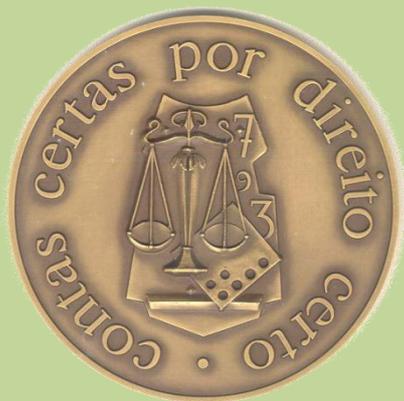


Tribunal de Contas



Processo n.º 1/2010 – AEORE

RELATÓRIO N.º 1/2010–AEORE–2.ª S
ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO
DO ORÇAMENTO DA RECEITA DO ESTADO
JANEIRO A DEZEMBRO DE 2009

Julho de 2010



Tribunal de Contas

A handwritten signature in black ink, located in the top right corner of the page.

PROCESSO N.º 1/2010 - AEORE

**RELATÓRIO DE
ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO
DO ORÇAMENTO DA RECEITA DO ESTADO
JANEIRO A DEZEMBRO DE 2009**

DEPARTAMENTO DE AUDITORIA II

JULHO DE 2010

ju





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	19
2.1 – Considerações Gerais	19
2.2 – Metodologia	20
2.3 – Enquadramento Legal	22
III – DESENVOLVIMENTO	27
3.1 – Conformidade ao regime legal	27
3.2 – Análise da informação do SGR	29
3.3 – Confronto da informação do SGR com as do BISEO e da CTE	36
3.4 – Análise da informação do BISEO	40
3.5 – Análise de situações específicas	48
<i>3.5.1 – Participação dos Municípios na Receita do IRS</i>	<i>48</i>
<i>3.5.2 – Extensão do DUC à totalidade das receitas administradas pela DGCI</i>	<i>52</i>
<i>3.5.3 – Restituições registadas pela DGO</i>	<i>53</i>
IV – AUDIÇÃO DOS RESPONSÁVEIS	55
V – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO	60
VI – DECISÃO	61
ANEXOS	63

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Número de Registos no SGR	30
Quadro 2 – Valores dos Registos no SGR	31
Quadro 3 – Valores das Operações de Execução no SGR	32
Quadro 4 – Tempestividade da Contabilização Receita no SGR.....	34
Quadro 5 – Indicador de Contabilização Tempestiva no SGR	35
Quadro 6 – Contabilização no SGR face ao BISEO	36
Quadro 7 – Contabilização Total por Entidades no SGR face à CTE.....	37
Quadro 8 – Evolução da Contabilização Total no SGR e na CTE face ao BISEO.....	38
Quadro 9 – Evolução da Contabilização Tempestiva no SGR e na CTE face ao BISEO.....	39
Quadro 10 – Execução da Receita do Estado face à previsão.....	42
Quadro 11 – Variação da Receita do Estado face ao ano anterior	43
Quadro 12 – Evolução trimestral da Receita do Estado e variação face ao período homólogo anterior.....	44



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

Nos termos legais, corresponde ao 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 criado para apoiar organismos da Administração Pública na gestão das actividades relativas à orçamentação, contabilização e administração das receitas do Estado. É suportado por uma aplicação que apenas tem sido disponibilizada às entidades intervenientes na contabilização das receitas afectas aos serviços integrados da Administração Central do Estado.

ju





Tribunal de Contas

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
CSR	Contribuição de Serviço Rodoviário
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
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeiro
FPC	Fundo Português de Carbono
FSM	Fundo Social Municipal
IABA	Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas
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
IS	Imposto do Selo
ISP	Imposto sobre os Produtos Petrolíferos
ISV	Imposto Sobre Veículos
IT	Imposto de Consumo sobre o Tabaco
IUC	Imposto Único de Circulação
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
RTE	Regime da Tesouraria do Estado
SCA	Sistema de Contabilidade Aduaneira
SCE	Sistema de Cobranças do Estado
SCR	Sistema Central de Receitas
SGR	Sistema de Gestão de Receitas
SLC	Sistema Local de Cobrança

ju





FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Luís Filipe Simões

Coordenação da Equipa

Maria João Caldas

Equipa

Marta Gonçalves

Paulo Sérgio Duque

ju





I – SUMÁRIO

1.1 – Visão Global

O presente relatório é apresentado no âmbito das funções de controlo cometidas ao Tribunal de Contas em sede de acompanhamento da execução do Orçamento do Estado¹.

A acção subjacente a este e aos anteriores relatórios de AEORE² 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;
- ◆ intensificar o controlo da Receita do Estado.

O período de incidência do presente relatório é o ano de 2009, pelo que a informação sujeita a análise foi a das operações realizadas nesse período e registadas no SGR até 15 de Janeiro de 2010, bem como a inscrita no BISEO de Dezembro de 2009, divulgado em 20 de Janeiro de 2010.

Refira-se ainda que a análise da informação definitiva sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado será efectuada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009.

O objecto da acção é o conjunto de entidades intervenientes no processo de contabilização e controlo da execução do Orçamento da Receita do Estado, nomeadamente:

- ◆ 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);
- ◆ o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP).

Para efeito desta acção, a informação extraída do SGR foi sujeita a tratamento, análise e confronto (reportados nos pontos 3.2 e 3.3) com a do BISEO e com a registada como Receita do Estado na Contabilidade da Tesouraria do Estado (CTE).

Esta acção foi ainda complementada pela análise de três situações específicas relativas à participação variável dos municípios no IRS (reportada no ponto 3.5.1), à extensão do documento único de cobrança (DUC) à totalidade das receitas administradas pela DGCI (3.5.2) e às duas restituições registadas pela DGO (3.5.3).

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

² Relatório n.º 1/2008 – AEORE, de Janeiro a Junho de 2008, aprovado em 16 de Outubro de 2008.
Relatório n.º 1/2009 – AEORE, de Janeiro a Setembro de 2008, aprovado em 2 de Abril de 2009.
Relatório n.º 2/2009 – AEORE, de Janeiro a Dezembro de 2008, aprovado em 16 de Junho de 2009.
Relatório n.º 3/2009 – AEORE, de Janeiro a Março de 2009, aprovado em 28 de Outubro de 2009.

A Receita Efectiva obtida em 2009 totalizou € 34.797,9 milhões, o que corresponde a um decréscimo de € 6.058,5 milhões (-14,8%) face ao valor da Execução apurado para o ano de 2008, sendo de salientar os seguintes aspectos:

- ◆ Nas Receitas Fiscais, o decréscimo atinge € 4.943,8 milhões (13,9%) e é mais influenciado (63,1%) pela evolução dos impostos indirectos (-15,4%) do que pela dos impostos directos (-11,9%).
- ◆ 7,8% do decréscimo verificado nas Receitas Fiscais (€ 389,2 milhões) resultou da alteração dos procedimentos de contabilização da participação variável dos municípios no IRS, prevista na alínea c) do artigo 19.º da Lei das Finanças Locais.
- ◆ Nos Impostos Directos, a quebra deve-se sobretudo (77,7%) à redução de € 1.417,5 milhões no IRC (-23,8%), uma vez que o IRS só diminui € 385,0 milhões (-4,1%).
- ◆ Sem a dedução referente à participação variável dos municípios, no valor de € 389,2 milhões, a receita de IRS não teria decrescido mas sim registado um ligeiro crescimento face ao ano de 2008 (0,04%).
- ◆ Apesar dos dados fornecidos pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP) revelarem que a redução do IRC se deveu essencialmente (77,1%) ao decréscimo de € 1.092,8 milhões (-15,4%) na receita bruta deste imposto, é de destacar o aumento de € 326,8 milhões (42,8%) verificado nos reembolsos.
- ◆ O decréscimo de € 2.542,8 milhões (-18,9%) na receita do IVA é a principal causa da redução dos Impostos Indirectos (81,5%) e das Receitas Fiscais (51,4%) face ao ano anterior, registando-se um aumento de 30,3% no número de reembolsos de IVA (que o MFAP considera ter sido impulsionado pela redução do limite mínimo para pedidos de reembolso) e um aumento de € 426,0 milhões (10,0%) no valor reembolsado.
A variação negativa da receita de IVA reflecte também a redução da taxa normal deste imposto desde Julho de 2008, cujo impacto estimado (no BISEO) foi de € 355,0 milhões.
- ◆ A receita de ISP sofreu uma redução de 3,8% que não se ficou a dever a quebra no consumo mas ao aumento das deduções relativas à Contribuição de Serviço Rodoviário e ao Fundo Português de Carbono, neste caso, devido ao facto de a Lei do Orçamento do Estado para 2009 ter determinado a sua autonomia administrativa e financeira, deixando a receita afecta a este Fundo de estar incluída na receita do ISP.
- ◆ O decréscimo de € 1.114,7 milhões (-21,2%) nas Receitas Não Fiscais deveu-se ao impacto negativo das “Outras Receitas de Capital” na Receita de 2009 (€ -26,0 milhões¹) quando estas receitas tinham atingido € 1.399,9 milhões em 2008, valor que na sua quase totalidade tinha sido obtido como contrapartida da concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico a operadoras eléctricas, por € 1.382,5 milhões.

Finalmente, tem de assinalar-se que, não obstante terem sido solicitados, o MFAP não apresentou os cálculos efectuados para apuramento dos efeitos, nas respectivas receitas, das reduções do limite mínimo do pagamento especial por conta de IRC (de € 1.250 para € 1.000), da taxa normal de IVA (de 21% para 20%) e do limite mínimo para pedidos de reembolso de IVA (de € 11.250 para € 3.000), impedindo assim qualquer análise substantiva destes valores.

¹ O facto do valor de execução das “Outras Receitas de Capital” ser negativo decorre do procedimento que tem sido aplicado para assegurar a utilização de saldos da gerência anterior (explicitado na página 47 do presente relatório).



1.2 – Observações e Recomendações

Aplicação do regime legal de contabilização das receitas do Estado

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. Deve salientar-se que só a aplicação do regime legal permitiria cumprir, nos termos considerados rigorosos e correctos pelo Tribunal de Contas, a finalidade do modelo de contabilização da Receita do Estado que consiste em garantir, pela acção de um efectivo e permanente sistema de controlo, o registo fiável e tempestivo da informação destinada à Conta Geral do Estado.

A não aplicação deste regime é confirmada, de forma inequívoca, pela subsistência da intervenção dos designados cofres do Tesouro na contabilização das receitas (que deveria ter cessado 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 que está 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.

Apesar de não cumprir os requisitos legais para poder ser considerada entidade administradora de receitas, visto que não é um serviço integrado e que não assegura nem coordena a liquidação de receitas, o IGCP manteve-se como interveniente na contabilização das receitas do Estado de 2009.

O Tribunal sublinha novamente que esta intervenção acarreta um prejuízo na qualidade da informação registada, porque só a entidade administradora de receitas está em condições de efectuar a validação económica das receitas que administra. Além desta perda de qualidade, esta situação tem outra consequência grave que é a impossibilidade de atribuir a responsabilidade imputável nos termos do regime de contabilização das receitas do Estado, uma vez que as únicas entidades legalmente responsáveis pela contabilização destas receitas são as respectivas entidades administradoras.

Outro aspecto do regime legal que se encontra por implementar é o da interligação dos sistemas próprios das entidades administradoras de receitas ao SGR.

No contraditório ao Relatório de AEORE de Janeiro a Setembro de 2008, o Ministro das Finanças informou o Tribunal que seria implementado, até ao final de 2010, um sistema de contabilização da receita fiscal sob a responsabilidade da DGCI, conjuntamente com uma interligação automática do mesmo com o SGR, e a DGAIEC comunicou a conclusão do planeamento e das especificações técnicas do projecto de interligação do Sistema de Contabilidade Aduaneira (SCA) ao SGR. Já no contraditório ao Relatório de AEORE de Janeiro a Março de 2009, a DGAIEC informou que só em 2010 seriam iniciados os trabalhos de desenvolvimento do projecto informático relativo à interligação do SCA ao SGR, devido ao acumular de vários projectos informáticos na área contabilística. Neste Relatório, o Tribunal continuou a recomendar ao Governo que providenciasse a concretização, nos prazos e nos termos anunciados, dos projectos da DGCI em curso, bem como as condições necessárias para também implementar o projecto de interligação do SCA ao SGR até ao final de 2010.

Dada a importância de concretizar estes projectos para que o regime legal de contabilização das receitas do Estado venha a ser plenamente aplicado pela DGCI e pela DGAIEC, o Tribunal manifestou o interesse que, tal como em relatórios anteriores, o exercício do contraditório constituísse uma oportunidade para ser informado das medidas implementadas e dos progressos obtidos com essa implementação, o que permitiria ajuizar melhor do seu alcance, pelo que regista com apreço o reporte efectuado pelas entidades (do qual se dá conta na parte IV).

Análise da execução do Orçamento da Receita do Estado

A análise sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado de Janeiro a Dezembro de 2009, registada no SGR até 15 de Janeiro de 2010, permite concluir 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 € 46,3 milhões e que 99,9% da informação reportada no BISEO de Dezembro se encontra registada no SGR, o que revela uma significativa melhoria face à situação verificada para o ano de 2008;
- ◆ o peso da contabilização tempestiva no SGR face ao BISEO aumentou para 99,3% levando à redução, para € 253,8 milhões, da divergência entre os respectivos valores, o que representa uma evolução muito positiva na tempestividade do registo da informação no SGR;
- ◆ o aumento da tempestividade no registo da informação no SGR deve-se, em grande parte, ao melhor desempenho da DGCI cujo Indicador de Contabilização Tempestiva atingiu os 99,8%.

Esta evolução refere-se exclusivamente à informação provisória reportada nos BISEO de Dezembro e registada no SGR de 2008 e 2009 (até 15 de Janeiro de 2009 e 2010, respectivamente). Saliente-se que a análise da tempestividade da informação definitiva registada no SGR e na Conta Geral do Estado de 2009, a reportar no Parecer do Tribunal sobre essa Conta, poderá produzir resultados diferentes, tal como aconteceu para o ano de 2008.

Uma vez que a análise final abrange os registos efectuados no SGR após 15 de Janeiro de 2010 e até ao encerramento da contabilização de 2009 recorde-se que, a título exemplificativo, a DGCI registou, na fase equivalente para o ano de 2008, correcções intempestivas de valor muito elevado e com grande desfasamento face à data-valor, comprometendo de forma significativa a tempestividade do processo de contabilização.

Para além disso, o Tribunal ressalva ainda que na interpretação dos resultados obtidos há que ter em conta a existência de operações que não foram registadas no SGR com a data-valor correcta e, que se o tivessem sido, dariam origem a registos intempestivos que reduziriam as percentagens apresentadas.

A contabilização da receita arrecadada em execução fiscal mantém-se como um dos exemplos mais significativos de incorrecção da data-valor, uma vez que a data registada como tal no SGR continua a ser a de validação da informação pelo Sistema de Distribuição de Receita da DGCI e não a do efectivo recebimento como determina a lei. A necessidade de corrigir esta prática é reforçada pelo crescimento do saldo da conta extra-orçamental, à qual é afectada a cobrança coerciva ainda sem validação económica pela DGCI, que passou de € 20,2 milhões no início de 2009 para € 119,5 milhões no final do ano (segundo a CTE registada até 15 de Janeiro de 2010).

Recomendação

O Tribunal continua a recomendar que a data-valor com que as receitas do Estado (incluindo as arrecadadas em execução fiscal) são registadas no Sistema de Gestão de Receitas, corresponda à data do seu efectivo recebimento, dando assim cumprimento ao disposto no artigo 7.º das Normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/2000.

Não obstante a melhoria verificada na tempestividade do processo de contabilização das receitas do Estado, o Tribunal continua a considerar incorrecto:



Tribunal de Contas

- ◆ que a contabilização da DGCI e da DGAIEC continue a não respeitar a obrigatoriedade de registo por dia de incidência, contrariando as disposições legais nesse sentido;
- ◆ que 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, continue a empolar de forma desproporcionada a quantidade de registos corrigidos e os valores dos estornos, o que transmite uma imagem incorrecta das operações realizadas.

A redução muito significativa que a Contribuição de Serviço Rodoviário provoca na receita de ISP, (€ 565,9 milhões em 2009) leva o Tribunal a sublinhar o facto de, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, já se ter pronunciado sobre esta Contribuição e ter formulado a seguinte recomendação¹:

“O Tribunal recomenda que a contribuição do serviço rodoviário criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, seja objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado através da inscrição do valor cobrado, como receita orçamental, e da sua transferência para a EP - Estradas de Portugal, SA, como despesa orçamental.”

Participação variável dos municípios no IRS

Para além do seu efeito na receita de IRS em 2009 (dedução de € 389,2 milhões), a contabilização da participação variável dos municípios na receita deste imposto e a forma como foram processadas as entregas aos municípios suscitam uma apreciação crítica do Tribunal que já foi expressa no Relatório n.º 3/2009 – AEORE de Janeiro a Março de 2009, a qual se reitera e desenvolve no presente relatório.

A alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei das Finanças Locais (LFL – Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro) dispõe que os municípios têm direito a uma participação variável de 5% no IRS, determinada nos termos do artigo 20.º.

No BISEO de Março de 2009, no Relatório de Orientação da Política Orçamental e no Relatório do Orçamento do Estado para 2009 refere-se que a componente da participação variável no IRS constitui em 2009 receita fiscal das autarquias e não uma receita do Estado deixando, por isso, de constar como transferência do Orçamento do Estado.

O Tribunal considera que a forma como deve ser registada esta participação dos municípios nas receitas dos impostos directos não pode ter como consequência retirar da esfera do Orçamento do Estado parte das receitas do IRS nem a despesa correspondente à sua transferência para os municípios.

Esta posição do Tribunal decorre do disposto no artigo 254.º da Constituição da República Portuguesa que distingue a participação dos municípios, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos directos (n.º 1), das suas receitas tributárias próprias (n.º 2).

A participação variável dos municípios no IRS não constitui uma receita tributária própria dos municípios e as normas da LFL apenas visam explicitar os termos em que cada município pode dispor dessa participação, definindo a percentagem que pretende receber e a que decide atribuir aos seus municípios, a título de dedução à colecta do IRS, não alterando, por isso, a natureza da receita.

¹ Recomendação 8 – PCGE/2008.



Note-se que o n.º 7 do artigo 20.º da LFL, ao determinar a transferência do produto da participação variável no IRS para os municípios após a liquidação do imposto, não coloca qualquer condição relativamente ao seu pagamento (nos casos em que da liquidação resultar nota de cobrança).

Deste modo, resulta claro que a referida participação não pode ser entendida como receita municipal cobrada pelo Estado porque os municípios recebem o produto da percentagem calculada sobre a respectiva colecta (líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS), independentemente de a receita ter sido arrecadada. Face ao exposto, o valor a atribuir ao município constitui na realidade uma despesa orçamental.

Nesse sentido, o n.º 1 do artigo 25.º da LFL determina que sejam “*anualmente inscritos no Orçamento do Estado os montantes das transferências financeiras correspondentes às receitas municipais previstas nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 19.º*”. De facto, os valores previstos para a participação variável dos municípios no IRS, no ano de 2009, constam do Mapa XIX (Transferências para os Municípios - Participação dos Municípios nos Impostos do Estado - 2009) da Lei do Orçamento do Estado para 2009. No entanto, apesar de constarem deste mapa, estes valores não se encontram inscritos em despesa orçamental.

Se a referida participação for entregue aos municípios a título de receita tributária própria e não por despesa orçamental (transferências correntes), a parcela do IRS que lhe dá origem não pode ser contabilizada como receita do Estado. Nestas circunstâncias, o Tribunal de Contas volta a assinalar que esta situação leva a uma saída de receitas e despesas da esfera do Orçamento do Estado e, por consequência, da sua execução, o que conduz à degradação, nesta sede, do âmbito do controlo das receitas e despesas públicas, para além de reduzir a transparência das contas públicas.

Recomendação

O Tribunal reitera a recomendação de que a participação variável dos municípios no IRS, prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei das Finanças Locais, continue a ser objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado, através da contabilização da parte do IRS que lhe dá origem, como receita orçamental, e da sua transferência para os municípios, como despesa orçamental, tal como determina o n.º 1 do artigo 25.º da referida lei.

Uma outra questão a analisar, decorre da forma como foram processadas as entregas aos municípios, dos valores da participação variável no IRS. De acordo com o entendimento do MFAP, a periodicidade da afectação da receita de IRS aos municípios deveria ser mensal pelo que foi determinado que o valor previsto no Mapa XIX da Lei do Orçamento do Estado deveria ser transferido por duodécimos à Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), que se responsabilizaria pela subsequente afectação aos municípios.

Para concretizar esta decisão foi, por sua vez, determinado que a transferência relativa à participação variável no IRS em favor dos municípios fosse objecto de antecipação através de transferência mensal de um duodécimo do valor total previsto, a efectuar pelo IGCP, nos meses de Janeiro a Setembro de 2009, devendo a DGCI proceder, em Outubro, à regularização dos montantes antecipados à DGAL.

Dando cumprimento a esta determinação:

- ◆ o IGCP processou mensalmente a referida antecipação de fundos por operações específicas do Tesouro (extra-orçamentais), ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado (RTE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho;



Tribunal de Contas

- ◆ a DGCI apurou os valores a entregar à DGAL, procedendo a duas transferências (uma em Outubro e outra em Novembro);
- ◆ em Novembro de 2009, as antecipações de fundos foram regularizadas por transferência da conta da DGAL no Tesouro.

O Tribunal faz notar que a movimentação de fundos ao abrigo da norma invocada se destina a “Antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais” e que o n.º 2 do artigo 32.º do RTE determina que a regularização de operações destinadas a antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado se efectue por via orçamental. Antecipar fundos aos municípios, nestes termos, contraria o disposto no regime legal, uma vez que, como já antes se referiu, não foi inscrita qualquer despesa orçamental relativamente à situação em análise e, como tal, também a regularização das antecipações efectuadas não se procedeu por via orçamental.

Finalmente, refira-se que, após receber os € 389,2 milhões deduzidos à receita de IRS, a DGAL procedeu à devolução de € 9,4 milhões que excediam o valor inscrito no Mapa XIX da Lei do Orçamento de Estado para 2009. Este valor devolvido pela DGAL, em 26 de Janeiro de 2010, não tinha sido objecto de registo no SGR, por parte da DGCI, até 15 de Fevereiro de 2010.

Os factos descritos demonstram, de forma inequívoca, que os procedimentos associados à atribuição aos municípios do valor relativo à participação variável no IRS:

- ◆ evidenciam os constrangimentos existentes na articulação entre o disposto nos artigos 19.º e 20.º da LFL relativamente ao valor a transferir e o cumprimento dos limites das transferências a efectuar, em cada ano para cada município, nos termos do artigo 29.º;
- ◆ comprometem a transparência e rigor do processo de contabilização desta receita e reforçam a posição do Tribunal relativamente à necessidade da verba em causa ser inscrita como despesa no Orçamento do Estado.

Extensão do DUC à totalidade das receitas administradas pela DGCI

Em anteriores relatórios, o Tribunal tinha criticado o facto dos serviços locais da DGCI com funções de caixa continuarem a intervir no processo de contabilização das receitas daquela direcção-geral, nomeadamente, das receitas cobradas através dos documentos ainda não integrados no circuito DUC.

