31.548,8	9.305,3	627,4	8.677,9	40.226,7

Fonte: Dados de 2008 registados no SGR até 15 de Janeiro de 2009.

¹² À receita líquida económica corresponde o valor da Cobrança deduzido do da Emissão, enquanto à receita líquida financeira (conceito que tem vindo a ser utilizado) corresponde o valor da Cobrança deduzido do Pagamento.



Estes dados revelam que 21,6% do total da Receita líquida foi registada de forma intempestiva no SGR. Este resultado confirma que o SGR ainda não está em condições de assegurar o cumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado e de ser a fonte de informação sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado reportada no BISEO. Os dados também comprovam que esta incapacidade se manifesta na contabilização dos movimentos da DGCI e traduz-se essencialmente no facto de 29,7% do total da Receita registada pela DGCI ter sido objecto de contabilização intempestiva.

De referir que os dados apurados para o ano de 2008 confirmam a tendência de melhoria já revelada pela situação no final do terceiro trimestre, face à apurada para o primeiro semestre¹³, na medida em que com o decorrer do processo de contabilização se atenuaram os efeitos do atraso com que a DGCI procedeu ao registo dos primeiros lançamentos. Este foi o caso, por exemplo, da cobrança coerciva que no primeiro semestre foi objecto de contabilização intempestiva (à excepção da relativa ao mês de Abril) e que a partir do terceiro trimestre foi contabilizada tempestivamente.

Com o objectivo de efectuar uma avaliação mais abrangente e rigorosa eliminando, nomeadamente, as distorções que a existência de deduções e de valores negativos introduz na análise, foi apurado o Indicador de Contabilização Tempestiva (ICT) no SGR. O ICT é expresso pelo resultado percentual do quociente em que o numerador é o valor absoluto da soma dos valores (positivos e negativos) dos registos tempestivos e o denominador é a soma desse valor com a dos valores absolutos dos registos intempestivos¹⁴.

O quadro seguinte discrimina, por entidade interveniente no processo de contabilização, o valor absoluto da soma dos valores dos registos tempestivos (Tn), a soma dos valores absolutos dos registos intempestivos (Ia), a soma destes dois agregados (S) e os resultados do ICT.

Quadro 6 – Indicador de Contabilização Tempestiva no SGR

(em milhões de euros)

Entidades	Tn	Ia	S = Tn + Ia	ICT = Tn/S (%)
DGCI	79.161,8	75.329,6	154.491,4	51,2
DGAIEC	13.579,8	37.667,4	51.247,2	26,5
DGO	8,8	1,4	10,2	86,1
IGCP	9.243,3	716,9	9.960,1	92,8
Total Geral	101.993,5	113.715,3	215.708,9	47,3

Fonte: Dados de 2008 registados no SGR até 15 de Janeiro de 2009.

De salientar que o peso relativo da contabilização tempestiva calculado da forma descrita é só 47,3% e que se encontra muito influenciado pelo ICT da DGCI (51,2%) devido ao peso do valor contabilizado por esta entidade no valor global. É também de realçar que o valor do ICT da DGAIEC (26,5%) é muito inferior ao apurado para os períodos de Janeiro a Junho (49,8%) e de Janeiro a Setembro (45,7%). O decréscimo deve-se ao valor desproporcionado das correcções por estorno e ao facto da DGAIEC ter procedido, no último trimestre de 2008, a sucessivas correcções dos valores da cobrança por pagamento voluntário e da liquidação prévia relativos aos meses de Janeiro a Setembro.

¹³ Os dados referentes ao primeiro semestre revelaram que 38,2% da Receita líquida tinha sido registada de forma intempestiva no SGR, o que, essencialmente, se ficou a dever ao facto de 54% da Receita da DGCI ter sido objecto de contabilização intempestiva.

¹⁴ Para o calcular foram considerados todos os registos do SGR e não apenas os relativos ao apuramento da Receita líquida.

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

A análise do confronto da Receita do Estado registada no SGR com a inscrita no BISEO encontra-se suportada pelo quadro seguinte que discrimina, por classificação económica das principais receitas, os valores de Receita líquida apurados no SGR e os inscritos no BISEO, as divergências verificadas entre esses valores e os apurados para o Indicador de Contabilização da Receita do Estado (ICRE) do SGR face ao BISEO. O ICRE é expresso pelo resultado percentual do quociente em que o numerador é o valor absoluto do BISEO deduzido do valor absoluto da divergência entre BISEO e SGR e o denominador é o valor absoluto do BISEO.

Quadro 7 – Contabilização no SGR face ao BISEO

(em milhões de euros)

Receita	SGR	BISEO	Divergência	ICRE (%)
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	9.320,3	9.344,3	24,0	99,7
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC)	5.925,7	5.989,0	63,3	98,9
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP)	2.532,1	2.529,8	-2,3	99,9
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	13.363,3	13.430,1	66,8	99,5
Imposto do Selo	1.765,7	1.769,0	3,3	99,8
Outras Receitas Correntes	5.414,3	5.503,6	89,3	98,4
Receitas Correntes	38.321,5	38.565,8	244,3	99,4
Activos Financeiros	31,1	31,2	0,1	99,8
Passivos Financeiros *	0,0			
Outras Receitas de Capital	976,4	1.546,8	570,4	63,1
Receitas de Capital	1.007,5	1.578,0	570,5	63,8
Recursos Próprios Comunitários	176,8	176,8	0,0	100,0
Reposições Não Abatidas	250,0	250,0	0,0	100,0
Saldo da Gerência Anterior	313,9	314,2	0,3	99,9
Receitas Efectivas	40.069,7	40.884,8	815,1	98,0
Receitas Orçamentais	40.069,7			
Operações Extra-Orçamentais *	157,0			
Receitas Totais	40.226,7			

Fonte: Dados de 2008 registados no SGR até 15 de Janeiro de 2009 e no BISEO de Dezembro.

* No Quadro do BISEO relativo à Receita do Subsector Estado não são registados Passivos Financeiros nem Operações Extra-Orçamentais.

Estes dados revelam que as Receitas Efectivas (Receitas Totais deduzidas dos Passivos Financeiros e das Operações Extra-Orçamentais) registadas no SGR são inferiores às inscritas no BISEO em € 815,1 milhões. A maior parte (70%) desta divergência deve-se a € 570,4 milhões¹⁵ de “Outras Receitas de Capital” obtidos por contrapartida de contratos de concessão de recursos hídricos estabelecidos com a Iberdrola (€ 303,7 milhões), a EDP (€ 231,7 milhões) e a Endesa (€ 35,0 milhões) e registados como Receita de 2008¹⁶, apesar de só terem dado entrada na Tesouraria do Estado em 5 de Janeiro de 2009.

¹⁵ Para além destes € 570,4 milhões, foram contabilizados mais € 812,1 milhões em “Outras Receitas de Capital” também obtidos por contrapartida da concessão de recursos hídricos (como se reporta na página 30 do presente Relatório).

¹⁶ De acordo com o despacho exarado, em 14 de Janeiro de 2009, pelo Secretário de Estado do Tesouro e Finanças, ao abrigo do período complementar da receita estabelecido pelo n.º 6 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março (decreto de execução orçamental), disposição que veio permitir a efectivação até 19 de Janeiro de 2009, dos créditos originados ou autorizados até 31 de Dezembro de 2008.



Esta receita consta do BISEO de Dezembro de 2008 publicado pela DGO em 20 de Janeiro de 2009, não obstante só no dia 26 do mesmo mês ter sido registada no SGR, evidenciando mais uma vez que, contrariando o disposto no artigo 8.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, o SGR não é a fonte de informação do BISEO.

O facto de não se encontrarem devida ou tempestivamente contabilizadas no SGR todas e cada uma das operações subjacentes aos dados de cada BISEO coloca em causa a fiabilidade da informação sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado e prejudica o acompanhamento dessa execução.

Já o facto de o SGR não ser a fonte de informação do BISEO comprova, só por si, o incumprimento do regime legal, uma vez que este determina o fornecimento diário de informação discriminada por dia de incidência e a sua contabilização tempestiva (até ao dia quinze do mês seguinte ao que respeita) no SGR. Se as disposições legais relativas à contabilização das receitas estivessem a ser cumpridas, a informação do BISEO seria fornecida pelo SGR e os valores das operações (com contrapartida em fluxos financeiros) registadas neste sistema seriam iguais aos registados como receitas do Estado na CTE.

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

Quadro 8 – Contabilização Mensal no SGR face à CTE

(em milhões de euros)

Período de Incidência	SGR	CTE	CTE - SGR	ICRE (%)
Janeiro	3.233,4	3.146,2	-87,3	97,2
Fevereiro	3.368,7	3.467,6	98,8	97,1
Março	2.341,4	2.349,3	8,0	99,7
Abril	2.626,8	2.627,9	1,1	100,0
Mai	5.412,7	5.419,6	6,9	99,9
Junho	3.325,2	3.328,0	2,9	99,9
Julho	3.218,7	3.204,5	-14,2	99,6
Agosto	2.878,8	2.884,1	5,4	99,8
Setembro	3.463,9	3.475,1	11,2	99,7
Outubro	2.932,6	2.940,6	7,9	99,7
Novembro	3.282,5	3.281,1	-1,4	100,0
Dezembro	4.142,0	4.208,3	66,3	98,4
Janeiro a Dezembro	40.226,7	40.332,3	105,6	99,7

Fonte: Dados de 2008 registados no SGR e na CTE até 15 de Janeiro de 2009.

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

Para o período de Janeiro a Dezembro as divergências apuradas só totalizam € 105,6 milhões porque os dados são relativos à contabilização que foi efectuada até 15 de Janeiro de 2009 e integram, assim, toda a contabilização intempestiva referente aos meses de Janeiro a Novembro efectuada até essa data.

Para se apurar a verdadeira dimensão das divergências da contabilização do SGR face ao BISEO e à CTE tem de considerar-se apenas a contabilização tempestiva efectuada no SGR.

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

Quadro 9 – Contabilização Tempestiva no SGR face ao BISEO

(em milhões de euros)

Receita	SGR	BISEO	Divergência	ICRE (%)
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	5.340,5	9.344,3	4.003,8	57,2
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC)	3.405,3	5.989,0	2.583,7	56,9
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP)	2.532,3	2.529,8	-2,5	99,9
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	12.353,3	13.430,1	1.076,8	92,0
Imposto do Selo	1.005,3	1.769,0	763,7	56,8
Outras Receitas Correntes	5.057,9	5.503,6	445,7	91,9
Receitas Correntes	29.694,5	38.565,8	8.871,3	77,0
Activos Financeiros	31,1	31,2	0,1	99,6
Passivos Financeiros *	0,0			
Outras Receitas de Capital	976,0	1.546,8	570,8	63,1
Receitas de Capital	1.007,0	1.578,0	571,0	63,8
Recursos Próprios Comunitários	178,1	176,8	-1,3	99,3
Reposições Não Abatidas	214,3	250,0	35,7	85,7
Saldo da Gerência Anterior	301,2	314,2	13,0	95,9
Receitas Efectivas	31.395,2	40.884,8	9.489,6	76,8
Receitas Orçamentais	31.395,2			
Operações Extra-Orçamentais *	153,6			
Receitas Totais	31.548,8			

Fonte: Dados de 2008 registados no SGR até 15 de Janeiro de 2009 e no BISEO de Dezembro.

* No Quadro do BISEO relativo à Receita do Subsector Estado não são registados Passivos Financeiros nem Operações Extra-Orçamentais.

Estes dados revelam que as Receitas Efectivas (Receitas Totais deduzidas dos Passivos Financeiros e das Operações Extra-Orçamentais) registadas tempestivamente no SGR são inferiores às inscritas no BISEO em € 9.489,6 milhões, divergência que corresponde a 23,2% do valor apurado neste boletim para o ano de 2008.

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

As maiores diferenças continuam a verificar-se na contabilização do IRS, IRC e Imposto do Selo, cuja contabilização tempestiva apenas corresponde a 57,2%, 56,9% e 56,8% dos valores inscritos no BISEO, respectivamente.

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



Quadro 10 – Contabilização Mensal Tempestiva no SGR face à CTE

(em milhões de euros)

Período de Incidência	SGR	CTE	CTE - SGR	ICRE (%)
Janeiro	1.109,8	3.154,6	2.044,8	35,2
Fevereiro	2.259,6	3.461,6	1.202,0	65,3
Março	1.197,6	2.486,4	1.288,9	48,2
Abril	2.671,9	2.681,3	9,4	99,7
Mai	2.491,0	5.434,4	2.943,4	45,8
Junho	2.029,2	3.334,4	1.305,2	60,9
Julho	3.168,5	3.206,2	37,7	98,8
Agosto	2.914,4	2.874,2	-40,2	98,6
Setembro	3.438,8	3.475,2	36,4	99,0
Outubro	2.898,0	2.937,3	39,3	98,7
Novembro	3.227,9	3.281,4	53,4	98,4
Dezembro	4.142,0	4.208,3	66,3	98,4
Janeiro a Dezembro	31.548,8	40.535,2	8.986,4	77,8

Fonte: Dados de 2008 registados no SGR e na CTE até 15 de Janeiro de 2009.

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

Os dados apresentados revelam diferenças significativas na tempestividade da informação registada entre primeiro e segundo semestre. No primeiro semestre, os dados apresentam divergências mensais superiores a € 1.000 milhões e uma divergência mensal, em média, de quase € 1.500 milhões (à excepção do mês de Abril em que o que desvio se ficou por € 9,4 milhões). Relativamente ao segundo semestre, a maior divergência verificada foi em Dezembro com € 66,3 milhões e a divergência mensal não ultrapassou, em média, os € 46 milhões.

Os quadros seguintes apresentam, para cada entidade, as divergências verificadas na contabilização total e na tempestiva, entre SGR e CTE para o ano de 2008, bem como os resultados obtidos para o respectivo ICRE, por entidades.

Quadro 11 – Contabilização Total por Entidades no SGR face à CTE

(em milhões de euros)

Entidades	SGR	CTE	CTE - SGR	ICRE (%)
DGCI	29.711,3	29.799,6	88,3	99,7
DGAIEC	6.577,3	6.592,7	15,4	99,8
DGO	3,7	5,1	1,4	72,1
IGCP	3.934,4	3.934,9	0,5	100,0
Total Geral	40.226,7	40.332,3	105,6	99,7

Fonte: Dados de 2008 registados no SGR e na CTE até 15 de Janeiro de 2009.

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

(em milhões de euros)

Entidades	SGR	CTE	CTE - SGR	ICRE (%)
DGCI	20.887,9	29.785,4	8.897,6	70,1
DGAIEC	6.584,9	6.746,0	161,1	97,6
DGO	4,4	5,1	0,7	86,1
IGCP	4.071,7	3.998,7	-73,0	98,2
Total Geral	31.548,8	40.535,2	8.986,4	77,8

Fonte: Dados de 2008 registados no SGR e na CTE até 15 de Janeiro de 2009.

Estes dados voltam a comprovar que a tempestividade do registo da informação no SGR continua aquém da verificada na CTE e que esse facto se deve essencialmente à DGCI, cuja contabilização tempestiva apenas corresponde a 70,1% da registada na CTE.

Volta a salientar-se que estes dados sobre a contabilização tempestiva no SGR e na CTE se encontram ainda sobrevalorizados por cobranças escriturais registadas com data-valor incorrecta porque posterior à dos fluxos financeiros que lhes deram origem, concretamente, € 812,1 milhões registados pelo IGCP e os € 4,4 milhões registados pela DGO.

Note-se também que, apesar de a DGCI não ter efectuado operações de cobrança escritural no SGR, a CTE regista € 2.930,7 milhões nas contas da DGCI para as cobranças escriturais de Receita do Estado.

Nestas circunstâncias, volta a sublinhar-se que, nos termos legais, a data-valor das receitas cobradas é a respectiva data de cobrança e, como tal, a cobrança deve ser registada até ao encerramento da contabilização do ano de realização das operações. O registo de receitas cobradas em ano cuja contabilização já estiver encerrada deve ser efectuado tendo por data-valor o dia 1 de Janeiro do ano mais antigo cuja contabilização estiver por encerrar e, como referência, a indicação de serem receitas de anos anteriores através da data de cobrança.

Note-se que, dos € 40.332,3 milhões registados em Receita do Estado na CTE de 2008, só € 0,02 milhões foram afectos a receitas de anos anteriores e apenas em contas da DGCI.

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

Até 2008, a prática que desde há muito vinha sendo seguida era a de efectuar o registo das receitas orçamentais não efectivas pela sua totalidade, com data-valor de 31 de Dezembro de cada ano e através da última das operações orçamentais de encerramento da respectiva Conta Geral do Estado, a qual não era executada antes do mês de Maio do ano seguinte.