Com o propósito de regularizar a situação objecto de crítica foi comunicado ao Tribunal que a integração de todas as receitas administradas pela DGCI no circuito do Documento Único de Cobrança (DUC) iria ser concretizada até ao final do ano de 2009.

Face ao exposto, esta extensão do DUC também é objecto de análise específica neste relatório por ter sido efectivamente implementada em Junho de 2009 e ter feito cessar a intervenção dos designados cofres do Tesouro no que respeita à contabilização de receitas da DGCI, dando cumprimento ao disposto no regime legal de contabilização das receitas do Estado. Esta implementação completa um ciclo de progressiva utilização do DUC para titular e cobrar as receitas da DGCI e veio permitir:

- ◆ que a contabilização fosse assumida centralmente pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo (DSCC), como já sucedia para todas as outras receitas administradas pela DGCI;

- ◆ a sua contabilização num balcão do SGR (balcão 0020 – Receita Diversa) em vez dos 371 balcões utilizados até ao final de Maio de 2009, eliminando a desproporção que o Tribunal já tinha criticado por diversas vezes, entre o elevado número de registos e o seu reduzido peso na receita contabilizada pela DGCI;
- ◆ maior uniformização nos procedimentos de contabilização da receita por parte da DGCI.

Restituições registadas pela DGO

A análise da informação do SGR revelou ainda que a DGO registou, com data-valor de 31 de Dezembro de 2009, duas restituições no valor global de € 15 milhões, com vista ao reforço da conta “Regularizações de saldos de contas de OET – 2002”, para satisfazer uma situação de insuficiência de verbas por parte da DGCI.

Esta situação decorreu do processo de regularização de contas integrantes do Plano de Contas do Tesouro, instituído pelo Decreto-Lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro, no qual se determinava a transferência dos saldos das contas a encerrar para uma conta criada para o efeito, a fixação de um montante residual por despacho do Ministro das Finanças, a permanecer nesta conta para satisfazer eventuais pedidos de saídas de fundos relativos às contas encerradas, e a regularização por via orçamental, no exercício de 2002, do restante valor.

Na sequência da aprovação deste diploma, o montante residual para fazer face a eventuais pedidos de saídas de fundos relativos às contas encerradas foi fixado em € 104,0 milhões e foram convertidos € 262,0 milhões em Receita do Estado de 2002, não tendo sido prevista qualquer norma com o procedimento a aplicar no caso de insuficiência do saldo remanescente da conta. Assim e à semelhança do que já sucedera em 2004 (€ 20 milhões), 2005 (€ 20 milhões) e 2008 (€ 12 milhões), a DGCI solicitou, em Setembro de 2009, o reforço do saldo desta conta, neste caso, em € 15 milhões, para satisfazer meios de pagamento em circulação.

O valor em causa foi deduzido à receita e colocado à disposição da DGCI, na conta “Reembolsos dos Serviços de Finanças” que, no final de 2009, apresenta um saldo credor de 10,7 milhões. Isto significa que mais de 70% dos € 15 milhões deduzidos à Receita do Estado de 2009, através das restituições registadas pela DGO, não foram utilizados para efectuar pagamentos até ao final do mesmo ano.

A situação objecto de análise leva o Tribunal a formular as seguintes observações:

- ◆ este caso comprova que a relevação contabilística, pela DGO, das operações que se configurem como excepções às normas de contabilização (conforme tem sido recomendado pelo Tribunal) promove a sua pesquisa, detecção e regularização de forma mais eficaz;
- ◆ a intervenção das entidades administradoras de receitas é essencial para assegurar a fiabilidade do processo de contabilização pois só elas podem assegurar a validação económica da receita;
- ◆ a conversão de valores em Receita do Estado sem que sejam previamente objecto de validação económica contraria o regime legal, afecta a fiabilidade da execução orçamental do ano em que se verifica e compromete a execução dos anos seguintes sempre que haja necessidade de deduzir valores indevidamente convertidos em receita;
- ◆ o reforço da conta em causa só deverá efectuar-se na estrita medida das necessidades e após o apuramento rigoroso dos pagamentos a efectuar, sob pena de se desvirtuar ainda mais a execução orçamental.



II – INTRODUÇÃO

2.1 – Considerações Gerais

O presente relatório é apresentado no âmbito das funções de controlo cometidas ao Tribunal de Contas em sede de acompanhamento da execução do Orçamento do Estado¹. A acção subjacente a este e aos anteriores relatórios de AEORE² visa prosseguir os objectivos sectoriais definidos pelo Tribunal, para o triénio de 2008 a 2010, que consistem em dar continuidade à melhoria da qualidade, da eficácia e da tempestividade do controlo da execução do Orçamento do Estado e em intensificar o controlo da Receita do Estado.

O período de incidência do presente relatório é o ano de 2009, pelo que a informação sujeita a análise foi a das operações realizadas nesse período e registadas no SGR até 15 de Janeiro de 2010, bem como a inscrita no BISEO de Dezembro de 2009, divulgado em 20 de Janeiro de 2010. Refira-se ainda que a análise da informação definitiva sobre a execução do Orçamento sobre a Receita do Estado será efectuada no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2009.

O objecto da acção é o conjunto de entidades intervenientes no processo de contabilização e controlo da execução do Orçamento da Receita do Estado, neste caso, 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).

Para efeito desta acção, a informação extraída do SGR foi sujeita a tratamento, análise e confronto (reportados nos pontos 3.2 e 3.3) com a do BISEO e com a registada como Receita do Estado na Contabilidade da Tesouraria do Estado (CTE).

Se o regime legal de contabilização das Receitas do Estado, em vigor desde 1 de Janeiro de 2001, estivesse a ser plenamente cumprido, os dados sobre a Receita do Estado registados no SGR até ao final do dia quinze do mês seguinte ao de incidência serviriam de base à elaboração de cada BISEO, como determina a lei, e haveria uma coincidência entre os dados do SGR, da CTE e do BISEO, o que não sucede. Porém, é justo realçar que o peso da contabilização tempestiva no SGR face ao BISEO é, para 2009, de 99,3% quando, para 2008, tinha sido de 76,8%, o que representa uma aproximação muito significativa dos valores do SGR aos do BISEO. O Tribunal considera que, em sede de acompanhamento da execução orçamental, um nível de aproximação do SGR superior a 95% já permite desagregar, detalhar e, por consequência, suportar os valores do BISEO que são objecto da análise (reportada no ponto 3.4) sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado face à respectiva previsão e face à execução verificada no período homólogo anterior (o ano de 2008).

Esta acção foi ainda complementada pela análise de três situações específicas relativas à participação variável dos municípios no IRS (reportada no ponto 3.5.1), à extensão do documento único de cobrança (DUC) à totalidade das receitas administradas pela DGCI (3.5.2) e às duas restituições registadas pela DGO (3.5.3).

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

² Relatório n.º 1/2008 – AEORE, de Janeiro a Junho de 2008, aprovado em 16 de Outubro de 2008.
Relatório n.º 1/2009 – AEORE, de Janeiro a Setembro de 2008, aprovado em 2 de Abril de 2009.
Relatório n.º 2/2009 – AEORE, de Janeiro a Dezembro de 2008, aprovado em 16 de Junho de 2009.
Relatório n.º 3/2009 – AEORE, de Janeiro a Março de 2009, aprovado em 28 de Outubro 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 selecção e análise de situações específicas da execução orçamental;
- ◆ 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.

O reporte dos resultados obtidos com a análise sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado tem ainda 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 pagamentos de reembolsos e restituições;
- ◆ a informação da Conta Geral do Estado, no que respeita à contabilização da receita do Estado, resulta integralmente da informação inserida no SGR e agregada no SCR;
- ◆ no SGR 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, isto é, movimentos entre contas do Tesouro);



- ◆ 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 públicas¹);
- ◆ 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;
- ◆ o conceito de receita efectiva implica ainda a exclusão das receitas classificadas no SGR como operações extra-orçamentais (no Capítulo 17 do referido código de classificação);
- ◆ 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.

¹ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro.



2.3 – Enquadramento Legal

O regime legal estabelecido para a execução orçamental e para a contabilização da Receita do Estado consta dos seguintes diplomas:

- ◆ 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;
- ◆ 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.



Tribunal de Contas

- ◆ 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 prevêm 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 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 de receitas, sem prejuízo da continuação da intervenção dos designados cofres do Tesouro.
- ◆ A transição para o novo regime de contabilização das receitas do Estado será efectivada, mediante despacho conjunto dos Ministros da tutela e das Finanças, sob proposta da DGO, à medida que as entidades administradoras de receitas definidas pelo Decreto-Lei n.º 301/99 forem reunindo as condições adequadas.
- ◆ As operações contabilísticas 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) e, neste caso, afectam 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 de 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 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 para receita do Estado.
- ◆ As entidades administradoras de 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 saída nas contas do Tesouro e 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.



Tribunal de Contas

- ◆ 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.

Na análise da execução do Orçamento da Receita do Estado de 2009, há ainda a considerar as disposições legais sobre a matéria contidas nos seguintes diplomas:

- ◆ a Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2009;
- ◆ o Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março, que estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2009;
- ◆ a Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, que cria o programa orçamental designado por Iniciativa para o Investimento e o Emprego e, no seu âmbito, cria o regime fiscal de apoio ao investimento realizado em 2009 e procede à primeira alteração ao Orçamento do Estado para 2009;
- ◆ a Lei n.º 118/2009, de 30 de Dezembro, que procede à segunda alteração ao Orçamento do Estado para 2009;
- ◆ a Lei n.º 26-A/2008, de 27 de Junho, que altera o Código do IVA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de Dezembro, designadamente no que respeita à alteração da taxa normal do IVA de 21% para 20%;
- ◆ quanto à evolução da receita do Imposto sobre os Produtos Petrolíferos:
 - ◇ a Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, que cria a Contribuição de Serviço Rodoviário para financiar a rede rodoviária nacional a cargo da EP – Estradas de Portugal, SA;
 - ◇ o Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de Março, que cria o Fundo Português de Carbono, cuja forma de contabilização foi alterada em 2009, na sequência da Lei do Orçamento do Estado que determinou a sua autonomia administrativa e financeira;
- ◆ a Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais), que cria a favor dos municípios uma participação variável de 5% no IRS e para apreciação desta matéria:
 - ◇ a Lei n.º 60-A/2005, de 30 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2006;
 - ◇ a Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, que aprova o Orçamento do Estado para 2007;
- ◆ quanto à receita resultante da aplicação da taxa de recursos hídricos, pelo impacto na rubrica Outras Receitas de Capital:



-
- ◇ o Decreto-Lei n.º 97/2008, de 11 de Junho;
 - ◇ o Decreto-Lei n.º 226-A/2007, de 31 de Maio;
 - ◇ o Decreto-Lei n.º 11/2009, de 12 de Janeiro.



III – DESENVOLVIMENTO

3.1 – Conformidade ao regime legal

O facto do regime legal de contabilização das receitas do Estado não ser plenamente aplicado desde que entrou em vigor, em 1 de Janeiro de 2001, consubstancia a primeira e principal reserva que o Tribunal de Contas tem colocado à forma como são obtidos os resultados da execução do Orçamento da Receita do Estado. Com efeito, o registo fiável e tempestivo da informação para a Conta Geral do Estado decorre da integral aplicação deste regime porque só assim se garantem os seguintes requisitos:

- ◆ 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 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 de 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 de 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.

Com a aplicação destes procedimentos, os dados sobre a Receita do Estado registados no SGR até ao final do dia quinze do mês seguinte ao de incidência serviriam de base à elaboração de cada BISEO, como determina a lei, e haveria uma coincidência entre os dados do SGR, da CTE e do BISEO.

Após nove anos de vigência, o regime legal continua por aplicar no que se refere à intervenção dos designados cofres do Tesouro (serviços com funções de caixa) na contabilização das receitas (que subsiste quando deveria ter cessado com a aplicação do Decreto-Lei n.º 301/99, nos termos do respectivo artigo 6.º) e ao facto de não ter sido ainda exarado qualquer despacho nos termos previstos pela Portaria n.º 1122/2000 para efectivar a transição das entidades administradoras de receitas definidas pelo Decreto-Lei n.º 301/99, à medida que estas entidades fossem reunindo as condições adequadas.

Porém, é de sublinhar que a intervenção dos designados cofres do Tesouro se reduziu (passando a ser exclusivamente exercida pelo IGCP) por ter cessado, no final de Maio de 2009, a intervenção dos serviços locais da DGCI (com funções de caixa) na contabilização das receitas do Estado no SGR, na sequência da extensão do DUC à totalidade das receitas administradas pela DGCI (situação que é objecto de análise específica no ponto 3.5.2).



Em sentido contrário, manteve-se a intervenção do IGCP na contabilização das receitas do Estado 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 não cumprindo, assim, os requisitos estabelecidos pelo Decreto-Lei n.º 301/99.

O Tribunal sublinha novamente que esta intervenção acarreta um prejuízo na qualidade da informação registada, porque só a entidade administradora de receitas está em condições de efectuar a validação económica das receitas que administra. Além desta perda de qualidade, esta situação tem outra consequência grave que é a impossibilidade de atribuir a responsabilidade imputável nos termos do regime de contabilização das receitas do Estado, uma vez que as únicas entidades legalmente responsáveis pela contabilização destas receitas são as respectivas entidades administradoras.

Um outro aspecto do regime legal que se encontra por implementar é o da interligação dos sistemas próprios das entidades administradoras de receitas ao SGR.

Recorde-se que, sobre esta matéria, o Ministro do Estado e das Finanças informou o Tribunal, em sede de contraditório ao Relatório de AEORE de Janeiro a Setembro de 2008, que seria implementado, até ao final de 2010, um sistema de contabilização da receita fiscal sob a responsabilidade da DGCI, conjuntamente com uma interligação automática do mesmo com o SGR. Na mesma sede, a DGAIEC comunicou a conclusão do planeamento e das especificações técnicas do projecto de interligação do Sistema de Contabilidade Aduaneira (SCA) ao SGR.

Em sede de contraditório ao Relatório de AEORE de Janeiro a Março de 2009, a DGAIEC informou que só em 2010 seriam iniciados os trabalhos de desenvolvimento do projecto informático que tornará possível a interligação do SCA ao SGR, dado o acumular de vários projectos informáticos na área contabilística. Neste Relatório, o Tribunal continuou a recomendar ao Governo para providenciar a concretização, nos prazos e nos termos anunciados, dos projectos da DGCI em curso, bem como as condições necessárias para também implementar o projecto de interligação do SCA ao SGR até ao final de 2010.

Dada a importância de concretizar estes projectos para que o regime legal de contabilização das receitas do Estado venha a ser plenamente aplicado pela DGCI e pela DGAIEC, o Tribunal manifestou o interesse que, tal como em relatórios anteriores, o exercício do contraditório ao presente relatório constituísse uma oportunidade para ser informado das medidas implementadas e dos progressos obtidos com essa implementação, o que permitiria ajuizar melhor do seu alcance, pelo que regista com apreço o reporte efectuado pelas entidades (do qual se dá conta no parte IV).



3.2 – Análise da informação do SGR

A informação objecto da presente análise foi a registada no SGR sobre o período de incidência (ano de 2009) até 15 de Janeiro de 2010 e 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 e hora de registo dos dados (gerados pelo próprio sistema);
- ◆ Estado do Movimento – para identificar as operações de correcção por estorno¹;
- ◆ Valor – montante associado aos restantes dados registados na mesma linha.

Determinando o regime legal que as entidades administradoras de receitas do Estado devem prestar informação relativa a todos os movimentos contabilísticos por dia, por natureza da receita e por unidade contabilística, a análise desta base de dados comprova, para o ano de 2009, que:

- ◆ a DGCI e a DGAIEC continuam a ser as únicas entidades administradoras de receitas a intervir no processo de contabilização e também a fazê-lo sem discriminar as operações por dia mas apenas por mês de incidência (utilizando como data-valor o último dia de cada mês);
- ◆ não sendo entidade administradora, o IGCP só continua a intervir por deter funções de caixa e para suprir a falta de intervenção das restantes entidades administradoras, continuando a ser a única entidade que já utiliza a contabilização automática como regra e, por consequência, a única entidade que procede ao fornecimento diário de informação contabilística e à sua discriminação por dia de incidência;
- ◆ a intervenção da DGO começou a processar-se no sentido de recomendações do Tribunal para contabilizar tempestivamente as receitas orçamentais não efectivas (Passivos Financeiros) e para assumir o registo de operações de carácter excepcional, designadamente, as efectuadas ao abrigo do período complementar da receita².

¹ Este campo também tem vindo a ser utilizado pelos serviços para registar observações, não estando o seu conteúdo padronizado.

² Ao abrigo do período complementar da receita, estabelecido pelo n.º 6 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 69-A/2009, de 24 de Março (Decreto-Lei de Execução Orçamental para 2009), o valor de € 42,5 milhões, respeitante a alienação de património imobiliário do Estado, foi considerado como Receita de 2009, em cumprimento do Despacho n.º 1378/09-SETF, de 29 de Dezembro de 2009, do Secretário de Estado do Tesouro e Finanças.

Deve também assinalar-se que às 167.461 linhas de registo (doravante apenas designadas por registos) desta base de dados apenas correspondem 74.822 lançamentos, situação que continua a prejudicar o controlo da contabilização efectuada no SGR, uma vez que não é cumprida uma condição elementar de controlo deste sistema que consiste em efectuar cada registo como lançamento independente.

Dos lançamentos realizados no período em causa apenas 8,1% envolvem um único registo, tendo os restantes 91,9%, a que correspondem 63.060 lançamentos da DGCI, 5.646 do IGCP, 16 da DGAIEC e 12 da DGO, sido utilizados para efectuar mais do que um registo.

Refira-se, a este propósito, que o IGCP tinha anunciado¹ que, até ao final de 2009, iria introduzir alterações no modelo de contabilização no SGR com vista à adopção de lançamentos independentes. A análise dos dados não confirma esta evolução continuando a subsistir lançamentos com vários registos.

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	110.235	30	23.026	133.291
Serviços Centrais	43.669	0	22.532	66.201
Serviços Locais	66.566	30	494	67.090
DGAIEC	2.691	5	1.490	4.186
DGO	193	0	55	248
IGCP	29.013	0	723	29.736
Total Geral	142.132	35	25.294	167.461

Fonte: Dados de Janeiro a Dezembro de 2009 registados no SGR até 15 de Janeiro de 2010.

Estes dados revelam que 79,6% dos registos foram efectuados pela DGCI, 17,8% pelo IGCP e 2,5% pela DGAIEC, tendo sido efectuados pela DGO 248 registos.

A distribuição do número de registos é influenciada pelo facto de a DGCI e a DGAIEC continuarem a não discriminar as operações por dia mas apenas por mês de incidência. Esta situação não só contraria o disposto no regime legal como confirma que a interligação dos respectivos sistemas próprios de administração de receitas com o SGR continua por concretizar, inviabilizando assim a introdução de procedimentos automáticos que tornem possível a contabilização diária.

É ainda de assinalar a existência de registos com valor nulo e com valor negativo. Estes últimos não correspondem somente a estornos mas compreendem também a dedução de valores que, embora não constituindo receitas do Estado, foram cobrados e registados cumulativamente com estas².

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).

¹ Em Maio de 2009, no exercício do contraditório ao Relatório de AEORE de Janeiro a Dezembro de 2008.

² 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.



Quadro 2 – Valores dos Registos no SGR

(em milhões de euros)

Entidades	Positivos	Negativos	Totais
DGCI	233.356,8	-4.216,0	229.140,8
Serviços Centrais	232.885,1	-4.205,3	228.679,8
Serviços Locais	471,7	-10,8	460,9
DGAIEC	24.589,6	-12.656,3	11.933,3
DGO	274.360,3	-103.169,4	171.191,0
IGCP	31.953,0	-11.382,3	20.570,7
Total Geral	564.259,7	-131.424,0	432.835,7

Fonte: Dados de Janeiro a Dezembro de 2009 registados no SGR até 15 de Janeiro de 2010.

Os dados deste quadro revelam que 52,9% dos valores foram registados pela DGCI, 39,6% pela DGO, 4,8% pelo IGCP e 2,8% pela DGAIEC.

A desproporção muito acentuada do peso relativo do valor dos registos efectuados pela DGO face ao do respectivo número (0,1%) deve-se à contabilização dos Passivos Financeiros, uma vez que o regime legal é aplicável a todas as receitas do Estado e não apenas às receitas efectivas.

No entanto, considerando as situações em que a análise incide sobre as receitas efectivas, importa também referir que a exclusão dos registos de Passivos Financeiros¹, não sendo significativa, em termos do número de registos, já o é quanto ao valor dos mesmos. Neste caso, verifica-se uma alteração significativa do peso das entidades intervenientes, na medida em que os serviços da DGCI passam a ser responsáveis pelo registo de 87,5% dos valores, o IGCP por 7,9% e a DGAIEC 4,6%, deixando a DGO de ter relevância em termos de valor dos registos (0,01%).

Comparando a distribuição em termos de valor (Quadro 2) com a do número de registos (Quadro 1), verifica-se o aumento do peso relativo da DGCI (mais 7,8 pontos percentuais – pp) e da DGAIEC (mais 2,1 pp), por contrapartida da diminuição do peso relativo do IGCP (menos 9,9 pp) que resulta do facto de só o IGCP cumprir o regime legal quanto 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.

Os valores registados nos balcões dos serviços locais da DGCI representam apenas 0,2% do total contabilizado por esta entidade. O acentuado contraste entre o reduzido peso dos valores registados e o peso relativo (40,1%) do número dos correspondentes registos (67.090), conjuntamente com a intempestividade verificada na contabilização de todos eles. Esta situação que constituía um ponto fraco do processo de contabilização foi ultrapassada com a extensão do DUC à totalidade das receitas administradas pela DGCI que fez cessar a intervenção dos serviços locais na contabilização no SGR desde Junho (alteração que é objecto de análise específica no ponto 3.5.2).

Não considerando os registos referentes a Passivos Financeiros, a desagregação dos valores totais em positivos e negativos revela uma descida do peso relativo da DGCI (para 80,4% no caso dos valores positivos e 14,8% no dos negativos), por contrapartida da subida dos pesos relativos da DGAIEC (para

¹ Nestas situações, não são também considerados os lançamentos relativos a passivos financeiros efectuados pelo IGCP e que vieram a ser anulados por terem sido assumidos pela DGO.

8,5% no caso dos valores positivos e 44,3% no dos negativos) e do IGCP (para 8,0% no caso dos valores positivos e 9,3% no dos negativos).

Os dados do quadro revelam ainda uma significativa desproporção entre o peso relativo dos valores negativos registados pela DGAIEC face ao dos respectivos valores positivos.

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.

O facto de não serem apenas objecto de correcção os registos com dados incorrectos tem prejudicado, de forma evidente, a clareza e a transparência das operações registadas no SGR. Este prejuízo deixaria de se verificar se, como já se referiu, a cada lançamento correspondesse apenas um único registo. Refira-se ainda que, no caso dos estornos, a indicação do número do lançamento objecto de correcção daria, por sua vez, maior rigor ao processo de contabilização no SGR.