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

Os princípios e regras orçamentais estabelecidos na LEO devem ser respeitados na execução de qualquer Orçamento do Estado, importando agora destacar a regra da universalidade definida no n.º 1 do artigo 5.º da LEO que determina que o Orçamento do Estado compreende todas as receitas dos



serviços integrados, e a regra do equilíbrio definido no artigo 9.º da mesma Lei que impõe a previsão do montante de receitas necessário para cobrir todas as despesas.

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

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

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

O quadro seguinte ilustra bem a falta de clareza da contabilização de passivos financeiros, através dos valores da execução do Orçamento do Estado inscritos no BISEO e registados na CTE de 2008. O Indicador da Execução do Orçamento do Estado (IEOE) da CTE face ao BISEO foi calculado de forma idêntica à do ICRE.

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

(em milhões de euros)

Execução	BISEO	CTE	BISEO - CTE	IEOE %
Receitas Efectivas	40.884,8	40.332,3	552,5	98,6
Receitas de Passivos Financeiros	0,0	0,0	0,0	
Receitas Orçamentais	40.884,8	40.332,3	552,5	98,6
Despesas Efectivas	46.700,1			
Despesas de Passivos Financeiros	87.214,5			
Despesas Orçamentais	133.373,1	134.067,4	-694,3	99,5
Excesso das Despesas	92.488,3	93.735,1	-1.246,8	98,7

Fonte: Dados de 2008 registados na CTE até 15 de Janeiro de 2009 e no BISEO de Dezembro.

De acordo com os dados apresentados no quadro verifica-se que a CTE regista € 134.067,4 milhões de despesa orçamental paga pelo Orçamento do Estado e € 40.332,3 milhões de receita orçamental.

Apesar da regra da universalidade implicar o registo de todas as receitas orçamentais e da regra do equilíbrio implicar que as receitas orçamentais recebidas devem cobrir todas as despesas orçamentais pagas, a disparidade de valores entre receitas e despesas orçamentais deve-se à prática antes referida de, na Receita, só serem registados passivos financeiros à data do encerramento da Conta.

Pelo contrário, no que se refere à Despesa, os dados registados “por memória” no BISEO revelam que a despesa orçamental já inclui € 87.214,5 milhões de passivos financeiros.

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

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

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

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

Tal como já se referiu para a CTE, até 15 de Janeiro de 2009 também não foram registadas receitas não efectivas no SGR de 2008. No entanto, o Tribunal não pode deixar de assinalar o progresso que representa o facto de, em 11 e 13 de Fevereiro de 2009, terem sido registados, pela DGO, passivos financeiros no valor global de € 91.993,5 milhões, com data-valor de 31 de Dezembro de 2008.

Este progresso não significa, contudo, que a situação previamente reportada tenha sido resolvida, uma vez que o referido valor não foi efectivamente recebido em 31 de Dezembro de 2008 mas ao longo deste ano e, neste caso, ter sido indevidamente utilizada a operação de cobrança por pagamento voluntário, quando apenas se verificaram movimentos escriturais entre contas do Tesouro.

Como corolário da análise sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado de 2008 (registada até 15 de Janeiro de 2009), os quadros seguintes reflectem a evolução da contabilização total e da contabilização tempestiva das receitas orçamentais efectuada no SGR e na CTE face ao BISEO.

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

(em milhões de euros)

Período de Incidência	SGR	CTE	BISEO	BISEO-SGR	BISEO-CTE	ICRE (SGR) (%)	ICRE (CTE) (%)
Janeiro	1.109,1	3.154,6	3.217,6	2.108,5	63,1	34,5	98,0
Janeiro a Fevereiro	3.058,4	6.609,0	6.621,0	3.562,6	12,0	46,2	99,8
Janeiro a Março	6.697,5	9.095,4	8.968,5	2.271,0	-126,9	74,7	98,6
Janeiro a Abril	10.510,6	11.644,1	11.606,8	1.096,2	-37,3	90,6	99,7
Janeiro a Maio	14.054,7	17.025,9	17.046,3	2.991,6	20,4	82,5	99,9
Janeiro a Junho	19.006,0	20.346,7	20.322,2	1.316,2	-24,5	93,5	99,9
Janeiro a Julho	23.470,0	23.547,1	23.539,0	69,0	-8,1	99,7	100,0
Janeiro a Agosto	26.433,9	26.421,5	26.395,9	-38,0	-25,6	99,9	99,9
Janeiro a Setembro	29.835,4	29.906,8	29.890,9	55,5	-15,9	99,8	99,9
Janeiro a Outubro	32.631,4	32.840,1	32.679,1	47,7	-161,0	99,9	99,5
Janeiro a Novembro	35.890,6	36.123,0	35.968,5	77,9	-154,5	99,8	99,6
Janeiro a Dezembro	40.069,7	40.332,3	40.884,8	815,1	552,5	98,0	98,6

Fonte: Dados de 2008 registados no SGR e na CTE até 15 de Janeiro de 2009 e no BISEO de Dezembro.



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

(em milhões de euros)

Período de Incidência	SGR	CTE	BISEO	BISEO-SGR	BISEO-CTE	ICRE (SGR) (%)	ICRE (CTE) (%)
Janeiro	1.109,1	3.154,6	3.217,6	2.108,5	63,1	34,5	98,0
Janeiro a Fevereiro	3.368,6	6.616,1	6.621,0	3.252,4	4,9	50,9	99,9
Janeiro a Março	4.565,8	9.102,6	8.968,5	4.402,7	-134,1	50,9	98,5
Janeiro a Abril	7.237,6	11.783,9	11.606,8	4.369,2	-177,1	62,4	98,5
Janeiro a Maio	9.723,5	17.218,2	17.046,3	7.322,8	-171,9	57,0	99,0
Janeiro a Junho	11.752,2	20.552,6	20.322,2	8.570,0	-230,4	57,8	98,9
Janeiro a Julho	14.919,9	23.758,8	23.539,0	8.619,1	-219,8	63,4	99,1
Janeiro a Agosto	17.832,1	26.633,0	26.395,9	8.563,8	-237,1	67,6	99,1
Janeiro a Setembro	21.268,9	30.108,2	29.890,9	8.622,0	-217,3	71,2	99,3
Janeiro a Outubro	24.044,1	33.045,5	32.679,1	8.635,0	-366,4	73,6	98,9
Janeiro a Novembro	27.269,3	36.326,9	35.968,5	8.699,2	-358,4	75,8	99,0
Janeiro a Dezembro	31.395,18	40.535,16	40.884,80	9.489,62	349,64	76,8%	99,1%

Fonte: Dados de 2008 registados no SGR e na CTE até 15 de Janeiro de 2009 e no BISEO de Dezembro.

A dimensão das divergências do SGR face ao BISEO, patente no quadro anterior, torna evidente a afirmação várias vezes repetida de que o SGR continua a revelar incapacidade para ser a fonte de informação do BISEO e o incumprimento do regime legal de contabilização das receitas. Constatando-se, mais uma vez, uma divergência substancial entre as receitas registadas no SGR e as inscritas no BISEO, o Tribunal insiste que o BISEO deve reflectir a informação registada no SGR conforme determina o artigo 8.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000, quando estabelece que os mapas de acompanhamento da execução orçamental são elaborados mensalmente pela DGO com base na informação produzida nos termos e condições previstos nessas normas.

É de assinalar que, contrariamente ao que se apurou nos relatórios anteriores (para o primeiro semestre e até Setembro de 2008) o BISEO apresenta também divergências significativas face aos valores registados na CTE¹⁷. Nestas circunstâncias, não é possível continuar a inferir que, no essencial, os dados do BISEO sejam provenientes de sistemas operativos que também fornecem informação à CTE. Note-se que esta divergência entre os valores reportados no BISEO e os registados na CTE se verifica quando o período de registo da informação objecto de análise deixou de coincidir com o fecho provisório mensal da CTE, uma vez que para o mês de Dezembro de 2008 e de acordo com o n.º 2 do artigo 42.º do Regime da Tesouraria do Estado, esse fecho ocorreu apenas a 13 de Fevereiro de 2009.

Nestas circunstâncias, é oportuno recordar que o regime legal de contabilização das receitas do Estado, em vigor há oito anos, visava também assegurar que o sistema de contabilização reflectisse integralmente a informação (ainda que agregada) dos sistemas próprios das entidades administradoras das receitas determinando a interligação dos sistemas próprios de administração das receitas com o sistema fornecido pela DGO (SGR).

¹⁷ As operações extra-orçamentais não são consideradas no BISEO pelo que os valores registados no SGR como afectos às mesmas (€ 157,0 milhões no total e € 153,6 milhões com registo tempestivo) foram excluídos destes quadros. As contas de Receita do Estado da CTE incluem operações extra orçamentais cujo valor não é possível autonomizar. Refira-se, no entanto, que tal facto só reforça as conclusões a retirar dos Quadros 14 e 15 na medida em que se esses valores fossem expurgados da CTE só aumentaria a divergência entre esta e o BISEO.



3.4 – Análise da informação do BISEO

Conforme já foi referido, o confronto dos valores agregados inscritos no BISEO com os registados no SGR (que deveriam desagregar e detalhar os do BISEO) revela desvios que não só afectam o rigor, a clareza e a transparência das contas públicas como também dificultam de forma significativa a acção do Tribunal de Contas neste âmbito e sustentam a posição de reserva que o Tribunal tem assumido sobre a fiabilidade dos dados relativos à execução do Orçamento da Receita do Estado.

Com as dificuldades e a reserva previamente expressas, foi efectuada a análise da informação do BISEO de Dezembro de 2008 sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado, nomeadamente, face à respectiva previsão (Orçamento inicial) e consequentes alterações orçamentais (Orçamento corrigido) e face à execução verificada no período homólogo anterior (ano de 2007).

Para o efeito apresentam-se dois quadros, o primeiro sobre a execução das receitas do Estado de 2008 face à respectiva previsão e o segundo sobre a variação dessas receitas face às do ano anterior, recordando-se que estas receitas são as do subsector Estado, ou seja, as dos serviços integrados da Administração Central do Estado.

Nestes quadros, os valores de Execução são os do Quadro 2 do BISEO de Dezembro de 2008 que foi publicado em 20 de Janeiro de 2009, pelo que são dados provisórios. As receitas aparecem discriminadas por classificação económica e, nas receitas de capital, incluem-se os activos financeiros que no Quadro 2 do BISEO aparecem apenas registados “*por memória*”. Uma vez que o conceito de receita efectiva utilizado no presente documento é o considerado no n.º 3 do artigo 23.º da LEO que só exclui as receitas orçamentais classificadas como passivos financeiros, nos quadros seguintes, após o total da receita efectiva, apresenta-se a receita efectiva sem activos financeiros por ser este o conceito utilizado no BISEO.

No quadro seguinte, os valores do Orçamento Inicial são os que constam do Mapa I do Orçamento do Estado (aprovado pela Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro) e os do Orçamento Corrigido foram extraídos da Conta provisória de Janeiro a Dezembro de 2008 (Declaração n.º 78/2009 (2.ª Série), de 9 de Março).

Os dados deste quadro revelam que a execução apurada para o total da receita efectiva (€ 40.884,8 milhões) excedeu o orçamento inicial em € 238,1 milhões mas é inferior ao orçamento corrigido em € 1.133,5 milhões.

Deve notar-se que, como os dados deste quadro reflectem, as diferenças entre o orçamento inicial e o corrigido resultam de alterações orçamentais efectuadas pelo Governo no uso das suas competências¹⁸, efectuadas nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 71/95, de 15 de Abril e autorizadas nos termos do Mapa anexo ao Decreto-Lei n.º 41/2008, de 10 de Março, através de créditos especiais “(...) traduzidos na inscrição ou reforço de dotações de despesa, com compensação no aumento da previsão das receitas consignadas ou dos saldos de dotações de anos anteriores”.

Assim, tem de referir-se que o orçamento corrigido não se configura como um ajustamento das previsões iniciais das receitas à execução que vai sendo apurada, tratando-se apenas da compensação pelo aumento das dotações de despesa, resultantes de alterações orçamentais da competência do Governo.

¹⁸ A Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto) define o regime das alterações orçamentais, estabelecendo as que necessitam de autorização da Assembleia da República e as que são da competência do Governo.



Este procedimento leva, com frequência, ao aumento das previsões de receitas cuja execução não difere do valor previsto no orçamento inicial ou nem sequer o atinge, como é o caso, em 2008, do IVA, do ISP, das Transferências Correntes, da Venda de Bens de Investimento, das Transferências de Capital, das Taxas, Multas e Outras Penalidades e da Venda de Bens e Serviços Correntes.

Quadro 16 – Execução das receitas do Estado de 2008 face à respectiva previsão

(em milhões de euros)

Receita	Orçamento Inicial	Créditos Especiais	Orçamento Corrigido	Execução	Taxa de Execução (%)	
					Orçamento Inicial	Orçamento Corrigido
Receitas fiscais	36.433,0	47,5	36.480,5	35.640,9	97,8	97,7
Impostos Directos	14.773,0	0,2	14.773,2	15.346,2	103,9	103,9
Imposto sobre o Rend. das Pessoas Singulares (IRS)	9.252,0	0,0	9.252,0	9.344,3	101,0	101,0
Imposto sobre o Rend. das Pessoas Colectivas (IRC)	5.511,0	0,0	5.511,0	5.989,0	108,7	108,7
Outros	10,0	0,2	10,2	12,9	129,0	126,1
Impostos Indirectos	21.660,0	47,2	21.707,2	20.294,7	93,7	93,5
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP)	2.760,0	7,2	2.767,2	2.529,8	91,7	91,4
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	14.145,0	39,0	14.184,0	13.430,1	94,9	94,7
Imposto sobre o Veículos	1.120,0	0,0	1.120,0	918,1	82,0	82,0
Imposto de Consumo sobre o Tabaco	1.430,0	0,0	1.430,0	1.295,9	90,6	90,6
Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	213,0	0,0	213,0	190,3	89,3	89,3
Imposto do Selo	1.830,0	0,0	1.830,0	1.769,0	96,7	96,7
Outros	162,0	1,0	163,0	161,5	99,7	99,1
Receitas não fiscais	4.213,7	1.324,1	5.537,8	5.243,9	123,7	94,1
Receitas Correntes	2.943,4	451,9	3.395,3	3.351,7	113,9	98,7
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	183,2	24,5	207,7	203,0	110,8	97,7
Taxas, Multas e Outras Penalidades	586,3	20,5	606,8	538,6	91,9	88,8
Rendimentos da Propriedade	415,6	0,1	415,6	578,7	139,3	139,2
Transferências Correntes	1.059,0	166,3	1.225,3	1.059,7	100,1	86,5
Venda de Bens e Serviços Correntes	464,1	23,6	487,7	462,5	99,7	94,8
Outras Receitas Correntes	36,0	27,3	63,3	82,4	228,8	130,2
Recursos Próprios Comunitários	171,5	7,1	178,7	176,8	103,1	99,0
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	27,7	182,6	210,3	250,0	903,2	118,9
Receitas de Capital	1.270,4	872,2	2.142,5	1.892,2	146,5	86,9
Venda de Bens de Investimento	200,0	1,2	201,2	42,3	21,2	21,0
Transferências de Capital	143,9	46,1	190,0	105,2	73,1	55,4
Activos Financeiros	911,9	0,0	911,9	31,2	3,4	3,4
Outras Receitas de Capital	0,5	525,1	525,6	1.399,3	297.511,3	266,2
Saldo da Gerência Anterior	14,1	299,8	313,9	314,2	2.229,0	100,1
Total da Receita Efectiva	40.646,7	1.371,6	42.018,3	40.884,8	100,5	97,2
Receita Efectiva sem Activos Financeiros *	39.734,9	1.371,6	41.106,4	40.853,6	102,8	99,4

Fonte: BISEO de Dezembro de 2008, Mapa I do Orçamento do Estado para 2008 e Conta provisória de Janeiro a Dezembro de 2008.

* Conceito de Receita utilizado no BISEO.

Relativamente ao orçamento inicial das Receitas Fiscais é de salientar que o acréscimo de € 573,2 milhões na execução dos Impostos Directos (€ 478 milhões dos quais devido ao IRC) foi insuficiente para compensar a quebra de € 1.365,3 milhões verificada na execução dos Impostos Indirectos (€ 714,9 milhões dos quais devido ao IVA, cuja redução da taxa normal de 21% para 20%¹⁹, desde 1 de Julho de 2008, não tinha sido inicialmente prevista).

¹⁹ Artigo 1.º da Lei n.º 26-A/2008, de 27 de Junho, que alterou a alínea c) do n.º 1 do artigo 18.º do Código do IVA.



Relativamente ao orçamento inicial das Receitas Não Fiscais é de salientar que o acréscimo de € 1.398,8 milhões na execução das Outras Receitas de Capital mais que compensou a quebra de € 880,7 milhões verificada na execução dos Activos Financeiros.