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

Quadro 3 – Valores das Operações de Execução no SGR

(em milhões de euros)

Entidades	Liquidação	Cobrança	Emissão	Pagamento	Receita
DGCI	35.771,0	33.358,9	7.526,1	7.612,5	25.746,3
Serviços Centrais	35.540,5	33.128,4	7.526,1	7.612,5	25.515,9
Serviços Locais	230,5	230,5	0,0	0,0	230,5
DGAIEC	5.766,1	5.832,6	118,2	117,0	5.715,6
DGO	85.580,5	85.580,5	15,0	15,0	85.565,5
IGCP	9.887,8	9.887,8	397,6	397,6	9.490,2
Total Geral	137.005,3	134.659,7	8.056,9	8.142,1	126.517,5

Fonte: Dados de Janeiro a Dezembro de 2009 registados no SGR até 15 de Janeiro de 2010.



Não considerando os Passivos Financeiros registados pela DGO (€ 85.534,4 milhões em Liquidação, Cobrança e Receita), estes dados revelam que 62,8% da Receita foi registada pela DGCI, 23,2% pelo IGCP e 13,9% pela DGAIEC.

Refira-se que apenas 0,9% (€ 230,5 milhões) da Receita afecta à DGCI foi registada pelos respectivos serviços locais, o que confirma a análise previamente efectuada sobre a intervenção destes serviços.

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. A DGCI registou operações de liquidação prévia (€ 88.264,7 milhões), de anulação de liquidação (€ 72.335,0 milhões) e de autoliquidação (€ 19.841,3 milhões). A DGAIEC apenas registou operações de liquidação prévia (€ 5.815,8 milhões) e de anulação de liquidação (€ 49,6 milhões). Já o IGCP, por não ser entidade administradora de receitas, registou exclusivamente operações de autoliquidação (€ 9.887,8 milhões), tal como a DGO (€ 46,1 milhões).

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 € 33.358,9 milhões, dos quais € 32.490,1 milhões correspondem a cobrança por pagamento voluntário, € 911,3 milhões a cobrança coerciva e € 42,6 milhões a má cobrança. A DGAIEC registou € 5.832,6 de cobrança por pagamento voluntário. O IGCP registou cobrança no valor global de € 9.887,8 milhões, dos quais € 9.802,3 milhões correspondem a cobrança escritural e € 85,4 milhões a cobrança por pagamento voluntário. A DGO registou cobrança escritural de € 46,1 milhões.

No que respeita à Emissão (93,4%) e Pagamento (93,5%) de reembolsos e restituições, o peso relativo da DGCI é ainda superior ao que se verifica na Liquidação (69,5%)¹ e na Cobrança² (67,9%) de receitas, tendo ainda registado reembolsos e restituições cancelados no valor de € 58,5 milhões mas cujo peso relativo correspondeu apenas a 0,8% dos emitidos.

Os valores da Emissão (€ 7.455,7 milhões) e do Pagamento (€ 7.488,3 milhões) de reembolsos foram registados na sua quase totalidade pela DGCI (mais de 98% do total em ambos os casos) tendo o restante sido contabilizado pela DGAIEC.

Por sua vez, cerca de 60% do valor total da Emissão (€ 659,8 milhões) e do Pagamento de restituições (€ 653,8 milhões) foi registado pelo IGCP³, tendo a DGCI registado 37% e a DGO o restante. As duas restituições registadas pela DGO (€ 15 milhões) são objecto de análise específica no ponto 3.5.3.

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 (Cobrança deduzida do Pagamento).

¹ Percentagem calculada sem considerar os registos de passivos financeiros.

² Percentagem calculada sem considerar os registos de passivos financeiros.

³ O pagamento de restituições registado pelo IGCP e pela DGO foi apenas de natureza escritural, o que significa que os fundos foram transferidos para outras contas do Tesouro.

Quadro 4 – Tempestividade da Contabilização Receita no SGR

(em milhões de euros)

Entidades	Registo Tempestivo			Registo Intempestivo			Receita Total
	Cobrança	Pagamento	Receita	Cobrança	Pagamento	Receita	
DGCI	33.045,4	7.513,5	25.531,9	313,4	99,0	214,4	25.746,3
Serviços Centrais	33.045,4	7.513,5	25.531,9	82,9	99,0	-16,1	25.515,9
Serviços Locais	0,0	0,0	0,0	230,5	0,0	230,5	230,5
DGAIEC	5.829,9	115,8	5.714,1	2,7	1,2	1,5	5.715,6
DGO	56.675,5	15,0	56.660,5	28.905,0	0,0	28.905,0	85.565,5
IGCP	9.906,6	406,7	9.499,9	-18,9	-9,1	-9,8	9.490,2
Total Geral	105.457,4	8.051,0	97.406,4	29.202,3	91,2	29.111,1	126.517,5

Fonte: Dados de Janeiro a Dezembro de 2009 registados no SGR até 15 de Janeiro de 2010.

Não considerando os registos dos Passivos Financeiros, estes dados revelam que 99,5% da Receita foi registada no SGR de forma tempestiva e confirmam o aumento da tempestividade da contabilização, face à situação reportada para 2008 em que o peso da movimentação intempestiva era ainda significativo (21,6%).

O Tribunal considera esta evolução como positiva mas continua a assinalar que a análise de operações específicas revela que, se fosse considerada a data-valor correcta, os registos seriam intempestivos, verificando-se, com frequência anormal, que a data-valor inscrita no SGR não é a correcta. Importa sublinhar que quaisquer incorrecções da data-valor, não só são indesejáveis pois colocam em causa o exercício de um efectivo controlo como, sobretudo, são ilegais porque contrariam normas sobre a contabilização das receitas.

A contabilização da receita arrecadada em execução fiscal mantém-se como um dos exemplos mais significativos de incorrecção da data-valor, uma vez que a data registada como tal no SGR continua a ser a de validação da informação pelo Sistema de Distribuição de Receita da DGCI e não a do efectivo recebimento como determina a lei. A necessidade de corrigir esta prática é reforçada pelo crescimento do saldo da conta extra-orçamental, à qual é afectada a cobrança coerciva ainda sem validação económica pela DGCI, que passou de € 20,2 milhões no início de 2009 para € 119,5 milhões no final do ano (segundo a CTE registada até 15 de Janeiro de 2010).

Para uma avaliação mais abrangente e rigorosa do impacto da existência de deduções e de valores negativos, 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 intempestivos¹.

O quadro seguinte discrimina, por entidades, 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.

¹ Para o calcular foram considerados todos os registos do SGR e não só os relativos ao apuramento da Receita Líquida.



Quadro 5 – Indicador de Contabilização Tempestiva no SGR

(em milhões de euros)

Entidades	Tn	Ia	S = Tn + Ia	ICT = Tn/S (%)
DGCI	228.319,3	3.650,6	231.970,0	98,4
DGAIEC	11.926,9	22.270,8	34.197,7	34,9
DGO	113.381,0	246.607,9	359.988,9	31,5
IGCP	20.626,6	19.880,1	40.506,6	50,9
Total Geral	374.253,9	292.409,4	666.663,2	56,1

Fonte: Dados de Janeiro a Dezembro de 2009 registados no SGR até 15 de Janeiro de 2010.

O valor do ICT obtido para a DGO é influenciado pelo elevado valor movimentado nos lançamentos dos Passivos Financeiros efectuados intempestivamente.

O ICT da DGAIEC resulta do registo intempestivo de estornos, com valor nominal reduzido, mas valor absoluto muito elevado devido à conjugação do procedimento correctivo que faz parte da programação do SGR com o elevado nível de agregação das operações registadas pela DGAIEC¹.

O valor apurado para o IGCP foi influenciado de forma negativa pelo facto de esta entidade ter procedido a registos referentes a Passivos Financeiros, no valor total de € 8.735,4 milhões, tendo efectuado posteriormente o estorno destes valores, na medida em que o registo destas operações no SGR passou a ser assumido pela DGO.

Como o ICT só reflecte o peso da contabilização tempestiva face à informação total que foi registada até ao dia 15 de Janeiro de 2010, saliente-se que a análise da tempestividade da informação definitiva registada no SGR e na Conta Geral do Estado de 2009, a reportar no Parecer do Tribunal sobre essa Conta, poderá produzir resultados diferentes, tal como aconteceu para o ano de 2008.

Uma vez que a análise final abrange os registos efectuados no SGR após 15 de Janeiro de 2010 e até ao encerramento da contabilização de 2009 recorde-se que, a título exemplificativo, a DGCI registou, na fase equivalente para o ano de 2008, correcções intempestivas de valor muito elevado e com grande desfasamento face à data-valor, comprometendo de forma significativa a tempestividade do processo de contabilização.

¹ É por esta razão que o valor apurado para o ICT da DGAIEC não é contraditório com os resultados do Quadro 4.

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

O quadro seguinte apresenta, por classificação económica das principais receitas, os valores de Receita líquida apurados no SGR e os inscritos no BISEO bem como as divergências verificadas e os valores apurados para o Indicador de Contabilização da Receita do Estado (ICRE) do SGR face ao BISEO¹.

Quadro 6 – Contabilização no SGR face ao BISEO

(em milhões de euros)

RECEITA	SGR	BISEO	BISEO - SGR	ICRE (%)
Receitas Fiscais	30.621,3	30.652,5	31,2	99,9
Impostos Directos	13.460,3	13.482,1	21,8	99,8
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	8.945,1	8.949,4	4,3	100,0
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC)	4.516,7	4.534,5	17,8	99,6
Outros	-1,5	-1,8	-0,3	83,4
Impostos Indirectos	17.161,0	17.170,4	9,4	99,9
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP)	2.437,0	2.437,0	0,0	100,0
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	10.891,2	10.884,7	-6,5	99,9
Imposto sobre Veículos (ISV)	693,3	693,3	0,0	100,0
Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT)	1.141,2	1.141,2	0,0	100,0
Imposto sobre o Álcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	180,1	180,1	0,0	100,0
Imposto do Selo (IS)	1.649,3	1.654,5	5,2	99,7
Imposto Único de Circulação (IUC)	117,7	129,3	11,6	91,0
Outros	51,2	50,3	-0,9	98,2
Receitas não fiscais	4.130,3	4.145,4	15,1	99,6
Receitas Correntes	3.512,4	3.513,9	1,5	100,0
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	231,2	230,8	-0,4	99,8
Taxas, Multas e Outras Penalidades	580,6	580,6	0,0	100,0
Rendimentos da Propriedade	602,0	602,0	0,0	100,0
Transferências Correntes	1.151,5	1.151,9	0,4	100,0
Venda de Bens e Serviços Correntes	465,3	465,3	0,0	100,0
Outras Receitas Correntes	114,8	116,2	1,4	98,8
Recursos Próprios Comunitários	153,9	153,9	0,0	100,0
Reposições não Abatidas nos Pagamentos	213,2	213,2	0,0	100,0
Receitas de Capital	617,9	631,5	13,6	97,8
Venda de Bens e Investimento	137,7	151,3	13,6	91,0
Transferências de Capital	73,0	73,0	0,0	100,0
Activos Financeiros	110,4	110,4	0,0	100,0
Outras Receitas Capital	-26,0	-26,0	0,0	100,0
Saldo da Gerência Anterior	322,8	322,8	0,0	100,0
Total da Receita Efectiva sem Activos Financeiros *	34.641,2	34.687,5	46,3	99,9
Total da Receita Efectiva	34.751,6	34.797,9	46,3	99,9
Operações Extra-Orçamentais **	6.231,5			
Passivos Financeiros **	85.534,4			
Total Geral	126.517,5			

Fonte: Dados de Janeiro a Dezembro de 2009, registados no SGR até 15 de Janeiro de 2010 e no BISEO de Dezembro.

* Conceito de Receita utilizado no BISEO.

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

¹ 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.



Note-se que no quadro anterior, as receitas aparecem discriminadas por classificação económica e, nas Receitas de Capital, incluem-se os Activos Financeiros que no referido quadro do BISEO aparecem apenas registados “*por memória*”.

O conceito de receita efectiva utilizado no presente documento é o do n.º 3 do artigo 23.º da Lei de Enquadramento Orçamental¹, que só exclui as receitas orçamentais classificadas como Passivos Financeiros. No entanto, após o Total da Receita Efectiva, também se apresenta o valor da Receita Efectiva sem Activos Financeiros, por ser este o conceito utilizado no BISEO.

A análise dos dados demonstra que as Receitas Efectivas registadas no SGR² são inferiores às inscritas no BISEO em € 46,3 milhões e que 99,9% da informação reportada no BISEO de Dezembro se encontra registada no SGR. Tal como já tinha feito no Relatório de AEORE de Janeiro a Março de 2009, o Tribunal assinala a melhoria significativa do registo da informação no SGR face a 2008, ano em que a informação reportada no BISEO não encontrava suporte nos dados constantes do SGR, colocando em causa a fiabilidade da informação sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado e prejudicando o acompanhamento dessa execução.

Note-se que o cumprimento das disposições legais relativas à contabilização das receitas implica que a informação do BISEO seja fornecida pelo SGR e que os valores das operações (com contrapartida em fluxos financeiros) registadas neste sistema sejam iguais aos das receitas do Estado inscritos na CTE.

Considerando apenas as receitas contabilizadas tempestivamente, no valor de € 34.544,1, também se verifica uma melhoria no registo da informação, uma vez que respectivo ICRE é de 99,3%, o que corresponde somente a uma variação de 0,6 pp face ao apurado para os valores totais (Quadro 6).

Quando comparados os dados actuais com os do ano anterior, em que somente 76,8% da informação do BISEO era suportada pelo SGR, verifica-se que a melhoria verificada resulta, em grande medida, do registo tempestivo de receitas administradas pela DGCI com peso significativo na receita total como o IRS, o IRC e o Imposto do Selo.

O quadro seguinte apresenta, para cada entidade, as divergências verificadas na contabilização total, entre o SGR e a CTE de Janeiro a Dezembro de 2009, bem como os resultados obtidos para o respectivo ICRE por entidades (calculado de forma similar ao do quadro anterior mas substituindo os dados do BISEO pelos da CTE).

Quadro 7 – Contabilização Total por Entidades no SGR face à CTE

(em milhões de euros)

Entidades	SGR	CTE	CTE - SGR	ICRE (%)
DGCI	25.746,3	25.692,1	-54,3	99,8
DGAIEC	5.715,6	5.711,5	-4,0	99,9
DGO	85.565,5	85.565,5	0,0	100,0
IGCP	9.490,2	9.490,5	0,3	100,0
Total Geral	126.517,5	126.459,5	-58,0	100,0

Fonte: Dados de Janeiro a Dezembro de 2009 registados no SGR e na CTE até 15 de Janeiro de 2010.

¹ Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto.

² No que diz respeito à informação registada no SGR, para apuramento das Receitas Efectivas, consideraram-se as Receitas Totais deduzidas dos Passivos Financeiros e das Operações Extra-Orçamentais.

Observando os valores discriminados no quadro, verifica-se que estes não são muito divergentes dos apurados no quadro anterior e que o valor da informação constante no SGR e na CTE é aproximado, não tendo a divergência apurada (€ 58 milhões) expressão no resultado do indicador.

Refira-se, no entanto, que nos resultados apurados considerando apenas a contabilização tempestiva, o indicador para a DGO decresce para os 66,2% devido ao registo intempestivo, no SGR, de Passivos Financeiros no valor de € 28.901,4 milhões.

O confronto entre a informação constante do SGR e a registada na CTE evidencia outras situações que prejudicam a fiabilidade da contabilização da Receita do Estado e que decorrem designadamente de diferenças na qualificação da cobrança, sendo disso exemplo o registo na CTE de € 3.062,6 milhões de cobranças escriturais de Receita do Estado, nas contas da DGCI, apesar de esta entidade não ter efectuado operações de cobrança escritural no SGR.

Esta situação deve-se ao facto de, não sendo orçamentais as contas do Tesouro utilizadas para depositar os fundos cobrados até serem validadas as correspondentes operações de cobrança, todos os fundos transferidos das contas de validação para as orçamentais serem registados como cobrança escritural¹, na CTE, tenham ou não tenham dado entrada na Tesouraria do Estado.

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, de Janeiro a Dezembro de 2009.

Quadro 8 – 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	2.775,9	2.853,5	2.788,6	12,7	-64,9	99,5	97,7
Janeiro a Fevereiro	6.003,1	6.055,6	6.027,5	24,4	-28,1	99,6	99,5
Janeiro a Março	7.913,6	7.965,1	7.966,3	52,7	1,2	99,3	100,0
Janeiro a Abril	9.708,6	9.704,6	9.673,9	-34,7	-30,7	99,6	99,7
Janeiro a Maio	13.909,7	14.045,2	13.983,3	73,6	-61,9	99,5	99,6
Janeiro a Junho	16.083,5	16.189,4	16.129,4	45,9	-60,0	99,7	99,6
Janeiro a Julho	19.064,9	19.249,4	19.140,7	75,8	-108,7	99,6	99,4
Janeiro a Agosto	22.344,9	22.454,0	22.389,4	44,5	-64,6	99,8	99,7
Janeiro a Setembro	26.040,0	26.149,3	26.084,8	44,8	-64,5	99,8	99,8
Janeiro a Outubro	28.098,7	28.212,8	28.112,3	13,6	-100,5	100,0	99,6
Janeiro a Novembro	31.065,7	31.183,3	31.037,6	-28,1	-145,7	99,9	99,5
Janeiro a Dezembro	34.751,6	34.849,4	34.797,9	46,3	-51,5	99,9	99,9

Fonte: Dados de Janeiro a Dezembro de 2009 registados no SGR e na CTE até 15 de Janeiro de 2010.

¹ As operações de Cobrança podem implicar entrada de fundos na Tesouraria do Estado ou afectação de fundos já depositados na Tesouraria do Estado (cobrança escritural).



Quadro 9 – 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	2.775,9	2.853,5	2.788,6	12,7	-64,9	99,5	97,7
Janeiro a Fevereiro	5.932,9	6.055,0	6.027,5	94,6	-27,5	98,4	99,5
Janeiro a Março	7.801,0	7.963,9	7.966,3	165,3	2,4	97,9	100,0
Janeiro a Abril	9.565,7	9.701,9	9.673,9	108,2	-28,0	98,9	99,7
Janeiro a Maio	13.814,1	14.042,8	13.983,3	169,2	-59,5	98,8	99,6
Janeiro a Junho	15.948,0	16.187,3	16.129,4	181,4	-57,9	98,9	99,6
Janeiro a Julho	18.925,2	19.246,9	19.140,7	215,5	-106,2	98,9	99,4
Janeiro a Agosto	22.127,6	22.448,1	22.389,4	261,8	-58,7	98,8	99,7
Janeiro a Setembro	25.829,9	26.149,4	26.084,8	254,9	-64,6	99,0	99,8
Janeiro a Outubro	27.889,7	28.212,9	28.112,3	222,6	-100,6	99,2	99,6
Janeiro a Novembro	30.856,8	31.183,0	31.037,6	180,8	-145,4	99,4	99,5
Janeiro a Dezembro	34.544,1	34.849,4	34.797,9	253,8	-51,5	99,3	99,9

Fonte: Dados de Janeiro a Dezembro de 2009 registados no SGR e na CTE até 15 de Janeiro de 2010.

Como as operações extra-orçamentais e os passivos financeiros não são consideradas no BISEO, para a análise comparativa entre a informação do BISEO, do SGR e da CTE, foram excluídos:

- ◆ do SGR, os valores afectos às operações extra-orçamentais (€ 186,8 milhões no total incluindo € 2,1 milhões com registo tempestivo);
- ◆ da CTE, € 6.044,7 milhões de “Reposições abatidas nos pagamentos”¹, operação identificada pelo seu valor (ainda que não seja possível identificar a totalidade das operações extra-orçamentais incluídas nas contas de receita do Estado da CTE);
- ◆ do SGR e da CTE, os valores das receitas classificadas como Passivos Financeiros.

Os dados dos dois quadros confirmam que o ICRE do SGR já não sofre alterações significativas quando se compara a evolução da contabilização total com a tempestiva, devido ao ganho de tempestividade verificado no processo de contabilização e controlo da Receita do Estado de 2009 face ao do período homólogo anterior.

Note-se que esta evolução se refere exclusivamente à informação provisória reportada nos BISEO de Dezembro e registada no SGR de 2008 e 2009 (até 15 de Janeiro de 2009 e 2010, respectivamente). A análise da tempestividade da informação definitiva registada no SGR e na Conta Geral do Estado de 2009 será reportada no respectivo Parecer do Tribunal de Contas sobre essa Conta.

¹ Este valor diz respeito à devolução de fundos requisitados pelo IGCP para pagamento de encargos com a dívida pública mas que não foram aplicados.



3.4 – Análise da informação do BISEO

Procedeu-se à análise da informação dos BISEO sobre a execução do Orçamento da Receita do Estado de 2009, face:

- ◆ à respectiva previsão (Orçamento inicial);
- ◆ às consequentes alterações orçamentais;
- ◆ à execução verificada no período homólogo anterior (ano de 2008).

Para o efeito, apresentam-se três quadros, o primeiro sobre a execução das receitas face à respectiva previsão inicial e alterações e os dois seguintes sobre a variação dessa execução face à do ano anterior (um com a variação anual e o outro com a sua evolução trimestral).

Nestes quadros, os valores de Execução são os que constam do Quadro 2 do BISEO de Dezembro de 2009, divulgado em 20 de Janeiro de 2010¹.

No quadro seguinte, os valores do Orçamento Inicial são os que constam do Mapa I do Orçamento do Estado para 2009 (aprovado pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro) e as alterações resultam da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, e da Lei n.º 118/2009, de 30 de Dezembro².

A Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, primeira alteração ao Orçamento do Estado de 2009, criou o programa orçamental designado por Iniciativa para o Investimento e o Emprego (IIE) e, no seu âmbito, o Regime Fiscal de Apoio ao Investimento realizado em 2009 (RFAI 2009).

O conjunto das medidas que integravam o IIE tinha por objectivos³ introduzir um novo impulso ao investimento público, estimular o investimento privado, fomentar as exportações, incentivar a manutenção e a criação de emprego e reforçar a protecção social.

Com o RFAI pretendeu-se, de acordo com o Governo, potenciar o investimento produtivo empresarial, mediante a introdução de dois limiares de benefícios fiscais automáticos em sede de IRC e, complementarmente, no Imposto Municipal sobre Imóveis, no Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Bens Imóveis e no Imposto do Selo, aperfeiçoando e ampliando o regime de benefícios fiscais ao investimento de natureza contratual vigente ao abrigo do artigo 41.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

A referida lei veio ainda consagrar a descida do limite mínimo do pagamento especial por conta, aplicável em sede de IRC, para € 1000, e reduzir o limiar mínimo para a apresentação de pedidos de reembolso em IVA, para € 3000.

¹ Tal como referido no ponto 3.3, nas Receitas de Capital, incluem-se os Activos Financeiros que no Quadro 2 do BISEO aparecem apenas registados “por memória”. O conceito de receita efectiva utilizado no presente documento é o do n.º 3 do artigo 23.º da LEO, que só exclui as receitas orçamentais classificadas como Passivos Financeiros, no entanto, nos quadros apresenta-se também o valor da Receita Efectiva sem Activos Financeiros, por ser este o conceito utilizado no BISEO.

² Ao contrário do que sucedeu em relatórios anteriores, não foi possível calcular a taxa de execução face ao Orçamento Corrigido que consta da Conta Provisória, uma vez que a relativa ao 4.º Trimestre de 2009, não foi publicada até ao final do mês de Março, não obstante já ter decorrido o prazo de 45 dias estabelecido no n.º 1 do artigo 81.º da LEO.

³ Proposta de Lei n.º 247/X.



Tribunal de Contas

Assim, na medida em que tanto o IIE como o RFAI 2009 contemplam novos incentivos e benefícios de natureza fiscal ou a extensão de alguns dos já existentes, as Receitas Fiscais inicialmente previstas são necessariamente afectadas, e dessa forma, os valores destas receitas previstos para o ano de 2009, que constam do Mapa I da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, são inferiores em € 1.730 milhões aos do Orçamento Inicial.

Em 30 de Dezembro de 2009, foi publicada Lei n.º 118/2009, com o objectivo¹ de proceder a “(...) alguns ajustamentos nomeadamente ao nível da redistribuição dos limites do endividamento previstos para fazer face às necessidades decorrentes da execução do Orçamento do Estado e da reafecção de algumas rubricas da despesa, sem aumentar o limite máximo autorizado”.

Nesse sentido, esta lei determinou uma redução adicional de € 5.693,9 milhões na receita prevista que se tornou necessária devido à quebra acentuada da receita fiscal dos principais impostos (casos do IRS, do IRC e do IVA).

De uma forma geral, as previsões constantes do Mapa I da Lei n.º 118/2009, de 30 de Dezembro, constituíram uma aproximação aos correspondentes valores de execução até porque esta alteração orçamental foi aprovada já no final do ano de 2009. Contudo, esta aproximação não se verificou para as Vendas de Bens de Investimento, uma vez que as respectivas receitas não foram sujeitas a qualquer alteração, não obstante a Lei n.º 10/2009, de 10 de Março, ter acrescentado € 130 milhões aos € 250 milhões previstos no Orçamento Inicial e a Execução ter sido apenas € 151,3 milhões.

De referir ainda que, com a Lei n.º 118/2009, os Activos Financeiros sofreram um decréscimo de € 1.200 milhões face ao previsto inicialmente, por não ter sido concretizada a alienação de partes sociais de empresas inicialmente prevista.

O grau de execução da Receita Efectiva de 2009, face aos valores anuais previstos no Orçamento Inicial e na Lei n.º 118/2009, de 30 de Dezembro, foi de 81,6% e de 98,4%, respectivamente.

Relativamente aos dados apresentados no quadro seguinte, refira-se que o valor de execução negativo afecto a “Outros” Impostos Directos se deve à restituição de € 8,25 milhões registada pela DGO em impostos directos diversos (questão analisada no ponto 3.5.3).

Note-se ainda que o significativo desvio da execução do Saldo da Gerência Anterior, face ao valor das previsões, se deve ao procedimento aplicado para que saldos de receitas cobradas em anos anteriores possam ser utilizados como contrapartida pela inscrição de dotação em despesas² a que essas receitas tinham sido consignadas. Consistindo na reclassificação, em Saldo da Gerência Anterior, de receitas cobradas no próprio ano e com a mesma natureza (classificação original) daquelas cujos saldos se pretendem utilizar, este procedimento:

- ◆ inicia-se pela transferência dos valores a utilizar para contas extra-orçamentais (através de operações de restituição);
- ◆ conclui-se pela afectação desses valores à execução do Saldo da Gerência Anterior (através de operações de cobrança).

¹ Proposta de Lei n.º 2/XI.

² Cfr. Relatório de Acompanhamento da Execução Orçamental n.º 4/09 – AEO -2.ª S – Despesa dos Serviços Integrados e dos Serviços e Fundos Autónomos 2008 (valores provisórios), disponível em www.tcontas.pt.

A aplicação deste procedimento explica também o valor negativo de Outras Receitas de Capital¹, uma vez que, com esta classificação económica, foram registadas no SGR duas restituições no montante total de € 32,2 milhões, valor que ultrapassou em € 26,0 milhões o total da cobrança dessas receitas.

Quadro 10 – Execução da Receita do Estado face à previsão

(em milhões de euros)

Receita	Orçamento Inicial	Alterações	Lei n.º 10/2009	Alterações	Lei n.º 118/2009	Execução	Taxa de Execução (%)	
							Orçamento Inicial	Lei n.º 118/2009
Receitas fiscais	37.124,0	-1.730,0	35.394,0	-4.493,9	30.900,1	30.652,5	82,6	99,2
Impostos Directos	15.273,6	-322,6	14.951,0	-1.316,0	13.635,0	13.482,1	88,3	98,9
IRS	9.380,7	-50,7	9.330,0	-326,0	9.004,0	8.949,4	95,4	99,4
IRC	5.882,5	-271,5	5.611,0	-988,0	4.623,0	4.534,5	77,1	98,1
Outros	10,4	-0,4	10,0	-2,0	8,0	-1,8	-	-
Impostos Indirectos	21.850,4	-1.407,4	20.443,0	-3.177,9	17.265,1	17.170,4	78,6	99,5
ISP	2.650,0	-89,0	2.561,0	-109,0	2.452,0	2.437,0	92,0	99,4
IVA	14.355,0	-982,0	13.373,0	-2.484,0	10.889,0	10.884,7	75,8	100,0
ISV	1.100,0	-118,0	982,0	-250,0	732,0	693,3	63,0	94,7
IT	1.375,0	-72,0	1.303,0	-134,0	1.169,0	1.141,2	83,0	97,6
IABA	220,0	-29,0	191,0	-13,0	178,0	180,1	81,9	101,2
IS	1.964,0	-112,0	1.852,0	-194,0	1.658,0	1.654,5	84,2	99,8
IUC	134,8	-4,9	129,9	5,4	135,3	129,3	95,9	95,6
Outros	51,5	-0,5	51,0	0,7	51,7	50,3	97,6	97,2
Receitas não fiscais	5.527,1	130,0	5.657,1	-1.200,0	4.457,1	4.145,4	75,0	93,0
Receitas Correntes	3.485,2	0,0	3.485,2	0,0	3.485,2	3.513,9	100,8	100,8
Contribuições para a SS, CGA e ADSE	202,7	0,0	202,7	0,0	202,7	230,8	113,9	113,9
Taxas, Multas e Outras Penalidades	780,8	0,0	780,8	0,0	780,8	580,6	74,4	74,4
Rendimentos da Propriedade	544,6	0,0	544,6	0,0	544,6	602,0	110,5	110,5
Transferências Correntes	1.134,0	0,0	1.134,0	0,0	1.134,0	1.151,9	101,6	101,6
Venda de Bens e Serviços Correntes	536,9	0,0	536,9	0,0	536,9	465,3	86,7	86,7
Outras Receitas Correntes	76,8	0,0	76,8	0,0	76,8	116,2	151,3	151,3
Recursos Próprios Comunitários	181,7	0,0	181,7	0,0	181,7	153,9	84,7	84,7
Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	27,7	0,0	27,7	0,0	27,7	213,2	770,2	770,2
Receitas de Capital	2.042,0	130,0	2.172,0	-1.200,0	972,0	631,5	30,9	65,0
Venda de Bens de Investimento	250,0	130,0	380,0	0,0	380,0	151,3	60,5	39,8
Transferências de Capital	244,4	0,0	244,4	0,0	244,4	73,0	29,9	29,9
Activos Financeiros	1.226,4	0,0	1.226,4	-1.200,0	26,4	110,4	9,0	417,7
Outras Receitas de Capital	306,2	0,0	306,2	0,0	306,2	-26,0	-	-
Saldo da Gerência Anterior	15,0	0,0	15,0	0,0	15,0	322,8	2.152,0	2.152,0
Total da Receita Efectiva	42.651,1	-1.600,0	41.051,1	-5.693,9	35.357,2	34.797,9	81,6	98,4
Receita Efectiva sem Activos Financeiros *	41.424,7	-1.600,0	39.824,7	-4.493,9	35.330,8	34.687,5	83,7	98,2

Fonte: BISEO de Dezembro de 2009, Mapa I do Orçamento do Estado, Mapa I da Lei n.º 10/2009, de 10 de Março e Mapa I da Lei n.º 118/2009, de 30 de Dezembro.

* Conceito de Receita utilizado no BISEO.

O primeiro dos dois quadros seguintes apresenta os valores da execução anual e as taxas de variação face ao ano anterior (Quadro 11) enquanto o outro regista os valores da execução acumulada, por trimestre, e as taxas de variação face aos períodos homólogos do ano anterior (Quadro 12).

A Receita Efectiva obtida em 2009 totalizou € 34.797,9 milhões, o que corresponde a um decréscimo de € 6.058,5 milhões (-14,8%) face ao valor da Execução apurado para o ano de 2008.

¹ Esta questão foi objecto de análise no ponto 3.5.2 – Receitas Não Fiscais com valores de execução negativos, do Relatório n.º 3/2009 – AEORE, de Janeiro a Março de 2009, aprovado em 28 de Outubro de 2009.



Quadro 11 – Variação da Receita do Estado face ao ano anterior

(em milhões de euros)

Receita	2008*	2009*	Variação	
			Em valor	Em %
Receitas fiscais	35.596,3	30.652,5	-4.943,8	-13,9
Impostos Directos	15.305,3	13.482,1	-1.823,2	-11,9
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)	9.334,4	8.949,4	-385,0	-4,1
Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC)	5.952,0	4.534,5	-1.417,5	-23,8
Outros	18,9	-1,8	-20,7	-
Impostos Indirectos	20.291,0	17.170,4	-3.120,6	-15,4
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (ISP)	2.532,2	2.437,0	-95,2	-3,8
Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)	13.427,5	10.884,7	-2.542,8	-18,9
Imposto sobre Veículos (ISV)	917,6	693,3	-224,3	-24,4
Imposto de Consumo sobre o Tabaco (IT)	1.295,9	1.141,2	-154,7	-11,9
Imposto sobre o Alcool e as Bebidas Alcoólicas (IABA)	190,3	180,1	-10,2	-5,4
Imposto do Selo (IS)	1.770,0	1.654,5	-115,5	-6,5
Imposto Único de Circulação (IUC)	103,7	129,3	25,6	24,7
Outros	53,8	50,3	-3,5	-6,5
Receitas não fiscais	5.260,1	4.145,4	-1.114,7	-21,2
Receitas Correntes	3.315,8	3.513,9	198,1	6,0
Contribuições para a Segurança Social, CGA e ADSE	204,8	230,8	26,0	12,7
Taxas, Multas e Outras Penalidades	528,8	580,6	51,8	9,8
Rendimentos da Propriedade	575,9	602,0	26,1	4,5
Transferências Correntes	1.039,4	1.151,9	112,5	10,8
Venda de Bens e Serviços Correntes	453,1	465,3	12,2	2,7
Outras Receitas Correntes	82,6	116,2	33,6	40,7
Recursos Próprios Comunitários	176,7	153,9	-22,8	-12,9
Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	254,5	213,2	-41,3	-16,2
Receitas de Capital	1.944,3	631,5	-1.312,8	-67,5
Venda de Bens de Investimento	96,9	151,3	54,4	56,1
Transferências de Capital	105,9	73,0	-32,9	-31,1
Activos Financeiros	37,4	110,4	73,0	195,2
Outras Receitas de Capital	1.399,9	-26,0	-1.425,9	-
Saldo da Gerência Anterior	304,2	322,8	18,6	6,1
Total da Receita Efectiva	40.856,4	34.797,9	-6.058,5	-14,8
Receita Efectiva sem Activos Financeiros **	40.819,0	34.687,5	-6.131,5	-15,0

Fonte: BISEO de Dezembro de 2009.

* Os valores referentes a 2008 são definitivos enquanto os relativos a 2009 são ainda provisórios.

** Conceito de Receita utilizado no BISEO.

Dada a generalizada e significativa quebra das receitas foi solicitado, ao Ministério das Finanças e da Administração Pública (MFAP), um conjunto de elementos que justificasse, nos termos descritos nos BISEO, a evolução verificada na Receita do Estado, uma vez que os valores das receitas fiscais do subsector Estado registados nos referidos boletins tinham sido fornecidos pela Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais e, portanto, deveriam encontrar-se suportados pela informação constante dos sistemas de informação da DGCI e da DGAIEC.

Apesar do BISEO de Dezembro de 2009 e do Relatório do Orçamento do Estado para 2010 (que até contém maior desagregação de valores sobre a execução das principais receitas do Estado em 2009) terem sido divulgados em Janeiro último, o MFAP só disponibilizou os elementos solicitados no início de Março. Para além disso, refira-se que os valores apresentados pelo MFAP nem sempre são coincidentes com os registados no SGR.

Quadro 12 – Evolução trimestral da Receita do Estado e variação face ao período homólogo anterior

(em milhões de euros)

Receita	2009*				Variação em relação a 2008* (%)			
	Janeiro a Março	Janeiro a Junho	Janeiro a Setembro	Janeiro a Dezembro	Janeiro a Março	Janeiro a Junho	Janeiro a Setembro	Janeiro a Dezembro
Receitas fiscais	7.047,5	13.855,7	23.000,9	30.652,5	-12,3	-21,6	-13,4	-13,9
Impostos Directos	2.724,6	5.851,7	10.271,9	13.482,1	-3,3	-24,4	-7,8	-11,9
IRS	2.410,5	3.628,6	6.729,1	8.949,4	2,7	-24,2	4,2	-4,1
IRC	313,1	2.219,1	3.536,4	4.534,5	-32,5	-24,5	-24,1	-23,8
Outros	1,0	4,0	6,4	-1,8	-78,7	-70,4	-67,8	-
Impostos Indirectos	4.322,9	8.004,0	12.729,0	17.170,4	-17,2	-19,5	-17,4	-15,4
ISP	575,1	1.194,7	1.825,7	2.437,0	-13,6	-7,6	-4,5	-3,8
IVA	2.889,1	5.049,5	7.961,8	10.884,7	-20,3	-25,2	-22,7	-18,9
ISV	177,0	341,9	521,4	693,3	-25,1	-30,7	-27,5	-24,4
IT	142,7	390,6	881,7	1.141,2	-2,1	16,1	0,0	-11,9
IABA	41,1	79,1	134,6	180,1	-11,2	-10,1	-6,6	-5,4
IS	458,5	861,9	1.269,2	1.654,5	-2,8	-5,0	-6,0	-6,5
IUC	32,0	63,1	95,4	129,3	75,8	42,1	31,2	24,7
Outros	7,4	23,2	39,2	50,3	-45,6	-21,9	-10,3	-6,5
Receitas não fiscais	918,8	2.273,7	3.083,9	4.145,4	0,5	-13,9	-7,5	-21,2
Receitas Correntes	797,3	1.953,1	2.682,2	3.513,9	-2,0	3,7	7,9	6,0
Contribuições para a SS, CGA e ADSE	48,3	102,7	167,3	230,8	1,3	5,7	10,4	12,7
Taxas, Multas e Outras Penalidades	106,1	194,9	399,9	580,6	25,3	19,5	19,4	9,8
Rendimentos da Propriedade	3,5	570,0	573,7	602,0	-39,7	2,0	1,2	4,5
Transferências Correntes	291,2	568,1	847,0	1.151,9	7,5	15,0	22,0	10,8
Venda de Bens e Serviços Correntes	121,8	222,2	328,2	465,3	0,2	6,8	4,4	2,7
Outras Receitas Correntes	15,2	31,8	60,1	116,2	-4,4	-27,7	4,0	40,7
Recursos Próprios Comunitários	40,1	80,4	117,6	153,9	-7,0	-10,6	-12,2	-12,9
Reposições Não Abatidas nos Pagamentos	171,1	183,0	188,4	213,2	-23,7	-20,0	-19,1	-16,2
Receitas de Capital	121,5	320,6	401,7	631,5	20,9	-57,6	-52,5	-67,5
Venda de Bens de Investimento	-9,8	1,0	48,4	151,3	-	-	290,3	56,1
Transferências de Capital	3,1	20,5	37,8	73,0	181,8	-36,1	-31,1	-31,1
Activos Financeiros	7,4	24,4	39,1	110,4	516,7	171,1	152,3	195,2
Outras Receitas de Capital	-15,9	-15,1	-13,7	-26,0	-	-	-	-
Saldo da Gerência Anterior	136,7	289,8	290,1	322,8	26,7	13,5	2,3	6,1
Total da Receita Efectiva	7.966,3	16.129,4	26.084,8	34.797,9	-11,0	-20,6	-12,7	-14,8
Receita Efectiva sem Activos Financeiros *	7.958,9	16.105,0	26.045,7	34.687,5	-11,1	-20,7	-12,8	-15,0

Fonte: BISEO de Março, Junho, Setembro e Dezembro de 2009.

* Os valores referentes a 2008 são definitivos enquanto os relativos a 2009 são ainda provisórios.

** Conceito de Receita utilizado no BISEO.

A comparação da execução acumulada, por trimestre, entre 2008 e 2009 que consta do quadro anterior, permite evidenciar a evolução da receita afecta a cada classificação económica ao longo do ano. No caso das receitas fiscais, tem de considerar-se o efeito das medidas de política adoptadas em 2009 que alteraram o comportamento sazonal habitual das receitas fiscais, merecendo especial cuidado a interpretação da sua variação face ao respectivo período homólogo de 2008.

É o caso da evolução da receita de IRS, influenciada de forma significativa pela decisão de antecipar os reembolsos que, ao implicar uma transferência do impacto do seu pagamento do terceiro para o segundo trimestre, justifica as taxas de variação apuradas para o período de Janeiro a Junho (-24,2%) e para o período de Janeiro a Setembro (4,2%), face aos respectivos períodos homólogos de 2008.

Face ao exposto, será privilegiada a análise da evolução da receita em termos anuais.



No caso das Receitas Fiscais, o decréscimo atinge € 4.943,8 milhões (13,9%) mas é mais influenciado (63,1%) pela evolução dos impostos indirectos (-15,4%) do que pela dos impostos directos (-11,9%).

No caso dos Impostos Directos, a quebra deve-se sobretudo (77,7%) à redução de € 1.417,5 milhões no IRC (-23,8%), uma vez que o IRS só diminuiu € 385,0 milhões (-4,1%).

A análise dos valores contabilizados no SGR revela a dedução de € 389,2 milhões à receita de IRS, no mês de Outubro de 2009, para serem entregues pela DGCJ à Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), em cumprimento do Despacho do Secretário de Estado Adjunto do Orçamento, de 14 de Outubro de 2009. É de realçar que sem esta dedução referente à participação variável dos municípios, prevista na alínea c) do artigo 19.º da Lei das Finanças Locais¹, a receita de IRS não teria decrescido mas sim registado um ligeiro crescimento face ao ano de 2008 (0,04%). A participação variável dos municípios na receita do IRS é objecto de análise específica no ponto 3.5.1.

A redução do IRC, de acordo com os dados fornecidos pelo MFAP, ficou a dever-se essencialmente (77%) ao decréscimo da receita bruta, sendo ainda de referir que a evolução deste imposto foi influenciada pelas seguintes situações específicas:

- ◆ o aumento dos reembolsos em € 326,8 milhões² (42,8%);
- ◆ o aumento das derramas transferidas para os municípios em € 57,6 milhões (22,6%) que indo em sentido contrário ao que seria expectável, face à queda da receita bruta do IRC, foi justificada pelo MFAP com a alteração de critérios no apuramento e lançamento de derramas cuja consequência foi o diferimento para 2009 de valores respeitantes a anos anteriores³;
- ◆ a diminuição das transferências para as regiões autónomas em € 59,7 milhões (-44,0%);
- ◆ a redução do limite mínimo do pagamento especial por conta, de € 1.250 para € 1.000⁴, cujo impacto foi estimado (no BISEO) em € 39,0 milhões.

O decréscimo de € 2.542,8 milhões (-18,9%) na receita do IVA é a principal causa da redução dos Impostos Indirectos (81,5%) e das Receitas Fiscais (51,4%) face ao ano anterior. Apesar de, relativamente a 2008, o número de declarações entregues e declarações com débito só ter diminuído 1,9% (menos 68.495 declarações entregues e menos 31.810 declarações com débito), registou-se uma variação negativa de € 24.469,1 milhões (-7,8%) na base tributável de IVA declarada pelos sujeitos passivos que resultou na significativa redução do valor autoliquidado em € 1.852,0 milhões (-10,7%) e do valor cobrado em € 1.810,4 milhões (-10,6%).

Segundo os dados do MFAP, os sectores de actividade⁵ que mais contribuíram para a queda da receita do IVA foram o dos combustíveis (€ 476,6 milhões), o automóvel (€ 325,0 milhões), o das comunicações (€ 77,2 milhões) e o da electrónica (€ 67,4 milhões).

¹ Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.

² O valor registado no SGR de reembolsos de IRC pagos em 2009 é inferior ao do MFAP em € 44,2 milhões.

³ Refira-se ainda que, segundo o MFAP, na sequência das alterações introduzidas pela Lei das Finanças Locais que determinou, nomeadamente, que a derrama passaria a incidir sobre o lucro tributável e não sobre a colecta, ocorreram vários erros de preenchimento das declarações Modelo 22 que resultaram em liquidações adicionais à autoliquidação efectuada pelos sujeitos passivos.

⁴ Aprovado pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março.

⁵ Com base numa amostra das 150 maiores empresas pagadoras do imposto.

Paralelamente, verificou-se um aumento de 30,3% no número de reembolsos de IVA (segundo o MFAP este aumento terá sido impulsionado pela redução para € 3.000 do limite mínimo para os pedidos de reembolso¹), que se traduziu no aumento do respectivo valor em € 426,0 milhões² (10,0%).

Na variação negativa da receita de IVA está também reflectida a redução da taxa normal de IVA, de 21% para 20%³, desde Julho de 2008 e cujo impacto estimado (no BISEO) foi de € 355,0 milhões.

Para a redução da receita de IVA também contribuiu o decréscimo de € 358,9 milhões (25%) da parte arrecadada e contabilizada pela DGAIEC e que se justifica pela quebra de 32,1%, em 2009, nas importações (comércio extracomunitário), de acordo com dados do Instituto Nacional de Estatística⁴.

Ainda no que diz respeito aos Impostos Indirectos, refira-se que o ISP sofreu uma redução de 3,8% (€ 95,2 milhões)⁵ face a 2008. Segundo o MFAP, o comportamento da cobrança líquida do ISP não resultou de uma quebra nas introduções no consumo de gasóleo e de gasolina⁶ mas foi influenciado sobretudo pelo aumento da despesa fiscal e das deduções à receita bruta relativas à Contribuição de Serviço Rodoviário e ao Fundo Português de Carbono.

Sobre o impacto específico da Contribuição de Serviço Rodoviário⁷ (CSR) na evolução da receita de ISP, o MFAP referiu ainda que o *“acréscimo significativo da CSR em 2009, relativamente a 2008, ficou a dever-se ao facto de a CSR só ter sido aplicada às introduções no consumo a partir de Janeiro de 2008, com reflexo na receita apenas a partir de Fevereiro desse ano”*.

Deste modo, na análise da evolução da receita de ISP há que considerar:

- ◆ a alteração na contabilização da receita afecta ao Fundo Português do Carbono (FPC)⁸ que, em 2008, foi registada no SGR como receita de ISP (afecta ao Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional) e que, em 2009, foi abatida à cobrança bruta de ISP e já não foi registada no SGR;
- ◆ o pagamento em 2009 de reembolsos de receita de ISP afecta ao FPC em 2008;
- ◆ o aumento da CSR em 2009, uma vez que a sua dedução ao ISP só teve reflexo na receita deste imposto a partir do mês de Fevereiro de 2008.

¹ Aprovada pela Lei n.º 10/2009, de 10 de Março.

² A variação apurada com os dados do SGR é de € 384,6 milhões.