Para além dos Rendimentos da Propriedade e das Reposições Não Abatidas nos Pagamentos cujas execuções excederam as respectivas previsões em € 163,1 milhões e € 222,3 milhões, é ainda de referir que o acréscimo de € 300,1 milhões apurado para os Saldos da Gerência Anterior se encontra relacionado com a quebra de € 157,7 milhões nas Vendas de Bens de Investimento, devido ao procedimento que tem sido aplicado para assegurar a utilização desses saldos.²⁰

Note-se ainda que a quase totalidade de Outras Receitas de Capital não se encontrava prevista no orçamento inicial e foi obtida pelo pagamento da concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico atribuídas a operadoras eléctricas por € 1.382,5 milhões (€ 812,1 milhões mais € 570,4 milhões), conforme já foi referido neste relatório, respectivamente, na análise das operações excepcionais²¹ (ponto 3.2) e após o Quadro 7 (ponto 3.3).

O quadro seguinte regista a execução das receitas do Estado registadas no BISEO, nos anos de 2007 (valores definitivos) e de 2008 (valores provisórios), bem como a respectiva variação em termos absolutos e relativos. Os dados deste quadro revelam que a Receita Efectiva de 2008 é inferior à do ano anterior em € 54,2 milhões.

Relativamente às Receitas Fiscais é de salientar que o acréscimo de € 583,1 milhões nos Impostos Directos (repartido entre IRS e IRC) compensou a redução de € 580,5 milhões nos Impostos Indirectos que, por sua vez, foi consequência do decréscimo de € 639,1 milhões na receita do ISP.

Saliente-se que 82% da redução do ISP se ficou a dever à substituição de uma parte da sua receita pela Contribuição de Serviço Rodoviário criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, EPE. Esta substituição decorre do disposto no artigo 7.º da referida lei que determina a fixação das taxas de ISP de forma a garantir a neutralidade fiscal e o não agravamento do preço de venda dos combustíveis em consequência da criação da contribuição de serviço rodoviário.

Refira-se, a propósito, que a sucessiva saída de receitas e despesas da esfera do Orçamento do Estado e, por consequência, da sua execução vai reduzindo, nesta sede, o âmbito do controlo das receitas e despesas públicas.

Relativamente à execução das Receitas Não Fiscais que, na sua totalidade, registaram uma redução de € 56,8 milhões, é de salientar o decréscimo de € 1.489,8 milhões verificado nos Activos Financeiros que é superior, em valor absoluto, ao acréscimo de € 1.179,2 milhões registado em Outras Receitas de Capital.

Importa realçar que o aumento verificado na execução de Outras Receitas de Capital ficou a dever-se aos € 1.382,5 milhões recebidos pelo pagamento da concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico que não foram previstos no orçamento inicial. Esta receita permitiu compensar a maior parte da quebra verificada nos Activos Financeiros e constituiu a quase totalidade

²⁰ Este procedimento consiste em registar os saldos por contrapartida de deduções previamente efectuadas às receitas do próprio ano cuja classificação seja a das receitas de anos anteriores que originaram esses saldos.

²¹ Nesta análise são identificadas receitas consignadas a organismos do Ministério das Finanças e da Administração Pública, no valor de € 466,2 milhões e de € 55,0 milhões, que correspondem à quase totalidade do valor global (€ 525,1 milhões) dos créditos especiais afectos a outras receitas de capital.



(96,3%) do aumento da receita efectiva sem activos financeiros subjacente à taxa de variação homóloga acumulada de 3,6% inscrita no BISEO de Dezembro de 2008. Sem a receita obtida pela concessão desses direitos, a variação homóloga acumulada teria sido apenas de 0,1%.

Quadro 17 – Variação da execução das receitas do Estado de 2008 face às do ano anterior

(em milhões de euros)

Receita	2007	2008	Variação	
			Em valor	Em %
Receitas fiscais	35.638,3	35.640,9	2,6	0,0
Impostos Directos	14.763,1	15.346,2	583,1	3,9
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	9.050,5	9.344,3	293,8	3,2
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC)	5.689,4	5.989,0	299,6	5,3
Outros	23,2	12,9	-10,3	-44,4
Impostos Indirectos	20.875,2	20.294,7	-580,5	-2,8
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP)	3.168,9	2.529,8	-639,1	-20,2
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	13.196,4	13.430,1	233,7	1,8
Imposto sobre o Veículos	1.186,6	918,1	-268,5	-22,6
Imposto de Consumo sobre o Tabaco	1.224,7	1.295,9	71,2	5,8
Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	202,1	190,3	-11,8	-5,8
Imposto do Selo	1.733,2	1.769,0	35,8	2,1
Outros	163,3	161,5	-1,8	-1,1
Receitas não fiscais	5.300,7	5.243,9	-56,8	-1,1
Receitas Correntes	3.165,2	3.351,7	186,5	5,9
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	195,4	203,0	7,6	3,9
Taxas, Multas e Outras Penalidades	537,8	538,6	0,8	0,1
Rendimentos da Propriedade	586,3	578,7	-7,6	-1,3
Transferências Correntes	990,3	1.059,7	69,4	7,0
Venda de Bens e Serviços Correntes	436,1	462,5	26,4	6,1
Outras Receitas Correntes	60,2	82,4	22,2	36,9
Recursos Próprios Comunitários	185,0	176,8	-8,2	-4,4
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	174,1	250,0	75,9	43,6
Receitas de Capital	2.135,5	1.892,2	-243,3	-11,4
Venda de Bens de Investimento	-38,0	42,3	80,3	-
Transferências de Capital	166,3	105,2	-61,1	-36,7
Activos Financeiros	1.521,0	31,2	-1.489,8	-97,9
Outras Receitas de Capital	220,1	1.399,3	1.179,2	535,8
Saldo da Gerência Anterior	266,1	314,2	48,1	18,1
Total da Receita Efectiva	40.939,0	40.884,8	-54,2	-0,1
Receita Efectiva sem Activos Financeiros *	39.418,0	40.853,6	1.435,6	3,6

Fonte: BISEO de Dezembro de 2008.

* Conceito de Receita utilizado no BISEO.



IV – AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS

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

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

Na resposta enviada em 1 de Junho passado, o Ministro de Estado e das Finanças reafirma o conteúdo da remetida em 16 de Março último, no contraditório ao Relatório de Janeiro a Setembro de 2008²², “(...) designadamente no que respeita ao reconhecimento da justeza da recomendação com a consequente decisão de implantar um sistema de contabilização da receita fiscal sob a responsabilidade da Direcção-Geral dos Impostos, conjuntamente com um interface automático que fará a integração daquele com o Sistema de Gestão de Receitas da Direcção-Geral do Orçamento, o qual está a ser concretizado, de forma faseada, até ao final de 2010”. Por entender que este sistema permitirá acolher as recomendações formuladas pelo Tribunal, o Ministro considera ainda “(...) algo surpreendente que a recomendação agora reiterada e até desdobrada, não reflita o alcance das medidas que estão a ser implementadas.”

O Tribunal reitera o reconhecimento da importância do anúncio feito pelo Ministro de Estado e das Finanças na sua resposta ao contraditório ao Relatório de Janeiro a Setembro, retomando o que ficou então registado naquele Relatório, concretamente, na página 34, quando se refere que “Para o Tribunal, a concretização das acções comunicadas pelo Ministro de Estado e das Finanças, nos prazos e nos termos expressos no exercício do contraditório ao presente Relatório, deverá assegurar o cumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado até ao final de 2010 o que, a verificar-se, constituirá um inequívoco e decisivo progresso face à situação verificada até ao final de 2008”. Porém não pode deixar de assinalar que se mantém “(...) a situação de incumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado(...)” e que, nessa situação a resposta do Senhor Ministro de Estado e das Finanças, ao não dar qualquer informação adicional sobre os progressos realizados na implementação das medidas nem sobre a respectiva calendarização fica aquém das expectativas geradas pela sua resposta de 16 de Março último acima referida.

Consequentemente e conforme consta da página 13 do presente Relatório, “o Tribunal continua a recomendar ao Governo que tome as medidas adequadas para que as entidades administradoras das receitas possam transitar para o referido regime legal e para que este possa ser cumprido na sua plenitude”. É por subsistir o incumprimento da lei que o Tribunal mantém esta recomendação mas é, precisamente, por estar ciente da necessidade de implementar tais medidas, que lhe acrescenta que “Neste sentido e relativamente à DGAIEC, o Governo deverá assegurar as condições necessárias para que, no mais curto prazo possível, seja iniciado o desenvolvimento do projecto de interligação do Sistema de Contabilidade Aduaneira ao SGR. No caso da DGCI deverão ser concretizados, nos prazos e nos termos anunciados ao Tribunal, os projectos já em curso, designadamente no que respeita à criação do sistema de contabilização da receita fiscal sob responsabilidade da DGCI, com interligação automática ao SGR.”