³ Aprovada pela Lei n.º 26-A/2008, de 27 de Junho.

⁴ Estatísticas do Comércio Internacional – Dezembro de 2009 – Informação à Comunicação Social, disponível em www.ine.pt.

⁵ Considerando a informação do SGR, a redução verificada na receita do ISP foi de € 93,0 milhões (3,7%).

⁶ O acréscimo de 0,9% verificado na introdução do consumo do gasóleo, compensou o decréscimo de 1,3% registado na gasolina do qual resultou uma variação positiva de € 0,7 milhões na receita do ISP.

⁷ A 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, SA, veio substituir parte da receita de ISP. 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 desta Contribuição.

⁸ O Fundo Português de Carbono, criado pelo Decreto-Lei n.º 71/2006, de 24 de Março, tem como objectivo contribuir para o compromisso de limitação de emissão de gases com efeito de estufa assumido pelo Estado Português ao ratificar o Protocolo de Quioto. Este fundo é financiado principalmente pelas dotações atribuídas anualmente pela Lei de Orçamento de Estado e pelo produto de taxas, contribuições ou impostos que lhe sejam afectos. A Lei de Orçamento de Estado para 2009 determinou a sua autonomia administrativa e financeira e que o financiamento se efectuasse pela afectação do montante das cobranças provenientes da harmonização fiscal entre o gasóleo de aquecimento e o gasóleo rodoviário.



Sem os efeitos previamente referidos¹, a receita de ISP teria apenas decrescido € 20,2 milhões, o que se traduziria numa redução de 0,8%, confirmando-se assim que a quebra registada (-3,8%) não decorreu do abrandamento da actividade económica.

A redução muito significativa que a CSR provoca na receita de ISP (€ 565,9 milhões em 2009) leva o Tribunal a sublinhar o facto de, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, já se ter pronunciado sobre esta Contribuição e ter formulado a seguinte recomendação²:

“O Tribunal recomenda que a contribuição do serviço rodoviário criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, seja objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado através da inscrição do valor cobrado, como receita orçamental, e da sua transferência para a EP - Estradas de Portugal, SA, como despesa orçamental.”

Por sua vez, o decréscimo de € 1.114,7 milhões (-21,2%) nas Receitas Não Fiscais deve-se ao impacto negativo das “Outras Receitas de Capital” na Receita de 2009 (€ -26,0 milhões) quando estas receitas tinham atingido € 1.399,9 milhões em 2008. Deve salientar-se que a quase totalidade deste valor tinha sido obtido como contrapartida da concessão, a médio e longo prazo, de direitos de utilização do domínio hídrico a operadoras eléctricas por € 1.382,5 milhões.

O facto do valor de execução das “Outras Receitas de Capital” ser negativo decorre do procedimento que tem sido aplicado para assegurar a utilização de saldos da gerência anterior e que 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. Quando essas deduções ultrapassam a cobrança registada no ano, o valor da execução resulta negativo.

Finalmente, foi também solicitado ao MFAP a explicitação dos cálculos efectuados para estimar os efeitos das medidas de política que constam do BISEO, tendo sido reportado sobre a redução:

- ◆ do limite mínimo do pagamento especial por conta, de € 1.250 para € 1.000, que a “*estimativa teve por base os microdados referentes aos sujeitos passivos de IRC disponíveis à altura do seu computo, e a alteração operada em termos de Pagamento Especial por Conta deste imposto*”.
- ◆ da taxa normal de IVA, de 21% para 20%, que a “*estimativa teve por base os microdados referentes aos sujeitos passivos de IVA disponíveis à altura do seu computo, designadamente receita bruta voluntária, estrutura de receita por tipo de taxas e alteração operada em termos de redução da taxa normal de IVA de 21% para 20%*”.
- ◆ do limite mínimo para pedidos de reembolso de IVA, de € 11.250 para € 3.000, que a “*estimativa teve por base os prazos médios de pagamento de reembolsos de IVA existente no início de 2009, os prazos médios de pagamentos de reembolsos de IVA estabelecidos no QUAR da Direcção de Serviços de Reembolsos do IVA e o valor médio de um mês de reembolsos*”.

Para o Tribunal, esta resposta fica muito aquém do pretendido pois não esclarece como foram os valores efectivamente apurados impedindo, assim, qualquer análise substantiva destas estimativas.

¹ Descontando, em 2008, os valores respeitantes ao FPC (€ 17,5 milhões) e, para efeitos de comparação, o valor que a CSR assumiu em Janeiro de 2009 (€ 46,0 milhões) e anulando, em 2009, o impacto dos reembolsos de receitas não transferidas do FPC que foi apurado (através do SGR) em € 11,5 milhões.

² Recomendação 8 – PCGE/2008.

3.5 – Análise de situações específicas

3.5.1 – Participação dos Municípios na Receita do IRS

Para além do seu efeito na receita de IRS em 2009 (dedução de € 389,2 milhões), a contabilização da participação variável dos municípios na receita deste imposto e a forma como foram processadas as entregas aos municípios suscitam uma apreciação crítica do Tribunal que já foi expressa no Relatório n.º 3/2009 – AEORE de Janeiro a Março de 2009 e que agora se reitera e desenvolve.

A alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º da Lei das Finanças Locais (LFL – Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro) dispõe que os municípios têm direito a uma participação variável de 5% no IRS, determinada nos termos do artigo 20.º que, por sua vez, determina que:

- ◆ os municípios têm direito, em cada ano, a uma participação variável até 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano imediatamente anterior, calculada sobre a respectiva colecta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS (n.º 1 do artigo 20.º da LFL);
- ◆ a percentagem da participação depende de deliberação do município sendo que, no caso de a percentagem deliberada ser inferior a 5%, o produto da diferença de taxas e a colecta líquida é considerado como dedução à colecta do IRS, a favor do sujeito passivo, relativo aos rendimentos do ano imediatamente anterior àquele a que respeita a participação variável referida¹ (n.ºs 2 e 4 do artigo 20.º da LFL).

A LFL entrou em vigor em 1 de Janeiro de 2007 mas, nesse ano, aplicou-se o regime transitório previsto no n.º 1 do seu artigo 57.º que determinou que o montante global da participação dos municípios nos recursos do Estado fosse igual ao previsto na Lei do Orçamento do Estado para 2006². Por sua vez, o artigo 59.º da LFL fixou em 5% a participação variável no IRS, em 2007 e 2008.

É de salientar que, desde 2007, os valores a transferir para os municípios a título de participação variável no IRS constam do Mapa XIX (Transferências para os Municípios - Participação dos Municípios nos Impostos do Estado) das respectivas Leis do Orçamento do Estado.

No BISEO de Março de 2009 é referido que a participação variável no IRS passou, neste ano, a ser contabilizada como receita fiscal directa das autarquias quando, até 2008, se processava por transferências do Orçamento do Estado. No mesmo sentido, refere-se no Relatório de Orientação da Política Orçamental, de Maio de 2009, a propósito da redução das transferências para a Administração Local, que a componente da participação variável no IRS constitui em 2009 receita fiscal das autarquias e não uma receita do Estado deixando, por isso, de constar como transferência do Orçamento do Estado.

Antes disso, já o valor da receita de IRS previsto no Relatório do Orçamento do Estado para 2009, de Outubro de 2008, tinha sido deduzido da estimativa da parcela deste imposto afecta aos municípios.

¹ Desde que a respectiva liquidação tenha sido feita com base em declaração apresentada dentro do prazo legal e com os elementos nela constantes.

² Dado que o artigo 23.º da Lei do Orçamento de Estado para 2007, dispunha que “Em 2007, a participação das autarquias locais nos impostos do Estado mantém o mesmo nível do ano de 2006, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 88.º da Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto”.



Tribunal de Contas

Assim, segundo o BISEO e os referidos relatórios, a participação variável no IRS prevista na LFL passou a constituir, desde 2009, receita fiscal das autarquias sem reflexo no Orçamento do Estado.

De facto, se a referida participação for entregue aos municípios a título de receita tributária própria e não por despesa orçamental (transferências correntes), como determina a LFL, a parcela do IRS que lhe dá origem também não pode ser contabilizada como receita do Estado.

O Tribunal considera que a decisão de passar a considerar esta participação como receita fiscal das autarquias, sem reflexo no Orçamento do Estado, é ilegítima por contrariar disposições expressas da lei e entende que a forma como deve ser registada esta participação nunca poderá ter como consequência retirar da esfera do Orçamento do Estado parte das receitas do IRS nem a despesa correspondente à sua transferência para os municípios.

Esta posição do Tribunal decorre do disposto no artigo 254.º da Constituição da República Portuguesa que distingue a participação dos municípios, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos directos (n.º 1), das suas receitas tributárias próprias (n.º 2).

Ora, neste caso, o que está em causa é uma participação dos municípios nas receitas de IRS, não só por ser essa a designação expressamente referida pela lei como pelo facto de o IRS não ser uma receita tributária própria dos municípios.

As normas da LFL apenas visam explicitar os termos em que cada município pode dispor dessa participação, definindo a percentagem que pretende receber e a que decide atribuir aos seus munícipes, a título de dedução à colecta do IRS, não alterando, por isso, a natureza da receita.

Note-se que o n.º 7 do artigo 20.º da LFL, ao determinar a transferência do produto da participação variável no IRS para os municípios após a liquidação do imposto, não coloca qualquer condição relativamente ao seu pagamento (nos casos em que da liquidação resultar nota de cobrança).

Deste modo, resulta claro que a referida participação não pode ser entendida como receita municipal cobrada pelo Estado porque os municípios recebem o produto da percentagem calculada sobre a respectiva colecta (líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS), independentemente de a receita ter sido arrecadada. Face ao exposto, o valor a atribuir ao município constitui na realidade uma despesa orçamental.

Nesse sentido, o n.º 1 do artigo 25.º da LFL determina que sejam “*anualmente inscritos no Orçamento do Estado os montantes das transferências financeiras correspondentes às receitas municipais previstas nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 19.º*”.

De facto, os valores previstos para a participação variável dos municípios no IRS, no ano de 2009, constam do Mapa XIX (Transferências para os Municípios - Participação dos Municípios nos Impostos do Estado - 2009) da Lei do Orçamento do Estado para 2009¹. No entanto, apesar de constarem deste mapa, estes valores não se encontram inscritos em despesa orçamental.

¹ Os valores constantes deste mapa resultam da aplicação da percentagem deliberada por cada município aos rendimentos de 2007, nos termos previstos nos n.ºs 2 e 3 do artigo 20.º da LFL totalizando € 391,8 milhões (dos quais € 377,5 milhões para os municípios do Continente).

Situação contrária verifica-se para as receitas previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 19.º, uma subvenção geral determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF)¹ e uma subvenção específica determinada a partir do Fundo Social Municipal (FSM)², respectivamente, que constam do Mapa XIX da Lei do Orçamento do Estado e que continuaram a ser inscritas como despesa orçamental, a título de transferências para os municípios, procedimento claramente distinto do adoptado para a participação variável no IRS.

Nestas circunstâncias, o Tribunal de Contas volta a assinalar que esta situação leva a uma saída de receitas e despesas da esfera do Orçamento do Estado e, por consequência, da sua execução, o que conduz à degradação, nesta sede, do âmbito do controlo das receitas e despesas públicas, para além de reduzir a transparência das contas públicas.

Deste modo, o Tribunal, sobre esta matéria, reafirma a posição já assumida no Relatório de AEORE de Janeiro a Março de 2009, insistindo na necessidade desta receita ser inscrita no Orçamento do Estado bem como a despesa correspondente à transferência para os municípios, tal como determina o n.º 1 do artigo 25.º da LFL.

Uma outra questão a analisar, decorre da forma como foram processadas as entregas aos municípios, dos valores da participação variável no IRS.

De acordo com o entendimento do MFAP, a periodicidade da afectação da receita de IRS aos municípios deve ser mensal e por intermédio da Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) “*que efectua a sua transferência para os municípios até ao mês da liquidação*”.

Na sequência deste entendimento, foi determinado que o valor previsto no Mapa XIX da Lei do Orçamento do Estado deveria ser transferido por duodécimos à DGAL, que se responsabilizaria pela subsequente afectação aos municípios.

Para concretizar esta decisão foi, por sua vez, determinado que a transferência relativa à participação variável no IRS em favor dos municípios fosse objecto de antecipação através de transferência mensal de um duodécimo do valor total previsto, a efectuar pelo IGCP, nos meses de Janeiro a Setembro de 2009, devendo a DGCI proceder, em Outubro, à regularização dos montantes antecipados à DGAL.

Dando cumprimento a esta determinação:

- ◆ o IGCP processou mensalmente a referida antecipação de fundos por operações específicas do Tesouro (extra-orçamentais), ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 30.º do Regime da Tesouraria do Estado (RTE), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 191/99, de 5 de Junho;
- ◆ a DGCI apurou os valores a entregar à DGAL, procedendo a duas transferências (uma em Outubro e outra em Novembro);
- ◆ em Novembro de 2009, as antecipações de fundos foram regularizadas por transferência da conta da DGAL no Tesouro.

¹ “(...) cujo valor é igual a 25,3% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), IRC e sobre o valor acrescentado (IVA);”

² “(...) cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios;”



O Tribunal faz notar que a movimentação de fundos ao abrigo da norma que foi invocada se destina a “Antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado de modo a permitir a satisfação oportuna de encargos orçamentais” e que o n.º 2 do artigo 32.º do RTE determina que a regularização de operações destinadas a antecipar a saída de fundos previstos no Orçamento do Estado se efectue por via orçamental. Antecipar fundos aos municípios, nestes termos, contraria o disposto no regime legal, uma vez que, como já antes se referiu, não foi inscrita qualquer despesa orçamental relativamente à situação em análise e, como tal, também a regularização das antecipações efectuadas não se procedeu por via orçamental.

Note-se que o artigo 29.º da LFL estabelece um limite mínimo e um limite máximo para a participação de cada município nos impostos do Estado (incluindo os montantes do FEF, FSM e da participação no IRS referida na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º), tendo por referência as transferências efectuadas no ano anterior, prevendo ainda um mecanismo de compensação através da utilização dos excedentes apurados aos municípios na situação de excedentários para cumprimento dos limites mínimos de outros municípios.

Na prática, estas disposições obrigam a uma gestão integrada dos valores a transferir para os municípios que se vê dificultada pelo mecanismo de apuramento da participação variável no IRS.

Finalmente, refira-se que:

- ◆ após receber os € 389,2 milhões deduzidos à receita de IRS que (como já se referiu no ponto 3.4) lhe foram entregues pela DGCI para cumprimento do Despacho do Secretário de Estado do Orçamento, de 14 de Outubro de 2010, a DGAL procedeu à devolução de € 9,4 milhões que excediam o valor inscrito no Mapa XIX da Lei do Orçamento de Estado para 2009;
- ◆ o valor devolvido pela DGAL, em 26 de Janeiro de 2010, não tinha sido objecto de registo no SGR, por parte da DGCI, até 15 de Fevereiro de 2010.

Os factos descritos demonstram, de forma inequívoca, que os procedimentos associados à atribuição aos municípios do valor relativo à participação variável no IRS:

- ◆ evidenciam os constrangimentos existentes na articulação entre o disposto nos artigos 19.º e 20.º da LFL relativamente ao valor a transferir e as limitações das transferências a efectuar, em cada ano para cada município, nos termos do artigo 29.º.
- ◆ comprometem a transparência e rigor do processo de contabilização desta receita e reforçam a posição do Tribunal relativamente à necessidade da verba em causa ser inscrita como despesa no Orçamento do Estado.



3.5.2 – Extensão do DUC à totalidade das receitas administradas pela DGCI

Em anteriores relatórios, o Tribunal tinha criticado o facto dos serviços locais da DGCI com funções de caixa continuarem a intervir no processo de contabilização das receitas daquela direcção-geral, nomeadamente, das receitas cobradas através dos documentos ainda não integrados no circuito DUC.

Com o propósito de regularizar a situação objecto de crítica foi anunciado ao Tribunal (em sede de contraditório aos referidos relatórios) que a integração de todas as receitas administradas pela DGCI no circuito do Documento Único de Cobrança (DUC) iria ser concretizada até ao final do ano de 2009.

Face ao exposto, o facto desta extensão do DUC ter sido efectivamente implementada em Junho de 2009 merece ser objecto de análise específica neste relatório até porque esta medida fez cessar a intervenção dos designados cofres do Tesouro no que respeita à contabilização de receitas da DGCI, dando cumprimento ao disposto no regime legal de contabilização das receitas do Estado, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto, e pela Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), de 28 de Julho.

Com esta implementação completa-se um ciclo de progressiva utilização do DUC para titular e cobrar as receitas da DGCI. Note-se que, nos termos do artigo 11.º do RTE (vigente desde Julho de 1999), o *“documento único de cobrança (DUC) é o título que exprime a obrigação pecuniária decorrente da relação entre o Estado e o devedor”* sendo também, de acordo com o n.º 2 do mesmo artigo, utilizado para *“(…) titular a entrada, na tesouraria do Estado, de fundos que, nos termos da lei, se destinem a terceiros”*. Por sua vez, na Portaria n.º 797/99, de 15 de Setembro, que aprova o modelo e as instruções de preenchimento e processamento do documento único de cobrança *“(…) define-se o DUC não apenas como um impresso tipo mas principalmente em função do conjunto normalizado de informação que deve ser objecto de recolha, transmissão e tratamento entre os diversos sistemas envolvidos na gestão das cobranças do Estado.”*

Para completar este ciclo, a DGCI procurou ultrapassar os constrangimentos decorrentes de notas de cobrança de impostos não informatizados, alguns deles já abolidos, com a implementação, desde Junho de 2009, de um sistema no qual o DUC é gerado, nas secções de cobrança dos serviços locais da DGCI, no momento do pagamento, por recurso ao Sistema Local de Cobrança (SLC).

Assim, a cada uma destas notas de cobrança passa a estar associado um DUC com todas as vantagens que daí decorrem quer ao nível do processo de contabilização quer em termos de controlo.

A integração destes pagamentos no circuito DUC veio permitir:

- ◆ que a contabilização fosse assumida centralmente pela Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo (DSCC), como já sucedia para todas as outras receitas administradas pela DGCI;
- ◆ a sua contabilização num balcão do SGR (balcão 0020 – Receita Diversa) em vez dos 371 balcões utilizados até ao final de Maio de 2009, eliminando a desproporção que o Tribunal já tinha criticado por diversas vezes, entre o elevado número de registos e o seu reduzido peso na receita contabilizada pela DGCI;
- ◆ maior uniformização nos procedimentos de contabilização da receita por parte da DGCI.

Para além disso, os valores destes DUC são contabilizados através da classificação das receitas que os compõem pelo Sistema de Distribuição da Receita (SDR).



3.5.3 – Restituições registadas pela DGO

A análise da informação do SGR revela que a DGO registou, com data-valor de 31 de Dezembro de 2009, duas restituições no valor global de € 15 milhões, tendo classificado uma delas (de € 8,25 milhões) em impostos directos diversos e a outra (de € 6,75 milhões) em impostos indirectos diversos.

Estas restituições foram processadas em cumprimento do Despacho do Secretário de Estado Adjunto e do Orçamento, de 29 de Dezembro de 2009, e visaram o reforço da conta “Regularizações de saldos de contas de OET – 2002”, para satisfazer uma situação de insuficiência de verbas por parte da DGCI, analisada nos parágrafos seguintes. Por sua vez, esta situação decorre do processo de regularização de contas integrantes do Plano de Contas do Tesouro, instituído pelo Decreto-Lei n.º 9/2003, de 18 de Janeiro, para, no quadro do Regime da Tesouraria do Estado, evidenciar com exactidão as responsabilidades do Tesouro perante terceiros e que consistia no encerramento das contas, a identificar por despacho do Ministro das Finanças, para as quais se verificasse uma das seguintes condições:

- a) tivesse sido esgotado o objecto que presidiu à sua criação;
- b) evidenciassem saldos constantes ou reduzida movimentação nos anos mais recentes;
- c) fossem movimentadas simultaneamente por diversos serviços, não sendo possível proceder à discriminação dos seus saldos por origem de cada movimento, de forma a permitir a respectiva afectação definitiva.

O processo incluía ainda a regularização dos saldos das contas que comprovadamente evidenciassem um desfasamento entre os valores da Conta Geral do Estado e as responsabilidades do Tesouro assumidas perante terceiros.

No referido diploma também se determinava a transferência dos saldos das contas a encerrar para uma conta criada para o efeito, a fixação de um montante residual por despacho do Ministro das Finanças, a permanecer nesta conta para satisfazer eventuais pedidos de saídas de fundos relativos às contas encerradas, e a regularização por via orçamental, no exercício de 2002, do restante valor.

Na sequência da aprovação do Decreto-Lei n.º 9/2003, o montante residual para fazer face a eventuais pedidos de saídas de fundos relativos às contas encerradas foi fixado em € 104,0 milhões e foram convertidos € 262,0 milhões em Receita do Estado de 2002, tendo € 97,9 milhões sido classificados em Impostos Directos Diversos, € 80,1 milhões em Impostos Indirectos Diversos e € 84,0 milhões em Outras Receitas de Capital relativas a saldos da gerência anterior na posse do Tesouro.

O Tribunal, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2002, chamou a atenção para o facto de o valor convertido em Receita do Estado de 2002 não ter sido sujeito a validação económica mas resultar apenas da transferência de fundos provenientes de contas de valores a regularizar, sendo que a maior parte desses fundos tinha entrado na tesouraria do Estado em anos anteriores.

Ainda antes da aprovação do referido diploma, a DGCI pronunciou-se sobre a possibilidade dos saldos das contas por si administradas serem convertidos em receita orçamental, referindo não colocar qualquer obstáculo a essa operação, desde que fossem garantidos, em alternativa, fundos para o pagamento dos compromissos assumidos, no âmbito do quadro legal de contencioso fiscal em que a maior parte se encontrava.¹

¹ Conforme consta da Informação n.º 23/2008-DSC, da Direcção de Serviços da Conta da Direcção-Geral do Orçamento, de 26 de Novembro de 2008.



Não obstante esta posição, o Decreto-Lei n.º 9/2003 não incluiu qualquer norma com o procedimento a aplicar no caso de insuficiência do saldo remanescente da conta criada no seu âmbito e que veio a ser designada por “Regularizações de saldos de contas de OET – 2002”.

Nestas circunstâncias e à semelhança do que já sucedera em 2004 (€ 20 milhões), 2005 (€ 20 milhões) e 2008 (€ 12 milhões), a DGCI solicitou, em Setembro de 2009, o reforço do saldo desta conta, neste caso, em € 15 milhões. Este reforço destinava-se a satisfazer meios de pagamento em circulação, entre os quais, um cheque, no valor de € 2,8 milhões, relativo a um processo de execução fiscal e na sequência de um processo de falência, o que evidencia que parte do valor convertido em Receita do Estado de 2002 se tem vindo a revelar como devido a terceiros.

O valor em causa foi deduzido à receita e colocado à disposição da DGCI, na conta “Reembolsos dos Serviços de Finanças”, em 5 de Janeiro de 2010, com data-valor de 31 de Dezembro de 2009.

Através da análise da movimentação da conta “Reembolsos dos Serviços de Finanças”¹, verifica-se que esta apresenta um saldo credor de 10,7 milhões no final de 2009. Isto significa que mais de 70% dos € 15 milhões deduzidos à Receita do Estado de 2009, através das restituições registadas pela DGO, não foram utilizados para efectuar pagamentos até ao final do mesmo ano.