Nestas circunstâncias, o Tribunal apreciaria que o exercício do contraditório sobre cada relatório de acompanhamento constituísse também uma oportunidade para ser informado das medidas implementadas, bem como os progressos obtidos com essa implementação, o que lhe permitiria ajuizar melhor do seu alcance.

²² Relatório n.º 1/2009 – AEORE, aprovado pelo Tribunal em 2 de Abril de 2009.



Neste sentido, o Tribunal regista com apreço as informações prestadas pela DGCI, na sua resposta ao contraditório ao presente Relatório enviada em 3 de Junho passado, nomeadamente que:

- ◆ a partir de Julho de 2009, as cobranças efectuadas nos Serviços de Finanças passarão a ser tituladas por documentos integrados, exclusivamente, no circuito DUC, estando previsto, numa fase posterior, disponibilizar aos contribuintes a criação destes documentos na Internet;
- ◆ continuam em curso as tarefas relativas ao projecto de Contabilidade da DGCI, mais precisamente, no que concerne à realização de testes através da extracção dos dados dos sistemas liquidadores;
- ◆ estão também em curso acções no sentido dos movimentos escriturais (retenções) passarem a integrar o circuito DUC;
- ◆ a concretização dos referidos projectos é indispensável à automatização dos procedimentos inerentes à execução orçamental, de modo a habilitar a DGCI a dar cumprimento, integral, ao regime legal da contabilização das receitas do Estado, permitindo a eliminação da intempestividade dos registos e das discrepâncias entre o SGR e o BISEO.

Ainda na referida resposta a DGCI alerta para o facto dos valores da execução orçamental da Receita de 2008, registados no SGR até 15 de Janeiro de 2009, não serem os definitivos referindo, nomeadamente, que a cobrança coerciva sem validação económica (devido às anomalias observadas no tratamento dos ficheiros) que transitou para 2009 numa conta extra-orçamental foi de € 20,2 milhões, quando o valor apurado até 15 de Janeiro de 2009 e reportado na página 31 do presente Relatório ascendia a € 110,8 milhões.

O Tribunal faz notar que uma correcção desta dimensão é um exemplo significativo da forma como o acompanhamento da execução do Orçamento da Receita do Estado é prejudicado pela falta de fiabilidade tempestiva dos dados.

Em sentido contrário, o Tribunal não pode deixar de registar que o projecto que permitiria à DGAIEC assegurar o cumprimento do regime legal a que está obrigada continua sem ultrapassar a fase de planeamento como se constata pela resposta enviada em 29 de Maio passado, na qual a DGAIEC refere que “(...) o projecto que permitirá cumprir a recomendação do Tribunal continua planeado sem, no entanto, se ter ainda agendado o início dos trabalhos do seu desenvolvimento”.

Esta constatação só reforça o empenho do Tribunal em salientar nas suas recomendações que tomar medidas adequadas implica não apenas planear mas sobretudo realizar os projectos anunciados para o efeito.

Na resposta enviada pela DGO, aquela Direcção-Geral referiu que “(...) tem vindo a corresponder à recomendação do Tribunal de Contas no sentido de assumir a responsabilidade pelas operações excepcionais de contabilização como aconteceu com as operações de encerramento da Conta Geral do Estado (CGE) de 2007 (...)”.

No entanto, considera que “Relativamente às operações relacionadas com as verbas pagas pela EDP – Gestão de Produção de Energia, SA e outras entidades, por contrapartida da transmissão de direitos de utilização do domínio hídrico, salientamos que não comungamos da ideia do Tribunal de Contas destas terem inquestionavelmente um carácter excepcional pelo facto de às mesmas corresponderem receitas obtidas por contrapartida de concessões a médio longo prazo”.



Sobre esta matéria, a DGO acrescentou ainda que não deverá assumir “(...) a contabilização de operações que são excepcionais devido aos montantes envolvidos ou ao facto de serem pontuais, mas que não têm excepcionalidade em termos de operação contabilística” pelo que considera que “(...) poderá assumir a contabilização das operações contabilísticas excepcionais (como são as operações de encerramento e outras relacionadas), mas não a contabilização de operações excepcionais, pois dessa forma caber-nos-ia a contabilização de boa parte das receitas de capital, dado terem natureza de receitas cobradas ocasionalmente.”

O Tribunal reconhece com agrado o empenho com que a DGO tem vindo a dar cumprimento às suas recomendações, pelo que, no sentido de esclarecer esta questão, reitera a posição constante na página 29 do presente Relatório, segundo a qual:

“Para o Tribunal, operações excepcionais são aquelas cuja contabilização se configura como excepção às regras determinadas pelo respectivo regime legal, designadamente, sobre as datas das operações de execução definidas no artigo 7.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000. As entidades administradoras encontram-se obrigadas pelo disposto na referida norma a registar, como data de cobrança de receitas, a data do respectivo recebimento ou, no caso de não ser possível recolher essa informação, a data de depósito no Tesouro dos valores cobrados. Sempre que sejam registadas operações de cobrança com data diferente da determinada por esta regra, essas operações são consideradas excepcionais, sem prejuízo da necessária fundamentação legal.

Neste caso, a intervenção da DGO consiste em relevar contabilisticamente a alteração de datas em causa, através de movimentos escriturais. Uma das situações em que esta intervenção se justifica é a que se verifica com a utilização do período complementar, ao abrigo do qual a contabilização da cobrança de receitas pode ser antecipada para o final do ano anterior ao do respectivo recebimento.

Para além de salvaguardar o cumprimento do regime legal, que não admite a contabilização de operações excepcionais por entidades administradoras de receitas, a recomendação do Tribunal para que seja a DGO a registar estas operações visa ainda suprir uma lacuna importante na informação sobre as mesmas, através do ganho de transparência obtido com a relevação contabilística do seu carácter excepcional por aplicação de um procedimento também ele de natureza excepcional”.

Face ao exposto, o Tribunal salienta que as operações relativas à transmissão dos direitos de utilização do domínio hídrico também se configuram como operações excepcionais em termos contabilísticos, porque foram registadas com data-valor posterior à do recebimento dos fundos.

No que se refere à contabilização dos reembolsos, a DGO referiu que atendendo a que a CGE é elaborada actual e exclusivamente numa óptica de caixa, o facto de se abater à cobrança os montantes dos reembolsos e restituições emitidas pode desvirtuar o conceito de cobrança líquida e a própria execução orçamental.

Sobre esta matéria, o Tribunal esclarece que, correspondendo a emissão de reembolsos e restituições ao reconhecimento legal e formal de valores indevida ou excessivamente cobrados, é a manutenção de valores a reembolsar ou a restituir como receitas orçamentais que desvirtua o conceito de receita líquida e a própria execução orçamental, pelo que no BISEO deveria aplicar-se o conceito da receita líquida económica para evitar a sobrevalorização da Receita do Estado no montante dos reembolsos e restituições por pagar.

Finalmente, no que respeita às restituições, a DGO referiu que utiliza esta operação de execução “(...) dando-lhe um entendimento mais abrangente, de forma a ser possível a utilização dos saldos de receitas consignadas e/ou à regularização de outras situações pontuais” acrescentando ainda que “Tendo em vista distinguirem-se claramente os movimentos em causa, a partir do ano de 2010, os serviços administradores das receitas contabilizam as restituições para fora da tesouraria do Estado (devoluções a contribuintes) e a DGO, no seu SGR, contabilizará as restantes que acima se fez referência.”



O Tribunal concorda que seja a DGO a contabilizar as operações efectuadas com vista à utilização de saldos de receitas consignadas porque estas operações também se configuram como excepcionais, uma vez que correspondem a movimentos escriturais através dos quais o valor de cada saldo de receitas consignadas (cobradas em anos anteriores) é objecto de reclassificação, nas receitas cobradas no próprio ano, como saldo da gerência anterior.

Já a utilização da operação de restituição para este efeito continua a merecer a discordância do Tribunal, por infringir o disposto no n.º 1 do artigo 26.º do Regime da Tesouraria do Estado, pelo que as operações a utilizar neste caso deveriam ser as de transferência de cobrança e de transferência de liquidação previstas, respectivamente, pelas alíneas d) dos pontos 1.2.2 e 1.2.3 do artigo 1.º das normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

Por sua vez, o IGCP informou reiterar as informações prestadas no âmbito dos relatórios anteriores, referindo ainda que se encontra prevista “(...) a introdução de alterações no modelo de contabilização do IGCP, no SGR, com vista à adopção de lançamentos independentes por forma a corresponder às recomendações do Tribunal de Contas (...)” e que “De imediato, será iniciado o envio diário de informação para o SCR em detrimento da actualização semanal, actualmente existente.”.

O Tribunal considera que a implementação destas medidas resultará num ganho de eficácia para o processo de contabilização e controlo da Receita do Estado, não só por via da redução do número de estornos registados no SGR mas também por efeito de uma maior tempestividade na prestação da informação.

Handwritten signature





Tribunal de Contas

V – DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.^a Secção, decidem, nos termos da Resolução n.º-1/09 – 2.^a S, de 28 de Janeiro:

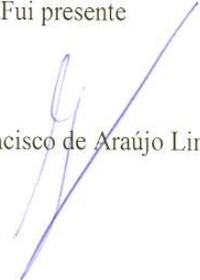
- 1 – Aprovar o presente relatório.
- 2 – Que o relatório seja remetido a:
 - a) Presidente da Assembleia da República;
 - b) Comissão Parlamentar de Orçamento e Finanças;
 - c) Ministro de Estado e das Finanças;
 - d) Director-Geral do Orçamento;
 - e) Director-Geral dos Impostos;
 - f) Director-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo;
 - g) Presidente do Conselho Directivo do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público;
 - h) Ministério Público junto do Tribunal de Contas
- 3 – Que, após o envio às entidades mencionadas no número anterior, o relatório seja disponibilizado aos órgãos de comunicação social e publicado no sítio do Tribunal de Contas na Internet.

Tribunal de Contas, em 16 de Junho de 2009

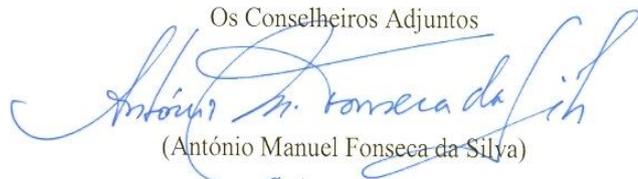
O Conselheiro Relator

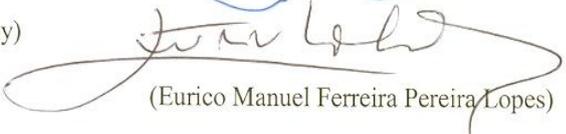

(Raul Jorge Correia Esteves)

Fui presente


(António Francisco de Araújo Lima Cluny)

Os Conselheiros Adjuntos


(António Manuel Fonseca da Silva)


(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)

Handwritten signature





ANEXOS

Exercício do Contraditório

Handwritten signature



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

01. JUN 09 01167

Exmo Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José F. Tavares
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

ASSUNTO: **Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da
Receita do Estado – Janeiro a Dezembro de 2008**

Exmo Senhor,

Relativamente ao assunto em epígrafe, encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de, complementando as apreciações de natureza mais técnica realizadas pelos vários serviços deste Ministério sobre o teor do referido Relatório, reafirmar o conteúdo da nossa carta de 16 de Março último, designadamente no que respeita ao reconhecimento da justeza da recomendação com a consequente decisão de implantar um sistema de contabilização da receita fiscal sob a responsabilidade da Direcção-Geral dos Impostos, conjuntamente com um interface automática que fará a integração daquele com o Sistema de Gestão de Receitas da Direcção-Geral do Orçamento, o qual está a ser concretizado, de forma faseada, até ao final de 2010.

Entende-se que este sistema, tal como relativamente à recomendação formulada no anterior relatório trimestral de Abril último, permitirá acolher as recomendações formuladas por esse Tribunal, sendo, por isso, algo surpreendente que a recomendação agora reiterada e até desdobrada, não reflecta o alcance das medidas que estão a ser implementadas.

Com os melhores cumprimentos.

O CHEFE DO GABINETE

Álvaro Aguiar

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA

DGTC 02.06.09 10775

Handwritten signature

DGODirecção-Geral do Orçamento
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Av. Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOAV/Ref. : 7108 (DA II)
Data V/Ref. : 18 Mai. 09N.º Proc. : 11418/2009
Data Emissor : 29 Mai. 09**ASSUNTO: Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado – Janeiro a Dezembro de 2008.***Caro Dr. José Tavares,*

Em resposta ao ofício de V. Ex.º acima mencionado, reiteram-se, em termos genéricos, as observações levadas ao vosso conhecimento pelo no nosso ofício P5228/2009 de 16 de Março de 2009, no âmbito do Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado – Janeiro a Setembro de 2008.

A Direcção-Geral do Orçamento (DGO) tem vindo a corresponder à recomendação do Tribunal de Contas no sentido de assumir a responsabilidade pelas operações excepcionais de contabilização como aconteceu com as operações de encerramento da Conta Geral do Estado (CGE) de 2007, apesar de na altura não termos assegurado a contabilização no Sistema de Gestão de Receitas (SGR) da DGO dos movimentos de compensação das operações de encerramento da CGE de 2006. Esta situação decorreu de não haver uma clara definição do que se entendia como operações excepcionais de contabilização, tendo o mesmo acontecido relativamente às operações relativas ao período complementar da receita, que nos pareciam não se enquadrar nesta operações excepcionais.

Relativamente às operações relacionadas com as verbas pagas pela EDP – Gestão da Produção de Energia, SA, e outras entidades, por contrapartida da transmissão de direitos de utilização do domínio hídrico, salientamos que não comungamos da ideia do Tribunal de Contas destas terem inquestionavelmente um carácter excepcional “pelo facto de às mesmas corresponderem receitas obtidas por contrapartida de concessões a médio e longo prazo”. Com efeito, consideramos que a DGO não deve assumir a contabilização de operações que são excepcionais devido aos montantes envolvidos ou ao facto de serem pontuais, mas que não têm excepcionalidade em termos de operação contabilística. Assim, parece-nos que a DGO poderá assumir a contabilização das operações contabilísticas excepcionais (como são as operações de encerramento e outras relacionadas), mas não a contabilização de operações excepcionais, pois dessa forma caber-nos-ia a contabilização de boa parte das receitas de capital, dado terem a natureza de receitas cobradas ocasionalmente.

Quanto às operações contabilísticas excepcionais para compensação de operações de encerramento da CGE de 2007, assumimos que foram incorrectamente registadas como cobrança por pagamento voluntário, quando deveriam ter sido registadas como cobrança escritural. A DGO já se tinha apercebido de que a figura contabilística de cobrança que estava a ser utilizada não era a mais apropriada. Atendendo a que os passivos financeiros já estão a ser apurados e contabilizados mensalmente, vão ser feitos estornos respeitantes às entradas nos três primeiros meses de 2009 e na de Abril já será utilizada a cobrança escritural, para além de irmos apurar junto do IGCP se podem fornecer-nos também a data de entrada na

Rua da Alfândega, 5 - 2º
1149 - 004 Lisboa (Portugal)

DGTC 03 05 09 10813
21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51

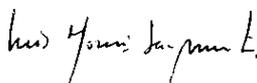
Internet: <http://www.dgo.pt>
Email: dgo@dgo.pt

tesouraria do Estado do produto dos empréstimos contraídos, a contabilizar em receita não efectiva do Estado.

Atendendo a que a CGE é elaborada actual e exclusivamente numa óptica de caixa, não comungamos da ideia do Tribunal de Contas de abater imediatamente à cobrança os montantes dos reembolsos e restituições emitidas, sob pena de estarmos a desvirtuar o conceito de cobrança líquida e a própria execução orçamental. Quanto à referência que este procedimento não é compatível com a frequente reafecção de valores incorrectamente registados na receita, foi já transmitido que a DGO utiliza as restituições dando-lhe um entendimento mais abrangente, de forma a ser possível a utilização dos saldos de receitas consignadas e/ou a regularização de outras situações pontuais. Tendo em vista distinguirem-se claramente os movimentos em causa, a partir do início de 2010, os serviços administradores das receitas contabilizam as restituições para fora da tesouraria do Estado (devoluções a contribuintes) e a DGO, no seu SGR, contabilizará as restantes a que acima se fez referência.