A situação objecto de análise leva o Tribunal a formular as seguintes observações:

- ◆ este caso comprova que a relevação contabilística, pela DGO, das operações que se configurem como excepções às normas de contabilização (conforme tem sido recomendado pelo Tribunal) promove a sua pesquisa, detecção e regularização de forma mais eficaz;
- ◆ a intervenção das entidades administradoras de receitas é essencial para assegurar a fiabilidade do processo de contabilização pois só elas podem assegurar a validação económica da receita;
- ◆ a conversão de valores em Receita do Estado sem que sejam previamente objecto de validação económica contraria o regime legal, afecta a fiabilidade da execução orçamental do ano em que se verifica e compromete a execução dos anos seguintes sempre que haja necessidade de deduzir valores indevidamente convertidos em receita;
- ◆ o reforço da conta em causa só deverá efectuar-se na estrita medida das necessidades e após o apuramento rigoroso dos pagamentos a efectuar, sob pena de se desvirtuar ainda mais a execução orçamental.

¹ No relato remetido às entidades para exercício do princípio do contraditório referiu-se, por lapso, a conta “Regularizações de saldos de contas de OET - 2002” e não a conta “Reembolsos dos Serviços de Finanças”, situação que só foi detectada e corrigida na sequência da resposta remetida pela DGO.



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 (MEF), 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.

Aplicação do regime legal de contabilização das receitas do Estado

No que se refere à interligação ao SGR dos sistemas próprios das entidades com intervenção no processo de contabilização, o MEF, em consonância com as respostas remetidas ao Tribunal pela DGO, DGAIEC e DGCI, veio esclarecer que:

“(…) a Direcção-Geral do Orçamento (DGO), no âmbito do processo de implementação do Sistema de Gestão de Receitas (SGR) nos serviços administradores, encontra-se actualmente, em conjunto com o Instituto de Informática (II) e o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP), a desenvolver os trabalhos de preparação de testes informáticos, nomeadamente quanto ao circuito da informação associado à emissão dos Documentos Únicos de Cobrança (DUC) que, a terem êxito, permitirão a disseminação do SGR por alguns serviços administradores da receita ainda no ano corrente.

A Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), tem vindo a informar o Tribunal de Contas da evolução do projecto informático que lhe permitirá cumprir o previsto no Decreto-Lei n.º 301/99, de 5 de Agosto e na Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, do Ministro das Finanças, sendo expectável que o mesmo possa ser concluído este ano.

(…) de acordo com os esclarecimentos prestados pela Direcção-Geral dos Impostos (DGCI), o Sistema de Informação Contabilístico está em desenvolvimento. A primeira fase do projecto está concluída, pelo que a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo da referida Direcção-Geral irá iniciar os testes, desagregados em duas fases: fase da cobrança voluntária e fase da cobrança executiva.

O desenvolvimento integral do sistema depende de outros projectos informáticos, designadamente da integração do IVA na gestão de fluxos financeiros, sendo que a DGITA está a desenvolver todos os esforços no sentido da realização integral do projecto até ao final deste ano.”

O Tribunal salienta que a interligação dos sistemas próprios ao SGR constitui um aspecto fundamental para o integral cumprimento do regime legal de contabilização das receitas do Estado não só porque é uma das disposições constantes da Portaria n.º 1122/2000, mas também porque a sua concretização é imprescindível para o cumprimento de outras normas previstas no regime.

Note-se que também a DGAIEC e a DGCI fazem depender o cumprimento de normas previstas no regime (como a da prestação diária da informação e, no caso da DGAIEC, as relativas à data-valor) e, por consequência, o acatamento das recomendações que o Tribunal tem formulado sobre esta matéria, da implementação dos projectos informáticos em curso e da interligação dos mesmos ao SGR, o que só reforça a urgência na concretização destes projectos.

Por sua vez, a DGCI informou que *“(…) a recomendação do Tribunal de Contas no sentido de que a data-valor dos registos corresponda à data de recebimento, conseguiu ser implementada, pelo que desde 1 de Janeiro de 2010, as receitas (incluindo as arrecadadas em execução fiscal) são registadas na data do seu efectivo recebimento. Contudo, o procedimento adoptado tem levantado algumas dificuldades na reconciliação dos fluxos financeiros com o IGCP, dado que esta entidade, utiliza a data de validação da informação.”*

No âmbito do acompanhamento da execução orçamental da Receita de 2010, o Tribunal não deixará de avaliar os procedimentos implementados pela DGCI, uma vez que o cumprimento das disposições relativas à data-valor é essencial para a fiabilidade do processo de contabilização, nomeadamente, para assegurar que a contabilização reflecte correcta e integralmente a informação dos sistemas próprios.

Quanto à inexistência de qualquer despacho de transição de serviços para o regime de contabilização das receitas do Estado, previsto no ponto 3 da Portaria n.º 1122/2000 (2.ª Série), tanto o MEF como a DGO consideram “(...) que tal se deve ao facto dos serviços administradores e/ou contabilizadores das receitas do Estado serem os que existiam à data de entrada em vigor deste regime.”

Sobre esta matéria, o Tribunal reitera mais uma vez a sua posição, considerando que o fundamento dos referidos despachos se consubstancia na necessidade do reconhecimento formal, pelos Ministros da tutela e das Finanças, do facto das entidades administradoras de receitas do Estado reunirem as condições adequadas para a transição em causa, abrangendo necessariamente as entidades já existentes à data de entrada em vigor do referido regime.

O MEF considerou que a intervenção do IGCP no processo de contabilização das receitas do Estado corresponde à mera assunção das responsabilidades da ex-Direção-Geral do Tesouro, tendo o IGCP reiterado a informação prestada no âmbito de relatórios anteriores, ao referir que a sua intervenção no SGR se deve a indicação da DGO, uma vez que não se encontram reunidas as condições para que as receitas objecto dessa intervenção sejam contabilizadas pelas respectivas entidades administradoras.

O Tribunal reafirma que a intervenção do IGCP acarreta um prejuízo na qualidade da informação registada porque é feita em detrimento da função específica que deveria ser exercida pelas entidades administradoras de receitas, não lhe podendo ser atribuída a responsabilidade imputável nos termos do regime legal dado que as únicas entidades legalmente responsáveis pela contabilização das receitas são as respectivas entidades administradoras que, neste caso, não estão a exercer essa função.

Análise da execução do Orçamento da Receita do Estado

No que se refere à informação reportada no BISEO, a DGO comunicou que, a partir de Janeiro de 2010, passou a utilizar “(...) exclusivamente a informação constante do SCR. Este passo de integração da informação só foi possível após a concretização da extensão do DUC à totalidade das receitas administrativas pela DGCI.”

Sobre esta matéria, a DGO informou ainda que “*Quanto à referência, efectuada nos pontos 2.2. e 3.1, de os dados da Receita do Estado serem registados no SGR até ao final do dia quinze do mês seguinte ao de incidência, face aos desenvolvimentos verificados, nomeadamente a concretização da extensão do DUC na DGCI, e atendendo a que o ficheiro contabilístico da DGCI tem entrado no SCR entre os dias 15 e 17 do mês seguinte, bem como o compromisso assumido pela DGO de divulgar o BISEO no primeiro dia útil após o dia 19 de cada mês, parece-nos que seria mais prudente passar a referir no texto para 2010 que a DGO reporta ao Tribunal de Contas a informação dos ficheiros dos SGR dos serviços administradores/liquidadores entre os dias 17 e 19 do mês seguinte.*”

O Tribunal recorda que, para efeito da prestação da informação mensal constante do SGR, ficou acordado que seriam remetidos os registos efectuados no SGR até ao final do dia 15 de cada mês e que a DGO enviaria os ficheiros com essa informação até ao final do segundo dia útil após cada dia 15, tal como se encontra formalmente consagrado na Circular n.º 1344 (Série A) da DGO, de 29 de Outubro de 2008.

Nestas circunstâncias, o Tribunal reitera que a data efectivamente relevante para este efeito (que é a do último dia para registo da informação correspondente a cada remessa) é o dia 15 de cada mês.



O IGCP informou que, a partir do dia 9 de Dezembro de 2009, introduziu alterações no modelo de contabilização no SGR passando a adoptar, no seu processo automático, lançamentos exclusivamente independentes, acrescentando que *“(...) os lançamentos que não respeitaram a regra da independência, foram registados na sua totalidade de forma manual e estão associados a pedidos de estorno entre rubricas de receita orçamental, solicitados pelos organismos que emitiram as respectivas transferências. Este tipo de movimentos apresenta características muito específicas, uma vez que obriga ao registo de um movimento negativo (na rubrica incorrectamente movimentada pelo organismo) e outro(s) com sinal positivo na(s) rubrica(s) correctas. Neste sentido, optamos por não utilizar a regra da independência, quer por questões de transparência do próprio registo quer com o objectivo de facilitar a sua consulta, uma vez que através de um lançamento é possível analisar a totalidade da informação, ou seja, a rubrica na qual se efectua a dedução e aquela na qual é efectuado o respectivo acréscimo.”*

O IGCP referiu ainda que *“(...) pelo facto da contabilização do IGCP se encontrar automatizada, não nos é possível recorrer à funcionalidade automática de estorno, uma vez que o SGR inibe a sua utilização no caso dos registos a estornar serem efectuados através de um processo automático. Esta situação obriga-nos a recorrer a movimentos manuais com as características dos estornos.”*

Face à argumentação apresentada, justifica-se a opção do IGCP de manter agregados, num único lançamento, os registos efectuados na sequência de uma correcção, sem prejuízo de, em regra, os lançamentos independentes conferirem maior rigor e transparência ao processo de contabilização.

A DGCI considera que a utilização do procedimento de correcção por estorno que faz parte do SGR é um dos aspectos que prejudica os resultados daquela direcção-geral quando se pretende apurar a tempestividade da contabilização, entendendo que se deveria equacionar a reformulação do SGR.

O procedimento de estorno 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.

O Tribunal faz notar que os resultados em causa não decorrem directamente da utilização deste procedimento de estorno mas sim do facto de a DGCI, à semelhança da DGAIEC, proceder em cada lançamento a vários registos, obrigando ao estorno de todos os registos do lançamento mesmo que só se pretenda efectuar a correcção de um único registo. Deste modo, não se trata de uma necessidade de reformular o SGR mas sim de uma alteração de procedimento, por parte da DGCI e da DGAIEC, que deverão passar a associar a cada lançamento um único registo.

A Contribuição de Serviço Rodoviário (CSR) foi 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, entidade que, pelo disposto no Decreto-Lei n.º 374/2007, de 7 de Novembro, foi transformada em sociedade anónima de capitais públicos com a denominação de EP – Estradas de Portugal, SA.

A redução muito significativa que a CSR provoca na receita de ISP (€ 565,9 milhões em 2009) levou o Tribunal a sublinhar, no presente relatório, o facto de, no Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2008, já se ter pronunciado sobre esta Contribuição e ter formulado a seguinte recomendação¹:

¹ Recomendação 8 – PCGE/2008.

“O Tribunal recomenda que a contribuição do serviço rodoviário criada pela Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, seja objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado através da inscrição do valor cobrado, como receita orçamental, e da sua transferência para a EP - Estradas de Portugal, SA, como despesa orçamental.”

Refira-se que o MEF, no âmbito do contraditório ao referido Parecer, não teceu qualquer comentário a esta questão o que, dada a sua relevância, o Tribunal não deixou de assinalar nessa sede. No âmbito do contraditório ao presente relatório e a propósito da recomendação formulada pelo Tribunal sobre a CSR, considera agora o MEF que:

“A consagração da contribuição do serviço rodoviário como sendo objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado implicaria uma alteração à Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, designadamente ao fixado no seu artigo 6.º, que confere a titularidade desta receita às Estradas de Portugal, EPE, matéria que não se inscreve na competência exclusiva do Governo, tendo necessariamente de passar pela Assembleia da República.”

Face a esta posição, o Tribunal começa por salientar que, devendo-se a redução muito significativa da receita do ISP à substituição de uma parte da sua receita pela CSR, esta substituição decorre do disposto no artigo 7.º da Lei n.º 55/2007 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.

Face ao conteúdo normativo das disposições legais aplicáveis aos vários aspectos de que se reveste a problemática da CSR e tendo em conta os artigos 103.º, 105.º e 106.º da Constituição, a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) e a legislação fiscal aplicável, considera-se que a CSR tem as características de um verdadeiro imposto ou, pelo menos, que dada a sua natureza não pode deixar de ser tratada como imposto pelo que, sendo considerada como receita do Estado, não pode deixar de estar inscrita no Orçamento do Estado, única forma de o Governo obter autorização anual para a sua cobrança.

Com efeito, a CSR é devida ao Estado, na medida em que é este o sujeito activo da respectiva relação jurídica tributária, pelo que os princípios constitucionais e legais da universalidade e da plenitude impõem a inscrição da previsão da cobrança da sua receita na Lei do Orçamento do Estado de cada ano.

Assim, incumbindo ao Estado, por obrigação legal e contratual, afectar o produto da receita proveniente da cobrança da CSR à EP, SA, deve a Lei do Orçamento do Estado de cada ano prever a transferência de tal produto, a título de despesa, para esta entidade como compensação da receita cobrada.

Admitindo, ainda assim, que a CSR possa ter a natureza de contribuição especial a respectiva receita não está sujeita às regras da não consagração – e respectivas excepções – previstas no artigo 7.º da LEO, já que a referida receita não pode ser legalmente desviada para fim diverso.

Face ao exposto, não se antevê suporte legal bastante, face à Constituição e à lei, para a contribuição de serviço rodoviário ser paga directamente a uma sociedade anónima, sem passar pelo Orçamento do Estado.



Participação variável dos municípios no IRS

No que diz respeito à participação variável dos municípios no IRS, as respostas do MEF e da DGCI remetem para o Despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, n.º 340/2010, de 6 de Maio, que determina que *“(...) a DGCI procede à transferência para a Direcção-Geral das Autarquias Locais, até ao dia 8 de cada mês, do respectivo montante de IRS a transferir para os municípios, tendo presente as verbas fixadas no mapa orçamental XIX e as taxas de IRS deliberadas pelos Municípios até 31 de Dezembro de 2009.”*

O facto de em 2010 ser a DGCI, como refere o despacho, a proceder a esta transferência mensal e não o IGCP, como ocorreu no ano de 2009 através de antecipações de fundos à DGAL, não altera a posição assumida pelo Tribunal relativamente à necessidade da participação variável dos municípios no IRS ser objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado, através da contabilização da parte do IRS que lhe dá origem, como receita orçamental, e da sua transferência para os municípios, como despesa orçamental.

Refira-se ainda que o MEF, na sua resposta, faz referência ao disposto no n.º 7 do artigo 20.º da Lei das Finanças Locais, que estabelece *“(...) que o produto da participação variável no IRS é transferido para os municípios até ao último dia útil do mês seguinte ao do respectivo apuramento pela Direcção-Geral dos Impostos (DGCI).”*

O Tribunal assinala que o cumprimento desta norma não obsta à inscrição no Orçamento do Estado do montante relativo à participação variável prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 19.º, pois é isso que determina o n.º 1 do artigo 25.º da mesma lei ao dispor que são *“anualmente inscritos no Orçamento do Estado os montantes das transferências financeiras correspondentes às receitas municipais previstas nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 19.º.”*

Extensão do DUC à totalidade das receitas administradas pela DGCI

A DGCI reportou, sobre a extensão do DUC à totalidade das receitas por si administradas, que:

“A partir de 1 de Junho de 2009, cessou a intervenção dos serviços locais de finanças na contabilização das receitas do Estado, no SGR, na sequência do alargamento dos DUC's à totalidade das receitas cobradas pela Direcção-Geral dos Impostos. A situação descrita constituiu, tal como referido pelo Tribunal de Contas, uma assinalável melhoria nos processos e procedimentos relativos à gestão da informação.”

Refira-se que a extinção dos documentos não integrados no circuito DUC, para além das alterações no processo de contabilização analisadas no ponto 3.5.2 do presente relatório, veio permitir que a fonte de informação do BISEO sobre as receitas fiscais passasse a ser o SCR, tal como já sucedia para as restantes receitas.

Restituições registadas pela DGO

Sobre esta matéria, a DGO referiu que *“(...) no âmbito da restituição dos 15 milhões de euros, parece-nos algo extemporâneo referir que “este caso comprova que a relevação contabilística, pela DGO, das operações que se configuram como excepções às normas de contabilização (conforme tem sido recomendado pelo Tribunal) promove a sua pesquisa, detecção e regularização de forma mais eficaz” pois, se em termos contabilísticos o efeito é o mesmo, independentemente da entidade que promove o seu registo, parece-nos que a maior eficácia da pesquisa, detecção e regularização resulta apenas da DGO apresentar actualmente muito menos registos contabilísticos que o IGCP.”*



Para o Tribunal, o exercício efectivo das competências de controlo da execução orçamental legalmente atribuídas à DGO implica que a assunção da contabilização (e da inerente responsabilização) pelas operações que se configurem como excepções às normas de contabilização promova a pesquisa, detecção e regularização destas operações de forma mais eficaz.

Segundo a DGO e, no que respeita ao “(...) desvio da execução "Saldo da gerência anterior" (...), convirá precisar que a "reclassificação" é efectuada com base em receitas cobradas em ano(s) anterior(es), sendo que processualmente, (...) nos termos do n.º 6 do artigo 6.º do n.º 69-A/2009, de 24 de Março, ainda não se encontrou uma forma melhor de integrar contabilisticamente os saldos das receitas consignadas.”

Não obstante reconhecer os constrangimentos processuais que afectam a contabilização destes saldos, o Tribunal não pode deixar de considerar que o procedimento aplicado desvirtua a execução da receita do próprio ano.

É de salientar que, após se ter pronunciado da forma previamente transcrita em 24 de Maio de 2010, a DGO alterou em 8 de Junho seguinte (através da Circular Série A n.º 1358) os procedimentos associados à contabilização da transição de saldos de receitas consignadas dos serviços integrados, pelo que o Tribunal não deixará de acompanhar a aplicação dos novos procedimentos em futuros relatórios.

V – VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

O Procurador-Geral Adjunto teve vista do processo, nos termos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto.



Tribunal de Contas

VI – DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 2.^a Secção, decidem, nos termos da Resolução n.º 1/09 – 2.^a Secção, 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, aprovado em Sessão de 8 de Julho de 2010.

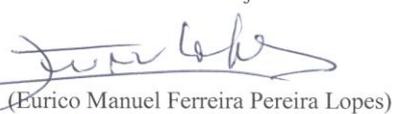
O Conselheiro Relator


(Raul Jorge Correia Esteves)

Fui presente,
O Procurador-Geral Adjunto



Os Conselheiros Adjuntos


(Eurico Manuel Ferreira Pereira Lopes)


(João Manuel Macedo Ferreira Dias)

Yes



A handwritten signature in black ink, located in the top right corner of the page.

ANEXOS

Exercício do Contraditório – Respostas das Entidades

Yes



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

26.MAI 10 00915

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

Sua referência
Of 7985

Sua Comunicação
10-05-2010

Nossa referência
Ent. 3364/10 Proc.º 02.01

ASSUNTO: Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado de Janeiro a Dezembro de 2009

Exmo. Senhor,

Encarrega-me S.E. o Ministro de Estado e das Finanças de, no contexto das recomendações constantes do Relatório em epígrafe, informar o seguinte:

1. Aplicação do regime legal de contabilização das receitas do Estado

A este respeito, pode esclarecer-se que a Direcção Geral do Orçamento (DGO), no âmbito do processo de implementação do Sistema de Gestão de Receitas (SGR) nos serviços administradores, encontra-se actualmente, em conjunto com o Instituto de Informática (II) e o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP), a desenvolver os trabalhos de preparação de testes informáticos, nomeadamente quanto ao circuito da informação associado à emissão dos Documentos Únicos de Cobrança (DUC) que, a terem êxito, permitirão a disseminação do SGR por alguns serviços administradores da receita ainda no ano corrente.

A Direcção Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC) tem vindo a informar o Tribunal de Contas da evolução do projecto informático que lhe permitirá cumprir o previsto no Decreto-Lei nº 301/99, de 5 de Agosto e na Portaria n.º 1122/2000, de 28 de Julho, do Ministro das Finanças, sendo expectável que o mesmo possa ser concluído este ano.

Informa-se o Tribunal de Contas que, de acordo com os esclarecimentos prestados pela Direcção Geral de Impostos (DGCI), o Sistema de Informação Contabilístico está em desenvolvimento. A primeira fase do projecto está concluída, pelo que a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo da referida Direcção-Geral irá iniciar os testes, desagregados em duas fases: fase da cobrança voluntária e fase da cobrança executiva.

O desenvolvimento integral do sistema depende de outros projectos informáticos, designadamente da integração do IVA na gestão de fluxos financeiros, sendo que a DGITA está a desenvolver todos os esforços no sentido da realização integral do projecto até ao final deste ano.

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA

Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

2. Contabilização das receitas do Estado: obrigatoriedade de registo por dia de incidência

De acordo com informação prestada pela DGAIEC, informa-se que a recomendação será seguida com a entrada em produção do projecto informático já referido.

Pode também esclarecer-se, conforme informação prestada pela DGCI, que a recomendação do Tribunal de Contas no sentido de que a data-valor dos registos corresponda à data de recebimento, conseguiu ser implementada, pelo que desde 1 de Janeiro de 2010, as receitas (incluindo as arrecadadas em execução fiscal) são registadas na data do seu efectivo recebimento.

Contudo, o procedimento adoptado tem levantado algumas dificuldades na reconciliação dos fluxos financeiros com o IGCP, dado que esta entidade, utiliza a data de validação da informação

3. Intervenção do IGCP na contabilização de receitas do Estado de 2009

Quanto à subsistência da intervenção do IGCP na contabilização das receitas, bem como ao facto de ainda não ter sido exarado qualquer despacho de transição de serviços para o novo regime de contabilização das receitas do Estado, conforme determina o ponto 3 da Portaria n.º 1122/2000 (2.ª série), foi já informado o Tribunal de Contas, que tal se deve ao facto dos serviços administradores e/ou contabilizadores das receitas do Estado serem os que existiam à data de entrada em vigor deste regime, verificando-se que a intervenção do IGCP correspondeu à mera assunção das responsabilidades da ex-Direcção Geral do Tesouro.

4. Informação reportada no Boletim Informativo com a Síntese de Execução Orçamental (BISEO)

Quanto à melhoria da informação reportada no BISEO de Dezembro de 2009 assinalada pelo Tribunal de Contas, refere-se que a partir do BISEO de Janeiro de 2010, a DGO passou a utilizar, para a sua elaboração, exclusivamente a informação constante do SCR. Este passo de integração da informação só foi possível após a concretização da extensão do DUC à totalidade das receitas administrativas pela DGCI.

5. Contribuição do Serviço Rodoviário

A consagração da contribuição do serviço rodoviário como sendo objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado implicaria uma alteração à Lei n.º 55/2007, de 31 de Agosto, designadamente ao fixado no seu artigo 6.º, que confere a titularidade desta receita às Estradas de Portugal, E.P.E., matéria que não se inscreve na competência exclusiva do Governo, tendo necessariamente de passar pela Assembleia da República.

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA

Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

[Handwritten mark]



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GABINETE DO MINISTRO DE ESTADO E DAS FINANÇAS

6. *Participação variável dos Municípios no IRS*

O n.º 7 do artigo 20º, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, estabelece que o produto da participação variável no IRS é transferido para os municípios até ao último dia útil do mês seguinte ao do respectivo apuramento pela Direcção-Geral dos Impostos (DGCI).

De acordo com o Despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, n.º 340/2010, de 6 de Maio, que junto se anexa, a DGCI procede à transferência para a Direcção-geral das Autarquias Locais, até ao dia 8 de cada mês, do respectivo montante de IRS a transferir para os municípios, tendo presente as verbas fixadas no mapa orçamental XIX e as taxas de IRS deliberadas pelos Municípios até 31 de Dezembro de 2009.

Com os melhores cumprimentos.

A Chefe do Gabinete,

Filipa Bandeira de Melo

(Filipa Bandeira de Melo)

C/c: Gab. SEAO
Gab. SETF
Gab. SEAF

DCIC 27 05 10 10119

Av. Infante D. Henrique - 1149-009 LISBOA
Tel.: +351 218 816 800; Fax: +351 218 816 862; E-mail: gab.mf@mf.gov.pt

Yes

Handwritten mark



S. R.
MINISTÉRIO DAS FINANÇAS

DIRECÇÃO - GERAL DOS IMPOSTOS

GABINETE DO DIRECTOR - GERAL

OFÍCIO Nº. DATA

00180 27/05'10

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 de Janeiro a Dezembro de 2009**

Encarrega-me o Senhor Director-Geral dos Impostos, de enviar a V. Ex.ª cópia da
Informação n.º 17/10, de 2010.05.21, da Direcção de Serviços de Contabilidade e
Controlo, sobre o assunto em epígrafe.

Com os melhores cumprimentos.

A Coordenadora do Gabinete,

Lurdes Ferreira

(Inspectora Tributária Assessora Principal)

DCIC 27 05'10 10083

Jur

finanças
DIRECÇÃO-GERAL DOS IMPOSTOS

Sec. Apoio financeiro ao comércio exterior

Entrada N.º 13763	Saída <input checked="" type="checkbox"/>
Em 20.05.2010	Código
Rúbrica <i>Fin</i>	Rubrica <i>Fin</i>

Classificação:

DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DE CONTABILIDADE E CONTROLO

Despacho n.º _____
Data _____
Anotações _____

Despacho:

*Visto.
Remete-se ao Tribunal de Contas.
27.5.2010*

[Signature]

JOSÉ A. DE AZEVEDO PEREIRA
DIRECTOR-GERAL

Parecer n.º _____
Data _____
Anotações _____

Parecer:

INFORMAÇÃO

N.º 17 _____
Data 2010-05-21 _____
Proc. _____
Contribuinte _____
Técnico Responsável _____

Assunto:
Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado de Janeiro a Dezembro de 2009

Pelo ofício n.º 16811, de 10 de Maio, a Direcção-Geral do Tribunal de Contas enviou à Direcção-Geral dos Impostos, o Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado de Janeiro a Dezembro de 2009, solicitando comentários ao referido relatório, ao abrigo e para os efeitos previstos no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

1 - Do relatório consta que "o Ministro das Finanças informou o Tribunal que seria implementado, até final de 2010, um sistema de contabilização da receita fiscal" e que "...o Tribunal apreciaria que (...) o exercício do contraditório sobre o presente relatório também fosse uma oportunidade para ser informado das medidas implementadas e dos progressos obtidos com essa implementação (...)".

Face ao exposto, cumpre-nos informar que o Sistema de Informação Contabilístico está em desenvolvimento. A primeira fase do projecto está concluída, pelo que a Direcção de Serviços de Contabilidade e Controlo irá iniciar os testes ao primeiro trimestre do exercício de 2010. Os testes serão desagregados em duas fases, cobrança voluntária e cobrança executiva.

O desenvolvimento integral do sistema depende de outros projectos informáticos, designadamente da integração do IVA na gestão de fluxos financeiros, sendo que a DGITA está a desenvolver todos os esforços no sentido da realização integral do projecto até ao final deste ano.

2 - Face à recomendação constante da página 12 do relatório "O Tribunal continua a recomendar que a data-valor com que as receitas do Estado (incluindo as arrecadadas em execução fiscal) são registadas no Sistema de Gestão de Receitas, corresponda à data do seu efectivo recebimento, dando assim cumprimento ao disposto no artigo 7.º das Normas aprovadas pela Portaria n.º 1122/200.".

Handwritten signature

A recomendação do Tribunal de Contas conseguiu ser implementada, pelo que a partir de 1 de Janeiro de 2010, as receitas (incluindo as arrecadadas em execução fiscal) são registadas na data do seu efectivo recebimento.

Contudo, o procedimento adoptado tem levantado algumas dificuldades na reconciliação dos fluxos financeiros, com o IGCP, dado que esta entidade, utiliza a data de validação da informação.

3 - Face à recomendação constante da página 14 do relatório "O tribunal reitera a recomendação de que a participação variável dos municípios no IRS prevista na alínea c) do n.º 1 do art.º 19 da Lei das Finanças Locais continue a ser objecto de previsão e execução na esfera do Orçamento do Estado, através da contabilização da parte do IRS que lhe dá origem, como receita orçamental, e da sua transferência para os municípios como despesa orçamental.

Neste âmbito, a Direcção-Geral dos Impostos está a dar cumprimento ao disposto no Despacho Interno n.º 340/2010, procedendo à "transferência para a Direcção-geral das Autarquias Locais, até ao dia 8 de cada mês, do respectivo montante de IRS a transferir para os municípios, tendo presente as verbas fixadas no mapa orçamental XIX e as taxas de IRS deliberadas pelos Municípios até 31 de Dezembro de 2009".

4 - A partir de 1 de Junho de 2009, cessou a intervenção dos serviços locais de finanças na contabilização das receitas do Estado, no SGR, na sequência do alargamento dos DUC's à totalidade das receitas cobradas pela Direcção-Geral dos Impostos. A situação descrita constituiu, tal como referido pelo Tribunal de Contas, uma assinalável melhoria nos processos e procedimentos relativos à gestão da informação.

5 - Relativamente à análise constante do ponto "3.2 - Análise da informação do SGR" existem um conjunto de situações que gostaríamos de comentar:

No quadro 1 do ponto "3.2 - Análise da informação do SGR" é referido que a DGCI, no seu total, realizou 133.291 registo, o que representa 79,6 por cento (da totalidade de registos no SGR).

No segundo parágrafo da página 27 consta que "A distribuição do número de registos é influenciada pelo facto de a DGCI e a DGAIEC continuarem a não discriminar as operações por dia mas apenas por mês de incidência (...)".

Das constatações anteriores verifica-se que a maior parte dos lançamentos, no SGR, pertencem à DGCI, sendo lançamentos contabilisticamente numa base mensal, com respeito integral pela data-valor do período - data do efectivo recebimento (em conformidade com o comentário constante do ponto 2). Actualmente, e de forma a denotar as progressões registadas, importa salientar que a receita diversa (balcão 20), integra automaticamente no SGR, numa base diária.

No que concerne aos índices de tempestivamente, e em particular, às correcções designadas por "correcções intempestivas", a Direcção-Geral já em momentos anteriores manifestou o seu desacordo com a metodologia, designadamente devido ao facto de os mesmos não serem ponderados.

Ora a importância da ponderação, advém do facto de, conforme consta do segundo parágrafo da página 29, "(...) **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." (nosso negrito). Complementarmente, do relatório também consta que "O facto de não serem apenas objecto de correcção os registos com dados incorrectos tem prejudicado, de forma evidente, a transparência das operações registadas no SGR". Não poderíamos estar mais de acordo com esta afirmação, no entanto,

face às limitações enunciadas, parece-nos que, eventualmente, se deveria equacionar a reformulação do desenvolvimento informático do SGR.

Face ao exposto, coloca-se à consideração superior, os comentários vertidos na presente informação.

O Director de Serviços



Gustavo Madeira

Handwritten signature

PARTICIPAÇÃO NO IRS - Orçamento do Estado para 2010

MUNICÍPIO	IRS a transferir OE 2010	IRS transferido Jan- Abr	Duodécimo a transferir em Maio	Duodécimo a transferir de Junho- Nov	Duodécimo a transferir em Dez
ÁGUEDA	1 310 004	439 340	108 833	108 833	108 833
ALBERGARIA-A-VELHA	563 011	189 452	46 694	46 694	46 701
ANADIA	738 422	247 100	61 415	61 415	61 417
AROUCA	211 824	70 116	17 713	17 713	17 717
AVEIRO	3 663 292	1 208 596	306 837	306 837	306 837
CASTELO DE PAIVA	154 458	51 316	12 892	12 892	12 898
ESPINHO	1 286 141	428 412	107 216	107 216	107 217
ESTARREJA	672 274	217 048	56 903	56 903	56 905
ÍLHAVO	1 360 668	436 892	115 472	115 472	115 472
MEALHADA	437 024	147 456	36 196	36 196	36 196
MURTOSA	197 230	65 240	16 498	16 498	16 504
OLIVEIRA DE AZEMÉIS	1 673 052	551 656	140 174	140 174	140 178
OLIVEIRA DO BAIRRO	467 663	161 444	38 277	38 277	38 280
ÓVAR	1 575 126	520 668	131 807	131 807	131 809
SANTA MARIA DA FEIRA	2 826 187	936 148	236 254	236 254	236 261
SÃO JOÃO DA MADEIRA	684 083	234 908	56 146	56 146	56 153
SEVER DO VOUGA	237 237	80 584	19 581	19 581	19 586
VAGOS	407 403	136 888	33 814	33 814	33 817
VALE DE CAMBRA	526 603	172 844	44 219	44 219	44 226
ALJUSTREL	264 369	79 616	23 094	23 094	23 095
ALMODÓVAR	163 827	50 916	14 113	14 113	14 120
ALVITO	58 243	22 032	4 526	4 526	4 529
BARRANCOS	23 041	7 800	1 905	1 905	1 906
BEJA	1 498 830	547 452	118 922	118 922	118 924
CASTRO VERDE	236 556	78 732	19 728	19 728	19 728
CUBA	97 723	37 816	7 488	7 488	7 491
FERREIRA DO ALENTEJO	177 024	50 272	15 844	15 844	15 844
MÉRTOLA	100 888	36 744	8 018	8 018	8 018
MOIRA	253 357	82 604	21 344	21 344	21 345
ODEMIRA	228 581	78 400	18 772	18 772	18 777
OURIQUE	87 778	33 320	6 807	6 807	6 809
SERPA	258 417	90 500	20 989	20 989	20 994
VIDIGUEIRA	106 499	36 448	8 756	8 756	8 759
AMARES	278 061	88 336	23 715	23 715	23 720
BARCELOS	1 925 868	630 808	161 882	161 882	161 886
BRAGA	7 017 677	2 237 720	597 494	597 494	597 499
CABECEIRAS DE BASTO	189 903	62 844	15 882	15 882	15 885
CELORICO DE BASTO	171 333	59 408	13 990	13 990	13 995
ESPOSINDE	964 241	312 028	81 526	81 526	81 531
FAFE	466 032	165 752	37 535	37 535	37 535
GUIMARÃES	3 160 060	1 050 932	263 641	263 641	263 641
PÓVOA DE LANHOSO	244 850	82 032	20 352	20 352	20 354
TERRAS DE BOURO	27 882	9 632	2 281	2 281	2 283
VIEIRA DO MINHO	162 390	54 300	13 511	13 511	13 513
VILA NOVA DE FAMALICÃO	2 649 386	875 924	221 682	221 682	221 688
VILA VERDE	576 089	195 264	47 603	47 603	47 604
VIZELA	289 679	98 360	23 914	23 914	23 921
ALFÂNDEGA DA FÉ	0	0	0	0	0
BRAGAÇA	1 296 804	444 436	106 546	106 546	106 546
CARRAZEDA DE ANSIÃES	90 511	27 200	7 913	7 913	7 920
FREIXO DE ESPADA À CINTA	51 274	17 128	4 268	4 268	4 270
MACEDO DE CAVALEIROS	297 544	103 184	24 295	24 295	24 295
MIRANDA DO DOURO	155 083	50 856	13 028	13 028	13 031
MIRANDELA	552 213	184 968	45 905	45 905	45 910
MOGADOURO	188 596	62 560	15 754	15 754	15 758
TORRE DE MONCORVO	145 730	47 320	12 301	12 301	12 303
VILA FLOR	40 310	12 852	3 432	3 432	3 434
VIMHOSO	66 515	24 700	5 226	5 226	5 233
VINHAIS	48 644	16 192	4 056	4 056	4 060
BELMONTE	0	0	0	0	0
CASTELO BRANCO	1 987 044	661 344	165 712	165 712	165 716
COVILHÃ	1 340 580	448 812	111 471	111 471	111 471
FUNDÃO	218 050	73 628	18 052	18 052	18 058
IDANHA-A-NOVA	140 141	48 708	12 554	12 554	12 555
OLEIROS	0	0	0	0	0
PENAMACÕR	66 306	24 924	5 172	5 172	5 178
PROENÇA-A-NOVA	141 603	45 212	12 048	12 048	12 055
SERTÃ	194 028	67 936	15 761	15 761	15 765
VILA DE REI	16 712	5 892	1 352	1 352	1 356
VILA VELHA DE RÓDÃO	55 818	18 268	4 693	4 693	4 699
ARGANIL	161 685	55 944	13 217	13 217	13 222
CANTANHEDE	798 045	258 492	67 444	67 444	67 445

Handwritten signature

MUNICÍPIO	IRS a transferir OE 2010	IRS transferido Jan- Abr	Duodécimo a transferir em Maio	Duodécimo a transferir de Junho- Nov	Duodécimo a transferir em Dez
COIMBRA	10 730 358	3 502 116	903 530	903 530	903 532
CONDEIXA-A NOVA	574 470	192 608	47 732	47 732	47 738
FIGUEIRA DA FOZ	2 541 080	823 920	214 645	214 645	214 645
GÓIS	42 540	14 348	3 525	3 525	3 526
LOUSÁ	395 623	135 600	32 502	32 502	32 509
MIRA	311 236	100 804	26 304	26 304	26 304
MIRANDA DO CORVO	210 548	69 492	17 632	17 632	17 632
MONTEMOR-O VELHO	543 767	175 836	45 991	45 991	45 994
OLIVEIRA DO HOSPITAL	323 244	111 448	26 474	26 474	26 478
PAMPILHOSA DA SERRA	47 697	16 092	3 950	3 950	3 955
PENACÓVA	99 697	35 720	7 997	7 997	7 998
PENELA	93 027	31 460	7 695	7 695	7 702
SOURÉ	387 877	125 184	32 836	32 836	32 841
TÁBUA	159 639	58 092	12 693	12 693	12 696
VILA NOVA DE POLARES	112 415	39 968	9 055	9 055	9 062
ALANDROAL	67 895	30 320	4 696	4 696	4 703
ARRAIÓLOS	120 970	40 172	10 099	10 099	10 105
BORBA	98 844	34 948	7 987	7 987	7 987
ESTREMOZ	346 780	116 112	28 833	28 833	28 837
ÉVORA	2 683 209	906 652	222 069	222 069	222 074
MONTEMOR-O NOVO	431 836	151 748	35 011	35 011	35 013
MORA	106 451	31 988	9 307	9 307	9 314
MOURÃO	34 603	13 120	2 692	2 692	2 699
PORTEL	64 449	22 068	5 297	5 297	5 302
REDONDO	150 579	57 608	11 621	11 621	11 624
REGUENGOS DE MONSARAZ	222 881	77 680	18 150	18 150	18 151
VENDAS NOVAS	297 646	101 500	24 518	24 518	24 520
VIANA DO ALENTEJO	108 064	37 404	8 832	8 832	8 836
VILA VIÇOSA	182 588	61 064	15 190	15 190	15 194
ALBUFEIRA	0	0	0	0	0
ALCOUTIM	0	0	0	0	0
ALJEZUR	123 162	39 712	10 431	10 431	10 433
CASTRO MARIM	0	0	0	0	0
FARO	3 526 057	1 205 804	290 031	290 031	290 036
LAGOA	726 135	345 844	47 536	47 536	47 539
LAGOS	602 853	245 616	44 654	44 654	44 659
LOULÉ	1 537 673	582 136	119 442	119 442	119 443
MONCHIQUE	88 337	33 308	6 881	6 881	6 882
OLHÃO	649 195	228 564	52 578	52 578	52 585
PORTIMÃO	0	0	0	0	0
SÃO BRÁS DE ALPORTEL	322 285	115 844	25 805	25 805	25 806
SILVES	838 541	294 692	67 981	67 981	67 982
TAVIRA	788 036	287 452	62 573	62 573	62 573
VILA DO BISPO	0	0	0	0	0
VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO	469 426	166 888	37 817	37 817	37 819
AGUIAR DA BEIRA	54 721	17 852	4 608	4 608	4 613
ALMEIDA	140 000	46 468	11 691	11 691	11 695
CELORICO DA BEIRA	115 459	38 072	9 673	9 673	9 676
FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO	36 621	11 340	3 160	3 160	3 161
FORNOS DE ALGODRES	71 436	22 104	6 166	6 166	6 170
GÓUVEIA	243 175	82 296	20 109	20 109	20 116
GUARDA	1 513 531	499 048	126 810	126 810	126 813
MANTEIGAS	0	0	0	0	0
MEDA	66 657	21 512	5 643	5 643	5 644
PINHEL	143 413	50 972	11 555	11 555	11 556
SABUGAL	161 114	52 212	13 612	13 612	13 618
SEJA	473 073	158 252	39 352	39 352	39 357
TRANCOSO	147 520	49 096	12 303	12 303	12 303
VILA NOVA DE FOZ COÁ	140 856	41 692	12 395	12 395	12 399
ALCOBAÇA	1 207 277	407 972	99 913	99 913	99 914
ALVAIÁZERE	109 565	39 224	8 792	8 792	8 797
ANSIÃO	202 633	65 456	17 147	17 147	17 148
BATALHA	331 590	117 548	26 735	26 735	26 737
BOMBARRAL	284 901	90 004	24 362	24 362	24 363
CALDAS DA RAINHA	1 016 486	337 540	84 868	84 868	84 870
CASTANHEIRA DE PÊRA	42 495	14 348	3 518	3 518	3 521
FIGUEIRÓ DOS VINHOS	93 218	32 252	7 620	7 620	7 626
LEIRIA	4 410 873	1 464 824	368 256	368 256	368 257
MARINHA GRANDE	1 156 555	384 424	96 516	96 516	96 519
NAZARÉ	139 170	51 404	10 970	10 970	10 976
ÓBIDOS	65 872	21 456	5 552	5 552	5 552
PEDRÓGÃO GRANDE	50 771	16 144	4 328	4 328	4 331
PENICHE	551 202	188 856	45 293	45 293	45 293
POMBAL	1 067 452	366 816	87 579	87 579	87 583

Handwritten signature

MUNICÍPIO	IRS a transferir OE 2010	IRS transferido Jan- Abr	Duodécimo a transferir em Maio	Duodécimo a transferir de Junho- Nov	Duodécimo a transferir em Dea
PORTO DE MÓS	481 138	165 188	39 493	39 493	39 499
ALENQUER	1 202 870	397 576	100 661	100 661	100 667
AMADORA	7 035 276	2 288 420	593 357	593 357	593 357
ARRUDA DOS VINHOS	471 657	147 692	40 495	40 495	40 500
AZAMBUJA	521 722	175 698	43 264	43 264	43 266
CADAVAL	264 409	87 036	22 171	22 171	22 176
CASCAIS	19 680 399	6 350 760	1 641 204	1 641 204	1 641 211
LISBOA	67 263 917	21 902 912	5 670 125	5 670 125	5 670 130
LOURES	8 643 987	1 499 428	893 069	893 069	893 076
LOURINHÃ	378 952	127 020	31 491	31 491	31 495
MAFRA	3 669 365	1 196 560	309 100	309 100	309 105
ODIVELAS	5 417 599	1 762 952	456 830	456 830	456 837
OEIRAS	16 393 801	5 213 508	1 397 536	1 397 536	1 397 541
SINTRA	15 809 393	5 266 064	1 317 916	1 317 916	1 317 917
SOBRAL DE MONTE AGRAÇO	304 154	97 236	25 864	25 864	25 870
TORRES VEDRAS	2 011 843	661 388	168 806	168 806	168 813
VILA FRANCA DE XIRA	4 939 562	1 622 268	414 661	414 661	414 667
ALTER DO CHÃO	82 569	21 420	7 643	7 643	7 648
ARRONCHES	58 715	18 968	4 968	4 968	4 971
AVIS	78 414	25 412	6 625	6 625	6 627
CAMPO MAIOR	199 098	66 756	16 542	16 542	16 548
CASTELO DE VIDE	57 344	18 312	4 879	4 879	4 879
CRATO	57 914	19 168	4 843	4 843	4 845
ELVAS	597 958	192 636	50 665	50 665	50 667
FRONTEIRA	38 920	13 976	3 118	3 118	3 118
GAVIÃO	0	0	0	0	0
MARVÃO	51 966	18 288	4 209	4 209	4 215
MONFORTE	48 157	18 952	3 650	3 650	3 655
NISA	142 217	48 060	11 769	11 769	11 774
PONTE DE SOR	353 603	122 076	28 940	28 940	28 947
PORTALEGRE	949 461	309 176	80 035	80 035	80 040
SOUSEL	78 479	23 896	6 822	6 822	6 829
AMARANTE	550 546	177 272	46 659	46 659	46 661
BAIÃO	179 106	61 756	14 668	14 668	14 674
FELGUEIRAS	669 126	218 292	56 354	56 354	56 356
GONDOMAR	4 397 157	1 400 728	374 553	374 553	374 558
LOUSADA	484 295	160 144	40 518	40 518	40 525
MAIA	6 138 745	2 006 480	516 533	516 533	516 534
MARCO DE CANAVESES	565 592	191 736	46 732	46 732	46 732
MATOSINHOS	8 822 523	2 831 884	748 829	748 829	748 836
PAÇOS DE FERREIRA	602 937	199 664	50 406	50 406	50 411
PAREDES	1 103 218	355 380	93 479	93 479	93 485
PENAFIEL	991 689	331 112	82 572	82 572	82 573
PORTO	20 639 979	6 731 704	1 738 534	1 738 534	1 738 537
PÓVOA DE VÁRZIM	1 899 041	609 168	161 234	161 234	161 235
SANTO TIRESO	1 442 112	462 488	122 453	122 453	122 453
TROFA	424 730	134 528	36 275	36 275	36 277
VALONGO	2 324 982	745 808	197 396	197 396	197 402
VILA DO CONDE	2 355 046	763 680	198 920	198 920	198 926
VILA NOVA DE GAIA	11 079 681	3 660 916	934 845	934 845	934 850
ABRANTES	974 947	320 564	81 797	81 797	81 804
ALCANENA	209 730	68 728	17 625	17 625	17 627
ALMEIRIM	511 318	150 804	45 064	45 064	45 066
ALPIARÇA	160 253	51 596	13 582	13 582	13 583
BENAVENTE	988 812	350 804	79 751	79 751	79 751
CARTAXO	266 716	83 468	22 906	22 906	22 906
CHAMUSCA	164 325	52 372	13 994	13 994	13 995
CONSTÂNCIA	76 442	24 768	6 459	6 459	6 461
CÓRUCHE	436 753	146 360	36 299	36 299	36 300
ENTRONCAMENTO	861 934	296 776	70 644	70 644	70 650
FERREIRA DO ZÉZERE	94 110	30 932	7 897	7 897	7 899
GOLEGÃ	107 688	45 280	7 801	7 801	7 801
MAÇÃO	118 388	37 592	10 099	10 099	10 103
OURÉM	918 217	339 180	72 379	72 379	72 384
RIO MAIOR	461 575	153 980	38 449	38 449	38 452
SALVATERRA DE MAGOS	512 733	170 352	42 797	42 797	42 802
SANTARÉM	2 343 814	786 232	194 697	194 697	194 703
SARDOAL	86 630	29 200	7 178	7 178	7 184
TOMAR	1 184 796	389 176	99 452	99 452	99 456
TORRES NOVAS	836 667	285 704	68 870	68 870	68 873
VILA NOVA DA BARQUINHA	178 895	60 476	14 802	14 802	14 805
ALCÁCER DO SAL	271 946	92 044	22 487	22 487	22 493
ALCOCHETE	1 053 804	330 984	90 352	90 352	90 356
ALMADA	9 074 966	2 968 144	763 352	763 352	763 358