Com os melhores cumprimentos, *e estimo fervor*

O Director-Geral



Luís Morais Sarmento



9/05 '09 14:33 FAX 218813747

D. S. R. M. R. P. C.

001

218813747



Ministério das Finanças e da Administração Pública
DIRECÇÃO-GERAL DAS ALFÂNDEGAS E DOS
IMPOSTOS ESPECIAIS SOBRE O CONSUMO
Direcção de Serviços da Receita Nacional e dos Recursos Próprios Comunitários

29. MAI 2009

Divisão da Recelta e dos Procedimentos Contabilísticos

Director-Geral do Tribunal de Contas
Av.ª Barbosa du Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Rep.
Of.º 7106 de 18-05-2009
Ref.º DA II

Nº Saída
2617

Processo
Rec 2.11.2/09

Data
2009.05.29

Assunto: Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado - Janeiro a Dezembro de 2008

Tendo sido recebido o ofício em referência, que remetia, para comentários, o Relatório mencionado no assunto, que recomenda que sejam cumpridas as normas constantes do Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e da Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, do Ministro das Finanças, venho informar V.ª Exa. que, conforme foi referido no nosso ofício n.º 53/GAB, de 16-03-2009, o projecto que permitirá cumprir a recomendação desse Tribunal continua planeado sem, no entanto, se ter ainda agendado o início dos trabalhos do seu desenvolvimento.

Com os melhores cumprimentos,

/ Director-Geral,

(João de Sousa)

Costa Martins
Subdirector-Geral

Handwritten signature



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS
DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS
GABINETE DO DIRECTOR - GERAL

OFÍCIO N.º DATA

00176 03/06'09

Exm.º Senhor
Director-Geral do Tribunal de Contas
Avenida Barbosa du Bocage,61
1069 - 045 LISBOA

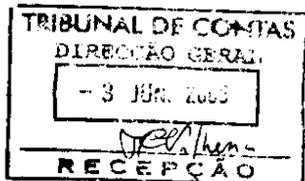
ASSUNTO: Relatório de acompanhamento da execução do Orçamento da Receita do Estado – Janeiro a Dezembro de 2008

Encarrega-me o Senhor Director-Geral dos Impostos de enviar a V. Ex.ª cópia da Informação n.º 34/2009, de 27-03-2009, da Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo.

Com os melhores cumprimentos.

O Coordenador do Gabinete,

Lúis Oliveira Maia
(Inspector Tributário Assessor Principal)



DGIC 03.06'09 10866

Rua da Prata, 10-2.º • 1149-027 LISBOA
Telefs. 218 812 992 / 218 812 993 • Fax 218 812 938

Handwritten signature

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E CONTROLO

Sec. Apoio Gabinete do Director Geral	
Entrada N.º 11687	Saida <input checked="" type="checkbox"/>
Em 2009.05.28	Código
Rúbrica: 4160000	Rúbrica: <i>Cristy</i>

SEAF - XVII
DESPACHO N.º 652/2009

Visto. Elaborar o relatório de execução de Contas em base no presente influencia. Cuidamento da Comissão de STAF O MEF

Visto.
A consideração do SECAF: ^{3.6.09} *Carlos Lobo*
SECRETÁRIO DE ESTADO DOS ASSUNTOS FISCAIS

1.6.2009
Jose Azevedo Pereira
JOSE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

Por determinação de Sua Excelência o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais à DGCI (devolvendo o processo) *DC MEF*
Em 03/06/2009,
A Chefe do Gabinete

Clotilde Celorico Palma
Maria José *Adriana*
Maria José *Adriana*
9-02-02 3003
E.2.1 - 181

Visto
A consideração do Exmo Director Geral com a indicação do reconhecimento dos níveis de temporariedade de reconhecimento da receita fiscal arrecadada pela DGCI. Adicionalmente salienta-se o facto dos relatórios de acompanhamento da execução do OE terem uma abrangência trimestral acumulada, sendo sempre influenciados os referidos níveis de temporariedade pelo atraso ocorrido nos primeiros meses do ano de 2008

INFORMAÇÃO
N.º 34/2009
Data: 27-03-2009
Técnico Responsável

Assunto:
RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA RECEITA DO ESTADO - JANEIRO A DEZEMBRO DE 2008
Quinta-se cópia do ofício emanado do gabinete do Exmo MEF dirigido ao Director-geral do Tribunal de Contas, no qual é descrito o planeamento de implementação das receitas fiscais no sistema contabilístico da DGCI

FERNANDO JORGE R. SOARES
SUBDIRECÇÃO DE CONTABILIDADE E CONTROLO
Tel: 21 704 00 00 Fax: 21 704 00 01 E-mail: dscc@dgci.min-financas.pt

que permitira a ligação ao SER e consequentemente, o registo diário de receita fiscal

Tendo subjacente o ofício nº 7107, de 18 de Maio de 2009, dirigido ao Exmo Senhor Director-Geral dos Impostos pela Direcção-Geral do Tribunal de Contas, passamos a informar:

À semelhança do anterior Relatório, o actual vem complementar a análise efectuada pelos auditores, sendo agora aditada a informação correspondente ao último trimestre do ano de 2008, mantendo-se os fundamentos da acção do Tribunal na prossecução, nomeadamente, da melhoria da qualidade, da eficácia e da tempestividade do controlo da execução do Orçamento do Estado.

Na análise dos dados apresentados, e de acordo com o reconhecimento dos técnicos auditores, no último trimestre mantivemos a tendência de melhoria no que concerne à tempestividade dos registos contabilístico, observada no período anterior.

Salientamos que no início do próximo mês, as arrecadações efectuadas nas Secções de Cobrança dos Serviços de Finanças passam a ser tituladas por documentos de pagamento integrados, exclusivamente, no circuito DUC. Numa fase posterior, está previsto disponibilizar aos contribuintes a possibilidade de criarem o documento na Internet, à semelhança dos documentos que integram actualmente o citado circuito de informação.

Por outro lado, referimos que continuam em curso as tarefas relativas ao Projecto de Contabilidade da DGCI, mais precisamente, no que concerne à realização de testes através da extracção dos dados dos sistemas liquidadores.

Paralelamente, também estão em curso acções no sentido dos movimentos escriturais (retenções) passarem a integrar o circuito DUC. Neste sentido, está prevista uma reunião entre as Direcções-Gerais do Orçamento e da DGCI, do IIMF e da DGITA, no sentido de serem definidos com precisão os canais de informação relativos aos fluxos económicos e financeiros.

A concretização dos projectos acima referidos são indispensáveis à automatização dos procedimentos inerentes à execução orçamental, de modo a habilitar a DGCI a dar cumprimento, integral, ao regime legal da contabilização das receitas do Estado, permitindo a eliminação da intempestividade dos registos e das discrepâncias entre o SGR e o BISEO.

Finalmente, alertamos para o facto dos montantes inscritos da execução orçamental no Relatório, apurados até 15JUN09, não corresponderem aos definitivos, nomeadamente, da cobrança coerciva devido às anomalias observadas no tratamento dos ficheiros (o saldo da conta extra-orçamental fixou-se em

2

€ 20,2 ME), bem como de algumas regularizações efectuadas ao longo do ano e que transpareceram na extracção final dos dados que implicaram a reconstrução das tabelas modelo 5, 28 e 30, respectivamente.

À Consideração Superior

DSCC, 2009.05.27

O Director de Serviços,

André Vicente

IGCP
Instituto de Gestão da Tesouraria
e do Crédito Público, I.P.

Av. da República, 57- 6º
1050-189 Lisboa
PORTUGAL
Tel. 351 21 792 33 00
Fax 351 21 799 37 95

Direcção-Geral do Tribunal de Contas
Av.Barbosa du Bocage, nº 61
1069 - 045 Lisboa

N/ Ofício nº /SOC/7446
Lisboa, 20 de Maio de 2009

Assunto : Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado –
Janeiro a Dezembro de 2008

Na sequência da análise do Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado – Janeiro a Dezembro de 2008 reiteramos as informações prestadas no âmbito dos relatórios anteriores nomeadamente no que concerne a :

- Intervenção do IGCP no processo de contabilização das receita do Estado;
- Registos efectuados no SGR do IGCP de natureza excepcional;
- Afectação das verbas relativas ao domínio hídrico.

Informamos ainda, que as operações de natureza excepcional relativas ao encerramento da CGE serão contabilizadas pela DGO e que inclusivamente, no corrente ano, aquela Direcção-Geral já procede à contabilização mensal , no seu SGR (Cap.12 – “Passivos Financeiros”), do produto das emissões de empréstimos contraídos pelo IGCP.

Por outro lado, encontra-se prevista, até final do corrente ano, a introdução de alterações no modelo de contabilização do IGCP, no SGR, com vista à adopção de lançamentos independentes por forma a corresponder às recomendações do Tribunal de Contas. De imediato, será iniciado o envio diário de informação para o SCR em detrimento da actualização semanal, actualmente existente.

Com os melhores cumprimentos,

António Pontes Correia
Vice-Presidente do Conselho Directivo

DGTC 20 05 09 00 9988