Handwritten signature

MUNICÍPIO	IRS a transfer OE 2010	IRS transferido Jan- Abe	Duodécimo a transferir em Maio	Duodécimo a transferir em Junho- Nov	Duodécimo a transferir em Dez
BARREIRO	2 887 301	959 132	241 021	241 021	241 022
GRÁNDOLA	292 681	96 840	24 480	24 480	24 481
MOITA	1 574 420	530 236	130 523	130 523	130 523
MONTIJO	1 769 236	561 772	150 933	150 933	150 933
PALMELA	2 469 170	815 992	206 647	206 647	206 649
SANTIAGO DO CACÉM	1 196 733	384 296	101 554	101 554	101 559
SEIXAL	5 913 843	1 984 736	491 138	491 138	491 141
SESIMBRA	1 975 332	653 708	165 205	165 205	165 209
SETÚBAL	5 476 508	1 797 168	459 917	459 917	459 921
SINES	585 217	187 192	49 753	49 753	49 754
ARCOS DE VALDEVEZ	184 282	57 516	15 845	15 845	15 851
CAMINHA	0	0	0	0	0
MELGAÇO	0	0	0	0	0
MONÇÃO	322 610	106 560	27 006	27 006	27 008
PAREDES DE COURA	67 996	23 384	5 576	5 576	5 580
PONTE DA BARCA	100 645	33 004	8 455	8 455	8 456
PONTE DE LIMA	0	0	0	0	0
VALENÇA	230 052	78 236	18 977	18 977	18 977
VIANA DO CASTELO	2 761 294	892 404	233 611	233 611	233 613
VILA NOVA DE CERVEIRA	85 969	28 472	7 187	7 187	7 188
ALJÓ	147 016	43 856	12 895	12 895	12 895
BOTICAS	58 172	18 396	4 972	4 972	4 972
CHAVES	1 044 455	350 832	86 702	86 702	86 709
MESÃO FRIO	47 845	17 316	3 816	3 816	3 817
MONDIM DE BASTO	83 051	26 892	7 019	7 019	7 026
MONTALEGRE	149 067	47 604	12 682	12 682	12 689
MURÇA	77 000	25 828	6 396	6 396	6 400
PESO DA RÉGUA	358 246	114 068	30 522	30 522	30 524
RIBEIRA DE PENA	67 608	21 436	5 771	5 771	5 775
SABROSA	68 927	24 980	5 493	5 493	5 496
SANTA MARTA DE PENAGUIÃO	87 076	28 200	7 359	7 359	7 363
VALPAÇOS	184 675	60 148	15 565	15 565	15 572
VILA POUCA DE AGUIAR	185 614	62 268	15 418	15 418	15 420
VILA REAL	1 899 006	611 400	160 950	160 950	160 956
ARMAMAR	77 122	25 084	6 504	6 504	6 510
CARREGAL DO SAL	139 533	48 660	11 359	11 359	11 360
CASTRO DAIRE	173 585	53 228	15 044	15 044	15 049
CINFÃES	104 452	34 900	8 694	8 694	8 694
LAMEGO	692 584	230 644	57 742	57 742	57 746
MANGUALDE	326 161	113 464	26 587	26 587	26 588
MOIMENTA DA BEIRA	158 212	51 196	13 377	13 377	13 377
MORTÁGUA	83 134	25 772	7 170	7 170	7 172
NELAS	159 713	56 176	12 942	12 942	12 943
OLIVEIRA DE FRADES	159 498	57 576	12 740	12 740	12 742
PENALVA DO CASTELO	44 202	13 472	3 841	3 841	3 843
PENEDONO	17 515	5 808	1 463	1 463	1 466
RESENDE	44 283	14 980	3 662	3 662	3 669
SANTA COMBA DÃO	201 838	67 408	16 803	16 803	16 809
SÃO JOÃO DA PESQUEIRA	80 609	27 476	6 641	6 641	6 646
SÃO PEDRO DO SUL	274 584	93 076	22 688	22 688	22 692
SÁTÃO	174 825	59 220	14 450	14 450	14 455
SERNANCELHE	54 830	18 924	4 488	4 488	4 490
TABUAÇO	61 335	21 092	5 030	5 030	5 033
TAROUCA	90 886	31 676	7 401	7 401	7 403
TONDELA	542 781	171 800	46 372	46 372	46 377
VILA NOVA DE PAIVA	62 491	21 328	5 145	5 145	5 148
VISEU	3 649 456	1 229 080	302 547	302 547	302 547
VOUZELA	154 498	51 968	12 816	12 816	12 818
ANGRA DO HEROÍSMO	1 101 363	0	458 900	91 780	91 783
CALHETA (SÃO JORGE)	52 397	0	21 830	4 366	4 371
CORVO	11 840	0	4 930	986	994
HORTA	456 830	0	190 345	38 069	38 071
LAGOA (AÇORES)	261 971	0	109 150	21 830	21 841
LAJES DAS FLORES	20 028	0	8 345	1 669	1 669
LAJES DO PICO	69 946	0	29 140	5 828	5 838
MADALENA	100 134	0	41 720	8 344	8 350
NORDESTE	48 957	0	20 395	4 079	4 088
PONTA DELGADA	2 440 237	0	1 016 765	203 353	203 354
POVOAÇÃO	66 952	0	27 895	5 579	5 583
RIBEIRA GRANDE	437 295	0	182 205	36 441	36 444
SANTA CRUZ DA GRACIOSA	68 399	0	28 495	5 699	5 710
SANTA CRUZ DAS FLORES	50 639	0	24 845	4 969	4 980
SÃO ROQUE DO PICO	68 841	0	28 680	5 736	5 745
VELAS	86 284	0	35 950	7 190	7 194

MUNICÍPIO	IRS a transferir OE 2010	IRS transferido Jan- Abr	Duodécimo a transferir em Maio	Duodécimo a transferir de Junho- Nov	Duodécimo a transferir em Dez
VILA DA PRAIA DA VITÓRIA	401 450	0	167 270	33 454	33 456
VILA DO PORTO	248 140	0	103 390	20 678	20 682
VILA FRANÇA DO CAMPO	120 794	0	50 330	10 066	10 068
CALHETA	182 339	0	75 970	15 194	15 205
CÂMARA DE LOBOS	285 561	0	118 980	23 796	23 805
FUNCHAL	5 393 698	0	2 247 370	449 474	449 484
MACHICO	316 563	0	131 900	26 380	26 383
PONTA DO SOL	103 550	0	43 145	8 620	8 633
PORTO MONIZ	26 152	0	10 895	2 179	2 183
PORTO SANTO	336 937	0	140 390	28 078	28 079
RIBEIRA BRAVA	169 867	0	70 775	14 155	14 162
SANTA CRUZ	1 185 654	0	494 010	98 802	98 812
SANTANA	81 629	0	34 010	6 802	6 807
SÃO VICENTE	66 895	0	27 871	5 574	5 581
TOTAL	391 932 279	122 997 620	37 778 826	33 022 110	33 023 173

JS

Gustavo André Alves Madeira

De: Fernando Jorge Rodrigues Soares
Enviado: quinta-feira, 6 de Maio de 2010 16:28
Para: Gustavo André Alves Madeira
Assunto: Participação no IRS - OE/2010
Anexos: IRS_OE2010_Duodecimos_DGCI.xls

Dr. Gustavo Madeira: _

Junto remeto o ficheiro recebido da Dra. Sónia Ramalinho com a indicação dos duodécimos de Maio, de Junho a Novembro e Dezembro/2010.

Cumprimentos,
Jorge Soares

Dr. Jorge Soares,

Conforme combinado envio ficheiro contendo os valores relativos aos duodécimos dos meses de Maio a Dezembro da participação no IRS. Conforme lhe referi ontem o duodécimo do mês de Dezembro é diferente por questões de acerto com os montantes inscritos no OE/2010.

Relativamente aos Municípios das Regiões Autónomas foi considerado no Duodécimo do Mês de Maio o pagamento do duodécimo desse mês e dos 4 meses anteriores.

Com os melhores cumprimentos,

Sónia Ramalinho
Subdirectora-Geral

DGAL | DIRECÇÃO-GERAL DAS
AUTARQUIAS LOCAIS

R. José Estêvão, 137, 7.º 1169-058 Lisboa
Tel.: 213 133 000 Fax: 213 528 177
smendes@dgal.pt
www.dgaea.pt

21-05-2010

Gustavo André Alves Madeira

De: Fernando Jorge Rodrigues Soares
Enviado: terça-feira, 18 de Maio de 2010 16:56
Para: Gustavo André Alves Madeira
Assunto: FW: Participação no IRS - OE/2010
Sinal. de seguimento: Dar seguimento
Estado do sinalizador: Vermelho

Caro Dr. Gustavo Madeira:

Envio o pedido da DGAL de acerto do duodécimo de Junho a Dezembro.
Cumprimentos,
Jorge Soares

De: Sonia SM. Mendes [mailto:smendes@dgal.pt]
Enviada: terça-feira, 18 de Maio de 2010 16:29
Para: Fernando Jorge Rodrigues Soares
Cc: Ana Rita Chacim
Assunto: Participação no IRS - OE/2010

Dr. Jorge Soares,

Por lapso quando procedemos aos acertos dos duodécimos da participação no IRS (à semelhança dos restantes fundos) não considerámos o valor total do diferencial entre os duodécimos recebidos nos meses anteriores e o valor resultante do Mapa XIX anexo à lei do Orçamento do Estado para 2010, tendo o mesmo sido dividido pelos 8 meses que restam do ano. Ontem mesmo informei a Dra. Ana Rita Chacim deste lapso, a qual me disse para enviar este e-mail.

Contudo, e legítimamente os Municípios deveriam ter recebido a totalidade daquele diferencial. Para procedermos a este acerto (de Maio) a verba necessária é de € 3 182 740. Relativamente aos restantes fundos já repusemos a situação.

Para os restantes meses (Junho a Dezembro) a verba a transferir é de € 32.567.584,71 em vez dos valores que lhe havia comunicado anteriormente.

Com os melhores cumprimentos.

Sónia Ramalinho
Subdirectora-Geral

DCAL DIRECÇÃO-GERAL DAS
AUTARQUIAS LOCAIS

R. José Estêvão, 137, 7.º 1169-058 Lisboa
Tel: 213 133 000 Fax: 213 528 177
smendes@dgal.pt
www.dgaa.pt

De: Sonia SM. Mendes
Enviada: quinta-feira, 6 de Maio de 2010 13:23
Para:
Assunto: Participação no IRS - OE/2010

21-05-2010

Jur

Dr. Jorge Soares,

Conforme combinado envio ficheiro contendo os valores relativos ao duodécimos dos meses de Maio a Dezembro da participação no IRS. Conforme lhe referi ontem o duodécimo do mês de Dezembro é diferente por questões de acerto com os montantes inscritos no OE/2010.

Relativamente aos Municípios das Regiões Autónomas foi considerado no Duodécimo do Mês de Maio o pagamento do duodécimo desse mês e dos 4 meses anteriores.

Com os melhores cumprimentos,

Sónia Ramalinho
Subdirectora-Geral

DCAL | DIRECÇÃO-GERAL DAS
AUTARQUIAS LOCAIS

R. José Estêvão, 137, 7.º 1169-058 Lisboa
Tel: 213 133 000 Fax: 213 528 177
smendes@dgai.pt
www.dgae.pt

21-05-2010



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais

DESPACHO N.º 340/2010-XVIII

Estabelece o artigo 20.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (aprova a Lei das Finanças Locais) que os municípios têm direito, em cada ano, a uma participação variável até 5% no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano imediatamente anterior, calculada sobre a respectiva colecta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS.

Neste âmbito, e considerando a entrada em vigor da Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril (aprova a Lei do Orçamento do Estado para 2010) deve a Direcção-Geral dos Impostos proceder à transferência para a Direcção-Geral das Autarquias Locais, até ao dia 8 de cada mês, do respectivo montante de IRS a transferir para os municípios, tendo presente as verbas fixadas no mapa orçamental XIX e as taxas de IRS deliberadas pelos Municípios até 31 de Dezembro de 2009.

Lisboa, 06 de Maio de 2010.

O SECRETÁRIO DE ESTADOS DOS ASSUNTOS FISCAIS,

(Sérgio Vasques)

Yes



DAO

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

AODA II

26.05.10

GABINETE DO DIRECTOR-GERAL

Exm.º Sr.
Director-Geral do Tribunal de Contas
Juiz Conselheiro José Tavares
Av. Barbosa do Bocage, 61
1069-045 LISBOA

V/Ref. : 7982
Data V/Ref. : 10 Mai. 10

N.º Proc. : 8570/2010
Data Emissor : 24 Mai. 10

ASSUNTO: Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado de Janeiro a Dezembro de 2009.

Em resposta ao ofício de V.ª Ex.ª acima mencionado, cumpre-me informar no que toca à não aplicação integral do regime legal de contabilização das receitas do Estado que a Direcção-Geral do Orçamento (DGO), no âmbito do processo de implementação do Sistema de Gestão de Receitas (SGR) nos serviços administradores, se encontra presentemente, em conjunto com o Instituto de Informática (II) e o Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP), a desenvolver os trabalhos de preparação de testes informáticos, nomeadamente quanto ao circuito da informação associado à emissão dos Documentos Únicos de Cobrança (DUC) que, a terem êxito, permitirão a disseminação do SGR por alguns serviços administradores da receita ainda no ano corrente.

Quanto à subsistência da intervenção do IGCP na contabilização das receitas, bem como ao facto de ainda não terem sido exarado qualquer despacho de transição de serviços para o novo regime de contabilização das receitas do Estado, conforme determina o ponto 3.º da Portaria 1.122/2000 (2.ª série), deve-se ao facto dos serviços administradores e/ou contabilizadores das receitas do Estado serem os que existiam à data de entrada em vigor deste regime, verificando-se que a intervenção do Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público (IGCP) correspondeu à mera assunção das responsabilidades da ex-Direcção-Geral do Tesouro.

Quanto à melhoria da informação reportada no Boletim Informativo com a Síntese da Execução Orçamental (BISEO) de Dezembro de 2009 assinalada pelo Tribunal de Contas, refere-se que a partir de Janeiro de 2010 se passou a utilizar para a sua elaboração exclusivamente a informação constante do Sistema Central de Receitas (SCR). Atendendo a que as receitas fiscais eram obtidas através da informação remetida pela Secretaria de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF), este passo de integração da informação só foi possível após a concretização da extensão do DUC à totalidade das receitas administrativas pela DGCI. Quanto à referência, efectuada nos pontos 2.2. e 3.1, de os dados da Receita do Estado serem registados no SGR até ao final do dia quinze do mês seguinte ao de incidência, face aos desenvolvimentos verificados, nomeadamente a concretização da extensão do DUC na DGCI, e atendendo a que o ficheiro contabilístico da DGCI tem entrado no SCR entre os dias 15 e 17 do mês seguinte, bem como o compromisso assumido pela DGO de divulgar o BISEO no primeiro dia útil após o dia 19 de cada mês, parece-nos que seria mais prudente passar a referir no texto para 2010 que a DGO reporta ao Tribunal de Contas a informação dos ficheiros dos SGR dos serviços administradores/liquidadores entre os dias 17 e 19 do mês seguinte.

Rua da Alfindega, 5 - 2ª
1149 - 004 Lisboa (Portugal)

Tel: 21 884 6300
Fax: 21 884 6500/51

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

Quanto ao facto da conta de operações específicas do Tesouro (OET) "Regularizações de saldos de contas de OET – 2002" apresentar um saldo credor de 10,7 milhões de euros, mau grado tanto a DGCI como o IGCP estarem melhor habilitadas para prestar os esclarecimentos devidos, informamos que actualmente o saldo desta conta, reportado a 31 de Dezembro de 2009, é nulo, conforme se pode constatar no mapa da conta provisória do Estado do 4.º trimestre de 2009, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 79 (Parte C) de 23 de Abril de 2010. Ainda no âmbito da restituição dos 15 milhões de euros, parece-nos algo extemporâneo referir que "este caso comprova que a revelação contabilística, pela DGO, das operações que se configuram como excepções às normas de contabilização (conforme tem sido recomendadas pelo Tribunal) promove a sua pesquisa, detecção e regularização de forma mais eficaz", pois, se em termos contabilísticos o efeito é o mesmo, independentemente da entidade que promove o seu registo, parece-nos que a maior eficácia da pesquisa, detecção e regularização resulta apenas da DGO apresentar actualmente muito menos registos contabilísticos que o IGCP.

Por fim, quanto ao desvio da execução do "Saldo da gerência anterior" referido na página 39/52, convirá precisar que a "reclassificação" é efectuada com base em receitas cobradas em ano(s) anterior(es), sendo que processualmente, atendendo a que, nos termos do n.º 6 do artigo 6.º do n.º 69-A/2009, de 24 de Março, ainda não se encontrou uma forma melhor de integrar contabilisticamente os saldos das receitas consignadas.

Com os melhores cumprimentos,

A Directora-Geral

Maria Eugénia
Melo de
Almeida Pires
2010.05.24
19:44:55 +01'00'

DGTC 26 05'10 10009

Handwritten signature

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 8484/SOC
Lisboa, 1 de Junho de 2010

Assunto : Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado –
Janeiro a Dezembro de 2009

Na sequência da análise do Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da
Receita do Estado – Janeiro a Dezembro de 2009, informamos o seguinte:

- Os registos efectuados no SGR do IGCP respeitam a data-valor da emissão das respectivas transferências, nomeadamente pelo facto de serem registados de forma automática, em consequência da interligação que existe entre o SGR e o sistema próprio do IGCP (SGT). Por sua vez, os registos manuais, que decorrem na sua maioria de estornos solicitados pelos organismos que emitem as transferências a favor de contas de receita orçamental, são efectuados com a mesma data-valor do movimento que visam corrigir;
- A partir do dia 9 de Dezembro de 2009 o IGCP introduziu, efectivamente, alterações no seu modelo de contabilização no SGR passando a adoptar, no seu processo automático, lançamentos exclusivamente independentes. Os lançamentos que não respeitaram a regra da independência, foram registados na sua totalidade de forma manual e estão associados a pedidos de estorno entre rubricas de receita orçamental, solicitados pelos organismos que emitiram as respectivas transferências. Este tipo de movimentos apresenta características muito específicas, uma vez que obriga ao registo de um movimento negativo (na rubrica incorrectamente movimentada pelo organismo) e outro(s) com sinal positivo na(s) rubrica(s) correctas. Neste sentido, optámos por não utilizar a regra da independência, quer por questões de transparência do próprio registo quer com o objectivo de facilitar a sua consulta, uma vez que através de um lançamento é possível analisar a totalidade da informação, ou seja, a rubrica na qual se efectua a dedução e aquela na qual é efectuado o respectivo acréscimo. Importa ainda

Instituto Público
Pessoa Colectiva nº 503 756 237

Handwritten signature

Handwritten mark

mencionar que, pelo facto da contabilização do IGCP se encontrar automatizada, não nos é possível recorrer à funcionalidade automática de estorno, uma vez que o SGR inibe a sua utilização no caso dos registos a estornar serem efectuados através de um processo automático. Esta situação obriga-nos a recorrer a movimentos manuais com as características dos estornos.

Reiteramos ainda, a informação prestada no âmbito dos relatórios anteriores, relativamente à intervenção do IGCP no processo de contabilização das receitas do Estado, de que este Instituto tem assegurado o registo das receitas no SGR, por indicação da DGO, uma vez que não se encontram reunidas as condições para que as respectivas entidades administradoras efectuem a sua contabilização.

Com os melhores cumprimentos,


António Pontes Correia
Vogal do Conselho Directivo

DGTC 01 06*10 10446

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

Para:	Exmo Senhor Director-Geral do Tribunal de Contas			Fax nº:	217936033
De:	Gabinete do Director-Geral				
Cc:					
Data:	Nº saída:	Operador:	Nº páginas:		
2010.05.24	146		1 + 1		
Nossa referência:	Vossa referência:				
Rec 2.1.1.02/2010	7983 de 10-5-2010 Departamento de Auditoria II				
Assunto:	Relatório de Acompanhamento da Execução do Orçamento da Receita do Estado de Janeiro a Dezembro de 2009				

Tendo sido recebido o v/ ofício em referência, venho informar V. Ex.^a em conformidade, relativamente às Observações e Recomendações, cujas matérias são da competência da DGAIEC:

- Quanto ao ponto 1.2 – Observações e Recomendações, primeiro parágrafo, segundo o qual o Tribunal manifesta as suas reservas quanto à "não aplicação integral do regime legal de contabilização das receitas do Estado", esta Direcção – Geral tem tido oportunidade de informar esse Tribunal de Contas da evolução do projecto informático, que permitirá à DGAIEC cumprir com o previsto no Decreto-Lei nº 301/99, de 5 de Agosto e na Portaria nº 1122/2000, de 28 de Julho, do Ministro das Finanças.
Adicionalmente ao que já foi mencionado em ofícios anteriores, refere-se que, face ao acumular de vários projectos informáticos na área contabilística da DGAIEC, todos com data de entrada em produção no final do ano transacto, os recursos tanto desta Direcção-Geral como da DGITA ficaram aquém do necessário para esta fase de "pico" onde se acumularam múltiplas e longas fases de desenvolvimentos, de testes e validação de informação dos vários projectos, apesar do esforço total de todos os envolvidos. Este facto justifica, por si só, o atraso na conclusão do projecto de interface entre o Sistema de Contabilidade Aduaneira (SCA) e o Sistema de Gestão de Receitas (SGR). Perante o exposto, o referido projecto transitou para o corrente ano, durante o qual é expectável que o mesmo venha a prosseguir e possa ser concluído.
- Ainda relativamente ao ponto 1.2 – Observações e Recomendações, no que respeita à recomendação constante do final da página 12, no foro da mesma temática mencionada no número anterior, esclarece-se que a mesma será atingida com a entrada em produção do projecto informático já referido, não sendo, até lá, aconselhável a bem da fiabilidade de informação e da correcta gestão dos recursos disponíveis na DGAIEC, que se proceda ao duplo processamento manual de informação em ambos os sistemas (SCA e SGR).

DGTC 25 05'10 09971

JS

25/05 '10 15:21 FAX 218813747

D.S.R.N.R.P.C.

002

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

Com os melhore cumprimentos

O Director-Geral

(João de Sousa)